

Utvecklingen av domstolsväsendets organisationsstruktur i Finland – en överblick*

Af Anne Hamppula-Luoto

Refereevurdert

Finlands domstolsväsen är ett resultat av en lång historisk utveckling. Grunden lades under de århundraden då Finland var en del av konungariket Sverige. År 1809 blev Finland en autonom del av det ryska kejsardömet, men rättsordningens grundstruktur inklusive domstolsväsendet bestod oförändrad. Det högsta rättskipande organet blev dock Senatens justitie- och ekonomidepartement. När Finland blev självständigt år 1917 grundades i stället år 1918 högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Här ges en kort överblick av självständighetstidens förändringar i domstolsväsendets organisationsstruktur samt av utvecklingstrenderna de senaste åren. När det gäller reformerna av den processuella lagstiftningen görs endast några hänvisningar.

1. Allmänt om domstolssystemet i Finland

De grundläggande bestämmelserna om domstolssystemet finns i Finlands grundlag (731/1999). Enligt dem delas domstolarna in på tre linjer: de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna. Allmänna domstolar är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Allmänna förvaltningsdomstolar är högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna. I vissa frågor utövas domsmakten av specialdomstolar. Bestämmelserna om dem och deras uppgifter finns i separata lagar. Specialdomstolarna är marknadsdomstolen, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen och riksrätten. Vid de allmänna domstolarna behandlas privaträttsliga tvistemål och brottmål. Om man generaliserar kan man säga att vid dem behandlas alla de ärenden som inte uttryckligen enligt lag ankommer på någon annan domstol. De allmänna förvaltningsdomstolarna behandlar i huvudsak ärenden som hänför sig till offentligt rättsliga rättsförhållanden mellan det allmänna och enskilda.

Specialdomstolarnas behörighet inskränker sig till enbart de ärenden eller grupper av ärenden som de enligt lag ska behandla.

Tingsrätternas avgöranden överklagas hos hovrätterna. Hovrätternas avgöranden överklagas hos högsta domstolen genom besvär, om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. Högsta domstolen avgör saken i egenskap av högsta allmänna domstol. I förvaltningsrättskipningen är de regionala förvaltningsdomstolarna allmänna förvaltningsdomstolar i första instans. Vid dem behandlas förvaltningsmyndigheters beslut som har överklagats. I vissa ärendegrupper finns det ett obligatoriskt omprövningsförfarande innan saken kan föras till förvaltningsdomstolen för avgörande. Begäran om omprövning riktas till förvaltningsmyndigheten. Den högsta domsrätten i förvaltningsrättskipningen utövas av högsta förvaltningsdomstolen, till vilken man i regel alltid kan överklaga förvaltningsdomstolarnas avgöranden. I vissa ärendekategorier, så som skatteärenden, krävs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen för att överklagande genom besvär ska vara möjligt. Möjligheten att överklaga specialdomstolarnas avgöranden har ordnas separat för varje domstol och ofta enligt vilket slags ärende det är fråga om så att antingen högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen är besvärinstans. Vissa avgöranden av specialdomstolarna får inte överklagas med ordinarie rättsmedel.

Vid sidan av detta finns det vissa riksomfattande myndigheter av typen besvärsnämnder hos vilka beslut kan överklagas, men de har inte organiserats som domstolar. Besvärsnämnder finns i synnerhet för ärenden som gäller utkomstskydd.

2. De allmänna domstolarna

2.1. Tingsrätterna

Underrättssystemet gick i arv från svenska tiden som ett tudelat system ända fram till år 1959: landskommunerna och köpingarna hörde till häradsrätternas domkretsar och städerna till rådstuvurätternas domkretsar.¹ I de städer som grundades efter det året var dock häradsrätten underrätt, medan rådstuvurätterna fortfarande verkade i de s.k. gamla städerna, grundade före 1959. År 1978 förställdes städernas rådstuvurätter och staten tog på sig avlöningen av rådstuvurätternas domare.

Ett förenhetligt underrättssystem hade varit en målsättning redan i början av 1900-talet. Förslagen ledde dock inte till lagstiftning förrän år 1987. Då ändrades rättegångsbalken så att häradsrätterna och rådstuvurätterna slogs samman till tingsrätter. Underrättsreformen, som kallades århundradets reform inom rättsväsendet, trädde i kraft den 1 december 1993. Domstolens sammansättning bestämdes i enlighet med ärendets art så att antalet domare var minst en och högst tre. Nämndemanna-systemet hade inte funnits i rådstuvurätterna men nu fick alla tingsrätter nämndemän. I samband med underrättsreformen minskade antalet allmänna underrätter från 96 till 70. Målet för reformen var att skapa tillräckligt stora och funktionsdugliga tingsrätter med ett tillräckligt antal domare och tillräcklig annan personal.

Samtidigt med underrättsreformen reformerades rättegångsförfarandet i tvistemål så att behandlingen fördelas på förberedelse och huvudförhandling, vilken är muntlig, omedelbar och koncentrerad. Enligt samma principer reformerades behandlingen av brottmål genom lagen om rättegång i brottmål (689/1997), som trädde i kraft år 1997. En stor principiell förändring i jämförelse med rättegångsbalkens tidigare bestämmelser var att åklagarens roll stärktes. I domstolsbehandlingen av brottmål över-

gick man från det tidigare inkvisitoriska förfarandet till ett ackusatoriskt förfarande, där allmänna åklagaren svarar för att behandlingen av målet framskrider och för att åtalet leds i bevis i den muntliga, omedelbara och koncentrerade huvudförhandlingen.

Justitieministeriet publicerade år 2002 den första rättspolitiska strategin och målsättningar för åren 2003 – 2012. De principer som uttalas där har även styrt utvecklingen av domstolsväsendet. De centrala riktlinjerna var bl.a. att möjligheterna att överklaga skulle riktas in på att tjäna verkliga rättsskyddsbehov och att alternativa tvistlösningsmetoder skulle utvecklas. Som metoder att förverkliga riktlinjerna lyftes i strategin fram effektiv resursanvändning och allokering till de uppgifter som var viktigast för samhället och för medborgarna. En förutsättning för de strategiska förändringarna var att tillräcklig ekonomisk rörelsefrihet skapades bl.a. genom att reformera domstolsväsendets strukturer, stärka den första rättsinstansen och koncentrera i synnerhet sådana ärenden till domstolarna i vilka bedömningen av rättsfrågan och bevisningen var krävande (Rättspolitisk strategi och utvecklingsvisioner för åren 2003–2012).

I slutet av år 2000 hade man vid justitieministeriet i underrättsreformens anda och genom att förutse den rättspolitiska strategin utarbetat ett förslag om att utveckla distriktsindelningen för underrätterna. I förslaget utvärderades domkretsgränserna för tingsrätterna och slutsatsen var att de små tingsrätterna borde slås ihop till större enheter, så att målet skulle vara domkretsar med minst 50 000 invånare och tingsrätter med minst fyra tingsdomare. Tingsrätterna slogs ihop i enlighet med utvecklingsförslaget, men takten var inte särskilt snabb och motsvarade inte de krav som ställdes av redan genomförda reformer och av ekonomin. Behovet att utveckla tingsrättsnätverket hade i flera sammanhang påtalats, bl.a. i ett betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet. Även statens revisionsverk hade lyft fram behovet av att effektivare förverkliga riktlinjerna för utvecklingen samt principerna om antalet tingsrätter och om sammanslagning (Resultatstyrning och ledning av tingsrätterna).

Efter detta tillsatte justitieministeriet år 2007 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till ett utvecklat tingsrättsnätverk. Utifrån detta arbete genomfördes den 1 januari 2010 en tingsrättsreform som innebar sammanslagningar till större enheter så att det efter detta finns 27 tingsrätter i Finland. Antalet tingsrätter minskade således till ungefär hälften från vad det varit. För att målet att uppnå funktionellt och professionellt allt starkare enheter skulle nås, krävde reformen förnyade domstolslokaler så att de nya tingsrätterna kunde arbeta i gemensamma utrymmen. År 2014 är en del av dessa projekt fortfarande på hälft. Fastighetsinskrivningsärendena överfördes samtidigt från tingsrätterna till Lantmäteriverket. Detta underlättade genomförandet av tingsrättsreformen och förbättrade tingsrätternas möjligheter att i enlighet med målen för den rättspolitiska strategin koncentrera sig på att avgöra tviste- och brottmål.

2.2. Hovrätterna

Tidigare fanns det sex hovrätter i Finland: utöver Åbo, Vasa och Östra Finlands, tidigare Viborgs, hovrätter var de Helsingfors, Kouvola och Rovaniemi hovrätter, vilka har grundats under självständighetstiden. I april 2014 minskade antalet hovrätter dock med en.

Justitieministeriet tillsatte år 2011 en kommission för att utarbeta ett förslag till utveckling av hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket så att målet var till ären-

demängden och strukturen så jämnstora hovrätter och förvaltningsrätter som möjligt (Kommissionen för översyn av hovrätts- och förvaltningsdomstolens struktur). Kommissionen skulle också bedöma på vilka orter hovrätterna och förvaltningsdomstolarna skulle finnas. Målet var att man genom att se över fullföljdsdomstolarnas organisation skulle påverka deras storlek och skapa bättre förutsättningar att säkerställa tillräckligt specialkunnande samt motverka att rättegångarna drar ut på tiden på grund av fullföljdsdomstolarnas sårbarhet.² Sedan den 1 april 2014 finns det alltså fem hovrätter sedan Östra Finlands och Kouvola hovrätter slagits ihop till en ny Östra Finlands hovrätt, med säte i Kuopio. Samtidigt gjordes vissa ändringar i hovrätternas domkretsar. Antalet förvaltningsdomstolar minskade i samma veva från åtta till sex.

Hovrättsförfarandet hade genom en ändring av rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 maj 1998, anpassats till det nya tingsrättsförfarandet i tvistemål och brottmål. Att omedelbarhetsprincipen utsträcktes till hovrätterna har i synnerhet vid muntlig bevisning inneburit att tillförlitligheten av bevisning som tagits emot i tingsrätten konstateras genom att bevisningen tas emot på nytt i hovrätten. Dessa bestämmelser har för sin del lett till att den totala behandlingstiden har förlängts och att totalkostnaderna för rättegångarna har stigit. Bestämmelserna har också bundit hovrättsförfarandet på ett sätt som har förhindrat en ändamålsenlig utveckling.³ För att minska dessa nackdelar har man sedan år 2011 i hovrätterna använt ett förfarande med tillstånd till fortsatt handläggning. Förfarandet innebär att det i vissa mål krävs att hovrätten beviljar tillstånd till fortsatt handläggning för att ett överklagande ska behandlas fullt ut. Rätten att överklaga tingsrätternas domar i hovrätt har dock inte begränsats, utan alla domar är fortfarande överklagbara. Genom förfarandet skapades möjligheter att förkorta behandlingstiderna och att använda hovrätternas resurser på ett förnuftigt sätt, då det finns bättre möjligheter än förr att beakta rättsskyddsaspekterna och arten av det ärende som överklagandet gäller. Det är aktuellt att utvidga systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.

2.3. Högsta domstolen

Redan före det nuvarande systemet med besvärstillstånd krävdes tillstånd av högsta domstolen för att få överklaga hovrätternas avgöranden. Det gamla systemet med fullföljdstillstånd innebar att i mål där motgångsvärdet eller straffets storlek underkred en viss gräns beviljades fullföljdstillstånd endast av prejudikatskäl och i andra mål om »anledning förekommer till ändring i det slut, vartill hovrätten kommit«. År 1980 infördes dock ett system med besvärstillstånd och högsta domstolen blev i första hand en prejudikatdomstol: besvärstillstånd kan beviljas endast av prejudikatskäl eller för att en dom borde återbrytas eller av något annat vägande skäl. Enligt högsta domstolen har grunden för beviljande av besvärstillstånd på 2010-talet varit prejudikatskäl i 85 procent av målen (<http://korkeinoikeus.fi/sv/index/muutoksenhakijalle/valituslupahakemuksensisallosta.html>).

Sedan år 2011 har parterna även haft möjlighet att överklaga tingsrättens beslut direkt till högsta domstolen utan ett hovrättskede. Sådana prejudikatbesvär är möjliga t.ex. om en lagtolkningsfråga har upprepats i ett stort antal fall och ett dröjsmål med att få ett prejudikat skulle medföra att rättsosäkerheten drar ut på tiden. Ett villkor för förfarandet är att parterna samtycker och att högsta domstolen beviljar besvärstillstånd, vilket den kan göra enbart av prejudikatskäl. Prejudikatbesvär kan

anföras i såväl civil-, straff- som ansökningsärenden. Om högsta domstolen inte beviljar besvärstillstånd står tingsrättens avgörande fast.

3. Förvaltningsdomstolarna

3.1. Regionala förvaltningsdomstolar

Redan när högsta förvaltningsdomstolen grundades ansågs systemet med oberoende förvaltningsdomstolar i två instanser vara det principiellt bästa systemet. Detta ansågs ändå inte då vara möjligt att genomföra i praktiken bl.a. av kostnadsskäl. I förvaltningsrättskipningen kvarstod således i hög grad det förvaltningsinterna system för överklagande som härstammade från svenska tiden, vilket innebar att beslut av lägre förvaltningsmyndigheter överklagades hos en högre förvaltningsmyndighet. I praktiken styrdes överklagandena i huvudsak till länsstyrelserna, i vilka år 1955 bildades kollegiala länsrätter för att utöva länsstyrelsernas rättskipning. Länsrätternas ställning utvecklades från att ha varit avdelningar i länsstyrelsen i en mer självständig riktning, tills länsrätterna år 1989 lösgjordes administrativt från länsstyrelsen och blev fristående domstolar.

År 1996 hade en lag om förfarandet i förvaltningsrättskipningen, förvaltningsprocesslagen (586/1996), trätt i kraft. Den var den första allmänna lagen med heltäckande bestämmelser om förfarandet i förvaltningsdomstolarna och andra besvärsmyndigheter. En central förändring i förhållande till tidigare lagstiftning var att förvaltningsinternt överklagande slopades. Utgångspunkten för förvaltningsprocesslagen är ett tvåinstanssystem, där länsrätterna, sedan år 1999 förvaltningsdomstolarna, är allmän förvaltningsdomstol i första instans. Besvär anförs alltid hos förvaltningsdomstolen, om inte något annat föreskrivs särskilt. Förvaltningsprocesslagen har medfört att nya ärendegrupper har kommit till förvaltningsdomstolarna och ökat användningen av muntligt förfarande – även i högsta förvaltningsdomstolen. I förvaltningsprocesslagen beaktades Europakonventionens krav på de nationella rättskyddssystemen och Europadomstolens praxis⁴ samt de krav på rätten att i egen sak få tillgång till rättslig prövning som ställdes genom medlemskapet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedermera Europeiska unionen.⁵

När länsstyrelserna avskaffades år 1999 inledde regionala förvaltningsdomstolar i Helsingfors, Åbo, Vasa, Tavastehus, Kouvola, Kuopio, Uleåborg och Rovaniemi sin verksamhet. Samtidigt upphörde vattenöverdomstolen, som hade varit riksomfattande specialdomstol i vattenmål, och verksamheten införlivades med Vasa förvaltningsdomstol. Ända sedan förvaltningsdomstolarna grundades har målet för en utvecklad förvaltningsrättskipning varit att stärka och förtydliga systemet med förvaltningsrättskipning och allmänna och regionala förvaltningsdomstolar i första instans.

På Åland finns sedan år 1994 Ålands förvaltningsdomstol, som inrättades genom en separat lag och som är verksam i samband med Ålands tingsrätt. Den är en allmän regional förvaltningsdomstol och lagstiftningen om förvaltningsdomstolarna tillämpas på den.

Antalet förvaltningsdomstolar minskade från åtta till sex samtidigt som antalet hovrätter skars ned. Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar slogs ihop till en ny Östra Finlands förvaltningsdomstol med säte i Kuopio. Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar ombildades till Norra Finlands förvaltningsdomstol med säte i Uleåborg. De övriga förvaltningsdomstolarna bibehölls. Förvaltningsdomstolarnas

sakliga behörighet har vuxit allt sedan de inrättades. Europakonventionen och reformen av de grundläggande rättigheterna har inneburit att förvaltningsdomstolarnas roll när det gäller att tillgodose medborgarnas rättsskydd har vuxit betydligt, liksom även deras betydelse när det gäller att behandla frågor av samhällsrelaterad vikt. Samtidigt har skillnaderna vuxit mellan olika förvaltningsdomstolar i fråga om antalet ärenden och behandlingstider. Med hänsyn till detta försökte man genom reformen skapa förvaltningsdomstolar som även till ärendemängden och strukturen skulle vara så jämstora som möjligt.

Fastän förvaltningsdomstolarnas sakliga behörighet är allmän och i princip likadan, har vissa ärendekategorier koncentrerats genom speciallagstiftning till en eller två förvaltningsdomstolar. Vasa förvaltningsdomstol behandlar t.ex. som enda förvaltningsdomstol överklaganden i tillstånds- och förvaltningstvångsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Överklaganden i ärenden som gäller asyl, tull och mervärdesskatt har koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol. Under de senaste åren har dessa exklusiva behörigheter delvis upphört och dessutom har en arbetsgrupp (arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna, se nedan) förordat att man avstår från dem eller att behörigheten sprids på flera förvaltningsdomstolar än en enda (Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna).

Justitieministeriet påbörjade år 2007 som en fortsättning på arbetet med strategin för rättspolitiken ett omfattande projekt för att utveckla förvaltningsrättskipningen, så att rättsliga problem ska kunna lösas snabbare, mer mångsidigt och förmånligare. Mandatet för projektet gick ut den 31 december 2013. Inom projektet utarbetade underarbetsgrupper förslag till rättsmedel när en myndighet är passiv (passivitetsarbetsgruppen), förslag till en reform av de allmänna procedurbestämmelserna för förvaltningsrättskipningen (processarbetsgruppen) samt förslag angående de olika förvaltningsdomstolsnivåernas uppgifter och ställning inom det administrativa rättsskyddssystemet (arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna) (Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål. Passivitetsarbetsgruppens förslag. Utveckling av förvaltningsprocessen. Processarbetsgruppens mellanbetänkande. Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande. Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna.)

En del av de lagförslag som utarbetats inom eller i samband med alla de nämnda projekten har genomförts och trätt i kraft. Allmänna procedurbestämmelser angående omprövning, vilka syftade till att utveckla omprövningssystemet, fogades till förvaltningslagen och till förvaltningsprocesslagen år 2010. Rätten att även inom förvaltningsprocessen få gottgörelse för dröjsmål med rättegången trädde i kraft 2013. I detta sammanhang infördes en skyldighet för besvärmyndigheten att på begäran av parten ge en uppskattning av hur lång tid behandlingen kommer att ta. Bestämmelser i förvaltningslagen om effektivare behandling av klagomål⁶ över myndigheternas verksamhet trädde i kraft år 2014.

Till stärkandet av de regionala förvaltningsdomstolarnas ställning som allmänna domstolar i första instans hör försöken under de senaste åren att avskaffa myndigheter av besvärnämndstyp och överföra deras uppgifter på förvaltningsdomstolarna. Den senaste förändringen angående besvärnämnderna är att landsbygdsnäringsarnas besvärnämnd upphörde år 2014 och att dess uppgifter fördelades mellan förvaltningsdomstolarna, i huvudsak på Tavastehus förvaltningsdomstol.

3.2. Högsta förvaltningsdomstolen

Den högsta dömande makten i förvaltningsmål utövas av högsta förvaltningsdomstolen. Av de ärenden domstolen behandlar gäller ca 80 procent överklagande av förvaltningsdomstolarnas avgöranden. Utgångspunkten är att förvaltningsdomstolarnas beslut alltid får överklagas till högsta förvaltningsdomstolen. Rätten att överklaga har dock begränsats i flera ärendekategorier så att tillstånd behövs för att få överklaga. I förvaltningsprocesslagen finns en allmän bestämmelse om grunderna för besvärstillstånd. Bestämmelser om grunderna för besvärstillstånd finns även i andra lagar. Ungefär 40 procent av de besvärärenden som kommer till högsta förvaltningsärenden hör till ärendekategorier där besvärstillstånd krävs. Grunderna för besvärstillstånd har utformats så att högsta förvaltningsdomstolen inte ens i dessa ärenden är enbart en prejudikatdomstol. Enligt förvaltningsprocesslagen ska besvärstillstånd beviljas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen, det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel eller om det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Statsrådets och ministeriernas beslut överklagas direkt till högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom finns det fortfarande andra bestämmelser enligt vilka besvär över en förvaltningsmyndighets beslut i undantagsfall styrs direkt till högsta förvaltningsdomstolen. Man försöker minska detta slags bestämmelser så att högsta förvaltningsdomstolen i så hög grad som möjligt ska vara andra domstolsinstans. I förvaltningsstvemål och mål angående omhändertagande av barn är högsta förvaltningsdomstolen dock första besvärinstans.

Förslag om att stärka högsta förvaltningsdomstolen som högsta besvärinstans har varit aktuella i flera olika sammanhang, senast i projektet för att utveckla förvaltningsrättsskipningen. Enligt förslagen borde högsta förvaltningsdomstolen kunna koncentrera sig på det som rättssäkerheten kräver av den högsta rättsinstansen. De metoder som föreslås är att systemet med besvärstillstånd utvidgas och att uppgifterna som förstainstansdomstol slopas. Rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen borde begränsas med besvärstillstånd i ärenden där de föregående rättsmedlen kan anses vara tillräckliga. Utvecklingsriktningen på lång sikt borde vara att det finns ett allmänt besvärstillståndssystem för överklagande av förvaltningsdomstolarnas beslut till högsta förvaltningsdomstolen. Särskilda bestämmelser skulle finnas om de ärenden i vilka besvärstillstånd inte krävs. De nuvarande besvärsförbuden borde ändras till bestämmelser om besvärstillstånd i sådana ärenden där även juridiska tolkningsfrågor kan förekomma eller om det är fråga om människors grundläggande rättigheter. Besvärsförbud borde vara undantag och möjliga endast då det är fråga om rättsligt enkla ärenden i vilka det inte finns något betydande rättsskyddsbehov och där rättsmedlen före högsta förvaltningsdomstolen är tillräckliga (Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna).

4. Specialdomstolarna

Antalet specialdomstolar har under självständighetstiden såväl utökats som under de senaste årtiondena minskats så att de nu är fyra. Marknadsdomstolen i sin nuvarande form inrättades 2002 och den behandlar mål som gäller konkurrensbegränsning,

upphandling och marknadsrättsliga frågor. Domstolsbehandlingen av industriella och upphovsrättsliga, så kallade immaterialrättsliga ärenden koncentrerades till marknadsdomstolen genom lagändringar åren 2013 och 2014. Efter det har marknadsdomstolen även behandlat besvär över beslut av registermyndigheter som beviljar industriella rättigheter samt alla industriell- och upphovsrättsliga tvistemål och ansökningsärenden. Tidigare behandlades dessa ärenden i Helsingfors tingsrätt eller i patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd, som har dragits in. I marknadsdomstolen iaktas beroende på ärendets art antingen civilprocessuellt eller förvaltningsprocessuellt förfarande. Marknadsdomstolens avgöranden överklagas således antingen hos högsta domstolen eller hos högsta förvaltningsdomstolen, förutsatt att besvärstillstånd beviljas.

Försäkringsdomstolen inrättades år 1943 och gällande lag om försäkringsdomstolen är från år 2003. Vid sidan av de lagfarna ledamöterna i försäkringsdomstolen finns det, med uppdraget som bisyssla, läkarledamöter, ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet samt ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden.

Försäkringsdomstolen är specialdomstol i ärenden som gäller utkomstskydd och pensioner. Den behandlar bl.a. arbetspensions- och folkpensionsärenden, arbetsoflycksfalls- och arbetslöshetsskyddsärenden, bostads-, studie-, underhålls- och handikappsstöd, rehabiliteringsärenden samt stöd för vård till barn och pensionstagare. Vid behandlingen iaktas i huvudsak förvaltningsprocesslagen, men flera stödlagar innehåller egna bestämmelser om förfarandet. Försäkringsdomstolens avgöranden får i regel inte överklagas genom besvär. Flera ärendegrupper kommer till försäkringsdomstolen i form av överklaganden av en besvärsnämnds beslut, så som fallet är i utkomststödsärenden. Målanhopningen och de långa handläggningstiderna har medfört behov att lätta på procedurbestämmelserna och försäkringsdomstolens sammansättningar. En regeringsproposition som gäller bl.a. detta har överlämnats till riksdagen i augusti 2014 (RP 104/2014 rd).

Arbetsdomstolen grundades år 1946. Den behandlar vissa tvistemål angående kollektivavtal. I arbetsdomstolen finns som ordförande en president med uppdraget som huvudsyssla och ett arbetsdomstolsråd samt en eller flera juristsekreterare. De 14 ledamöter som ska vara förtrogna med arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden och som har befattningen som bisyssla utses av republikens president på framställning av de mest representativa centralorganisationerna för arbetsgivar- och arbetstagarparterna. Arbetsdomstolen iakttar beroende på ärendets art antingen civilprocessuellt eller förvaltningsprocessuellt förfarande. Avgörandena får inte överklagas.

Riksrätten är en specialdomstol som i egenskap av första och enda rättsinstans behandlar åtal som väcks mot en ledamot i statsrådet, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i någon av de högsta domstolarna för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Den behandlar dessutom åtal som enligt grundlagen väcks mot republikens president för landsförräderi, högförräderi eller brott mot mänskligheten. Behandlingen sker i huvuddrag i den ordning som gäller behandlingen av brottmål i tingsrätten. Riksrättens beslut får inte överklagas genom besvär.

5. Utvecklingslinjer

Målet för reformerna av domstolsväsendet har varit att skapa större och mer jämstora enheter, där personalens storlek ska göra det möjligt att organisera arbetet mer ändamålsenligt än i en liten enhet. Med större enheter och med bredare erfarenhet och kunskaper hos personalen ska man möta behovet att klara de nya krav och utmaningar som rättskipningen ställs inför.

Den här utvecklingen har styrts dels av ekonomiska realiteter då förvaltningsområdets och hela statsförvaltningens situation har försvagats, dels för att fylla de krav på effektivitet och behandlingstider som såväl medborgarna som samhället ställer på domstolsväsendet. De allt mindre årskullarna och de stora årskullarnas pensionering skärper konkurrensen om kunnig personal på arbetsmarknaden. Domstolsenheter som kan erbjuda mångsidigt arbete och erfarenhet har bättre förutsättningar att klara sig i denna konkurrens med den privata och kommunala sektorn. Man har bedömt att större domstolsenheter bidrar till möjligheterna att nå dessa mål. Samtidigt har man försökt sörja för att det finns tillgång till rättsliga tjänster i landets olika delar samt att reformerna genomförs enligt principerna om god personalpolitik.

Vid sidan av den strukturella utvecklingen av domstolsorganisationen har en förenkling av domstolsprocesserna samt användning av datateknik och annan modern teknik i domstolarna varit metoder att förbättra den funktionella effektiviteten⁷ i verksamheten och att förkorta handläggningstiderna. Bland de ärenden som domstolarna behandlar har man försökt gallra ut dem som inte hör till domstolsväsendets kärnområde och som kan lösas utan komplicerad juridisk bedömning eller bevisvärdering. Detta har samtidigt inneburit försök att reservera domstolsbehandlingen för sådana ärenden där man kan bedöma att det finns ett faktiskt rättsskyddsbehov. Också vid genomförandet av statens produktivhetsprogram för åren 2007–2011 inom justitieministeriets sektor koncentrerade man sig på att genomföra sådana strukturella och processuella reformer som på lång sikt förbättrar produktiviteten på ett äkta sätt i stället för att enbart ha som mål att närmare 700 årsverken skulle bort.

Ovan har beskrivits pågående projekt och reformer som redan delvis genomförts utifrån dessa utgångspunkter. En delegation tillsatt av justitieministeriet, vars ledamöter bestod av den högsta ledningen för olika sektorer inom rättsvården, utarbetade våren 2013 ett reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. I delegationens uppdrag förenades målet att förkorta rättegångarnas totala längd och att förbättra kvaliteten på rättsskyddet samt behoven att anpassa verksamheten till de ramar som den åtstramade ekonomin ställer. Rättsskyddsprogrammet innehåller sådana åtgärder, såväl horisontella som för olika sektorer, som enligt delegationens syn direkt och indirekt främjar rättssäkerheten och ger inbesparingar som det ekonomiska läget kräver.

Justitieministeriet har hittills satt igång med det utredningsarbete som rättsskyddsprogrammet förutsätter när det gäller vissa projekt som redan länge debatterats. Man utreder om behandlingen av summariska tvistemål kunde koncentreras vid antingen utredningsväsendet eller tingsrätterna. En utveckling av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna är fortfarande aktuell. Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda för- och nackdelar av en eventuell sammanslagning av de högsta domstolarna. Om man i utredningen föreslår att högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen ska slås ihop, skulle det innebära att grundlagen måste ändras och det skulle vara en stor förändring för utövandet av den dömande makten i Finland. I

bakgrunden för utredningen finns en bredare diskussion om man borde avstå från den tudelade domstolsorganisationen, dvs. indelningen i allmän rättskipning och förvaltningsrättskipning. Utredningen ska bli klar inom år 2014. Justitieministeriet har även tillsatt utredningsmän för att i en promemoria bedöma en reform av centralförvaltningen för domstolarna så att ett domstolsverk skulle inrättas. I detta projekt är det fråga om en anmärkningsvärd förändring av maktindelningen. Promemorian ska överlämnas till justitieministeriet i början av år 2015.

Källor

- Betänkande av kommissionen för översyn av hovrätts- och förvaltningsdomstolens struktur. Betänkanden och utlåtanden 17/2011. Justitieministeriet.
- Förslaget till utvecklande av underrätternas distriktsindelning (Alioikeuspiirijaon kehittämis ehdotus) 15.12.2000. Justitieministeriet.
- Kommittén för utveckling av domstolsväsendet. Kommittébetänkande 2003/3, 28.11.2003. Justitieministeriet.
- Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. Betänkanden och utlåtanden 16/2013. Justitieministeriet.
- Resultatstyrningen och ledandet av tingsrätterna. Revisionsberättelse 125/2006. Statens revisionsverk.
- Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande. Betänkanden och utlåtanden 4/2011. Justitieministeriet.
- Rättspolitisk strategi och utvecklingsperspektiv för åren 2003–2012. 12.11.2003. Justitieministeriet.
- Skyndsamt behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål. Passivitetsarbetsgruppens förslag. Arbetsgruppsbetänkanden 2008:5. Justitieministeriet.
- Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna. Betänkanden och utlåtanden 78/2010. Justitieministeriet.
- Utveckling av förvaltningsprocessen. Processarbetsgruppens mellanbetänkande. Arbetsgruppsbetänkanden 2009:19. Justitieministeriet.
- Utveckling av tingsrättsnätet. Arbetsgruppsbetänkanden 2007:12. Justitieministeriet. <http://korkeinoikeus.fi/sv/index/muutoksenhakijalle/valituslupahakemuksensisallosta.html>

Noter

* Översättning Sten Palmgren

1. Enligt lagstiftningen på den tiden fanns det olika former av kommuner: landskommuner, köpingar och städer.
2. En av orsakerna till att kommissionen tillsattes var Statens ekonomiska forskningscentrals utredning om skillnaderna i hovrätternas behandlingstider och den regionala strukturen (VATT Tutkimukset 152/2009). Utredningen hade beställts av högsta domstolen på vars uppdrag hovrätternas effektivitet och regionala struktur undersöktes. Resultatet av utredningen var att man lägger vikt vid befolkningens avstånd till olika hovrättsorter förkortas, om

en eller två hovrätter drogs in och de återstående flyttades till orter med stark befolkningstillväxt. Det intressanta i initiativet var att det inte väckte någon samhällsdebatt, fastän initiativet gällde ett utredningsarbete som siktade till en förändring av domstolsväsendets struktur, vilket enligt Finlands konstitution hör till regeringsmakten, dvs. justitieministeriet, och inte till det självständiga och oberoende domstolsväsendet som utövar dömande makt.

3. Dessa nackdelar uppmärksammades även av kommissionen för översyn av hovrätts- och förvaltningsdomstolens struktur. Den föreslog nämligen också att bevisningen i hovrätten skulle utvecklas så att behoven att upprepa bevisningen och ordna huvudförhandling minskar och att även andra möjligheter att underlätta hovrättsförfarandet skulle utredas.
4. Finland ratificerade konventionen år 1991.
5. Finland blev år 1995 medlem i Europeiska unionen.
6. Förvaltningsklagan är en anmälan till en högre tjänsteman eller myndighet om lagstridigt eller annars klandervärt beteende av en tjänsteman eller om någon allmän olägenhet i förvaltningen. Det är alltså inte fråga om överklagande genom besvär.
7. Med funktionell effektivitet avses hushållning med resurser, produktivitet, lönsamhet samt kostnadsmotsvarighet.