

20.8.2003

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

25.08.2003
22.31.2003
AP

OM:n lausuntopyyntö 16.6.2003 nro OM 2/31/2003

**LAUSUNTO TUOMAREIDEN PALKANKOROTUKSEN JA LISÄPALKKKIOIDEN
KOHDENTAMISTA KOSKEVASTA TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ 30.5.2003.**

Lausuntonaan mietinnöstä hallinto-oikeus kunnioittavasti esittää seuraavan.

Palkankorotuksen kohdentaminen

Hallinto-oikeus yhtyy tältä osin työryhmän mietinnössä esitettyyn.

Johtamislisiä

Hallinto-oikeus on edelleen sitä mieltä, ettei nykyinen johtamislisäjärjestelmä, ainakaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, jossa ylituomari on yleisiä virkaylennysperusteita noudattaen määrännyt jaostojen puheenjohtajat pysyvästi näihin tehtäviin, ole aiheuttanut minkäänlaisia konkreettisia ongelmia tai edes epäilyjä tuomarin riippumattomuuden vaarantumisen osalta. Nykyjärjestelmän puutteena yleisellä tasolla on pidettävä vain sitä, että jaoston puheenjohtajan valintamenettelystä, valintakriteereistä ja tehtävän pysyväisyydestä ei ole olemassa lakitasoisia säännöksiä. Puute voitaisiin korjata ja koko järjestelmä saada muodollisestikin täysin kuntoon hallinto-oikeuksien osalta lisäämällä tuomareiden nimittämistä annettuun lakiin näitä asioita koskevat säännökset.

Laissa tulisi olla säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden toimiessa jaostoihin jakautuneena hallinto-oikeuden ylituomari julistettuaan jaoston puheenjohtajana toimivan tuomarin, jolle maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoitamisesta, tehtävän asianomaisessa hallinto-oikeudessa haettavaksi määrää tehtävää hoitamaan pysyvästi tuomarin, jolla on lain 11 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten lisäksi johtamistaitoa. Edelleen tulisi laissa olla säännös, että tehtävään voi hakea ja siihen voidaan määrätä vain tuomari, jolla ennestään on hallinto-oikeustuomarin virka ao. hallinto-oikeudessa. Vielä lakiin olisi hallinto-oikeuden mielestä otettava säännökset, joiden nojalla ylituomarilla olisi, paitsi jaoston puheenjohtajan esittämästä omasta pyynnöstä, myös muutoin oikeus vapauttaa jaoston puheenjohtaja tästä tehtävästään ja määrätä toinen

tuomari hänen tilalleen. Perusteet, joilla ylituomari voisi näin vapauttaa jaoston puheenjohtajan tehtävästään, olisi riittävän tyhjentävästi ja selvästi laissa lausuttava. Perusteina, joilla tehtävästä vapauttaminen voisi tapahtua vastoin puheenjohtajaksi määrätyn omaa tahtoa, voisivat tulla kysymykseen vain hallinnollisten tehtävien hoitamisessa tapahtuneet epäonnistumiset, laiminlyönnit ja muut puheenjohtajasta johtuvat ongelmat. Laissa olisi lausuttava ilmi, että puheenjohtajan lainkäyttötyöhön liittyvät seikat eivät saisi olla perusteena hänen erottamiselleen. Lisäksi voitaisiin harkita tarvittaisiinko "erottamisperusteiden" lisäksi lakiin säännökset erottamis päätöksen alistamisesta KHO:n vahvistettavaksi tai ratkaisupyyntö-tyyppisestä jatkokäsittelystä KHO:ssa.

Näillä säännöksillä turvattaisiin osaltaan ylituomarin mahdollisuudet kantaa hänelle kuuluva kokonaisvastuu hallinto-oikeuden tulosjohtamisessa. Työryhmän mietinnössä ehdotettu päätösvallan siirtäminen ylituomarilta hallinto-oikeuden ulkopuolelle heikentäisi ylituomarin mahdollisuuksia tuloksellisesti johtaa hallinto-oikeuden toimintaa. Jaoston puheenjohtajan tehtävä on ennen muuta jaostotyön hallinnollinen tulosjohtamistehtävä. Hänellehän maksetaan lisäpalkkio nimenomaan hallinnollisten tehtävien hoitamisesta. Siten on periaatteessakin tärkeätä, että päätösvalta tämän tulosjohtamiseen kuuluvan johtamisvälineen osalta on ja pysyy hallinto-oikeudessa eikä siirry sen ulkopuolelle.

Säätämällä jaoston puheenjohtajan tehtävä pysyväksi turvattaisiin hänen itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa suhteessa ylituomariin paremmin kuin säätämällä tehtävä määräaikaiseksi. Epäily, että jaoston puheenjohtaja joskus itsenäisen työskentelyn asemesta, ja tämä koskee nimenomaan lainkäyttötyötä, saattaa olla taipuvainen myötäilemään ylituomarin kantoja, voi hallinto-oikeuden käsityksen mukaan osoittautua paremmin todeksi silloin, kun tehtävä on määräaikainen ja määräaika vielä alkaa kulua loppuun kuin silloin, kun tehtävä on pysyvä. Tehtävän ollessa pysyvä jaoston puheenjohtajalla ei ole teoriassakaan mitään tarvetta lainkäyttötyössään ruveta "miellyttämään" ylituomaria saadakseen pitää tehtävänsä.

Vaikka jaoston puheenjohtajana toimivan tuomarin riippumattomuuden varmistamiseksi hänet olisi pysyvästi määrättävä tähän tehtävään, ylituomarilla tulisi kuitenkin olla omasta viraston johtamistehtävästään johtuva mahdollisuus tietyissä tapauksissa ja säädetyin edellytyksin vapauttaa jaoston puheenjohtaja tehtävästään ja määrätä joku toinen tuomari hänen tilalleen siten, että myös lisäpalkkion saaja samalla vaihtuu. Kaikissa olosuhteissa ylituomarilla tulee edelleen olla tarvittaessa mahdollisuus muuttaa jaoston puheenjohtajien sijoittumista jaostoihin siten, ettei heidän lisäpalkkioihinsa puututa. Tällöin ei ole edes kysymys jaoston puheenjohtajan erottamisesta. Kun varsinaisten erottamisten eli vastoin jaoston puheenjohtajaksi määrätyn tuomarin tahtoa tapahtuvien tehtävästä vapauttamisten tulisi aina perustua laissa määrättyihin, hallinnollisten tehtävien hoitamiseen liittyviin syihin, ylituomarilla säilyisi tärkeä johtamisväline eikä samalla kuitenkaan jaoston puheenjohtajan riippumattomuutta lainkäyttötyössä vaarannettaisi. Mikäli tuota riippumattomuutta vielä tätäkin enemmän halutaan korostaa, harkittaviksi voisivat tulla erottamis päätöksen alistaminen KHO:n vahvistettavaksi taikka erotetun käynnistämä ratkaisupyyntö-tyyppinen jatkokäsittely KHO:ssa.

Jaoston puheenjohtajan hakuvirat

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 22.1.2002 vastatessaan OM:n kirjeeseen 27.12.2001 nro 2300/75/2000 ilmoittanut lausunnossaan, että paras ja yksinkertaisin ratkaisu puheena olevaan johtamislisäongelmaan olisi perustaa erikseen hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajan hakuvirkoja.

Virkojen perustaminen edellyttäisi, että lakiin (=hallinto-oikeuslakiin) otettaisiin säännös, jonka mukaan hallinto-oikeus toimii jaostoihin jakautuneena. Hallinto-oikeusasetukseen puolestaan tulisi ottaa säännökset siitä, että hallinto-oikeuden jaostoa johtaa jaoston puheenjohtaja (=hallinto-oikeuden laamanni?). Asetuksessa määrättäisiin myös siitä, kuinka monta hallinto-oikeustuomaria jaostolla sen johtajan lisäksi tulisi vähintään olla. Lain ja asetuksen tasoisin säännöksin tässä järjestelmässä siis määrättäisiin näistä viroista ja niiden lukumäärästä hallinto-oikeuksittain. Jaostojen lukumäärästä ja sitä kautta jaostojen johtajien virkojen lukumäärästä päättäminen ei enää voisi kuulua hallinto-oikeuden ylituomarin toimivaltaan.

Hallinto-oikeudet ovat tällä hetkellä kooltaan varsin eri suuruisia. Tuomarin virkojen määrät ylituomari mukaanlukien ovat: Helsinki 43, Hämeenlinna 18, Kouvola 9, Kuopio 17, Oulu 9,5, Rovaniemi 6, Turku 16 ja Vaasa 28. Rovaniemen hallinto-oikeutta lukuunottamatta kaikki toimivat jaostoihin jakautuneina. Jaostojen lukumäärät hallinto-oikeuksien tämänhetkisten työjärjestysten mukaisesti ovat: Helsinki 7, Hämeenlinna 4, Kouvola 2, Kuopio 3, Oulu 2, Rovaniemi 1, Turku 3 ja Vaasa 4. Jos siirryttäisiin järjestelmään, jossa perustettaisiin jaostoa johtavien tuomareiden hakuvirat ja jos jaostolla johtajansa lisäksi työskentelevien hallinto-oikeustuomareiden vähimmäismääräksi asetuksessa määrättäisiin esim. hovioikeuksien tapaan viisi tuomaria, niin jaostoihin jakautuneina voisivat nykyisten virkojen lukumäärien mukaan laskien jatkaa vain Helsingin, Hämeenlinnan, Kuopion, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet ja lisäksi ainakin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden jaostojen lukumäärä alenisi. Nykyiset jaostojen määrät ovat syntyneet kunkin hallinto-oikeuden omista, erilaisista lähtökohdista (henkilöstö, asiamäärät eri asiaryhmissä, työmenetelmät jne) ja ne vastaavat parhaiten kunkin hallinto-oikeuden omiin tämänhetkisiin tarpeisiin. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin tälläkin hetkellä merkittävien kehittämishankkeiden kohteena. Esimerkiksi niiden asemaan ja rooliin koko hallintolainkäytön kentässä, niiden käsiteltäviksi tuleviin asioihin, henkilöstörakenteisiin (esim. tuomaripainotteinen henkilöstörakenne), ratkaisukokoonpanoihin ja työmenetelmiin on esitetty ja niihin on todennäköisesti tulossa huomattavia muutoksia. Tässä yhteydessä hallinto-oikeus viittaa vain esimerkinomaisesti KHO:n valtioneuvostolle 10.3.2003 tekemään esitykseen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, ns. horisontaalityöryhmän ja oikeusturva-asiain neuvottelukunnan tekemiin ehdotuksiin, oikeusministeriön käynnistämään henkilöstörakenteen kehittämisprojektiin (=tuomaripainotteinen henkilöstörakenne), uuteen tuomarikoulutusjärjestelmään ja hallinto-oikeuksien itsensä toteuttamaan, alkukesällä 2003 valmistuneeseen hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitykseen. Jotta hallinto-oikeudet nopeasti ja joustavasti omista lähtökohdistaan käsin edelleenkin pystyisivät parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan kaikkiin muutoksiin, hallinto-oikeus, aikaisemmin esittämästään kannasta poiketen, katsoo, ettei erillisten jaostoa johtavien tuomareiden hakuvirkojen perustamiseen ole tällä

hetkellä aihetta. Hallinto-oikeuksille itselleen olisi näissä oloissa pysytettävä päätösvalta jaostojensa lukumäärästä päätettäessä ja tällä tavoin niillä säilyisi mahdollisuus käyttää itsenäisesti ja joustavasti tätäkin välinettä tulosjohtamisessaan.

Tulevaisuudessa, kun merkittävimmät kehittämishankkeet hallinto-oikeuksien osalta on pysyvämmmin toteutettu ja jos hovioikeuksissa saadut sekä vakuutusoikeudessa saatavat kokemukset erillisistä osastojen johtajien, laamannien, viroista siihen antavat aihetta, voidaan ottaa hallinto-oikeuden mielestä harkittavaksi vastaavien hakuvirkojen perustaminen hallinto-oikeuksiinkin.

Hallinto-oikeuden ylituomari


 Matti Jokinen

Postiosoite
 PL 640
 13111 Hämeenlinna

Käyntiosoite
 Raatihuoneenkatu 1
 Hämeenlinna

Puhelin
 Vaihde (03) 622 31
 Telekopio (03) 622 3269