

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:23

*Hallinto-oikeuksien
henkilöstörakenteen kehittäminen*

Lausuntotiivistelmä

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:23

*Hallinto-oikeuksien
henkilöstörakenteen kehittäminen*

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-264-7
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 5.10.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Heikki Jukarainen	Julkaisun laji Lausuntoja ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen Lausuntotiivistelmä		
Julkaisun osat		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Julkaisu sisältää tiivistelmän 31.5.2004 oikeusministeriön asettaman hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistyöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista. Oikeusministeriö pyysi lausunnon kaikilta hallinto-oikeuksilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta, Tuomariunionilta, Hallinto-oikeustuomarit ry:ltä sekä Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry. / Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJJ rf:ltä.</p> <p>Kaikki muut paitsi Tuomariunioni ovat antaneet oman lausuntonsa.</p>		
Avainsanat: (asiasanat) hallinto-oikeudet, henkilöstörakenne, tuomaripainotteisuus, tuomarikoulutus		
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 1/32/2004, OM003:00/2004		
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2004:23	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-264-7
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta
Jakaja Oikeusministeriö	Kustantaja Oikeusministeriö	
		Luottamuksellisuus julkinen

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
5.10.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Heikki Jukarainen	Typ av publikation Utlåtanden och utredningar		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes		
Publikation (även den finska titeln) Utvecklande av personalstrukturen vid förvaltningsdomstolarna Remissammandrag (Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen Lausuntotiivistelmä)			
Publikationens delar			
Referat Publikationen innehåller ett referat av utlåtandena om arbetsgruppens för utvecklande av personalstrukturen vid förvaltningsdomstolarna som justitieministeriet tillsatte 30.1.2004. Justitieministeriet begärde utlåtanden av alla förvaltningsdomstolarna, högsta förvaltningsdomstolen, finansministeriets personalavdelning, Tuomariunioni rf, Hallinto-oikeustuomarit rf och Oikeushallinnon Henkilökunta OHK r.y / Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJF rf. Utlåtanden inkom från alla andra utom Tuomariunioni rf.			
Nyckelord Förvaltningsdomstolar, utvecklande av personalstrukturen, domarcentrerad, domarutbildning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 1/32/2004, JM 003:00/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2004:23		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-264-7
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

1. JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 30 päivänä tammikuuta 2004 työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä. Työryhmä luovutti mietintönsä (Työryhmämietintö 2004:9) ministeriölle 31. toukokuuta 2004.

Työryhmä ehdotti, että oikeusministeriö tekisi periaatepäätöksen hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä vuosien 2005–2014 aikavälillä siten, että hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeuden kansliahenkilökunnan virkoja lisätään vuosittain samalla, kun hallinto-oikeussihteerien virkoja lakkautetaan nykyisestä 133 virasta niin, että hallinto-oikeussihteerien virkoja tulisi kuitenkin olla vuonna 2014 vielä vähintään 73. Uusia hallinto-oikeustuomareiden virkoja perustettaisiin 20 ja kansliahenkilökuntaan kuuluvien virkoja 30. Tuomarien koulutusjärjestelmän kaavailut tuomarikoulutuspaikat voisivat kohdentua hallinto-oikeuksiin enintään kymmenen viran osalta. Hallinto-oikeuksien henkilöstön kokonaismäärä ei näin ollen pieneneisi.

Työryhmä korosti, että henkilöstörakenteen kehittäminen on tärkeä tekijä oikeusturvan saatavuuden kannalta, mutta hallinto-oikeuksien tehtävien monipuolistuessa ja lisääntyessä tulisi henkilöstörakennetta kehitettäessä samalla seurata tarkoin asioiden käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa. Niiden piteneminen voi olla merkinä siitä, että hallinto-oikeudet tulevat tarvitsemaan myös henkilöstön lukumäärän lisäämistä yllä mainitulla aikavälillä.

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot kaikilta hallinto-oikeuksilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta, Tuomariunioni ry:ltä, Hallinto-oikeustuomarit ry:ltä sekä Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry / Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJF rf:ltä.

2. LAUSUNTOJEN SISÄLTÖ

Helsingin hallinto-oikeus antamassaan lausunnossa suhtautuu periaatteessa myönteisesti hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämiseen tuomaripainotteisempaan suuntaan. Hallinto-oikeus korostaa, että nykyisen henkilöstön asema ei saa heiketä ja tuomaripainotteisuuteen siirtymisessä tulee varmistaa nykyisen esittelijäkunnan asema. Jokaisen viran lakkauttaminen ja uuden perustaminen tulee tapahtua oikeusministeriön ja hallinto-oikeuksien yhteistyönä.

Hallinto-oikeus epäilee, ettei kehittämishanketta voida toteuttaa kustannusneutraalisti. Työryhmän ehdotus merkitsee kansliahenkilöstön tehtävien muuttumista monimuotoisemmaksi ja vaativammaksi. Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto merkitsee vaativuustason huomioonottamista ja siitä johtuu tarve heidän palkkojensa nostamiseen.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että tuomareiden ja esittelijöiden tämän hetkiseen työhön sisältyviä valmistelevia ja tiedon hankintaan kuuluvia tehtäviä olisi järkevää siirtää kansliahenkilökunnan tehtäväksi mietinnössä esitetyllä tavalla. Kansliahenkilökunnan lisääminen on ensiarvoisen tärkeää tuomarien tehtävien tehostamiseksi. Helsingin hallinto-oikeus arvioi, että työryhmän esittämä kansliahenkilöstön lisäys ei ole riittävä Helsingin hallinto-oikeuden osalta, koska kansliahenkilökunnan määrä on jo nyt liian vähäinen nykyisten tehtävien hoitamiseen nähden.

Edelleen Helsingin hallinto-oikeuden mielestä hallinto-oikeussihteerien työtehtävät tulee jatkossa säilyttää motivoivina ja riittävän haasteellisina ja myös tuomarin virkaan pätevöittävinä.

Notaarien tehtävissä tulee säilyttää ja mielellään lisätä esittelytehtäviä. Nykyisiä notaarien esittelytehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista siirtää hallinto-oikeussihteereille. Valmistelutoista notaareille voisivat kuulua vain vaativat tehtävät, kuten vaativat tiedonhaku-tehtävät.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän esittämä rakennemuutos ja vireillä oleva hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen yhdessä tulevat pitkällä aikavälillä nopeuttamaan valitusten käsittelyä. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, mitä parannuksia nykyrutiineihin henkilöstörakenteen muuttamisella voidaan saada ja miten kaikki vaikuttaa hallinto-oikeuden tuottavuuteen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausunnossaan yhtyy työryhmän ehdotukseen ja sen toteuttamisnäkemysiin. Hallinto-oikeus on kuitenkin sitä mieltä, että hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämiseen ja henkilöstörakenteen muuttamiseen tuomaripainotteisempaan suuntaan tulee voida lisätä varoja. Kysymys on laadun parantamisesta. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä tuomareiden määrää pitäisi ryhtyä nopeasti ja etupainoisesti lisäämään siten, että kymmenenvuotiskauden 2005–2014 alkuvuosina yhtä lakkautettavaa esittelijän (= hallinto-oikeussihteeri tai notaari) virkaa perustettaisiin yksi tuomarin virka. Kymmenvuotiskauden loppupuolella voitaisiin avoimeksi tulleita virkoja jättää täyttämättä enemmän kuin uusia virkoja perustetaan, jos palkkakustannusten lisäämistä halutaan välttää. Henkilöstörakenteen ei välttämättä tarvitse olla kaikissa hallinto-oikeuksissa samanlainen, koska jutturakenne poikkeaa huomattavasti toistaan. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että myös valmistelusta vastaavaa tuomaria lainkäyttötehtävissä avustavan kansliahenkilökunnan määrää tulee lisätä etupainoisesti.

Kouvolan hallinto-oikeus katsoo lausunnossaan, että osa hallinto-oikeuksien esittelijöiden viroista tulee muuttaa esittelevien tuomarien viroiksi. Nykyinen esittelyyn perustuva järjestelmä on toimiva ja tuomaripainotteisen järjestelmän tulee perustua olennaisin osin nykyjärjestelmään. Nykyinen henkilöstörakenne ei aseta esteitä sille, että hallinto-oikeustuomarit toimisivat vielä nykyistä merkittävästi enemmän asioiden esittelijöinä. Ensiksi pitäisi kartuttaa kokemusta siitä, kuinka paljon hallinto-oikeustuomarit kykenevät asioita esittelemään. Tämän jälkeen on helpompi arvioida, kuinka suuri osa nykyisistä esittelijöiden viroista voidaan muuttaa tuomarin viroiksi.

Hallinto-oikeus ei usko, että kansliahenkilökuntaa voitaisiin käyttää tuomareiden apuna mietinnössä kaavailluilla tavoilla.

Kouvolan hallinto-oikeus yhtyy työryhmän jäsen Eklundin eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan työryhmän ehdottama työtapa, jossa tuomari vastaa myös asian valmistelusta on tehoton ja johtaa erityisesti isoissa asioissa siihen, että käsittelyajat pitenevät. Kouvolan hallinto-oikeuden mielestä valtaosassa asianosaisten kuuleminen on rutiininomaista eikä yksityiskohtiin takertuvaa asian selvittämistä tarvita.

Työryhmä esittämä henkilöstörakenteen muuttamissuunta ei Kouvolan hallinto-oikeuden arvion mukaan nopeuta asioiden käsittelyä. Harkitsematon henkilöstörakenteen muuttaminen saattaa johtaa asioiden käsittelyn pidentymiseen.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että mietinnössä esitetty periaateratkaisu, jonka mukaan tästä lähtien avoimeksi tulevaa hallinto-oikeussihteerin virkaa ei täytetä ennen kuin tapauskohtaisesti ensin selvitetään, voidaanko virka lakkauttaa ja peruuttaa tuomarin tai kansliahenkilökuntaan kuuluvan virka, on perusteltu päänavaus kohti henkilöstöryhmien välistä tehokasta ja kustannuksia säästävää työnjakoa.

Henkilöstörakenteen kehittämisehdotus pitäisi pitää erillään tulevasta tuomarikoulutussysteemistä. Kumpikin uudistus on perusteltu ja merkittävä. Kahden näin suuren uudistuksen toteuttaminen yhtä aikaa kustannusvaikutuksiltaan neutraalisti saattaa kuitenkin aiheuttaa yhteisvaikutukseltaan yllätyksiä hallinto-oikeustasolla.

Työryhmän esittämistä vaihtoehtoista Kuopion hallinto-oikeus pitää parhaana vaihtoehtona sitä, että hallinto-oikeuksien kokonaishenkilöstömäärä pysyisi nykyisellään.

Henkilöstörakenteen muutosprosessin aikana on syytä pitää mielessä mietinnössä esille tuodut lähtökohdat eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeiset, tuomioistuintoimintaa koskevat periaatteet ja oikeusturvanäkökohdat. Uudistuksen onnistumisen kannalta on merkittävä asia, että työryhmän kuulemat henkilöstöjärjestöt ja tuomioistuinten henkilökunta suhtautuu myönteisesti henkilöstörakenteen kehittämiseen. Tietotekniikan kehitys antaa mahdollisuuden siihen, että tulevaisuudessa lainkäyttöhenkilökunta voi keskittyä perustehtävänsä eli lainkäyttöön, kun vastaavasti kansliahenkilökunta opastetaan valmistelemaan päätösten resittejä ja muuta teknillisluonteista työtä. Tässä on kysymyksessä henkilöstöryhmien välisestä tehokkaasta ja kustannuksia säästävästä työnjaosta.

Työryhmän mietinnössä ei ole tarkemmin arvioitu, missä järjestyksessä uusia tuomarin ja kansliahenkilökunnan virkoja kannattaa perustaa. Tämä valintaongelma ratkennee myöhemmän suunnittelun yhteydessä.

Työryhmän mietinnössä esitetyn henkilöstörakenteen kehittämisen toteutuminen riippuu monesta ei-ennustettavasta tekijästä. Tuomareiden eläkkeelle siirtymistä ei voida laskea tarkoin etukäteen. Tuomarikoulutettavien antaman työpanoksen määrää ja heidän ohjaamisensa vaatima lisätyötä ei tässä vaiheessa tiedetä. Kansliahenkilökunnalta myös edellytetään uusia valmiuksia koulututtavia uusiin tehtäviin. Hallinto-oikeuksille tulee mahdollisesti uusia tehtäviä. Mikäli tuomarin virkaan valitaan toisesta hallinto-oikeudesta virkaa hakenut, ei uutta virkaa voidakaan perustaa suunniteltuun tuomioistuimeen. Näiden ei-ennustettavien tilanteiden vuoksi ministeriöllä kuitenkin tulisi olla jatkuva valmius asettaa hallinto-oikeuksille tarvittaessa lisäresursseja.

Kuopion hallinto-oikeus viittaa mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, ettei henkilöstörakenteen uudistamisessa työryhmän esittämien perusteiden voida kaikissa olosuhteissa taata kaikkien määrääjäksi otettujen viransijaisten palvelussuhteen säilymistä. Hallinto-oikeus toivoo kuitenkin, että tavoitteeksi tulisi ottaa myös heidän pitämisenä hallinto-oikeuksien palveluksessa, koska määräaikaikaiselle henkilöstölle näyttäisi olevan jatkuvasti tarvetta. Mikäli kokeneille hallinto-oikeussihteereille tarjoutuisi mahdollisuus saada tuomarin virka entistä nopeammin, se lisäisi heidän työmotivaatiotaan ja vähentäisi heidän halukkuuttaan hakeutua pois hallinto-oikeuksista.

Oulun hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdottama juridisen koulutuksen saaneen henkilökunnan määrän väheneminen johtaa hallinto-oikeuksien vuosittain antamien päätösten määrän laskuun. Kansliahenkilökunnan käyttämistä päätöksen kirjoittamistyössä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tuomari joutuisi kuitenkin käymään läpi toimistosihteerin kertaalleen jo tutkimat asiakirjat, tekemään niihin tarpeelliseksi katsomansa korjaukset ja jopa kirjoittamaan tekstin uudelleen. Lisäksi tällainen tehtävien siirto kansliahenkilökunnalle on lisäksi välittömyysperiaatteen vastaista. Notaareille jo nyt kuuluvia esittelytehtäviä ei myöskään saa siirtää heiltä pois.

Oulun hallinto-oikeus ei näe tekniikan kehittymistäkään perusteeksi kansliahenkilökunnan lisäämiselle. Nykyisillä tuomareilla ja varsinkin hallinto-oikeussihteereillä on entistä paremmat valmiuden hallita ja käyttää hyväkseen tietotekniikkaa ja muita teknisiä apuvälineitä, minkä vuoksi sähköisesti tuomioistuimeen saapuvien asiakirjojen hyödyntäminen päätösluonnoksen ja muistion laatimisessa onnistuu heiltä nopeasti ja vaivatta ilman, että tähän työvaiheeseen tarvitaan toimistosihtheerin apua.

Työryhmän mietinnöstä ei käy ilmi, mitä henkilöstörakenteen kehittäminen suunnitellulla tavalla eri hallinto-oikeuksien kohdalla tarkoittaa. Näin ei etukäteen voida arvioida suunnitellun kehityshankkeen etenemistä kussakin hallinto-oikeudessa.

Uuteen tuomaripainotteisempaan järjestelmään siirtyminen edellyttää nykyisten hallinto-oikeussihteerien aseman turvaamista. Työn mielekkyyden kannalta on tärkeää, etteivät he jää pelkästään avustavan lakimiehen asemaan vaan että he saavat valmisteltavakseen ja esiteltäväkseen riittävän vaikeita juttuja. Notaarien asemaan on jatkossa kiinnitettävä huomiota.

Oulun hallinto-oikeus katsoo, että kaikista kehitys- ja uudistushankkeista pitäisi laatia yhteenveto, jotta olisi helpompi muodostaa kuva siitä, mitä suunnitellut uudistukset tuovat tullessaan.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mielestä hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta tulee kehittää tuomaripainotteisuutta lisäämällä. Hallinto-oikeus on kuitenkin huolissaan työryhmän esittämän 30 lakimiesviran vähenemisestä hallinto-oikeuksista ja 10 viran muuttamisesta tuomarinkoulutuksen edellyttämiksi harjoittelijoiden viroiksi. Harjoittelijoiden työpanos ei vastaa esittelijöiden työpanosta ja heidän jatkuva opastaminen vie muun henkilökunnan työaika. Rovaniemen hallinto-oikeus epäilee, ettei hallinto-oikeuksissa voida kirjallisesta menettelystä johtuen käyttää kansliahenkilökunnan apua lainkäyttötyössä yhtä laajalti kuin käräjäoikeuksissa. Hallinto-oikeus näkee asiassa myös olevan ristiriitaa tavoiteltavan tuomaripainotteisuuden kanssa, jos valmistelua ja jopa esittelyä siirrettäisiin oikeudellisen koulutuksen saaneilta esittelijöiltä kansliahenkilökunnalle. Lausunnon mukaan kokoonpanossa kolmantena jäsenenä toimimisen vähentämisellä ja sillä, että esittelyn suorittaa kokeneen esittelijän asemesta tuomari, ei voi olla kovin merkittävää vaikutusta tuomareiden työmäärään.

Rovaniemen hallinto-oikeuden käsityksen mukaan henkilöstörakenteen muutos vaatii lisäkustannuksia. Oikeudellisen koulutuksen saaneen henkilökunnan väheneminen tulee näkymään varsin nopeasti ratkaisujen määrän alenemisena. Lopuksi Rovaniemen hallinto-oikeus on vielä huolissa siitä, että hallinto-oikeuksille saattaisi aiheutua rekrytointiongelmia, mikäli hallinto-oikeuksissa luovuttaisiin esittelijöistä.

Turun hallinto-oikeuden mielestä työryhmän mietinnön päälinjaus eli henkilöstörakenteen kehittäminen nykyistä tuomaripainotteisempaan suuntaan vastaa hallinto-oikeuden näkemystä. Päätösten aikaansaaminen kolmen juristin työpanoksen voimin nykyiseen neljään verrattuna tehostaa toimintaa selvästi. Myös kansliahenkilökunnan määrän ja toimenkuvien tarkastelu on paikallaan.

On hyvä vahvistaa periaatetasolla pidemmän aikavälin tavoitetila. Toteuttaminen ei saa olla kaavamaisista, vaan olosuhteiden muutosten edellyttämä joustavuus on säilytettävä. Odotettavissa olevia ja vielä ennustamattomia muuttajia on niin paljon, että kussakin toteuttamistilanteessa on tarpeen analysoida tarkasti kokonaistilannetta. Hallinto-oikeuden vielä poikkeavat toisistaan sekä henkilöstö- että asiarakenteeltaan varsin huomattavasti.

Turun hallinto-oikeus näkee mahdollisena lisätä valmistelu- ja esittelytyötä tekevien tuomareiden määrää esittelijöiden virkoja lakkauttamalla. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että esittelijän nykyisistä tehtävistä tuomarin tehtäviksi siirtyvät vain sellaiset osat, joissa tarvitaan juridista ammattitaitoa. Sen sijaan esimerkiksi suorien asiakaskontaktien luominen tuomarin ja asiakkaan kesken kirjallisessa prosessissa ei ole asianosasten tasapuolisen kohtelun kannalta tarkoituksenmukaista.

Työryhmän esittämää tavoitetta henkilöstörakenteeksi, jossa esittelijöiden suhdeluku tuomareihin olisi 0,42 ja kansliahenkilökunnan suhdeluku lainkäyttöhenkilökuntaan 0,69, hallinto-oikeus pitää jossain määrin liikaa kansliahenkilöstöön painottavana. Toisin kuin käräjäoikeudessa hallinto-oikeudessa ei ole tarkoituksenmukaista tavoitella jokaiselle valmistelevalle lakimiehelle omaa kärjäsihteeriä. Hallinto-oikeuksille siirretään ensiasteen päätöksentekoa KHO:sta entistä monimutkaisemmissa ja yksilöllisemmissä asioissa. Niiden ratkaiseminen on ensi sijassa riippuvaista käytettävissä olevasta lakimiestyövoimasta. Riittävä kansliahenkilökunnan määrä olisi noin 0,6 eli yksi lainkäyttötehtäviin erikoistunut kansliahenkilökuntaan kuuluva kahta valmistelevaa lakimiestä kohti.

Turun hallinto-oikeudessa on kansliahenkilöstön määrän suhde lainkäyttöhenkilöstöön maan korkein eli 0,53. Pääseminen tavoiteltuun suhdelukuun eli 0,6 voisi toteutua perustamalla vain yksi kansliahenkilökuntaan kuuluvan virka. Samalla voitaisiin muuttaa kuuden esittelijän virat kolmeksi tuomarin viraksi ja yhdeksi tuomarikoulutettavan lakimiehen viraksi. Nykyisistä, muihin kuin lainkäyttötehtäviin käytettävästä yhdeksästä kansliahenkilökunnan henkilötyövuodesta voidaan 1-2 siirtää lainkäyttöön kansliahenkilöstön tehtäviä uudelleen järjestelemällä. Turun hallinto-oikeuden mielestä tämä näyttäisi olevan mahdollista tulevan kymmenen vuoden aikana.

Hallinto-oikeus arvelee, että työryhmän esittämän vaihtoehto c:n mukaisessa muutoksessa pystyttäisiin itse asiassa perustamaan 30 tuomarin viran ja 10 tuomariharjoittelijan viran lisäksi vielä 10 toimistohenkilökuntaan kuuluvan virkaa eli toisin kuin työryhmä on arvioinut. Näin ollen virkoja vähenisi vain 10 eikä työryhmän esittämää 20 virkaa. Turun hallinto-oikeus asettuikin edellä mainitsemillaan perusteilla kannattamaan vaihtoehto c:n toteuttamista.

Vielä Turun hallinto-oikeus toteaa, että virkarakenteen muutoksen onnistuminen edellyttää, että myös ja erityisesti nykyinen kansliahenkilöstö saadaan motivoituneena ja entistä osaavampana mukaan toteutukseen. Kansliahenkilöstölle on järjestettävä suunnitelmallinen koulutus lainkäyttösihteerin tehtäviin vastaavalla tavalla kuin kärjäsihteereille kärjäoikeusudistuksen yhteydessä.

Lopuksi hallinto-oikeuden mielestä henkilöstörakenteen muuttamiseen liittyy myös täysistunnon aseman uudelleen arvioiminen määräaikaisten tuomarien nimittämisessä. Tuomarien määrän kasvaessa olisi parempi siirtää nimittäminen joko ylituomarin tai johtoryhmän tehtäviin.

Vaasan hallinto-oikeus näkee lainkäyttöhenkilökunnan rakenteen muuttamisen tuomaripainotteisemmaksi vastaavan nykyajan käsitystä tuomarin työstä. Tuomaripainotteinen toiminta vahvistaa välittömyysperiaatetta ja keskittämisperiaatetta. Asian valmistelua ei ole syytä nykyiseen tapaan jyrkästi erottaa varsinaisesta ratkaisutoiminnasta, vaan se on nähtävä tuomarin työn olennaisena osana. On suotavaa, että tuomarit osallistuisivat entistä aktiivisemmin sekä asian valmisteluun että perusteluiden kirjoittamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa osittaista siirtymistä jäsenesittelyyn.

Lainkäytön painopisteen siirto hallinto-oikeussihteerien viroista tuomarien virkoihin vähentää yksittäisen asian valmisteluun ja ratkaisemiseen sidottavan työvoiman määrää esittelijän toimiessa ratkaisuun osallistuvana tuomarina ja tehostaa näin lainkäyttöhenkilökunnan käyttöä. Virkarakennetta kehitettäessä tuomarin virkoja tulee lisätä esitettyä olennaisesti enemmän.

Vaasan hallinto-oikeus ei pidä työryhmän esitystä onnistuneena sikäli, kuin siinä kaavaillaan kansliahenkilökunnan lisäämistä samalla, kun hallinto-oikeussihteerien virkoja lakkautettaisiin. Vaarana on, että ratkaisuvaiheessa jouduttaisiin käsittely keskeyttämään valmistelussa havaitsematta jääneiden, oikeudellista asiantuntemusta ja kokemusta edellyttävien seikkojen vuoksi. Ongelmien havaitseminen valmistelun alussa on ensisijaisen tärkeää myös oikean materiaalsen lopputuloksen kannalta. Mikäli kansliahenkilökunnan työn vaatavuus kasvaa, tulee heidän palkkaustaan tarkistaa ja siitä aiheutuu lisää kustannuksia. Tätä työryhmä ei ole riittävästi ottanut huomioon.

Edelleen Vaasan hallinto-oikeus arvioi, että seuraavan 10 vuoden aikana hallinto-oikeuksiin ei pystyttäisi ottamaan uusia hallinto-oikeussihteereitä. Tämän seurauksena hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilökunnan ikärakenne painottuisi entistä enemmän vanhempiin ikäluokkiin.

Tuomarikoulutuksen toteutuminen tulisi toteuttaa siihen erikseen osoitettavilla määrärahoilla. Muuten se johtaisi hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen merkittävään pidentymiseen.

Korkein hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan, että tuomarien suhteellisen osuuden kasvattaminen hallinto-oikeuksien henkilöstöstä saattaisi osaltaan avata tuomarin uraa myös hallinto-oikeuksien ulkopuolella työskenteleville juristeille.

Hallinto-oikeustuomarin virkojen lukumäärän kasvattaminen todennäköisesti parantaisi mahdollisuuksia suhteuttaa henkilöstöresurssit saapuvien lainkäyttöasioiden määriin hallinto-oikeuksittain, ottaen tietenkin huomioon hallinto-oikeuksien erilaiset asiarakenteet. Uusi tuomarinvirka voitaisiin perustaa sellaiseen hallinto-oikeuteen, joka on aliresursoitu. Uusien tuomarinvirkojen perustamisessa tuleekin tarkastella alueellisten hallinto-oikeuksien järjestelmää kokonaisuutena, jonka tavoitteena on antaa yksityishenkilöille ja yhteisöille mahdollisimman hyvä ja tehokas oikeussuoja jo ensimmäisessä hallintotuomioistuinnasteessa. Tällaiselle yhteisen kokonaisnäkemyksen luomiselle voisivat toimia foorumina päällikkötuomarikokoukset. Hallintolainkäytön alalla toimivien tuomioistuinten päällikkötuomarien kokousten tarpeellisuutta arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden presidentin 13.2.2004 asettamassa projektissa, jossa selvitetään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla.

Toisaalta on tärkeää lisätä hallinto-oikeuksien itsenäisyyttä ja vapautta hallinto-oikeussihteerien sekä notaarien ja muiden kansliahenkilöstöön kuuluvien työntekijöiden palkkaamisessa kunkin hallinto-oikeuden tarpeiden mukaisesti. Samalla tavoin on tärkeää varmistaa hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta vastaavan ylituomarin mahdollisuudet muokata johtamansa tuomioistuimen työmenetelmiä sellaiseksi, että nekin hallinto-oikeustuomarit, jotka vastaavat lainkäyttöasioiden valmistelusta ja esittelystä, voivat tarpeen mukaan delegoida valmistelutehtäviä kansliahenkilökuntaan kuuluville työntekijöille.

Työryhmän mietinnössä painottuu sinänsä tärkeä henkilöstöpoliittinen näkökulma. Tuomarinvirkojen määrän lisääminen hallinto-oikeuksissa saataisi lisätä nykyisten hallinto-oikeussihteerien työmotivaatiota entisestään. Toisaalta henkilön pitkäkään kokemus esittelijän

virassa ei muodosta hänelle moraalista, saati sitten tosiasiallista oikeutta tuomarinvirkaan. Tuomariksi on aina voitava valita hakijoista pätevin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tehty periaateratkaisua siitä, että hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntimenettelyssä luovuttaisiin esittelyjärjestelmästä. Periaateratkaisua ei ole tehty myöskään siitä, että hallinto-oikeuksissa kollegiossa jäsenenä toimivan hallinto-oikeustuomarin tulisi nykyistä useammin vastata lainkäyttöasian valmistelusta ja esittelystä. Tällaisia uudistuksia on selvitettävä huolellisesti. Selvitystyössä tulee kiinnittää huomiota siihen, että asioiden käsittely on hallittua ja oikeusturvanäkökohtien mukaista.

Työryhmän ehdotus kuudenkymmenen hallinto-oikeussihteerinviran lakkauttamisesta hallinto-oikeuksissa on tosiasiallisesti kannanotto, jonka mukaan hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntimenettely pitäisi siirtyä kohti päätöksentekomenetelmää, jossa hallinto-oikeustuomarit eli kollegion jäsenet selvästi nykyistä useammin valmistelisivat ja esittelisivät lainkäyttöasiat. Mietinnön perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista ottaa kantaa siihen, edellyttäisivätkö hallintolainkäyttöjärjestelmän toimivuus ja laadukkaan oikeussuojan tuottaminen sitä, että alueellisissa hallinto-oikeuksissa tulisi siirtyä päätöksentekojärjestelmään, jossa tuomarit nykyistä enemmän valmistelisivat ja esittelisivät lainkäyttöasioita. Vasta kun sellaisesta hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntimenettelyn mahdollisesta muuttamisesta on tehty selvitys, voidaan arvioida, miten hallinto-oikeuksien käytössä olevat resurssit tulisi muuttuneessa tilanteessa allokoida ja miten hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta tulisi kehittää.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on lausunnossaan todennut suosittaneensa, että henkilöstörakenteen kehittämissuunnitelmat tehdään henkilöstösuunnitelmien pohjalta, joissa lähtökohtana ovat organisaation strategiat ja toiminta. Henkilöstösuunnitelmissa painopiste tulisi olla tulevaisuuden toiminnan vaateissa, ottaen huomioon asiakkaiden tarpeet sekä toiminnan vaikuttavuus-, laatu-, taloudellisuus- ja tuottavuusvaateet.

Valtionhallinnossa tulee yleisesti otettavaksi huomioon tuottavuuden toimenpideohjelma ja sen pohjalta nousevat organisatoriset, toiminnalliset ja teknologiset kehittämistarpeet. Tässä yhteydessä tulee harkita, miten toiminta on organisoitu ja prosessoitu sekä miten henkilöstön osaamisesta, kehittämisestä, motivaatiosta ja työhyvinvoinnista sekä henkilöstörakenteesta pidetään huolta. Samalla on arvioitava, miten uusinta tieto- informaatioteknologiaa hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto katsoo, että pyrkimys lisätä tuomareita suhteessa esittelijöiden määrään on linjassa sen näkemyksen kanssa, että keskittyminen viraston ydintehtäviin ja voimavarojen suuntaaminen viraston varsinaiseen toimintaan edistää tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä. Tuottavuustavoitteiden kannalta mietinnössä on myönteistä myös ehdotus tuomareiden roolin korostaminen asioiden valmisteluvaiheessa. Vaikka valmistelu vie enemmän tuomareiden aikaa, on perusteltua odottaa, että tuomarin aktiivisempi osallistuminen valmisteluun vaikuttaa myönteisesti myös lopputuloksen laatuun.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että henkilöstörakenteen kehittäminen pyritään toteuttamaan kustannusneutraalisti. Jatkossa tulisi myös arvioida mahdollisuudet toiminnan tehostamisen johdosta vapautuvien resurssien uudelleenkohdentamiseen. Koska tuomarin virkojen perustaminen (tai lakkauttaminen) edellyttää erittelyä talousarvioissa, on arviointi luontevaa tehdä työryhmän ehdotuksen mukaisesti vuosittain keskitetysti.

Työryhmä on pitänyt kehittämishankkeen yhtenä reunaehtona sitä, että nykyisen henkilöstön virkaurakehitystä tulisi parantaa. Henkilöstöosaston tavoitteena on entistä enemmän pyrkiä siihen, että valtiotyönantaja on työnantajana houkutteleva. Houkuttelevuuteen vaikuttaa keskeisesti se, että työnantajalla on tarjota henkilöstölleen mielekkäitä tehtäviä ja virkaurakehitysmahdollisuuksia. Henkilöstöosasto pitää myönteisenä kehityksenä tuomioistuimissa sitä, että henkilöstön mahdollisuudet urakehitykseen paranevat. Puitteet tehtävien uudelleen järjestämiselle tulevat kuitenkin viraston ydintehtävien mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta suorittamisesta.

Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry / Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJF rf (jäljempänä OHK ry) katsoo lausunnossaan, että työryhmän esitykset, arvioinnit ja lopputulos ovat kokonaisuutena kansliahenkilökunnan osalta tarkoituksenmukaisia ja toteutettavissa olevia. Työnkuvan laajentaminen lisää henkilöstön motivoitumista ja parempaa sitoutumista työhönsä. Onnistuneen rakennemuutos edellyttää riittävää ja oikein mitoitettua koulutusta ja työhönohjausta. Koulutusta tulee järjestää valtakunnallisesti mutta myös kunkin tuomioistuimen omana tuottamana. Valtakunnallisella koulutuksella voidaan pyrkiä yhtenäistämään tuomioistuinten työtapoja ja päämääriä. Tuomioistuinkohtaisella koulutuksella voisi pyrkiä vahvistamaan sisäistä yhteenkuuluvuutta ja tavoitteiden toteutumista. Kansliahenkilökunnan osalta henkilöstörakenteen kehittämisessä on kyse töiden tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä kokonaisuutta ajatellen. Vastuun kasvun myötä syntyy oikeutettuja odotuksia paremmasta palkkakehityksestä.

OHK ry pitää työryhmän esittämää vaihtoehto A:ta hyvänä. Se mahdollistaisi kahdelle tuomarille yhden sihteerin. Isoimmissa ja vaikeimmissa asioissa voisi kuitenkin olla tarpeen, että tuomarilla olisi oma sihteeri apunaan. Tuomarin työn tulisi painottua enemmän varsinaiseen tuomitsemistoimintaan. Kokenut ja riittävän ohjauksen saanut kansliahenkilökunta olisi merkittävä tuki asiakirjaprosessin läpiviemisessä.

OHK ry:n käsityksen mukaan tarvittavat muutokset työnkuvissa voidaan jo nyt toteuttaa olemassa olevan henkilökunnan kanssa henkilöstön keskuudessa tehdyn halukkuutta ja kyvykkyyttä koskevan kartoituksen jälkeen.

Hallinto-oikeustuomarit ry on lausunnossaan viitannut esittäneensä oikeusministeriölle jo aiemmin tuomarikoulutusryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että ministeriössä ryhdyttäisiin hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittämiseen siten, että osa esittelijöiden viroista muutetaan tuomarien viroiksi. Virkarakenteen tämänsuuntainen muuttaminen nopeuttaisi esittelijöiden mahdollisuutta saada tuomarin virka ja vahvistaisi tuomarin roolia asioiden valmistelussa ja päätöksentekoprosessissa. Yhdistys toteaa, että työryhmän esittämä peruslinjaus esittelijöiden virkojen muuttamisesta tuomarin ja kansliahenkilökunnan viroiksi on oikeansuuntainen ja lähtökohtaisesti kannatettava. Tuomarien määrän lisäämistä puoltaa oikeusministeriössä valmisteilla oleva ehdotus hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämisestä.

Useimmissa hallinto-oikeuksissa on esittelijöitä niin paljon, että tuomarien tehtäväksi on jäänyt vain asioiden ratkaiseminen esittelystä. Nuoremmilla tuomareilla voi olla myös muita tehtäviä. Tuomareiden valmisteluvastuun lisääminen vaatii työn uudelleen organisointia asioiden kaikissa käsittelyvaiheissa. Toiminnan kehittämistyöhön tulisi ryhtyä mahdollisimman pikaisesti. Sen tulisi tapahtua mahdollisimman pikaisesti kaikkien hallinto-oikeuksien ja oikeusministeriön yhteistyönä.

Yhdistys yhtyy työryhmän näkemykseen siinä, että henkilöstörakenteen kehittämisestä tulee päättää tässä vaiheessa vain periaatetasolla. Yhdistys pitää kuitenkin tärkeänä, että kehittämistä ei jätetä pelkästään sen varaan, miten kussakin hallinto-oikeudessa sattuu vapautumaan esittelijöiden

virkoja. Yhdistys näkee huolta siitä, että käsittelyajat ovat hallinto-oikeuksissa pidentyneet selvästi kuluneen viimeisen viiden vuoden aikana. Kehittämisen tulee olla suunnitelmallista ja oikeusministeriön tulee työryhmän ehdotuksen toteuttamisen lisäksi perustaa enemmän tuomarien virkoja ja huolehtia siitä, etteivät virkarakenteet eri hallinto-oikeuksissa muodostu keskenään liian erilaisiksi.

Lakkautettavat hallinto-oikeussihteerien virat tulee ehdottomasti kohdistua vain palkkaluokan T 8 virkoihin. Hallinto-oikeuksissa työskentelee tällä hetkellä kymmeniä hallinto-oikeussihteereitä, jotka ovat pitkään olleet määräaikaisessa virkasuhteessa. Tämä on johtunut siitä, että hallinto-oikeuksissa on lukuisia määräaikaisia hallinto-oikeustuomarien virkoja, joita hoitaa poikkeuksetta palkkaluokan T 9 hallinto-oikeussihteeri. Mikäli nämä määräaikaiset virat lakkautettaisiin ja niiden sijaan perustettaisiin vakinaiset tuomarin virat, voisi näille vuosia määräaikaisina toimineille hallinto-oikeussihteereille tulla mahdollisuus hakea vakinainen hallinto-oikeussihteerin virka. Vasta tämän jälkeen voitaisiin vakavasti harkita esittelijöiden virkojen lakkauttamiseen ryhtymistä. Määräaikaisten tuomareiden virkojen vakinaistamisesta ei aiheutuisi lisäkustannuksia nykyiseen tilanteeseen nähden.

Yhdistys edellyttää, että myös hallinto-oikeuksiin tulee perustaa palkkaluokan T 10 virkoja kuten hovioikeuksiin ja vakuutus oikeuteen on jo tehty. Tätä ei tule kytkeä ratkaisukokoonpanojen mahdolliseen keventämiseen.

Edelleen Hallinto-oikeustuomarit ry toteaa, että kaikissa hallinto-oikeuksissa on parhaillaan lukuisia hyvin kokeneita, jo tuomarinkelpoisuuden saavuttaneita esittelijöitä, jotka eivät tule vuosiin saamaan tuomarin virkaa. Kokeneiden esittelijöiden työmotivaation lisäämiseksi ja lainkäyttötoiminnan tehostamiseksi yhdistys pitää perusteltuna sellaista siirtymäkauden ratkaisua, jonka mukaan hallinto-oikeussihteerit voisivat tietyin edellytyksin toimia esittelemissään asioissa tuomareina. Heille tulisi tällöin maksaa erityinen korvaus tuomioistuimen jäsenenä toimimisesta.

Yhdistys pitää välttämättömänä, että myös tuomaripainotteisemmassa päätöksentekojärjestelmässä esittelijät saavat vaativia ja jopa erityisosaamista vaativia työtehtäviä. Monipuoliset ja juridisesti haastavat työtehtävät mahdollistavat sen, että hallinto-oikeuden esittelijänä toimiminen on joko erityisen tuomarikoulutuksen tai muutoin hankitun monipuolisen työkokemuksen ohella tulevaisuudessakin hyvää meriittiä pätevoidyttäessä tuomarin ammattiin.

Tuomariunioni ry on ilmoittanut, ettei se anna mietinnöstä omaa lausuntoaan, vaan viittaa jäsenjärjestönsä, Hallinto-oikeustuomarit ry:n lausuntoon.