

*Esittelijöiden virkarakenteen ja virka-  
aseman kehittäminen korkeimmassa  
oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-  
oikeudessa*

*Esittelijöiden virkarakenteen ja virka-  
aseman kehittäminen korkeimmassa  
oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-  
oikeudessa*

ISSN 1458-6436  
ISBN 978-952-466-592-6 (nid.)  
ISBN 978-952-466-593-3 (PDF)  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
31.5.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
pj Riitta Suhonen siht. Anna-Liisa Hyvärinen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 31.10.2006	
Julkaisun nimi Esittelijöiden virkarakenteen ja virka-aseman kehittäminen korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Työryhmä on selvittänyt korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta ja nimikkeitä sekä korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaaisuuden tarvetta ja laajuutta. Työryhmä on käsitellyt myös korkeimman oikeuden esittelijöiden virkamiesoikeudellista asemaa.</p> <p>Työryhmä ehdottaa korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan tarpeiden turvaamiseksi ja vuorovaikutuksen lisäämiseksi korkeimman oikeuden ja alempien oikeuksien ja muidenkin oikeudenhoitoon osallistuvien tahojen kanssa sekä tuomareiden ja muiden oikeudenhoidon piirissä työskentelevien kouluttautumisen ja pätevöitymismahdollisuuksien lisäämiseksi esittelijänvirkojen muuttamista nykyistä laajemmin määräajaksi täytettäviksi. Nämä määräajaksi täytettävät virat olisivat esittelijäneuvoksen virkoja. Esittelijänvirkojen virkarakenne muuttuisi siirtymäajan kuluessa siten, että korkeimmassa oikeudessa olisi esittelijäneuvoksen virkoja, joista suurin osa olisi uudistuksen toteuduttua määräajaksi täytettäviä virkoja ja osa vakinaisia virkoja, ja oikeussihteerin vakinaisia virkoja.</p> <p>Korkeimman hallinto-oikeuden osalta työryhmä ehdottaa esittelijänvirkojen virkarakenteen ja nimikkeiden muuttamista siten, että vanhemman hallintosihteerin virat muutettaisiin esittelijäneuvoksen viroiksi ja hallintosihteerin viran nimike muutettaisiin oikeussihteeriksi.</p> <p>Esittelijöiden tuomariin rinnastettavaan asemaan ei tässä vaiheessa ehdoteta muutoksia.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, työryhmät			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 42/129/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:22		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-592-6 (nid.) 978-952-466-593-3 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 31.10.2006 työryhmän kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta sekä selvittämään esittelijöiden virka-aseman luonnetta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli

selkeyttää korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen palkka- ja virkarakenne ja nimikkeistö sekä selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden virkojen määräaikaaisuuden tarve sekä laajuus. Työryhmän tuli myös selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden “tuomaristatuksen” tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen heidän työtehtävänsä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin oikeusneuvos Riitta Suhonen korkeimmasta oikeudesta sekä jäseniksi ylijohtaja Kari Kiesiläinen oikeusministeriöstä ja kansliapäällikkö Sakari Vanhala korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Työryhmän sihteerinä toimi esittelijäneuvos Anna-Liisa Hyvärinen.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä, Korkeimpien oikeuksien virkamiehet r.y:tä, Suomen tuomariliitto r.y:tä, Suomen Lakimiesliitto r.y:tä ja Suomen Asianajajaliittoa sekä professori Olli Mäenpäättä ja professori Juha Lappalaista.

Oikeusministeriö pidensi alunperin 31 maaliskuuta 2007 päättymään asetettua määräaika 31 toukokuuta 2007 asti.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2007

Riitta Suhonen

Kari Kiesiläinen

Sakari Vanhala

Anna-Liisa Hyvärinen

## SISÄLLYS

I TOIMEKSIANTO SEKÄ KORKEIMMAN OIKEUDEN JA KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN KANNANOTOT	3
II KORKEIMMAN OIKEUDEN ESITTELIJÄT	4
1. Työryhmän työn lähtökohdat	4
1.1. Korkeimman oikeuden asema prejudikaattituomioistuimena	4
1.2. Esittelijän tehtävät korkeimmassa oikeudessa	5
2. Kansainvälinen vertailu	6
2.1. Ruotsi	6
2.2. Norja	6
2.3. Tanska	7
2.4. Saksa	7
2.5. Ranska	8
2.6. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin	8
3. Esittelijänvirkojen palkka- ja virkarakenne sekä nimikkeet	10
3.1. Nykytila	10
3.2. Vaihtoehdot	11
3.2.1. Nykyisen järjestelmän säilyttäminen	11
3.2.2. Kaksiportainen virka- ja palkkarakenne	11
4. Korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaisuus	13
4.1. Nykytila	13
4.2. Korkeimman oikeuden tehtävät ja esittelijänvirkojen määräaikaisuus	13
4.3. Esittelijänvirkojen määräaikaisuuden edellytyksistä	16
4.4. Kaikkien esittelijänvirkojen määräaikaistaminen	17
4.5. Työryhmän kannanotto	18
5. Korkeimman oikeuden esittelijöiden virkamiesoikeudellinen asema	19
5.1. Nykytila	19
5.2. Nykytilan arviointi ja työryhmän kannanotot	20
III KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN ESITTELIJÄT	21
1. Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötehtävistä ja esittelijän tehtävistä	21
2. Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenne sekä virkanimikkeet	24
2.1. Nykytila ja nykytilan arviointi	24
2.2. Työryhmän kannanotot	24
3. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaisuus ja esittelijöiden virkamiesoikeudellinen asema	26

IV ESITYKSEN VAIKUTUKSET 28

V LOPUKSI 30

Liite I: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Liite II: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta



## **I TOIMEKSIANTO SEKÄ KORKEIMMAN OIKEUDEN JA KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN KANNANOTOT**

Vuoden 2007 valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä oikeusministeriö pyysi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa kaavailuun, jossa vanhempien oikeussihteereiden ja vanhempien hallintosihteereiden virat olisi muutettu T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen viroiksi. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tämä olisi sisältänyt myös hallintosihteerin nimikkeen muuttamisen oikeussihteeriksi.

Korkein oikeus ilmoitti katsovansa, että korkeimman oikeuden esittelijän tehtävien tulisi muuttua määräaikaisesti täytettäviksi. Määräaikaisia virkoja perusteltiin sillä, että näin saadaan turvattua tehtävien vaatimuksia vastaava esittelijäkunta ja urakierto sekä luodaan perusta terveelle henkilöstöpolitiikalle. Tuolloin kaavailun virkanimikkeiden ja palkkauksen muutoksen osalta korkein oikeus esitti kantanaan, että muutos tuli toteuttaa siten, että sitä mukaa kuin nykyiset pysyvästi täytetyt virat vapautuvat, kaikki vanhemman oikeussihteerin virat muutetaan määräaikaisesti täytettäviksi T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen viroiksi ja vastaavasti nykyiset T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen virat muutetaan vapautuessaan määräaikaisesti täytettäviksi.

Korkein hallinto-oikeus kannatti vanhempien hallintosihteereiden virkojen muuttamista esittelijäneuvoksen viroiksi ja hallintosihteerin viran nimikkeen muuttamista oikeussihteeriksi. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei virkojen määräaikaistamiseen ollut tarvetta.

Oikeusministeriö asetti 31.10.2006 työryhmän kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta sekä selvittämään esittelijöiden virka-aseman luonnetta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli selkeyttää korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen palkka- ja virkarakenne ja nimikkeistö sekä selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden virkojen määräaikaisuuden tarve sekä laajuus. Työryhmän tuli myös selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden "tuomaristatuksen" tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen heidän työ- tehtävänsä.

## II KORKEIMMAN OIKEUDEN ESITTELIJÄT

### 1. Työryhmän työn lähtökohdat

#### 1.1. Korkeimman oikeuden asema prejudikaattituomioistuimena

Muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskeva oikeudenkäymiskaaren 30 luku uudistettiin vuoden 1980 alusta voimaantulleella lailla. Tuolloin korkeimmasta oikeudesta tuli prejudikaattituomioistuin, joka ottaa käsiteltäväkseen asioita ja julkaisee ratkaisunsa, kun sillä on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissakin tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi.

Korkeimman oikeuden ja muiden yleisten tuomioistuinten toimintaympäristö on viime aikoina jatkuvasti muuttunut. Säädösten määrä on lisääntynyt ja tuomioistuimet ovat saaneet ja saavat uudenlaisia asioita ratkaistavikseen. Perinteisten oikeuslähteiden rinnalle on tullut uusia ylikansallisia oikeuslähteitä. Avoimien ja harkintavaltaa tuomioistuimille jättävien normien lisääntyminen on myös lisännyt yleisten oikeusperiaatteiden merkitystä. Korkeimman oikeuden tehtävänä prejudikaattituomioistuimena on ennakkopäätösten antaminen aukollisissa ja tulkinnallisissa lainsoveltamistilanteissa. Asiat, joissa korkein oikeus antaa prejudikaatteja, ovat yhä monimutkaisempia ja moniulotteisempia. Tehtävien sisältö ja vaativuus ovat edelleen muuttuneet siitä, kun korkeimmasta oikeudesta tuli vuonna 1980 prejudikaattituomioistuin. Ei ole perustetta muuhun arvioon kuin että tämä kehitys tulee edelleen jatkumaan.

Prejudikaattituomioistuimena korkeimman oikeuden tehtävät poikkeavat muiden yleisten tuomioistuinten tehtävistä. Tämä asettaa korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilökunnan osaamiselle erilaiset vaatimukset kuin muissa tuomioistuimissa. Asema ja tehtävä prejudikaattituomioistuimena edellyttävät myös sen esittelijöiltä korkeatasoista ja ajantasaista ammattitaitoa. Oikeusjärjestyksen tuntemuksen lisäksi prejudikaattikysymysten tunnistaminen ja analysoiminen edellyttävät tietämystä kulloinkin ajankohtaisista ongelmista laintulkinnassa tai alempien oikeuksien menettelyssä.

## 1.2. Esittelijän tehtävät korkeimmassa oikeudessa

Korkeimman oikeuden istunnoissa asiat ratkaistaan esittelystä. Työjärjestyksen mukaan esittelijän tehtävänä on valmistella ja esitellä hänelle jaetut asiat. Esittelijä esittelee asian

sen ratkaiseville tuomareille ja esittää ratkaisuehdotuksensa. Esittelijä osallistuu istuntoon ja siellä käytävään keskusteluun. Esittelyn jälkeen esittelijä laatii luonnoksen korkeimman oikeuden tekemästä ratkaisusta, josta myös hän vastaa, ellei hän jätä eriävää mielipidettä. Lainkäyttöasiat jaetaan asiaryhmiin, mikä tarkoittaa, että esittelijät erikoistuvat tiettyihin oikeudenaloihin.

Ratkaistavana olevan asian valmisteleminen tarkoittaa asian tosiseikaston selvittämistä, ratkaistavina olevien kysymysten erittelyä sekä oikeudellista selvitystä sovellettaviksi tulevista säännöksistä, relevantista oikeuskäytännöstä ja -kirjallisuudesta.

Kun ennakkoratkaisut annetaan avoimista laintulkintakysymyksistä, valmisteluun kuuluu eri ratkaisuvaihtoehtojen analysoiminen ja punninta. Valmistelun tulee lähtökohteisesti olla siten kattava, että sen pohjalta voidaan päätyä myös muuhun lopputulokseen kuin esittelijän mietinnössään esittämään.

## 2. Kansainvälinen vertailu

### 2.1. Ruotsi

Korkeimmassa oikeudessa esittelijät "revisionssekreterare" vastaavat asioiden valmistelusta ja esittelystä sekä avustavat muutoin asioiden käsittelyssä. Esittelijät ovat vastuussa asian valmistelusta siihen saakka kunnes asia ratkaistaan. Heidän tehtävänä on tehdä tarpeelliset oikeudelliset selvitykset ja laatia ehdotus ratkaisuksi sellaisessa asiassa, joka ratkaistaan kirjallisessa menettelyssä.

Korkein oikeus nimittää omat esittelijänsä. Esittelijäksi nimitetään korkeintaan neljäksi vuodeksi. Määräystä voidaan pidentää korkeintaan kaksi vuotta. Jos on erityisiä syitä, määräystä voidaan vielä pidentää korkeintaan kaksi vuotta. Sama henkilö voi siten toimia esittelijänä korkeimmassa oikeudessa yhteensä enintään kahdeksan vuotta. Korkeimman oikeuden kaikki esittelijänvirat ovat olleet määräaikaista vuodesta 1992 lukien. Korkeimman oikeuden kannalta pidetään tärkeänä, että esittelijäkunta jatkuvasti uudistuu. Näin organisaatio ei taannu, vaan sitä voidaan parantaa uusilla rekrytoinneilla.

Korkeimman oikeuden esittelijöillä ei ole tuomareiden erityistä virassapysymisoikeutta.

Korkeimman oikeuden esittelijät rekrytoidaan lähes yksinomaan sellaisten lakimiesten joukosta, jotka ovat läpikäyneet tuomarikoulutuksen. Usein esittelijät nimitetään vakinaisiksi tuomareiksi sinä aikana, kun he työskentelevät korkeimmassa oikeudessa. Esittelijänä työskentely korkeimmassa oikeudessa on siten osaltaan kouluttautumista tuomarin tehtävään.

### 2.2. Norja

Norjan korkeimmassa oikeudessa ei ole esittelijäjärjestelmää. Sen sijaan korkeimmassa oikeudessa on lakimiehiä (utrederne), jotka valmistelevat asioita tuomareille. Heidät on sijoitettu oikeudelliseen selvitysyksikköön (juridisk utredningsenhet), jossa on johtaja ja varajohtaja sekä nykyisin 15 valmistelijaa. Kaikki valmistelijat käsittelevät

kaiken tyyppisiä asioita, rikos-, riita- ja hallintoasioita. Valmistelijat eivät erikoistu asiaryhmiin.

Virat ovat vuodesta 2001 lukien olleet määräaikaaisia. Määräajan pituus on nykyisin kuusi vuotta. Vain selvitysyksikön johtajan ja varajohtajan virat ovat vakinaisia.

Valmistelijoilla on sama asema kuin muilla valtion virkamiehillä. Tehtävä päättyy, kun määräaika on päättynyt.

Rekrytointi tapahtuu laajalta pohjalta. Tavoitteena on saada erilaisen taustan omaavia henkilöitä valmistelijoiksi. Noin puolella nimitetyistä on tuomioistuintausta (dommerfullmektig), osalla tutkijan tausta ja osa on rekrytoitu yksityiseltä sektorilta.

### 2.3. Tanska

Korkeimmassa oikeudessa ratkaisutoiminnassa avustavilla ja valmistelevilla yhdellätoista henkilöllä "dommerfuldmægtig" on yleensä 5 - 8 vuoden tuomioistuinkokemus ja he työskentelevät korkeimmassa oikeudessa 2 - 3 vuotta. Useat ovat ennen tuomioistuimissa työskentelyä hankkineet muuta kokemusta ja ovat sen jälkeen läpikäyneet 2 - 4 vuoden koulutuksen alioikeudessa. Korkeimmasta oikeudesta siirrytään yleensä ylioikeuteen (landsret).

Valmistelijat eivät ole virkamiehiä. Heillä on erityisellä tavalla järjestetty suoja irtisanomisen ja toiseen tehtävään siirtämisen varalta, mutta heidän asemansa ei vastaa tuomarin virassapysymisoikeutta.

### 2.4. Saksa

Saksan liittovaltion korkeimmassa oikeudessa on oikeustieteellisiä avustajia (Wissenschaftliche Mitarbeiter), joilla tulee olla pätevyys tuomarin virkaan ja jotka valmistelevat asioita, esimerkiksi tutkivat oikeuskysymyksiä.

Avustajia pyritään saamaan kaikista osavaltioista. Avustajan tehtävä täytetään kolmeksi vuodeksi. Avustaja säilyttää tänä aikana virkansa osavaltiossa.

Avustajajärjestelmän tarkoituksena on myös kouluttaa ja täydennyskouluttaa pätevää tuomarikuntaa.

## 2.5. Ranska

Ylimmässä yleisen lainkäytön tuomioistuimessa (cour de cassation) on "conseillers référendaires", jotka ovat tuomioistuimen jäseniä ja tuomareita. Heitä on nykyisin 66 ja heillä on sama virkamiesoikeudellinen asema kuin muilla tuomareilla. Tehtävään nimitetään virkaiältään nuorempia tuomareita enintään 10 vuodeksi. Tämän jälkeen heidät yleensä nimitetään tuomareiksi alempiin oikeuksiin.

"Conseillers référendaires" työskentelevät tuomioistuimessa kamareissa. Heillä on äänioikeus asioissa, joissa he toimivat esittelevänä tuomarina. Muissa asioissa he ovat läsnä istunnoissa ja heillä on puheoikeus päätösneuvotteluissa. Tehtävänä on myös tehdä tutkimustyötä ja laatia ratkaisutiivistelmiä yhdessä tuomioistuimen oikeudellisen tutkimusosaston kanssa.

Ylimmässä tuomioistuimessa on myös julkisasiamiesjärjestelmä, jota johtaa "procureur général" ja johon kuuluu 22 julkisasiamiestä (avocat généraux). Instituutio edustaa asian käsittelyssä julkista etua ja käyttää puhevaltaa yleisen edun näkökulmasta. Julkisasiamiesorganisaatiota ei ole samalla tavoin organisoitu riippumattomaksi kuin tuomareita. Julkisasiamiehillä ei myöskään ole samaa virassapysymisoikeutta kuin tuomareilla. Julkisasiamiesten tehtävänä on antaa lausunto (opinion), joka sisältää jutun oikeudellisen analyysin sekä joissakin tapauksissa myös näkökohtia annettavista ratkaisuista laajemminkin.

## 2.6. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Tuomarit nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella kuudeksi vuodeksi kerrallaan ja heidät voidaan nimittää uudelleen.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa kunkin tuomarin apuna oleva henkilöstö muodostaa kabinetin. Siihen kuuluvat muun muassa tuomarin henkilökohtaisesti valitsemat kolme lakimiesavustajaa, jotka avustavat tuomaria tämän tehtävien hoidossa. Lakimiesavustaja laatii erilaisia asiakirjoja kuten selostetta suullista käsittelyä varten, pe-

rehtyy julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen ja laatii yhteistyössä tuomarin kanssa tuomioluonnoksen asioissa, joissa tuomari on esittelevä tuomari, sekä avustaa tuomaria valmistautumaan tuomioneuvotteluihin muissa asioissa. Lakimiesavustajan työtehtäviä ei ole säännelty, vaan ne perustuvat hänen ja tuomarin väliseen sopimukseen. Lakimiesavustajan toimikausi on määräaikainen ja päättyy viimeistään tuomarin toimikauden päättyessä. Lähtökohtana on, että tuomari saa valita sopivaksi katsomansa avustajat, vaikka nimityksen antaa ja eron myöntää tuomioistuin.

Myös ensimmäisen oikeusasteen tuomareilla kuten myös virkamiestuomioistuimen tuomareilla on omat lakimiesavustajansa.

Yhteisöjen tuomioistuimessa on myös kahdeksan niin ikään määräaikaisesti nimitettyä julkisasiamiestä. Julkisasiamies on tuomioistuimen jäsen mutta ei tuomari. Julkisasiamies tekee työnsä omien lakimiesavustajiensa avustuksella neuvottelematta tuomareiden kanssa. Julkisasiamies laatii itsenäisesti ratkaistavana olevaa asiaa koskevan selvityksen, joka on julkinen, ja oikeudellisen analyysin sekä esittää julkisessa istunnossa perustellun ratkaisuehdotuksensa. Tämän jälkeen julkisasiamies ei osallistu asian käsittelyyn tai ratkaisemiseen. Ratkaisuehdotus sisältää kuvauksen tosiseikoista ja sovellettavasta lainsäädännöstä sekä muodostaa perustellun kannanoton asiassa esille tuleviin oikeuskysymyksiin. Ratkaisuehdotus annetaan julkisasiamiehen eikä tuomioistuimen nimissä.

### 3. Esittelijänvirkojen palkka- ja virkarakenne sekä nimikkeet

#### 3.1. Nykytila

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia sekä vanhempia oikeussihteereitä ja oikeussihteereitä. Esittelijöiden virka- ja palkkarakenne on kolmiportainen seuraavasti.

Virkanimike	lukumäärä	palkkaluokka
Esittelijäneuvos	9	T 13
Vanhempi oikeussihteeri	13	T 12
Oikeussihteeri	10	T 11

Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettu oikeussihteerin viran palkkaluokka T 11 vastaa käräjätuomarin viran alinta palkkausta ja vanhemman oikeussihteerin viran palkkaluokka T 12 hovioikeudenneuvoksen viran alinta palkkausta. Esittelijäneuvoksen viran palkkaluokka T 13 puolestaan vastaa käräjätuomarin viran ylintä palkkausta.

Suurin osa korkeimpaan oikeuteen rekrytoiduista esittelijöistä on taustaltaan hovioikeuden esittelijöitä. Vakinaisiin esittelijänvirkoihin on lähes poikkeuksetta nimitetty vain esittelijöinä korkeimmassa oikeudessa toimineita henkilöitä. Määräaikaisesti esittelijöinä on ollut erityisesti käräjätuomareita, hovioikeudenneuvoksia ja vakuutusoiden esittelijöitä sekä yliopistotutkijoita. Korkein oikeus on johdonmukaisesti pyrkinyt saamaan aikaan vuorovaikutusta eri tuomioistuinten sekä myös asianajajien, syyttäjäkunnan ja tiedeyhteisön kanssa siten, että eri uravaiheessa olevia nuoria lakimiehiä on ollut määräaikaisissa esittelijän tehtävissä. Näin korkein oikeus on yhtäältä saanut tietoa ajankohtaisista oikeuskysymyksistä ja ongelmista. Toisaalta eri aloilla ja eri tuomioistuimissa työskentelevät saavat kokemusta korkeimman oikeuden toiminnasta ja ennakkoratkaisujen syntymisestä ja vievät tätä tietoa mukanaan palatessaan vakinaiseen tehtäväänsä. Tätä vuorovaikutusta ei kuitenkaan ole mahdollista kehittää pitkäjärjestyksellä, jos esittelijänvirat ovat vakinaisia.



Vakinaisessa virassa olevien esittelijöiden ikärakenne on tällä hetkellä seuraava: oikeussihteereiden keski-ikä on noin 40 vuotta, vanhempien oikeussihteereiden keski-ikä noin 46 vuotta ja esittelijäneuvosten keski-ikä noin 48 vuotta.

### 3.2. Vaihtoehdot

#### 3.2.1. Nykyisen järjestelmän säilyttäminen

Kolmiportainen virka- ja palkkarakenne on kannustava ja myös henkilöstöpolitiikan harjoittamisen kannalta tarkoituksenmukainen. Jos esittelijänvirat ovat kuten nykyisin vakinaisia virkoja ja siten periaatteessa myös eläkevirkoja, kaksiportainen virka- ja palkkarakenne ei ole tarkoituksenmukainen. Kun käräjä- ja hovioikeuksissa on tuomareita T 11-, T 12- ja T 13-palkkaluokissa, tulevaisuudessa yhä tärkeämpi vuorovaikutus alempien oikeuksien kanssa sekä myös siirtyminen korkeimman oikeuden esittelijän tehtävästä tuomarin virkaan tai muihin tehtäviin toteutuu parhaiten esittelijöiden kolmiportaisessa virka- ja palkkarakenteessa.

Virka- ja palkkarakenteen muuttamiseen ei siten ole perusteita, ellei esittelijänvirkojen määräaikaiseksi muuttamista voida toteuttaa jäljempänä esitettävällä tavalla.

Oikeussihteerien ja esittelijäneuvoksen virkojen nimikkeet kuvaavat tehtävien luonnetta eikä tarvetta niiden muuttamiseen siten ole.

#### 3.2.2. Kaksiportainen virka- ja palkkarakenne

Tavoitteena on saada esittelijöiksi edelleen mahdollisimman kyvykkäitä henkilöitä. Esittelijänvirkoihin hakeutumiseen vaikuttavat yleensä työtehtävien sisältö, työn nauttima arvostus, sen meriittiarvo ja työstä saatava palkka. Kun esittelijän tehtävä ennakkopäättötuomioistuimessa on vaativa ja haasteellinen, työn sisältö on omiaan houkuttelemaan esittelijäksi korkeimpaan oikeuteen. Tehtävän arvostus riippuu puolestaan siitä, miten erityisesti tuomarinnimityksissä arvostetaan esittelijänä toimimista korkeimmassa oikeudessa. Kun nykyisin pidetään ansiona monipuolista kokemusta ja siten myös työskentelyä eri tuomioistuimissa, esittelijänä korkeimmassa oikeudessa toimimisen voidaan arvioida olevan lisääntyvässä määrin kouluttautumisen- ja pätevyi-

tymiskeino tuomarin tehtävään. Näin esittelijänä toimiminen olisi osa tuomareiden urakiertoa ja lisäansio nimitysperusteena tuomarin tehtävään.

Myös palkkauksella on tärkeä merkitys tehtävän houkuttelevuuden kannalta. Esittelijäneuvoksen virka on palkkauksellisesti houkutteleva alemmassa palkkaluokassa olevalle käräjätuomarille ja hovioikeudenneuvokselle.

Kun jäljempänä tarkemmin käsiteltävistä syistä tulevaisuudessa on tarpeen muuttaa ainakin huomattava osa esittelijän viroista määräaikaisiksi ja saada niihin myös hovioikeuden jäseniä ja kokeneitakin käräjätuomareita sekä syyttäjiä, asianajajia ja yliopistotutkijoita, esittelijänviroista nykyistä useamman tulisi olla määräaikaisia esittelijäneuvoksen virkoja. Oikeussihteerin virat olisivat puolestaan hovioikeuden esittelijöiden kouluttautumisen- ja pätevyysvirkoja sekä siten yksi vaihe edettäessä tuomariruralle.

Tällöin kaksiportainen virka- ja palkkarakenne olisi tarkoituksenmukainen. Se olisi kannustava ja turvaisi kyvykkäiden ja ammattitaitoisten oikeudenhoidon piirissä työskentelevien henkilöiden saamisen korkeimman oikeuden esittelijöiksi määräaikaisesti. Virka- ja palkkarakennetta olisi perusteltua muuttaa tällöin siten, että vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin määräajaksi täytettäväksi T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen viroiksi.

## **4. Korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaisuus**

### 4.1. Nykytila

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentin mukaan esittelijöiden nimittämisestä määräajaksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään. Esittelijäneuvokseksi voidaan nimittää määräajaksi virkasuhteeseen myös, jos se on tärkeää lainkäytön monipuolisen tuntemuksen edistämiseksi tuomioistuin- tai syyttäjälaitoksessa tai korkeimman oikeuden käsiteltävinä olevissa asioissa tarvittavan esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolisuuden turvaamiseksi. Määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyinä voi samanaikaisesti olla kuitenkin enintään kolmasosa esittelijäneuvoksista, jollei tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentista muuta johdu.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentissa säädetään, että vakinaisen tuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla voidaan virkaa hoitamaan nimittää tuomari määräajaksi virkasuhteeseen. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädetty enimmäismäärä kolmasosa voidaan siten ylittää, kun esittelijäneuvoksen virka on ilman hoitajaa tai kun viran vakinainen hoitaja on estynyt hoitamasta tehtäviään.

Voimassa olevan korkeimmasta oikeudesta annetun lain erityissäännös on tehnyt mahdolliseksi täyttää enintään kolmasosan esittelijäneuvoksen viroista määräajaksi. Nykyisellä virkarakenteella tämä merkitsee kolmea esittelijäneuvoksen virkaa. Esittelijäneuvoksen virkojen osittaisella määräaikaistamisella on haluttu edistää oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumisen- ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä parantaa tietämyksen ajantasaisuutta korkeimman oikeuden käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelussa.

### 4.2. Korkeimman oikeuden tehtävät ja esittelijänvirkojen määräaikaisuus

Oikeuskäytännön ohjaaminen ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden valvominen edellyttävät, että korkeimmalla oikeudella on hyvät rakenteelliset mahdollisuudet tehtäviensä suorittamiseen. Korkeimman oikeuden rakenteiden kehittämisen on lähdettävä sen tehtävistä ja niiden henkilöstölle asettamista vaatimuksista sekä kansalaisten

oikeusturvan tarpeista. Esittelijöiden tehtävän vaatimuksia ja esittelijänvirkojen määrääkaisuutta tulee siten tarkastella korkeimman oikeuden tehtävien kannalta.

Korkeimman oikeuden päätehtävä on oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkopäätöksin. Ennakkopäätöstuomioistuimena korkeimman oikeuden tehtävät poikkeavat muiden yleisten tuomioistuinten tehtävistä. Ennakkoratkaisut annetaan nimenomaan avoimissa tulkintatilanteissa ja usein vaikeissa ja monitahoisissa asioissa. Edellä jaksossa 1.1. kerrotuista syistä korkeimmalle oikeudelle prejudikaattituomioistuimena asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet 1990- ja 2000-luvulla. Ratkaistavat asiat ovat yhä monimutkaisempia ja monitulkintaisempia sekä aineistoltaan laajempia. Ennakkopäätösten perusteluilta edellytetään nykyisin avoimuutta ja seikkaperäisyyttä.

Korkeimman oikeuden tehtävien vaativuus heijastuu myös esittelijän tehtävälle asetettaviin vaatimuksiin. Myös esittelijän tehtävän vaatimukset ovat muuttuneet siitähän, kun korkeimmasta oikeudesta on vuoden 1980 alusta lukien tullut prejudikaattituomioistuin. Korkeimman oikeuden esittelijän tehtävät poikkeavat hovioikeuden esittelijän tehtävistä. Tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää, että korkeimmalla oikeudella on käytettävissään jatkuvasti uudistuva, oikeudenhoidon eri aloilta ajankohtaista ja monipuolista kokemusta omaava esittelijäkunta. Korkeimman oikeuden toiminnan kehittämisen ja tehostamisen kannalta nykyinen järjestelmä, jossa esittelijät voivat toimia esittelijöinä pelkästään korkeimmassa oikeudessa vuosikymmeniä ja eläkeikään saakka, ei enää parhaiten palvele lainkäyttötoiminnan tarpeita. Määräaikaisiksi esittelijöiksi hakeutuvien kautta korkeimmalle oikeudelle välittyy ajantasaista tietoa ajankohtaisista ongelmista lakien tulkinnassa ja muistakin alempien tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyyn ja ratkaisutoimintaan liittyvistä seikoista. Tällä on merkitystä ennakkopäätösten kohdentamisessa oikeisiin kysymyksiin.

Näistä korkeimman oikeuden lainkäyttötoimintaan liittyvistä syistä on johdonmukaista, että esittelijöiden virkarakennetta kehitetään määräaikaisuuden suuntaan. Myöskään missään eurooppalaisessa prejudikaattituomioistuimessa ei ole elinikäisiä esittelijänvirkoja tuomarin virassapysymisoikeuksin.

Edelleen korkeimman oikeuden kannalta on tärkeää, että sillä on molemminpuolinen vuorovaikutus alempien oikeuksien ja muiden oikeudenhoitoon osallistuvien tahojen kanssa. Määräaikaisessa esittelijän tehtävässä muiden tuomioistuinten esittelijät ja

tuomarit sekä muut oikeuslaitoksen piirissä työskentelevät lakimiehet voivat saada kokemusta korkeimman oikeuden toiminnasta ennakkopäätöstuomioistuimena ja siten syventää tietojaan oikeusjärjestyksestä. Kun korkeimmassa oikeudessa esittelijät erikoistuvat tietyille oikeudenaloille, muista tuomioistuimista korkeimpaan oikeuteen esittelijöiksi hakeutuvilla olisi myös jossain määrin mahdollisuus erikoistua eri oikeudenaloille. Kun esittelijänä toimineet myöhemmin palaavat virkaansa tai hakeutuvat muuhun tehtävään oikeuslaitoksessa, he voivat hyödyntää näin saamaansa kokemusta.

Molemminpuolinen vuorovaikutus vaikeutuu, kun sattumanvaraisista seikoista riippuu, onko korkeimmalla oikeudella mahdollisuus rekrytoida uusia esittelijöitä käräjäoikeuksista ja hovioikeuksista sekä muualtakin oikeuslaitoksen piiristä. Esittelijänvirkojen määräaikaistamisella voidaan lisätä tuomareiden, muiden tuomioistuinten esittelijöiden sekä muiden oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumista ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä edistää virkakiertoa ja vuorovaikutusta. Jatkuva vuorovaikutus on mahdollista vain, jos ainakin huomattava osa esittelijänviroista on määräaikaaisia.

Esittelijänvirka on luonteeltaan ja tehtäviltään sellainen, että siitä on luontevaa siirtyä tuomarin tehtävään. Hovioikeuksissa ja muissa tuomioistuimissa näin tapahtuukin, eikä esittelijänvirka ole näissä tuomioistuimissa eläkevirka. Korkeimman oikeuden esittelijän tehtävässä saatava kokemus ja ammattitaito huomioon ottaen on luontevaa, että nimenomaisesti tästä tehtävästä siirrytään tuomarin virkaan, eli tämä tehtävä on osa tuomarinuraa.

Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin. Jo yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten järjestelmän erilaisuuden ja korkeimman hallinto-oikeuden suuren asiaratkaisuvolyymien johdosta myös ylimpien oikeuksien esittelijöiden työ ja heiltä edellytettävä kokemus eroavat. Siten myös tarpeet esittelijänvirkojen määräaikaistamiselle ovat erilaiset. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävien hoitaminen ja toiminnan tehokkuus edellyttävät, että kumpikin tuomioistuin voi omista lähtökohdistaan kehittää henkilöstörakennettaan tehtäviensä asettamien tarpeiden mukaisesti.

Edellä esitetty ei merkitse, että korkeimman oikeuden esittelijän virat muutettaisiin "pätkätoiksi". Korkeimmassa oikeudessa esittelijöinä määrääjän toimivilla olisi lähes

poikkeuksetta taustavirka muussa tuomioistuimessa tai virastossa taikka työsuhde esim. asianajotoimistoon, jonne he palaisivat puheena olevan kokemuksen hankittuaan. Esittelijänvirkojen määräaikaistamisella ei olisi vaikutusta tällä hetkellä vakinaisiin virkoihin nimitettyjen asemaan. Pysyvästi täytetyt virat voitaisiin muuttaa määräaikaistamiseksi ainoastaan sitä mukaa kuin ne tulevat avoimiksi. Virkojen määräaikaistaminen toteutettaisiin siten pitkän ajan kuluessa.

#### 4.3. Esittelijänvirkojen määräaikaisuuden edellytyksistä

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan esittelijöiden nimittämisestä määräajaksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään. Sanotun lain 15 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimeen voidaan nimittää tuomari määräajaksi myös, milloin se on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentissa pidetään tällaisena erityisenä syynä esittelijäneuvoksen nimittämiseen määräajaksi sitä, että se on tärkeää lainkäytön monipuolisen tuntemuksen edistämiseksi tuomioistuim- tai syyttäjälaitoksessa tai korkeimman oikeuden käsiteltävinä olevissa asioissa tarvittavan esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolisuuden turvaamiseksi.

Tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi tuomareiden nimittämisjärjestelmälle on asetettu muista virkamiehistä poikkeavia vaatimuksia. Vakinaiset tuomarit nimittää tasavallan presidentti. Esittelijöiden nimitysjärjestelmää muutettiin tuomareiden nimittämisestä annetun lain säätämisen yhteydessä siten, ettei esittelijöitä enää nimitä korkeimman oikeuden esityksestä tasavallan presidentti, vaan korkein oikeus nimittää omat esittelijänsä itse. Nimittämisperusteita, kelpoisuusvaatimuksia ja määräajaksi nimittämistä lukuunottamatta esittelijöihin ei sovelleta tuomareiden nimittämisestä annettua lakia.

Esittelijän aseman erilainen sääntely perustuu tältä osin siihen, etteivät esittelijät ole tuomareita eivätkä tuomioistuimen jäseniä, vaikka heillä on sama virassapysymisoikeus kuin tuomareilla. Esittelijän tehtävä on pääasiallisesti valmistelijan tehtävä, kun taas tuomarin tehtävänä on asioiden ratkaiseminen esittelijän valmistelutyön jälkeen.

Prejudikaattituomioistuimen esittelijän tehtävässä on asiantuntijatyön ja tutkimustyön piirteitä. Kun on kysymys avoimista, monitahoisista laintulkintaongelmista, hyvässä valmistelussa selvitetään ja analysoidaan kaikki oikeusjärjestyksen puitteissa mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot, ja sen pohjalta ratkaisijoiden tulee voida myös päätyä erilaiseen lopputulokseen kuin esittelijä on mietintönään ehdottanut.

Esittelijän tehtävän erilaisuus tuomarin tehtävään verrattuna vaikuttaa myös siihen, millä edellytyksillä esittelijänvirka voidaan täyttää määräaikaaisesti. Korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden turvaaminen ei esittelijän tehtävän luonne ja asema huomioon ottaen vaadi, että esittelijävirka täytetään pysyvästi. Korkeimman oikeuden riippumattomuus tulee turvattua sillä, että jäsenien nimittämisestä on säädetty perustuslaissa ja tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa sekä että jäsenet ovat pysyvästi nimitettyjä ja heillä on perustuslain 103 §:ssä taattu virassapysymisoikeus. Missään muussa länsieurooppalaisessa prejudikaattituomioistuimessa ei ole elinikäisiä esittelijänvirkoja tuomarin virassapysymisoikeuksin, vaan tehtävän luonteesta johtuen nimenomaan määräaikaaisesti täytettäviä erilaisia valmistelijan tehtäviä.

#### 4.4. Kaikkien esittelijänvirkojen määräaikaistaminen

Tavoitteena voidaan pitää, että korkeimman oikeuden esittelijänvirat tulevaisuudessa olisivat määräajaksi täytettäviä oikeuslaitoksen, erityisesti tuomareiden pätevyysvirkoja. Määräaikaisuus mahdollistaisi nykyistä laajemman vuorovaikutuksen korkeimman oikeuden ja muun oikeuslaitoksen välillä, mistä korkeimmalla oikeudella olisi hyötyä oikeuskäytännön ohjaamisessa. Korkeimman oikeuden kannalta olisi myös tärkeää, että esittelijäkunta uudistuisi jatkuvasti uusilla rekrytoinneilla. Oikeussihteerin virat olisivat tällöin pätevyysvirkoja sellaisille tuomarin uralle aikoville lakimiehille, joilla ei vielä olisi tuomarin virkaa kuten hovioikeuksien esittelijät sekä sellaiset nuoret asianajajat, syyttäjät ja yliopistotutkijat, joilla olisi tavoitteena hakeutua tuomarin virkaan. Esittelijäneuvoksen virat soveltuisivat puolestaan vakinaisille tuomareille sekä mahdollisesti myös kokeneemmille syyttäjille ja asianajajille. Tuomarit voisivat esittelijöinä korkeimmassa oikeudessa toimimalla hankkia kokemusta korkeimman oikeuden toiminnasta ja perehtyä syvällisesti tietyn oikeudenalan asioihin sekä siten saada lisäpätevyyttä omaan työhönsä. Myös muut oikeudenhoidon piirissä työskentelevät voisivat tällä tavoin saada kokemusta tuomioistuimen toiminnasta.

#### 4.5. Työryhmän kannanotto

Työryhmä on päätenyt siihen, että nyt kysymyksessä olevan kaltaisen, osaltaan myös asennemuutosta edellyttävän uudistuksen tulisi tapahtua vaiheittain. Tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa kaikkia esittelijänvirkoja määräaikaiksi.

Tällä hetkellä ongelmallista kuitenkin on, että esittelijäneuvoksen virkoja on vain yhdeksän ja että nykyisten säännösten mukaan esittelijäneuvoksen viroista määräaikaista voidaan täyttää enintään kolmasosa. Tämä määrä ei ole riittävä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan suurempi määrä esittelijän viroista tulee voida muuttaa määräaikaiksi.

Kun tavoitteena on saada myös muut kuin lakimiesuran alussa olevat kiinnostumaan määräaikaista esittelijäntehtävästä, on tärkeää, että virkojen palkkaus on kilpailukykyinen muihin virkoihin nähden. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että määräaikaista olisivat esittelijäneuvoksen virat. Mikäli kolmiportaisesta virka- ja palkkarakenteesta luovutaan, nykyistä suuremman osan esittelijäneuvosten viroista tulisi olla määräajaksi täytettäviä. Osa esittelijäneuvoksen viroista voidaan jättää vakinaisesti täytettäviksi. Näin voidaan turvata esimerkiksi se, että asiaryhmän hoitajiksi saadaan kokeneita esittelijöitä. Näin ollen perustelluin ratkaisu on, että tässä vaiheessa 13 vanhemman oikeussihteerin T 12-palkkaluokan virkaa muutetaan niiden avoimeksi tullessa määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi T 13.

Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen muuttamisen tulee oikeusministeriön toimialaa koskevat säästötavoitteet huomioon ottaen tapahtua menoja lisäämättä. Virkajärjestelyn toteuttaminen edellyttää siten, että yksi oikeussihteerin virka lakkauteaan.



## 5. Korkeimman oikeuden esittelijöiden virkamiesoikeudellinen asema

### 5.1. Nykytila

Korkeimman oikeuden esittelijöiden virkamiesoikeudellisesta asemasta säädetään korkeimmasta oikeudesta annetun lain 14 §:ssä. Säännöksen mukaan mitä perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarin virassapysymisoikeudesta ja tuomarin virasta, sovelletaan myös korkeimman oikeuden esittelijään ja esittelijän virkaan. Perustuslain 103 §:n 1 momentissa säädetään, että tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Säännöksen 2 momentin mukaan lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräässä tai työkykynsä menetettyään. 3 momentin mukaan tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystänsä on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettänsä.

Esittelijöillä on tuomarin asemaan rinnastettava virkamiesoikeudellinen asema. Perustuslain 103 § takaa tuomareille muita virkamiehiä paremman virassapysymisoikeuden. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 14 § ulottaa tuomareiden virassapysymisoikeuden koskemaan myös korkeimman oikeuden esittelijöitä.

Tuomareiden asemaa säännellään myös valtion virkamieslaissa. Virkamieslain 45 §:n 3 momentissa luetellaan kuitenkin ne lainkohdat, jotka eivät koske tuomarin virkaa ja tuomaria. Tuomarin virkaan ja tuomareihin ei sovelleta muun muassa muita virkamiehiä koskevia säännöksiä määrääjäksi nimittämisestä (9 §), koeajasta (10 §), varoituksesta (24 §), virkasuhteen päättämisestä (25 - 34 §), lomauttamisesta (8 luku) ja virantoimituksesta pidättämisestä (40 § 1 mom). Virkamieslain 48 §:n mukaan mitä sanotussa laissa säädetään tuomarin virasta ja tuomarista, koskee myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkaa ja esittelijää. Mainittuja virkamieslain virkamiehiä koskevia säännöksiä ei siten voida soveltaa myöskään korkeimman oikeuden esittelijöihin.

## 5.2. Nykytilan arviointi ja työryhmän kannanotot

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöillä on samanlainen virassapysymisoikeus kuin tuomareilla. Kuitenkaan esittelijät eivät ole tuomioistuimen jäseniä eivätkä tuomareita. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden asema poikkeaa tältä osin hovioikeuksien ja muiden tuomioistuinten esittelijöiden asemasta, sillä näillä ei ole tuomarin asemaan rinnastuvaa asemaa, vaikka hekin ovat vastuussa siitä, mitä heidän esittelystään on päätetty, jolleivät he ole jättäneet eriävää mielipidettä. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden tuomariin rinnastuva virkamiesoikeudellinen asema perustuu lähinnä historiallisiin syihin. Esittelijöiden virkamiesoikeudellisen aseman kehittymistä on selvitetty Tuomaritoimikunnan mietinnössä 1998:1 (Tuomareiden asema ja nimittäminen, s. 104). Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöillä on ollut samanlainen virkamiesoikeudellinen asema kuin tuomareilla korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta lukien. Esittelijöiden tuomarin asemaan rinnastuvalla virkamiesoikeudellisella asemalla on pyritty vahvistamaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden riippumattomuutta. Vastaavanlaista järjestelmää ei ole muissa maissa. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa korkeimman oikeuden esittelijöiden tehtävät ovat samanlaiset kuin Suomessa, esittelijöillä ei ole tuomarin asemaan rinnastuvaa asemaa.

Korkeimman oikeuden esittelijöiden tehtävät ja vastuu eivät eroa hovioikeuden esittelijöiden tehtävistä ja vastuusta muutoin kuin tehtävien vaativuuden osalta. Tehtävien vaativuus puolestaan liittyy esittelijöiden ammattitaidolle ja kyvykkyydelle asetettaviin vaatimuksiin eikä heidän virkamiesoikeudelliseen asemaansa. Esittelijöiden työtehtävän sisältö ja asema ei sinänsä edellytä tuomarin asemaan rinnastuvaa virkamiesoikeudellista asemaa. Valtion virkamieslain virkamiesten virkamiesoikeudellista asemaa koskevat säännökset turvaavat tehtävien hoidon riippumattomasti ja itsenäisesti sekä kansalaisten oikeusturvavaatimukset täyttäen. Tämäkin tukee sitä, ettei olisi tarvetta esittelijöiden tuomarinstatuksen säilyttämiseen.

Esittelijöiden tuomariin rinnastettavan virkamiesoikeudellisen aseman säilyttämistä puoltaa yhtäältä se, että näin edistetään tuomareiden hakeutumista määräaikaan esittelijänvirkoihin. Kun tavoitteena on toisaalta saada myös kokeneita tuomareita esittelijöiksi korkeimpaan oikeuteen, tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista poistaa esittelijöiltä tuomariin rinnastettavaa virkamiesoikeudellista asemaa.

### III KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN ESITTELIJÄT

#### 1. Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötehtävistä ja esittelijän tehtävistä

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulee asioita kaikilta hallinnonaloilta ja hallinnon eri tasoilta. Hallintolainkäytön piiriin kuuluu yli 200 erilaista asiaryhmää, joista suurimpia ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, verotus, rakentaminen ja kaavoitus, ulkomaalaisasiat, ympäristöasiat, kunnallishallinto sekä kilpailuasiat ja julkiset hankinnat. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen laaja.

Hallinnossa tehdään vuosittain useita miljoonia hallintopäätöksiä, yksinomaan verohallinnossa noin 6,5 miljoonaa verotuspäätöstä. Selvät virheet on nykyisin useimmiten mahdollista korjata hallinnollisin oikaisumenettelyin. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden julkista valtaa käyttävien elinten päätöksiin voi hakea muutosta hallintotuomioistuimilta. Hallintopäätöksistä päätyy hallintotuomioistuinten ratkaistaviksi vuosittain vain noin 30 000 ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi noin 4 000 asiaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista asioista noin 86 prosenttia koskee alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksiä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus ratkaisee muun muassa markkinaoikeuden sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä tehdyt valitukset.

Valtaosassa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asiaryhmistä ei ole valituslupajärjestelmää, minkä vuoksi aineellisoikeudellisten asiaratkaisujen määrä on huomattavan suuri. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2006 yhteensä 4006 lainkäyttöasiaa. Niistä 57 prosenttia oli valitusasioita ja 36 prosenttia valituslupa-asioita. Loput ratkaistuista asioista olivat hakemusasioita, lähinnä lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevia hakemuksia.

Hallintolainkäyttölaki on hallintotuomioistuinten prosessilaki. Muutoksenhakijan oikeusturvan takeena on hallintolainkäyttölain virallisperiaatteeksi ja oikeusturvaperiaatteeksi kutsuttu säännös, jonka mukaan tuomioistuin vastaa osaltaan siitä, että asia tulee selvitettyksi. Asianosainen pystyy yleensä ajamaan asiaansa ilman asiamiestä, mikä helpottaa muutoksenhakua ja oikeusturvan saamista.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat päätökset ovat tärkeitä paitsi oikeudenkäynnin asianosaisille myös laajemmin. Niillä on usein laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi maankäytön suunnittelua ja rakentamista sekä liikenneyhteyksien ja tietojärjestelmien muodostamista koskevien valitusten ratkaisemisella on vaikutusta työllisyyteen. Verotusta sekä taloudellista kilpailua ja julkisia hankintoja koskevat ratkaisut vaikuttavat välittömästi taloudelliseen toimintaan. Kun väestörakenteen muutokset edellyttävät jatkuvaa lainsäädännön uudistamista, ratkaistavaksi tulee uudentyypisiä ja yhteiskunnallisesti hyvin merkittäviä oikeuskysymyksiä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon alalta.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvat asiat ovat useissa asiaryhmissä aineistoltaan entistä laajempia ja oikeudellisesti vaativampia. Yleisenä kehityspiirteenä on myös oikeusjärjestyksen kansainvälistyminen. Koska EY-oikeutta sovelletaan kansallisella tasolla pääosin julkishallinnossa, eurooppaoikeuden tulkintakysymykset tulevat useimmiten hallintolainkäytössä ratkaistaviksi.

Hallinnossa ja siten myös hallintolainkäytössä sovellettaville säännöksille on luonteenomaista, että niitä joudutaan uudistamaan usein yhteiskunnassa jatkuvasti tapahtuvien muutosten johdosta. Viime vuosina on toteutettu useita korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan merkittävästi vaikuttavia lainsäädäntöuudistuksia, ja vireillä on monia uusia hankkeita.

Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan ratkaisuselosteet periaatteellisesti merkittävimmistä päätöksistään. Vuosikirjaan valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Vuosikirjassa on julkaistu vuosittain ratkaisuselosteet noin sadasta päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus on julkaissut kotisivuillaan lyhyitä ratkaisuselosteita vuosittain noin sadasta muustakin päätöksestä kuin vuosikirjaan valituista. Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole yleistä valituslupajärjestelmää ja valituslupaasioissakin luvan myöntämisen perusteet ovat erilaiset kuin korkeimmassa oikeudessa, korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole samalla tavoin ennakkopäätöstuomioistuimien tavoin korkein oikeus.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän työ on lähtökohtaisesti samanlaista kuin korkeimmassa oikeudessa. Esittelijä vastaa siitä, että asia tulee asianmukaisesti valmistelluksi ja esitellyksi. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijän työhön vaikuttavat kuitenkin merkittävästi aineellisoikeudellisten asiaratkaisujen suuri määrä, asiaryhmien laaja kirjo sekä hallintolainkäyttömenettelyn erityispiirteet. Myös toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet esittelijöiden tehtäviin. Tämän vuoksi lainkäyttötoiminta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijäpainotteisempaa kuin korkeimmassa oikeudessa. Tehtäväalaan perehtyminen vie aikansa, joissakin asiaryhmissä hyvinkin kauan.

## 2. Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenne sekä virkanimikkeet

### 2.1. Nykytila ja nykytilan arviointi

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, vanhempia hallintosihteereitä ja hallintosihteereitä. Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nykyisin kansliapäällikön viran lisäksi 37 esittelijän virkaa: 9 esittelijäneuvosta, 12 vanhempaa hallintosihteeriä ja 16 hallintosihteeriä. Esittelijäneuvosten ja vanhempien hallintosihteereiden keski-ikä on nykyisin 56 vuotta, hallintosihteereiden 45 vuotta.

Esittelijänvirkojen palkkarakenne on tällä hetkellä kolmiportainen. Hallintosihteerin virat on sijoitettu tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettuun palkkaluokkaan T 11, joka vastaa hallinto-oikeustuomareiden, markkinaoikeustuomareiden ja vakuutus-oikeustuomareiden virkojen alinta palkkausta. Vanhemman hallintosihteerin virat ovat palkkaluokassa T 12. Esittelijäneuvoksen virkojen palkkaluokka T 13 vastaa hallinto-oikeustuomareiden, markkinaoikeustuomareiden ja vakuutus-oikeustuomareiden ylintä palkkausta.

Hallintosihteerin nimike on nykyisin yleisesti käytössä erilaisissa hallinto- ja toimisto-tehtävissä. Vanhempi hallintosihteeri ja hallintosihteeri ovat sen vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkanimikkeinä vanhentuneita eivätkä kuvaa lainkaan viran tehtäviä ja virka-asemaa. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan lakivaliokunta mietinnössään (LaVM 18/2006 vp), joka koski hallituksen esitystä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Valiokunta piti tärkeänä, että asiaa selvittävän työryhmän valmistelutyön tuloksena hallintosihteerin virkanimike korvataan sellaisella virkanimikkeellä, joka asianmukaisella tavalla kuvaa tehtävän luonnetta.

### 2.2. Työryhmän kannanotot

Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen tulee vastata työn vaativuutta. Toisaalta sen tulee olla kannustava ja turvata kyvykkäiden henkilöiden saaminen korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiksi.

Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen muuttamisen tulee oikeusministeriön toimialaa koskevat säästötavoitteet huomioon ottaen tapahtua menoja lisäämättä. Henkilöstöpolitiikan ja kannustavuuden kannalta on tällöin parhaana vaihtoehtona pidetty tuomarinpalkkajärjestelmässä noudatettua yleistä kaksiportaista rakennetta, jolloin vanhemman hallintosihteerin virat (T 12) muutettaisiin esittelijäneuvoksen viroiksi (T 13). Hallintosihteerin viran (T 11) nimike muutettaisiin oikeussihteeriksi. Kustannusvaikutukset kompensoitaisiin vähentämällä yksi avoimeksi tuleva hallintosihteerin virka.

Kaksiportaisessa virka- ja palkkarakenteessa esittelijäneuvoksen viran T 13 ja alimman esittelijänviran T 11 välillä olisi todellinen palkkaero. Kaksiportaisella virka- ja palkkarakenteella edistettäisiin pätevän henkilöstön etenemismahdollisuuksia työuralaan.

### **3. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaisuus ja esittelijöiden virkamiesoikeudellinen asema**

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan esittelijöiden nimittämisestä määräajaksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään tuomareista. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentissa säädetään, että vakinaisen tuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla voidaan virkaa hoitamaan nimittää tuomari määräajaksi virkasuhteeseen. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimeen voidaan nimittää tuomari määräajaksi myös, milloin se on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.

Esittelijöiden virkamiesoikeudellisesta asemasta säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:ssä. Säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden esittelijään ja esittelijän virkaan sovelletaan, mitä perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarin virassapysymisoikeudesta ja tuomarin virasta. Sanottu säännös on asiallisesti samansisältöinen kuin korkeimmasta oikeudesta annetun lain 14 §. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Valtion virkamieslain soveltaminen korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöihin on rajattu samalla tavoin kuin korkeimman oikeuden esittelijöillä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole määräaikaisia esittelijän virkoja. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentin nojalla esittelijä voidaan kuitenkin nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen esimerkiksi vakinaisen viranhaltijan virkavapauden ajaksi tai työtilanteessa tapahtuneen yllättävän muutoksen johdosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden rekrytoinnit tulee tehdä pitkäjänteisesti. Toimintaympäristöstä ja hallintolainkäytön erityispiirteistä johtuen määräaikaiset virat soveltuisivat huonosti korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän tehtävään. Lainkäyttötoiminnan tehokkuus kärsisi ja oikeusturva voisi sen seurauksena vaarantua.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä on ollut jonkin verran määräaikaisina tuomareina hallintotuomioistuimissa ja hallintotuomioistuinten esittelijöitä korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän tehtävissä. Sen sijaan hallintotuomioistuinten tuoma-



rit eivät hakeudu korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän tehtäviin. Monipuolinen ja laaja-alainen työkokemus on eduksi myös korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän työssä, mutta koulutukselliset näkökohdat ja lisäkokemuksen hankkiminen voidaan parhaiten toteuttaa yksittäisinä järjestelyinä.

Esittelijöiden virkamiesoikeudellisen aseman muuttamiseen ei myöskään ole katsottu olevan perusteita. Se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä, korostaa korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden riippumattoman aseman tärkeyttä.

Lainkäyttötoiminnan erilaisuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa edellyttää, että nämä voivat kehittää henkilöstörakennettaan omien tarpeitensa mukaisesti tehokkaan lainkäyttötoiminnan varmistamiseksi.

#### IV ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen muuttamisen tulee oikeusministeriön toimialaa koskevat säästötavoitteet huomioon ottaen tapahtua menoja lisäämättä.

Korkeimmassa oikeudessa virkajärjestely toteutettaisiin siten, että vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin määräajaksi täytettäväksi esittelijäneuvoksen viroiksi vasta tulevaisuudessa sitä mukaa kuin nykyiset vakinaiset vanhemman oikeussihteerin virat tulisivat avoimiksi. Muutoksen toteutumisaikataulu riippuu siitä, ovatko nykyiset vanhemmat oikeussihteerit virassaan eläkeikään saakka vai tulevatko he sitä ennen nimitetyiksi muuhun virkaan tai tehtävään. Eläköityminen tapahtuisi pääsääntöisesti noin 10 - 20 vuoden kuluessa. Toisaalta viimeisten kahdeksan vuoden aikana vanhemmat oikeussihteerit ovat tulleet nimitetyiksi toiseen virkaan keskimäärin 43,8 vuoden iässä. Nykyisten vanhemman oikeussihteerin viranhaltijoiden keski-ikä on noin 46 vuotta. Tästä voidaan arvioida, että suurin osa nykyisistä vanhemmista oikeussihteereistä nimitettäisiin selvästi alle kymmenen vuoden aikana toiseen virkaan.

Virkajärjestelyn toteuttaminen menoja lisäämättä edellyttää, että yksi oikeussihteerin virka lakkautetaan. Tässä vaiheessa ei voida yksityiskohtaisesti arvioida virkajärjestelyn kustannusvaikutuksia, koska järjestely tulee toteutumaan vähitellen. Kustannukset kaikkien vanhemman oikeussihteerin T 12-palkkaluokan virkojen muuttamisesta esittelijäneuvoksen T 13-palkkaluokan viroiksi alittavat vuositasolla yhden oikeussihteerin viran vuosittaiset palkkakustannukset. Yksi oikeussihteerin virka voitaisiin lakkauttaa, kun esimerkiksi noin puolet vanhemman oikeussihteerin viroista on lakkautettu ja niiden tilalle on perustettu määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat. Esityksellä ei näin ollen olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä ei olisi vaikutuksia korkeimman oikeuden esittelijänviroissa tällä hetkellä olevien henkilöiden virkamiesoikeudelliseen asemaan.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa virkajärjestely toteutettaisiin siten, että perustettaisiin 12 esittelijäneuvoksen virkaa ja samalla lakkautettaisiin 12 vanhemman hallintosihteerin virkaa sekä yksi hallintosihteerin virka. Lakkautettavissa vanhemman hallintosihteerin viroissa nykyisin olevat henkilöt siirtyisivät perustettaviin esittelijäneuvoksen virkoihin. Lain voimaan tultua yksi oikeussihteerin virka lakkautettaisiin sen

tultua avoimeksi. Esityksellä ei näin ollen olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia esittelijänviroissa tällä hetkellä olevien henkilöiden virkamiesoikeudelliseen asemaan.

## V LOPUKSI

Nykyinen korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen kolmiportainen virka- ja palkkarakenne on korkeimman oikeuden tehtävien hoitamisen ja henkilöstöpolitiikan sekä kannustavuuden kannalta tarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa esittelijänvirat ovat vakinaisia virkoja. Työryhmä katsoo, ettei korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen muuttamiseen ole perusteita, ellei korkeimman oikeuden esittelijäneuvoksen virkoja muuteta määrääjäksi täytettäväksi siten kuin työryhmän laatimassa liitteenä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta ehdotetaan.

Työryhmän laatimat luonnokset hallituksen esityksiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta ovat mietinnön liitteinä I ja II.

**Liite I:**

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi säännöksiä korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen virkarakenteesta ja esittelijäneuvoksen virkojen määräaikaaisuudesta. Vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin enintään viiden vuoden määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi sitä mukaa kuin vanhemman oikeussihteerin virat tulisivat avoimiksi. Muutoksen toteuduttua esittelijöinä olisi kansliapäällikön lisäksi esittelijäneuvoksia, määräajaksi nimitettäviä esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä. Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan maaliskuun alusta 2008.

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

#### 1.1. Korkeimman oikeuden tehtävät ennakkopäätöstuomioistuimena

Muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskeva oikeudenkäymiskaaren 30 luku uudistettiin vuoden 1980 alusta voimaan tulleella lailla. Tuolloin korkeimmasta oikeudesta tuli prejudikaattituomioistuin, joka ensisijaisesti ottaa käsiteltäväkseen asioita, joiden ratkaisulla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissakin tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi, ja julkaisee nämä ratkaisut.

Korkeimman oikeuden ja muiden yleisten tuomioistuinten toimintaympäristö on viime aikoina jatkuvasti muuttunut. Säädösten määrä on lisääntynyt ja tuomioistuimet ovat saaneet ja saavat uudenlaisia asioita ratkaistavikseen. Perinteisten oikeuslähteiden rinnalle on tullut uusia ylikansallisia oikeuslähteitä. Korkeimman oikeuden tehtävänä prejudikaattituomioistuimena on ennakkopäätösten antaminen aukollisissa ja tulkinnallisissa lainsoveltamistilanteissa. Asiat, joissa korkein oikeus antaa prejudikaatteja, ovat yhä monimutkaisempia ja moniulotteisempia. Tehtävien sisältö ja vaativuus ovat edelleen muuttuneet siitä, kun korkeimmasta oikeudesta tuli vuonna 1980 prejudikaattituomioistuin. Ei ole perustetta muuhun arvioon kuin, että tämä kehitys jatkuu.

Prejudikaattituomioistuimena korkeimman oikeuden tehtävät poikkeavat muiden yleisten tuomioistuinten tehtävistä. Tämä asettaa korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilökunnan osaamiselle erilaiset vaatimukset kuin muissa tuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden asema ja tehtävä prejudikaattituomioistuimena edellyttävät myös sen esittelijöiltä korkeatasoista ja ajantasaista ammattitaitoa. Oikeusjärjestyksen tuntemuksen lisäksi prejudikaattikysymysten tunnistaminen ja analysoiminen edellyttävät tietämystä kulloinkin ajankohtaisista ongelmista laintulkinnassa tai alempien oikeuksien menettelyssä.

#### 1.2. Esittelijän tehtävät

Korkeimman oikeuden istunnoissa asiat ratkaistaan esittelystä. Työjärjestyksen mukaan esittelijän tehtävänä on valmistella ja esitellä hänelle jaetut asiat. Esittelijä esitte-

lee asian sen ratkaiseville tuomareille ja esittää ratkaisuehdotuksensa. Esittelijä osallistuu istuntoon ja siellä käytävään keskusteluun. Esittelyn jälkeen esittelijä laatii tuomioluonnoksen korkeimman oikeuden tekemästä ratkaisusta, josta myös hän vastaa, ellei hän jätä eriävää mielipidettä. Lainkäyttöasiat jaetaan asiaryhmiin, mikä tarkoittaa, että esittelijät erikoistuvat tiettyihin oikeudenaloihin.

Ratkaistavana olevan asian valmisteleminen tarkoittaa asian tosiseikaston selvittämistä, ratkaistavina olevien kysymysten erittelyä sekä oikeudellista selvitystä sovellettaviksi tulevista säännöksistä sekä relevantista oikeuskäytännöstä ja -kirjallisuudesta.

Kun ennakkoratkaisut annetaan avoimista laintulkintakysymyksistä, valmisteluun kuuluu eri ratkaisuvaihtoehtojen analysoiminen ja punninta. Valmistelun tulee lähtökohteisesti olla siten kattava, että sen pohjalta voidaan päätyä myös muuhun lopputulokseen kuin esittelijän mietinnössään esittämään.

### 1.3. Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenne sekä nimikkeet

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia sekä vanhempia oikeussihteereitä ja oikeussihteereitä. Kansliapäällikön viran lisäksi korkeimmassa oikeudessa on nykyisin 32 esittelijän virkaa: 9 esittelijäneuvosta, 13 vanhempaa oikeussihteeriä ja 10 oikeussihteeriä. Näiden virkojen palkkarakenne on kolmiportainen. Oikeussihteerin virat on sijoitettu tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettuun palkkaluokkaan T 11, joka vastaa käräjätuomarin viran alinta palkkausta. Vanhemman oikeussihteerin virat ovat palkkaluokassa T 12, joka vastaa hovioikeudenneuvoksen viran alinta palkkausta. Esittelijäneuvoksen virkojen palkkaluokka T 13 vastaa käräjätuomarin viran ylintä palkkausta.

### 1.4. Korkeimman oikeuden esittelijänvirkojen määräaikaisuus

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentin mukaan esittelijöiden nimittämisestä määräajaksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään. Esittelijäneuvokseksi voidaan nimittää määräajaksi virkasuhteeseen myös, jos se on tärkeää lainkäytön monipuolisen tuntemuksen edistämiseksi tuomioistuini- tai syyttäjälaitoksessa tai korkeimman oikeuden käsiteltävinä olevissa

asioissa tarvittavan esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolisuuden turvaamiseksi. Määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyinä voi samanaikaisesti olla kuitenkin enintään kolmasosa esittelijäneuvoksista, jollei tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentista muuta johdu.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentissa säädetään, että vakinaisen tuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla voidaan virkaa hoitamaan nimittää tuomari määräajaksi virkasuhteeseen. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädetty enimmäismäärä kolmasosa voidaan siten ylittää, kun esittelijäneuvoksen virka on ilman hoitajaa tai kun viran vakinainen hoitaja on estynyt hoitamasta tehtäviään.

Voimassa olevan korkeimmasta oikeudesta annetun lain erityissäännös on tehnyt mahdolliseksi täyttää enintään kolmasosan esittelijäneuvoksen viroista määräajaksi. Nykyisellä virkarakenteella tämä merkitsee kolmea esittelijäneuvoksen virkaa. Esittelijäneuvoksen virkojen osittaisella määräaikaistamisella on haluttu edistää oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumisen- ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä parantaa tietämyksen ajantasaisuutta korkeimman oikeuden käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelussa.

## **2. Nykytilan arviointi**

Oikeuskäytännön ohjaaminen ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden valvominen edellyttävät, että korkeimmalla oikeudella on hyvät rakenteelliset mahdollisuudet tehtäviensä suorittamiseen. Korkeimman oikeuden rakenteiden kehittämisen on lähdettävä sen tehtävistä ja niiden henkilöstölle asettamista vaatimuksista sekä kansalaisten oikeusturvan

tarpeista. Esittelijöiden tehtävän vaatimuksia ja esittelijänvirkojen määräaikaaisuutta tulee siten tarkastella korkeimman oikeuden tehtävien kannalta.

Edellä jaksossa 1.1. kerrotuista syistä korkeimmalle oikeudelle prejudikaattituomioistuimena asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet 1990- ja 2000-luvulla. Ratkaistavat asiat ovat yhä monimutkaisempia ja monitulkintaisempia sekä aineistoltaan laajempia. Ennakkopäätösten perusteluilta edellytetään nykyisin avoimuutta ja seikkaperäisyyttä.



Korkeimman oikeuden tehtävien vaativuus heijastuu myös esittelijän tehtävälle asetettaviin vaatimuksiin. Myös esittelijän tehtävän vaatimukset ovat muuttuneet siitä, kun korkeimmasta oikeudesta on vuoden 1980 alusta lukien tullut prejudikaattituomioistuimien. Korkeimman oikeuden esittelijän tehtävä poikkeaa hovioikeuden esittelijän tehtävästä. Tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää, että korkeimmalla oikeudella on käytettävissään jatkuvasti uudistuva, oikeudenhoidon eri aloilta ajankohtaista ja monipuolista kokemusta omaava esittelijäkunta. Korkeimman oikeuden toiminnan kehittämisen ja tehostamisen kannalta nykyinen järjestelmä, jossa esittelijät voivat toimia pelkästään korkeimmassa oikeudessa esittelijöinä vuosikymmeniä ja eläkeikään saakka, ei enää parhaiten palvele korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan tarpeita. Määräaikaisiksi esittelijöiksi hakeutuvien kautta korkeimmalle oikeudelle osaltaan välittyy ajantasaista tietoa ajankohtaisista ongelmista lakien tulkinnassa ja muistakin alempien tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyyn ja ratkaisutoimintaan liittyvistä seikoista oikeuskäytännön ohjaamiseksi ennakkopäätöksillä kulloistenkin todellisten tarpeiden mukaan.

Näistä korkeimman oikeuden lainkäyttötoimintaan liittyvistä syistä on johdonmukaista, että esittelijänvirkojen virkarakennetta kehitetään määräaikaisuuden suuntaan. Myöskään missään eurooppalaisessa prejudikaattituomioistuimessa ei ole elinikäisiä esittelijänvirkoja tuomarin virassapysymisoikeuksin.

Edelleen korkeimman oikeuden kannalta on tärkeää, että sillä on molemminpuolinen vuorovaikutus alempien oikeuksien ja muiden oikeudenhoidon osallistuvien tahojen kanssa. Määräaikaisessa esittelijän tehtävässä muiden tuomioistuinten esittelijät ja tuomarit sekä muut oikeuslaitoksen piirissä työskentelevät lakimiehet voivat saada kokemusta korkeimman oikeuden toiminnasta ennakkopäätöstuomioistuimena ja siten syventää tietojansa oikeusjärjestyksestä. Heillä on myös mahdollisuus erikoistua eri oikeudenaloille. Kun esittelijöinä toimineet myöhemmin palaavat virkaansa tai hakeutuvat muuhun tehtävään oikeuslaitoksessa, he voivat hyödyntää saamaansa kokemusta.

Molemminpuolinen vuorovaikutus vaikeutuu, kun sattumanvaraisista seikoista riippuu, onko korkeimmalla oikeudella mahdollisuus rekrytoida uusia esittelijöitä käräjäoikeuksista ja hovioikeuksista sekä muualtakin oikeuslaitoksen piiristä. Esittelijänvirkojen määräaikaistamisella voidaan lisätä tuomareiden sekä muiden tuomioistuinten esittelijöiden ja muiden oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautu-

mis- ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä edistää virkakiertoa ja vuorovaikutusta. Jatkuva vuorovaikutus on mahdollista vain, jos esittelijänvirat tai ainakin huomattava osa niistä on määräaikaisia.

Hovioikeuksissa ja muissa tuomioistuimissa esittelijän viroista siirrytään tuomarin tehtäviin, eikä esittelijänvirka ole näissä tuomioistuimissa eläkevirka. Korkeimman oikeuden esittelijän tehtävässä saatava kokemus ja ammattitaito huomioon ottaen on luontevaa, että nimenomaan tästä tehtävästä siirrytään tuomarin virkaan, eli tämä tehtävä on osa tuomarinuraa.

Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin. Jo yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten järjestelmän erilaisuuden ja korkeimman hallinto-oikeuden suuren asiaratkaisuvolyymien johdosta myös ylimpien oikeuksien esittelijöiden työ ja heiltä edellytettävä kokemus eroavat toisistaan. Siten myös tarpeet esittelijänvirkojen määräaikaisuudelle ovat erilaiset. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävien hoitaminen ja toiminnan tehokkuus edellyttävät, että kumpikin tuomioistuin voi erilaisista lähtökohdista kehittää henkilöstörakennettaan omien tarpeidensa mukaisesti.

Edellä esitetty ei merkitse, että korkeimman oikeuden esittelijänvirat muutettaisiin "pätkätöiksi". Korkeimmassa oikeudessa esittelijöinä määrääjän toimivilla olisi lähes poikkeuksetta taustavirka muussa tuomioistuimessa tai virastossa taikka työsuhde esim. asianajotoimistoon, jonne he palaisivat puheena olevan kokemuksen hankittuaan. Esittelijänvirkojen määräaikaistamisella ei olisi vaikutusta tällä hetkellä vakinaisiin virkoihin nimitettyjen asemaan. Pysyvästi täytetyt virat voitaisiin muuttaa määräajaksi täytettäviksi ainoastaan sitä mukaa kuin ne tulevat avoimiksi. Virkojen määräaikaistaminen toteutettaisiin siten pitkän ajan kuluessa.

Vuoden 2007 valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä oikeusministeriö pyysi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa kaavailuun, jossa vanhempien oikeussihteereiden ja vanhempien hallintosihteereiden virat olisi muutettu T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen viroiksi. Tuossa yhteydessä korkein oikeus ilmoitti katsovansa, että korkeimman oikeuden esittelijän tehtävien tulisi muuttua määräaikaisesti täytettäviksi. Tuolloin kaavailun virkanimikkeiden ja palkkauksen muutoksen osalta korkein oikeus esitti kantanaan, että muutos tuli toteuttaa

siten, että sitä mukaa kuin nykyiset pysyvästi täytetyt virat vapautuvat, kaikki vanhemman oikeussihteerin virat muutetaan määräaikaisesti täytettäviksi T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen viroiksi ja vastaavasti nykyiset T 13-palkkaluokan esittelijäneuvoksen virat muutetaan vapautuessaan määräaikaisesti täytettäviksi.

Esittelijänvirkojen määräaikaistamisen yhteydessä on perusteltua muuttaa esittelijänvirkojen virkarakennetta siten, että korkeimmalla oikeudella on käytettävissään entistä kilpailukykyisempiä esittelijänvirkoja. Kyvykkäiden henkilöiden rekrytoiminen edellyttää, että määräaikaiset esittelijänvirat ovat palkkaukseltaan houkuttelevia. Esittelijäneuvoksen virat ovat palkkaukseltaan sopivia käräjätuomareiden ja hovioikeudenneuvosten koulutusviroiksi. Korkeimmassa oikeudessa tulee olla enemmän määräaikaisia esittelijäneuvoksen virkoja.

Oikeussihteerin ja esittelijäneuvoksen virkojen nimikkeet kuvaavat tehtävien luonnetta eikä tarvetta niiden muuttamiseen siten ole.

### **3. Ehdotetut muutokset**

Korkeimman oikeuden esittelijän virkoja ehdotetaan muutettavaksi yhtäältä nykyistä laajemmin määräajaksi täytettäviksi sekä toisaalta siten, että nämä olisivat esittelijäneuvoksen virkoja. Määräajan pituus olisi enintään viisi vuotta. Ehdotettu virkarakenne turvaisi edelleenkin kyvykkäiden ja ammattitaitoisten lakimiesten saamisen korkeimman oikeuden esittelijöiksi ja toisaalta mahdollistaisi nykyisin välttämättömän vuorovaikutuksen alempien oikeuksien ja muidenkin oikeudenhoitoon osallistuvien tahojen kanssa sekä edistäisi tuomareiden, muiden tuomioistuinten esittelijöiden ja muiden oikeudenhoidon piirissä työskentelevien kouluttautumis- ja pätevoitysmahdollisuuksia.

Kaikkia esittelijäneuvoksen virkoja ei tässä vaiheessa esitetä muutettaviksi määräajaksi täytettäviksi, vaan uudistuksessa edettäisiin vaiheittain. Esimerkiksi asiaryhmien hoitajina voisivat toimia vakinaiset esittelijäneuvokset.

Muutos toteutettaisiin siten, että nykyiset vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi sitä mukaa kuin vanhemman oikeussihteerin virat tulevat avoimiksi. Vanhemman oikeussihteerin virat lakkautettaisiin.

siin virkojen tullessa avoimiksi ja kunkin lakkautetun viran tilalle perustettaisiin määräajaksi täytettävä esittelijäneuvoksen virka. Tämä edellyttää valtion talousarviokäsittelyä. Uudistuksella ei olisi vaikutusta tällä hetkellä vanhemman oikeussihteerin virassa olevien asemaan. Sen jälkeen kun kaikki vanhemman oikeussihteerin virat olisi lakkautettu ja niiden tilalle olisi perustettu määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat, korkeimmassa oikeudessa olisi esittelijöinä kansliapäällikön lisäksi esittelijäneuvoksia, määräajaksi nimitettäviä esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä.

#### **4. Esityksen vaikutukset**

Esittelijöiden virka- ja palkkarakenteen muuttamisen tulee oikeusministeriön toimialaa koskevat säästötavoitteet huomioon ottaen tapahtua menoja lisäämättä.

Korkeimmassa oikeudessa virkajärjestely toteutettaisiin siten, että vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin määräajaksi täytettäväksi esittelijäneuvoksen viroiksi vasta tulevaisuudessa nykyisten vakinaisten vanhemman oikeussihteerin virkojen tullessa avoimiksi. Muutoksen toteutumisaikataulu riippuu siitä, ovatko nykyiset vanhemmat oikeussihteerit virassaan eläkeikään saakka vai tulevatko he sitä ennen nimitetyiksi muuhun virkaan tai tehtävään. Eläköityminen tapahtuisi pääsääntöisesti noin 10 - 20 vuoden kuluessa. Jos nykyiset vanhemman oikeussihteerin viranhaltijat jäisivät eläkkeelle nykyisestä virastaan, viiden vuoden kuluessa vapautuisi yksi vanhemman oikeussihteerin virka, 11 - 15 vuoden kuluessa yksi virka, 16 - 20 vuoden kuluessa kolme virkaa, 21 - 25 vuoden kuluessa viisi virkaa ja 26 - 30 vuoden kuluessa kaksi virkaa. Toisaalta viimeisten kahdeksan vuoden aikana vanhemmat oikeussihteerit ovat tulleet nimitetyiksi toiseen virkaan keskimäärin 43,8 vuoden iässä. Nykyisten vanhemman oikeussihteerin viranhaltijoiden keski-ikä on noin 46 vuotta. Tästä voidaan arvioida, että suurin osa nykyisistä vanhemmista oikeussihteereistä nimitettäisiin selvästi alle kymmenen vuoden aikana toiseen virkaan.

Virkajärjestelyn toteuttaminen menoja lisäämättä edellyttää, että yksi oikeussihteerin virka lakkautetaan. Tässä vaiheessa ei voida yksityiskohtaisesti arvioida virkajärjestelyn kustannusvaikutuksia, koska järjestely tulee toteutumaan vähitellen. Kustannukset kaikkien vanhemman oikeussihteerin T 12-palkkaluokan virkojen muuttamisesta esittelijäneuvoksen T 13-palkkaluokan viroiksi alittavat vuositasolla yhden oikeussihteerin viran vuosittaiset palkkakustannukset. Yksi oikeussihteerin virka voitaisiin lak-

kauttaa, kun esimerkiksi noin puolet vanhemman oikeussihteerin viroista on lakkautettu ja niiden tilalle on perustettu määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat. Esityksellä ei näin ollen olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä ei olisi vaikutuksia esittelijänviroissa tällä hetkellä olevien henkilöiden virkamiesoikeudelliseen asemaan.

## **5. Asian valmistelu**

Oikeusministeriö asetti 31.10.2006 työryhmän kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta sekä selvittämään esittelijöiden virka-aseman luonnetta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli selkeyttää korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen palkka- ja virkarakenne ja nimikkeistö sekä selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden virkojen määräaikaisuuden tarve sekä laajuus. Työryhmän tuli myös selvittää korkeimman oikeuden esittelijöiden "tuomaristatuksen" tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen heidän työtehtävänsä.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä, Korkeimpien oikeuksien virkamiehet r.y:tä, Suomen tuomariliitto r.y:tä, Suomen Lakimiesliitto r.y:tä ja Suomen Asianajajaliittoa sekä professori Olli Mäenpäättä ja professori Juha Lappalaista.

## **6. Riippuvuus muista esityksistä**

Eduskunnalle on tarkoitus antaa samanaikaisesti esitys laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) muuttamisesta, joka käsittää korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta ja virkanimikkeitä koskevat muutosehdotukset.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

13 §. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korkeimmassa oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, määräajaksi nimitettäviä esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä. Virkarakenteen muuttamisen tarkoituksena on turvata mahdollisimman kyvykkäiden ja ammattitaitoisten henkilöiden saaminen korkeimman oikeuden esittelijöiksi. Kun tavoitteena on saada myös muut kuin lakimiesuran alussa olevat kiinnostumaan määräaikaisessa esittelijäntehtävässä kouluttautumisesta ja pätevytyimisestä, virkojen palkkauksen tulee olla kilpailukykyinen muihin virkoihin nähden. Esittelijäneuvoksen virat ovat palkkaukseltaan kilpailukykyisiä tuomareiden ja muiden lakimiesten palkkoihin nähden. Ehdotettu virkarakenne on myös kannustava. Pykälän 3 momentin perusteluissa mainituilla perusteilla ehdotetaan, että vanhemman oikeussihteerin virat muutettaisiin niiden avoimeksi tullessa määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi. Nykyiset esittelijäneuvoksen ja oikeussihteerin virat olisivat edelleen vakinaisia virkoja.

Pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentista poistettaisiin säännös, jossa säädetään esittelijäneuvoksen nimittämisestä määräajaksi virkasuhteeseen, ja säännös, jossa määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyjen esittelijäneuvosten enimmäismääräksi on säädetty kolmasosa esittelijäneuvoksista. Aina määräajaksi täytettävistä esittelijäneuvoksen viroista ehdotetaan säädettäväksi pykälän 3 momentissa. Muihin korkeimman oikeuden esittelijänvirkoihin sovellettaisiin mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään määräajaksi nimittämisestä.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan esittelijäneuvoksen viroista olisi määräajaksi täytettäviä enintään kolmetoista. Esityksen tavoitteena on, että korkeimmassa oikeudessa olisi kaksi erilaista esittelijäneuvoksen viran tyyppiä, vakinaiset esittelijäneuvoksen virat ja aina määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat. Erityisiä syitä määräajaksi täytettävien esittelijäneuvoksen virkojen perustamiseen ovat korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan tarpeet ja tuomareiden ja muiden tuomioistuinten esittelijöiden sekä muiden oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumisen ja pätevytymismahdollisuuksien edistäminen.

Korkeimman oikeuden päätehtävä on oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkopäätöksin. Korkeimmalla oikeudella tulee olla hyvät rakenteelliset mahdollisuudet tehtävänsä suorittamiseen.

Yleisperusteluissa todettujen korkeimman oikeuden toimintaympäristössä tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten johdosta on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää, että korkeimman oikeuden käytettävissä on jatkuvasti uudistuva ja oikeudenhoidon eri aloilta ajankohtaista ja monipuolista kokemusta omaava esittelijäkunta. Esittelijäneuvoksen virkojen määräaikaistaminen edistää osaltaan ajantasaisen tiedon välittymistä korkeimmalle oikeudelle ajankohtaisista ongelmista lakien tulkinnassa ja muistakin alempien tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyyn ja ratkaisutoimintaan liittyvistä seikoista. Tällä on merkitystä ennakkopäätösten kohdentamisessa oikeisiin kysymyksiin.

Korkeimman oikeuden tehtävien kannalta on tärkeää, että sillä on molemminpuolinen vuorovaikutus alempien oikeuksien ja muiden oikeudenhoitoon osallistuvien tahojen kanssa. Ehdotetulla uudistuksella pyritään siihen, että määräaikaisessa esittelijän tehtävässä tuomarit ja muut oikeuslaitoksen piirissä työskentelevät lakimiehet voivat saada kokemusta korkeimman oikeuden toiminnasta ennakkopäätöstuomioistuimena sekä perehtyä eri oikeudenaloihin. Näin saamaansa kokemusta he voivat hyödyntää myöhemmissä tehtävissään oikeuslaitoksessa. Mahdollisuus hankkia kokemusta korkeimmassa oikeudessa lisää tuomareiden, muiden tuomioistuinten esittelijöiden ja muiden oikeudenhoidon piirissä työskentelevien kouluttautumisen ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä edistää virkakiertoa ja vuorovaikutusta.

Valmistelijana toimivan esittelijän tehtävä eroaa tuomarin tehtävästä. Tämä vaikuttaa myös siihen, millä edellytyksillä esittelijänvirka voidaan täyttää määräajaksi. Nimitysperusteita, kelpoisuusvaatimuksia ja määräajaksi nimittämistä lukuunottamatta esittelijöihin ei sovelleta tuomareiden nimittämisestä annettua lakia. Esittelijän aseman erilainen sääntely perustuu tältä osin siihen, etteivät esittelijät ole tuomareita eivätkä tuomioistuimen jäseniä, vaikka heillä on sama virassapysymisoikeus kuin tuomareilla. Esittelijän ja tuomarin tehtävän ero ilmenee myös siinä, että tuomarin tulee voida esittelijän kattavan valmistelutyön pohjalta päätyä myös erilaiseen lopputulokseen kuin mitä esittelijä on mietintönään ehdottanut. Korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan

riippumattomuuden turvaaminen ei siten esittelijän tehtävän luonne ja asema huomioon ottaen vaadi, että esittelijänvirka täytetään pysyvästi.

Voimassaolevien säännösten mukaista määräaikaisten esittelijäneuvoksen virkojen enimmäismäärää ei voida korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan tarpeet ja kouluttautumis- ja pätevyystarpeet huomioon ottaen pitää riittävänä. Esittelijäneuvoksen virkojen määräaikaistamiseen voidaan luontevasti kytkeä virka- ja palkkarakenteen muuttaminen. Esittelijänviroista saadaan kilpailukykyisiä muuttamalla vanhemman oikeussihteerin virat määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi. Nykyisin vanhemman oikeussihteerin virkoja on kolmesta. Ehdotuksen mukaan nämä virat muutettaisiin määräajaksi täytettäviksi esittelijäneuvoksen viroiksi sitä mukaa kuin ne tulevat avoimiksi. Määräajaksi täytettävien esittelijäneuvoksen virkojen määrä lisääntyisi sitä mukaa kuin nykyiset pysyvästi täytetyt vanhemman oikeussihteerin virat vapautuisivat. Kun tulevaisuudessa kaikki vanhemman oikeussihteerin virat vapautuneet, määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja olisi enintään kolmesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös määräajaksi täytettävien esittelijäneuvoksen virkojen määräajan pituudesta. Määräajan pituus olisi enintään viisi vuotta. Määräajan pituus ei esittelijöiden valmistelutyölle ja korkeimman oikeuden ratkaisutoiminnalle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen voi olla kovin lyhyt. Lyhyestä määräajasta ei olisi myöskään kouluttautumisen ja pätevyystarpeiden kannalta esittelijälle kovin suurta hyötyä. Sopivana määräaikana voidaan pitää enintään viittä vuotta. Kouluttautumis- ja pätevyystarpeet eivät myöskään edellytä pitempää määräaikaista. Lyhyemmästäkin määräajasta voidaan sopia. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi asianajajien kohdalla, joiden on vaikea irtautua pitkäksi aikaa asianajotoiminnasta. Samaa henkilöä ei voitaisi nimittää uudelleen määräajaksi täytettävään esittelijäneuvoksen virkaan. Sen sijaan esittäjä ei olisi sille, että esittelijä, joka on tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentin nojalla määrätty määräajaksi virkasuhteeseen, nimitettäisiin viiden vuoden määräaikaiseen esittelijäneuvoksen virkaan. Vakinaiset esittelijäneuvokset voitaisiin luontevasti rekrytoida määräaikaista esittelijäneuvoksen virkaa hoitaneista.

Nykyinen 13 §:n 3 momentti siirtyisi *4 momentiksi*.



## 2. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Korkeimman oikeuden esittelijöiden virat ovat erittelyvirkoja, joten virkojen perustaminen ja lakkauttaminen sekä virkarakenteen muuttaminen edellyttävät valtion talousarviokäsittelyä. Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2008.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että vanhemman oikeussihteerin virat lakkautettaisiin sitä mukaa kuin nyt pysyvästi täytetyt virat tulevat avoimiksi ja kunkin lakkautetun viran tilalle perustettaisiin määräajaksi täytettävä esittelijäneuvoksen virka. Ehdotetun lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitetut määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat tulisivat siten perustettaviksi vasta tulevaisuudessa.

Uudistuksen toteutumisaikataulu riippuu sellaisista tekijöistä kuin nykyisten vanhemman oikeussihteerin viranhaltijoiden jäämisestä eläkkeelle tai siirtymisestä toiseen virkaan tai tehtävään. Vanhemman oikeussihteerin virkojen muuttaminen määräajaksi täytettäväksi esittelijäneuvoksen viroiksi tapahtunee pääosin alle kymmenen vuoden kuluessa.

*3 momentin* mukaan ehdotetun lain 13 §:n 3 momentti tulisi sovellettavaksi lakkautetun vanhemman oikeussihteerin viran tilalle perustetun määräajaksi täytettävän esittelijäneuvoksen viran täyttämiseen. Tähän tulisi sovellettavaksi säännös, jonka mukaan määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja olisi enintään kolmetoista, ja säännös viiden vuoden enimmäismääräajasta.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten *4 momentissa* säädettäisiin, että nyt voimassa olevan lain 13 §:n 2 momentin (665/2005) kolmannen virkkeen säännöstä esittelijäneuvoksen nimittämisestä määräajaksi virkasuhteeseen ja viimeisen virkkeen säännöstä, jonka mukaan enintään kolmasosa esittelijäneuvoksista voi samanaikaisesti olla määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyinä, jollei tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentista muuta johdu, sovellettaisiin siihen saakka, kunnes kymmenen vanhemman oikeussihteerin virkaa on lakkautettu ja niiden tilalle on perustettu määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**Laki****Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* korkeimmasta oikeudesta 26 päivänä elokuuta 2005 annetun lain (665/2005) 13 §:n 1 ja 2 momentti sekä *lisätään* 13 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

## 13 §

Korkeimmassa oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, määrääjäksi nimitettäviä esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä.

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määrääjäksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään.

Määrääjäksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja on enintään kolmetoista. Määrääjäksi täytettävä esittelijäneuvoksen virka täytetään enintään viideksi vuodeksi.

---

**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2008.

Vanhemman oikeussihteerin virka lakkautetaan, kun se tulee avoimeksi, ja sen tilalle perustetaan määrääjäksi täytettävä esittelijäneuvoksen virka.

Tämän lain 13 §:n 3 momenttia sovelletaan lakkautetun vanhemman oikeussihteerin viran tilalle perustetun määräajaksi täytettävän esittelijäneuvoksen viran täyttämiseen.

Aikaisemman lain 13 §:n 2 momentin (665/2005) kolmannen virkkeen säännöstä esittelijäneuvoksen nimittämisestä määräajaksi virkasuhteeseen ja viimeisen virkkeen säännöstä, jonka mukaan enintään kolmasosa esittelijäneuvoksista voi samanaikaisesti olla määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyinä, jollei tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentista muuta johdu, sovelletaan siihen saakka, kunnes kymmenen vanhemman oikeussihteerin virkaa on lakkautettu ja niiden tilalle on perustettu määräajaksi täytettävät esittelijäneuvoksen virat.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

**Liite II:****Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta****ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi säännöstä korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakenteesta ja virkanimikkeistä. Vanhemman hallintosihteerin virat muutettaisiin esittelijäneuvoksen viroiksi ja hallintosihteerin viran nimike muutettaisiin oikeussihteeriksi. Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan maaliskuun alusta 2008.

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

Asiat ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelystä. Esittelijä vastaa siitä, että asia tulee asianmukaisesti valmistelluksi ja esitellyksi viivytyksettä sen jälkeen, kun päätöksentekoa varten on hankittu tarpeellinen selvitys. Esittelijä laatii esittelemistään asioista muistiot ja päätösluonnokset. Esittely toimitetaan suullisesti nojautuen jäsenille etukäteen toimitettuun kirjalliseen aineistoon. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 14 §:n mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, vanhempia hallintosihteereitä ja hallintosihteereitä. Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nykyisin kansliapäällikön viran lisäksi 37 esittelijän virkaa: 9 esittelijäneuvosta, 12 vanhempaa hallintosihteeriä ja 16 hallintosihteeriä. Näiden virkojen palkkarakenne on kolmiportainen. Hallintosihteerin virat on sijoitettu tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa palkkaluokkaan T 11, joka vastaa hallinto-oikeustuomareiden, markkinaoikeustuomareiden ja vakuutusosasto-oikeustuomareiden virkojen alinta palkkausta. Vanhemman hallintosihteerin virat ovat palkkaluokassa T 12. Esittelijäneuvoksen virkojen palkkaluokka T 13 vastaa hallinto-oikeustuomareiden, markkinaoikeustuomareiden ja vakuutusosasto-oikeustuomareiden ylintä palkkausta.

Hallintosihteerin nimike on nykyisin yleisesti käytössä erilaisissa hallinto- ja toimistotehtävissä. Vanhempi hallintosihteeri ja hallintosihteeri ovat sen vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkanimikkeinä vanhentuneita sekä kuvaavat suorastaan harhaanjohtavasti viran tehtäviä ja virka-asemaa. Tähän asiaan on kiinnittänyt huomiota viimeksi eduskunnan lakivaliokunta mietinnössään, joka koski hallituksen esitystä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta (LaVM 18/2006 vp).

Yksinkertaiset hallintoasiat ratkaistaan yhä useammissa tapauksissa oikaisumenettelyissä. Useista miljoonista valituskelpoisista hallintopäätöksistä päätyy vuosittain hallinto-oikeustuomioistuinten ratkaistaviksi noin 30 000 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 4 000. Valtaosassa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asiaryhmistä ei ole valituslu-

pajärjestelmää. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä on sen vuoksi suurin osa aineellisoikeudellisia asiaratkaisuja.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on usein huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ohjaavat merkittävästi päätöksentekoa eri hallinonaloilla, jolloin voidaan välttää tarpeetonta muutoksenhakua ja nopeuttaa käsittelyaikoja. Hallintolainkäytön kehitykseen ovat vaikuttaneet monien viimeaikaisten lainsäädäntöuudistusten ohella oikeusjärjestyksen kansainvälistyminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakenteeseen ja -nimikkeisiin ei ole tehty merkittäviä muutoksia. Hallintolainkäyttö on kuitenkin viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Ratkaistavat asiat ovat entistä vaativampia ja aineistoltaan laajempia. Tämä on heijastunut myös esittelijöiden työhön. On tärkeää, että korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakenne ja nimikkeet saatetaan ajantasalle.

## **2. Ehdotetut muutokset**

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että virkarakenne ja nimikkeet vastaavat tehtävän luonnetta ja vaativuutta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijän työhön vaikuttavat merkittävästi aineellisoikeudellisten asiaratkaisujen suuri määrä ja asiaryhmien laaja kirjo, mikä edellyttää esittelijöiltä asiaryhmiin erikoistumista, sekä hallintolainkäyttömenettelyn erityispiirteet. Tämän vuoksi lainkäyttötoiminta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijäpainotteisempaa kuin korkeimmassa oikeudessa. Myös toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet esittelijöiden tehtäviin ja lisänneet työn vaativuutta. Virka- ja palkkarakenteen tulisi myös olla kannustava ja turvata mahdollisimman pätevien lakimiesten saamisen korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiksi.

Esittelijänvirkojen virka- ja palkkarakenteen muuttamisen tulee oikeusministeriön toimialaa koskevat säästötavoitteet huomioon ottaen tapahtua menoja lisäämättä. Henkilöstöpolitiikan ja kannustavuuden kannalta on tällöin parhaana vaihtoehtona pidetty tuomarinpalkkajärjestelmässä noudatettua yleistä kaksiportaista rakennetta, jolloin vanhemman hallintosihteerin virat (T 12) muutettaisiin esittelijäneuvoksen viroiksi (T 13) ja hallintosihteerin viran (T 11) nimike muutettaisiin oikeussihteeriksi.

### **3. Esityksen vaikutukset**

Virkajärjestely toteutettaisiin siten, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustettaisiin 12 esittelijäneuvoksen virkaa ja samalla lakkautettaisiin 12 vanhemman hallintosihteerin virkaa. Lain voimaan tultua yksi entinen hallintosihteerin virka lakkautettaisiin sen tultua avoimeksi. Lakkautettavissa vanhemman hallintosihteerin viroissa nykyisin olevat henkilöt siirtyisivät tämän lain voimaan tullessa perustettaviin esittelijäneuvoksen virkoihin.

Esityksellä ei näin ollen olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia esittelijänviroissa tällä hetkellä olevien henkilöiden palvelussuhdeturvaan.

### **4. Asian valmistelu**

Korkein hallinto-oikeus esitti vuoden 2007 talousarvioehdotuksessaan esittelijöidensä virkanimikkeiden muuttamista siten, että vanhempien hallintosihteerien ja hallintosihteerien virkanimikkeeksi olisi tullut esittelijäneuvos. Nimikemuutos ei olisi vaikuttanut esittelijöiden palkkaukseen, joten esittelijäneuvokset olisivat olleet tällöin kolmessa eri palkkaluokassa. Vuoden 2007 talousarvion valmistelun yhteydessä oikeusministeriö esitti nyt ehdotettavaa virkajärjestelyä ja nimikemuutosta, jonka korkein hallinto-oikeus hyväksyi.

Asian jatkovalmistelua silmällä pitäen oikeusministeriö asetti 31.10.2006 työryhmän kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta sekä selvittämään esittelijöiden virka-aseman luonnetta. Työryhmä on kuullut työnsä aikana valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä, Korkeimpien oikeuksien virkamiehet r.y:tä, Suomen tuomariliitto r.y:tä, Suomen Lakimiesliitto r.y:tä ja Suomen Asianajajaliittoa sekä professori Olli Mäenpäättä ja professori Juha Lappalaista.

### **5. Riippuvuus muista esityksistä**

Eduskunnalle on tarkoitus antaa samanaikaisesti esitys laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n muuttamisesta, joka käsittää korkeimman oikeuden esittelijöiden virkoja koskevat muutosehdotukset.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

14 §. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan yleisperusteluissa mainituilla perusteilla muutettavaksi siten, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä.

### 2. Voimaantulosäännökset

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden virat ovat erittelyvirkoja, joten virkojen perustaminen ja lakkauttaminen sekä virkanimikkeen muuttaminen edellyttävät valtion talousarviokäsittelyä. Laki ehdotetaan tämän vuoksi tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2008.

Kun korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden virat ovat erittelyvirkoja ja kun lakkauttavat vanhemman oikeussihteerin virat ovat täytettyinä, vanhempien oikeussihteereiden virkojen lakkauttamisesta ja esittelijäneuvoksen virkojen perustamisesta niiden tilalle tulee vanhempien hallintosihteereiden tuomariin rinnastettava virkamiesoikeudellinen asema huomioon ottaen säätää laissa. Lain voimaantulosäännösten 2 momenttiin on sen vuoksi otettu säännökset vanhemman hallintosihteerin virkojen lakkauttamisesta ja esittelijäneuvoksen virkojen perustamisesta niiden tilalle. Samassa yhteydessä 3 momenttiin otettaisiin säännös hallintosihteerin viran nimikkeen muuttamisesta oikeussihteeriksi.

Voimaantulosäännösten 2 *momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että korkeimman hallinto-oikeuden 12 palkkaluokkaan T 12 kuuluvaa vanhemman hallintosihteerin virkaa lakkautettaisiin 1 päivästä maaliskuuta 2008 ja samasta päivästä lukien perustettaisiin 12 palkkaluokkaan T 13 kuuluvaa esittelijäneuvoksen virkaa.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteerin viran nimike muutettaisiin oikeussihteeriksi.

Esittelijäneuvoksen virkojen täyttämistä säädettäisiin 4 *momentissa*. Vanhempien hallintosihteereiden viroissa olevien palvelussuhdeturva ja heidän tuomariin rinnastettava virkamiesoikeudellinen asemansa huomioon ottaen esittelijäneuvoksen virkoja täytettäessä ei käytettäisi hakumenettelyä, vaan lakkautettavissa vanhemman hallintosihteerin

viroissa olevat henkilöt siirtyisivät tämän lain voimaan tullessa perustettaviin esittelijäneuvoksen virkoihin. Korkein hallinto-oikeus antaa perustettaviin virkoihin nimitettäville esittelijäneuvoksille nimittämiskirjan.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

**Laki****korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä joulukuuta 2006 annetun lain (1265/2006) 14 §:n 1 momentti seuraavasti:

## 14 §

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä.

— — — — —

—————

## Voimaantulosäännökset

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2008.

Korkeimman hallinto-oikeuden 12 palkkaluokkaan T 12 kuuluvaa vanhemman hallintosihteerin virkaa lakkautetaan 1 päivästä maaliskuuta 2008 ja samasta päivästä lukien perustetaan 12 palkkaluokkaan T 13 kuuluvaa esittelijäneuvoksen virkaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteerin viran nimike muutetaan oikeussihteeriksi.

Vanhemman hallintosihteerin viroissa olevat henkilöt siirtyvät tämän lain voimaantullessa perustettaviin esittelijäneuvoksen virkoihin.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.