

Täydennyskoulutus hallintotuomioistuimissa

Työryhmämietintö

Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005

	Sivu
1 Taustaa	3
1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen	3
1.2 Työryhmän toiminnasta	4
2 Aikaisempia selvityksiä täydennyskoulutuksesta lääninoikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa	5
2.1 Hallintotuomioistuinten yhteistyö koulutuksen alalla ennen lääninoikeuksien itsenäistymistä	5
2.2 Koulutussuunnittelun organisoituminen lääninoikeuksien irtaannuttua itsenäisiksi tuomioistuimiksi	5
2.3 Koulutussuunnitelman uudelleen arviointi hallinto-oikeuksien perustamiseen liittyen	8
3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemyksiä	11
4 Oikeusministeriön laatima hallinto-oikeuksien koulutussuunnitelma vuodelle 2004	12
5 Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön koulutussuunnitelma vuodelle 2005	13
6 Koulutusorganisaatio	14
7 Täydennyskoulutuksen kustannukset	15
8 Nykytilan arviointia	16
8.1 Yleistä	16
8.2 Hallintotuomioistuinpäivä	19
8.3 Päällikkötuomarikokoukset	20
9 Pilottihanke 26.9.2005	21
10 Hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyö tulevaisuudessa	22
11 Johtopäätöksiä	24
LIITE Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa -neuvottelupäivän 26.9.2005 ohjelma	25

1 Taustaa

1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen

Korkein hallinto-oikeus asetti 13.2.2004 projektin selvittämään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Projektista laadittiin muistio, joka julkaistiin 22.12.2004 muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla (www.kho.fi ja www.hfd.fi).

Hallintotuomioistuimilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä yleisiä hallintotuomioistuimia (alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus) että hallintolainkäytön alalla toimivia erityistuomioistuimia (markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus).

Projektissa asetettiin jatkovalmistelua varten neljä työryhmää. Projektimuistion mukaan ensimmäinen työryhmä selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Tällaisen laadullisen arvioinnin tuloksia hallintotuomioistuimet voivat hyödyntää toimintansa kehittämisessä. Lisäksi tällaisen laadullisen arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon hallintotuomioistuinten resurssija koskevissa neuvotteluissa. Toinen työryhmä selvittää, millaisia valtion talousarviesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikataivoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa. Kolmas työryhmä selvittää hallintotuomioistuinten koulutustarpeita sekä niiden koulutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä. Neljäs työryhmä selvittää, miten korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä ja muilla tavoin kerätä aineistoa hallintotuomioistuinten päätöstoiminnan laadusta niiden toiminnan kehittämistä varten. Kunkin työryhmän puheenjohtaja nimesi jäsenet johtamaansa työryhmään.

Edellä mainitun projektimuistion mukaan nyt kyseessä olevan työryhmän tehtävänä oli selvittää hallintotuomioistuinten koulutustarpeita sekä niiden koulutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä.

Tämän työryhmän puheenjohtajaksi projektin ohjausryhmä nimesi ylituomari **Heikki Jukaraisen** Oulun hallinto-oikeudesta. Ylituomari Jukarainen kutsui työryhmään jäseniksi hallintoneuvos **Ahti Rihdon** korkeimmasta hallinto-oikeudesta, koulutuspäällikkö **Jorma Hirvosen** oikeusministeriöstä, ylituomari **Risto Hakkaraisen** Kuopion hallinto-oikeudesta, ylituomari **Olli Mäkisen** markkinaoikeudesta ja vakuutus-oikeustuomari **Larry Grönlundin** vakuutus-oikeudesta. Työryhmän sihteerinä toimi projektipäällikkö **Timo Ahvenniemi** korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Tämän työryhmän työllä ei ole suoraa yhtymäkohtia siihen selvitystyöhön, jota oikeusministeriössä tehdään tuomareiden kouluttamista koskevan lain valmistelussa, vaikka siinä yhteydessä saatetaankin käydä läpi myös jo virassa toimivien tuomareiden ja esittelijöiden täydennyskoulutusta.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksessa eli korkeimman hallinto-oikeuden presidentin sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden

ylituomareiden kokouksessa 1.3.2005 käsiteltiin kaikkien neljän työryhmän senhetkisiä työvaiheita.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomareiden kokouksessa 15.11.2005 käsiteltäen kaikkien neljän työryhmän mietintöjä ja niihin sisältyviä esityksiä.

1.2 Työryhmän toiminnasta

Työryhmä kokoontui neljä kertaa.

2 Aikaisempia selvityksiä täydennyskoulutuksesta lääninoikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa

2.1 Hallintotuomioistuinten yhteistyö koulutuksen alalla ennen lääninoikeuksien itsenäistymistä

Neuvottelupäivät ja kurssimuotoinen koulutus lääninhallitusajalla

Vuonna 1918 perustetun korkeimman hallinto-oikeuden ja vuonna 1955 lääninhallitukseen perustettujen lääninoikeuksien yhteistyö koulutuksen alalla on saanut alkunsa korkeimman hallinto-oikeuden vuodesta 1958 lähtien pitämistä, tuomareille suuntaamista neuvottelupäivistä. Neuvottelupäivien luonteisia, yleisiin asioihin keskittyneitä tilaisuuksia järjestettiin sittemmin lääninasessoreille ja notaareille.

Vuodesta 1969 lähtien sisäasiainministeriö ryhtyi yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa järjestämään lääninoikeuksissa työskenteleville esittelijöille täydennyskoulutustilaisuuksia. Pääosa tilaisuuksista sisälsi vero-oikeutta, mutta muitakin aiheita oli, kuten kirjanpitoa, kunnallis-, sosiaali- ja rakennusoikeutta.

Luennoitsijoina ja kursseilla järjestettyjen harjoitusten ohjaajina käytettiin pääasiassa korkeimman hallinto-oikeuden sekä lääninoikeuksien henkilökuntaa, mutta myös asiantuntijoita ao. ministeriöistä ja korkeakouluista.

Koulutuksen järjestämisestä päätettiin vuosittain sisäasiainministeriön koolle kutsumassa kokouksessa, jossa päätettiin seuraavan vuoden koulutusaiheista ja koulutuspäivien määrästä. Koulutuksen sisällön suunnitteli ryhmä, jossa olivat edustettuina Helsingin yliopiston Lahden koulutus- ja tutkimuskeskus, lääninoikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Suunnittelussa käytettiin apuna myös esittelijöille tehtyjä koulutustarvekyselyjä.

Sisäasiainministeriö kutsui osanottajat koulutukseen ja vastasi kustannuksista.

Tarkastuskäynnit lääninhallitusajalla

Korkein hallinto-oikeus osallistui lääninoikeuksien koulutukseen järjestämällä tarkastuskäyntejä eri lääninoikeuksiin. Näihin käynteihin sisältyi alustuksia ja keskusteluja lääninoikeuden alaan kuuluvista asioista.

2.2 Koulutussuunnittelun organisoituminen lääninoikeuksien irtaannuttua itsenäisiksi tuomioistuimiksi

Koulutuksen pääosiot

Lääninoikeudet siirtyivät 1.11.1989 oikeusministeriön hallinnonalalle ja niistä tehtiin organisaationkin suhteen hallinnosta riippumattomia tuomioistuimia. Oikeusministeriö asetti 30.4.1990 koulutussuunnittelutyöryhmän, johon kuului edustajia oikeusministeriöstä, lääninoikeuksista ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Työryhmä laati 18.6.1991 päivätyn lääninoikeuksien henkilöstön koulutussuunnitelman. Suunnitelma sisälsi arvioita lääninoikeuksien tehtävistä, asiaryhmistä, työprosessista, tulevaisuuden kehityksestä ja

haasteista, jotka oli otettava huomioon koulutustarvetta määriteltäessä sekä henkilöstöryhmittäin että kaikille yhteisenä.

Työryhmä määritteli lääninoikeuksien koulutuksen pääosiksi:

1. perehdyttämiskoulutus
2. lääninoikeuden toiminnan peruskurssit toiminnan ja hallinnon eri lohkoilla
3. täydennyskoulutustilaisuudet
4. kehittämishankkeisiin ja lainsäädännön muutoksiin liittyvä koulutus

Keinoina koulutuksen toteuttamiseksi työryhmä luetteli:

1. koulutustilaisuudet, eripituiset kurssit ja seminaarit
2. opintomatkat ja -käynnit
3. keskustelutilaisuudet
4. suunnitelmallinen työkierto ja sijaisuudet
5. työryhmiin osallistuminen
6. kirjalliseen aineistoon tutustuminen ("lukuviikko")
7. omaehtoisen opiskelun tukeminen

Koulutuksen muodot ja pääsisällöt henkilöstöryhmittäin

Työryhmä määritteli koulutuksen muodot ja pääsisällöt myös henkilöstöryhmittäin:

1. Viraston johdolle tuli järjestää oikeusministeriön toimesta lääninoikeuksien johdon seminaari, tulosjohtamiskoulutusta sekä vuosittain johtoryhmävalmennusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden puolestaan tuli järjestää tälle kohderyhmälle oikeuskäytäntöä koskevaa koulutusta myös vuosittain. Lisäksi koulutusmuodoksi piti ottaa lääninoikeuksien ylituomarien ja hallintopäälliköiden vuosittaiset neuvottelupäivät.

2. Tuomareille tuli oikeusministeriön toimesta järjestää vuosittain koulutusta esittelymenettelyssä ja lääninoikeuksien päätöksenteossa, veroasioissa, kirjanpidossa, kunnallisasioissa, vapaudenriistoasioissa, sosiaaliasioissa, ympäristöasioissa sekä joka toinen vuosi prosessinjohtoseminaari sekä lainsäädännön uudistuksiin liittyviä täydennysjaksoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuli järjestää tuomareille oikeuskäytäntöä koskevaa koulutusta myös vuosittain.

3. Esittelijöille ja notaareille tuli vuosittain ja joka toinen vuosi järjestää oikeusministeriön toimesta samoista aiheista koulutusta kuin tuomareillekin, pois lukien prosessinjohtoseminaari.

4. Toimistohenkilökunnalle ja notaareille oikeusministeriön tuli järjestää vuosittain hallintolainkäytön ja lääninoikeuksien toiminnan kurssi ja joka toinen vuosi lääninoikeuksien hallintoasioiden kurssi.

5. Asiantuntijajäsenille ja lisäjäsenille oikeusministeriön tuli järjestää vuosittain neuvottelupäiviä sekä koulutusta vapaudenriistoasioissa ja sosiaaliasioissa. Harvemmin tuli koulutusta järjestää lääninoikeusprosessiin perehdyttämisessä ja lainsäädännön uudistuksiin tutustumisessa. Asiantuntijan oman viraston tuli huolehtia asiantuntijajäsenen ja lisäjäsenen erityistietämyksen turvaamisesta.

6. Kaikille yhteisenä oikeusministeriön tuli huolehtia tietotekniikkakoulutuksesta, atk-yhdyshenkilöiden koulutuksesta, tekstinkäsittelykoulutuksesta, diaarijärjestelmäkoulutuksesta ja Finlexin käyttökoulutuksesta.

Lääninoikeuksien tuli itse huolehtia perehdyttämiskoulutuksesta, toiminnan kehittämishankkeisiin liittyvästä koulutuksesta, tietotekniikan käyttökoulutuksesta, kielikoulutuksesta, ulkopuoliseen koulutukseen ohjautumisesta ja omaehtoisen opiskelun tukemisesta.

Koulutuksen järjestämisen vastuunjako

Työryhmän mukaan oikeusministeriöllä on kokonaisvastuu koulutuksen yleissuunnittelusta ja se tukee lääninoikeuksien oman koulutuksen suunnittelua mm. järjestämällä koulutusta ja neuvottelutilaisuuksia lääninoikeuksien koulutusvastuuhenkilöille.

Ministeriön tuli vastata keskitetysti järjestetystä koulutustarjonnasta, sen suunnittelusta ja toteuttamisesta joko itse tai yhteistyössä esimerkiksi yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten kanssa. Ministeriön järjestämään koulutukseen tuli kuulua eri henkilöstöryhmille yhteisesti järjestettävät eri aiheita koskevat peruskurssit ja niitä täydentävät koulutustilaisuudet. Ministeriön tuli vastata myös lainsäädännön muutoksesta johtuvasta koulutuksesta ja keskitetysti suunniteltuihin kehittämishankkeisiin liittyvästä koulutuksesta. Ministeriön tietohallintotoimiston tuli vastata tietojärjestelmiin ja niiden kehittämiseen liittyvästä koulutuksesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden rooliin hallintolainkäyttöjärjestelmässä kuuluu ylin vastuu lainkäytön yhtenäisyydestä. Työryhmä katsoi, että tähän rooliin saattaa liittyä nopeakin reagointi lainkäytön ongelmiin. Tämä saattoi tapahtua järjestämällä hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstölle, etenkin ylituomareille ja jaostojen puheenjohtajille tarkoitettuja neuvottelupäiviä. Työryhmä katsoi korkeimmalla hallinto-oikeudella olevan tärkeä rooli Euroopan yhdentymiseen liittyvien ja suullista käsittelyä koskevien muutosten ohjaamisessa. Edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käynnit eri lääninoikeuksissa olivat osoittautuneet hyödyllisiksi myös koulutuksen kannalta.

Asiantuntemuksensa vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet ja esittelijät ovat työryhmän mukaan erittäin tarpeellisia kouluttajina myös muiden tahojen järjestämässä koulutustilaisuuksissa.

Lääninoikeuksien vastuu koulutuksen suhteen oli huolehtia oman henkilöstön pätevyyden ylläpidosta ja kehittämisestä. Lääninoikeuksien tuli järjestää henkilöstölleen koulutustilaisuuksia eri aiheista, myös yhteistoiminnassa toistensa kanssa. Tähän kuuluu muun muassa alkuperehdyttäminen ja työhön opastaminen. Työryhmä korosti etenkin tuomareiden tärkeää roolia kouluttajina kaikessa lääninoikeuksille järjestettävässä koulutuksessa. Tuomarien ja muunkin lääninoikeuksien henkilökunnan tulisi myös osallistua kirjalliseen toimintaan laatimalla muun muassa erilaisia artikkeleja ja tuottamalla Finlex-oikeustapaustallenteita. Sekä valtakunnallisesti että läänien tasolla yhteistyö muiden virastojen kanssa saattoi antaa koulutusmahdollisuuksia opintokäyntien, luennoitsija-avun ja muiden järjestämään koulutukseen osallistumisen kautta.

Koulutuksen seuranta ja kehittäminen

Työryhmä esitti, että lääninoikeudet nimeäisivät koulutusyhdyshenkilöt, jotka valmistelisivat lääninoikeuksien vuosittaiset koulutusohjelmat ja seuraisivat niiden toteuttamista. Lääninoikeuksien henkilöstön kouluttaminen lähettämällä henkilöstö oikeusministeriön tai muiden tahojen kursseille tai tukemalla muuten omaehtoista koulutusta piti tapahtua lääninoikeuksien omien määrärahojen puitteissa.

Oikeusministeriön tuli työryhmän ehdotuksen mukaan varata määräraha korkeimman hallinto-oikeuden järjestämiä koulutustilaisuuksia varten.

Oikeusministeriölle kuului koulutuksen seuranta ja jatkuva kehittäminen yhdessä lääninoikeuksien koulutusyhdyshenkilöiden kanssa. Seuranta varten tuli järjestää vuosittain koulutusyhdyshenkilöiden kokouksia. Työryhmä korosti, että koulutusmäärärahojen tason tuli pysyä aluksi vähintään silloisella tasolla ja kasvaa lääninoikeuksien koulutuksen laajetessa työryhmän vuosille 1991 - 1995 laatiman keskitetyn koulutuksen tavoitesuunnitelman mukaisesti.

2.3 Koulutussuunnitelman uudelleen arviointi hallinto-oikeuksien perustamiseen liittyen

Oikeusministeriön koulutusyksikkö kutsui keväällä 1998 lääninoikeuksien eri henkilöstöryhmien edustajia työryhmään, jonka tarkoituksena oli hallinto-oikeuksien koulutuksen kehittäminen. Työryhmään kuului lisäksi edustajia oikeusministeriöstä ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Työryhmän laatima hallintotuomioistuinten koulutussuunnitelman loppuraportti valmistui 30.9.1999.

Koulutussuunnitelman laatiminen hallintotuomioistuimen ydinosaamisalueiden kautta

Työryhmä määritteli hallintotuomioistuimen toiminnan ydinosaamisalueiksi:

1. johtaminen ja sisäinen hallinto
2. hallintolainkäyttömenettely
3. asian sisällön hallinta
4. asiakirjatuotanto ja tiedonhallinta
5. yhteistyö ja viestintä
6. asiakaspalvelu

Henkilöstön kehittämisen periaatteet

Työryhmän mielestä henkilöstön kehittämisen periaatteena on sen varmistaminen, että jokaisella hallinto-oikeuden työntekijällä on hänen tarvitsemansa tiedot ja taidot, mahdollisuus kehittyä ammatissaan ja kehittää omaa työtään. Koska muutoksia tapahtuu jatkuvasti, ammattitaidon ajan tasalla pitäminen vaatii jatkuvaa koulutusta. Lisäksi hallinto-oikeuden toimintaa tulee jatkuvasti kehittää. Henkilöstön kehittämisen tulee olla suunnitelmallista. Tavoitteena on, että jokainen hallinto-oikeuden työntekijä osallistuu vuosittain työhönsä liittyvään koulutukseen. Opetuksen järjestämisen tavoitteena tulee olla vaikuttaminen työn todellisiin ongelmiin ja opetuksessa tulee pyrkiä tulokselliseen oppimiseen. Opetus tulee suunnitella siten, että siinä käytetään tavoitteisiin nähden monipuolisia opetusmenetelmiä ja siinä on yhdistettävä käytäntö ja uusin teoreettinen tieto.

Henkilöstön kehittämisen keinot

Työryhmä totesi, että merkittävä osa etenkin hallinto-oikeuksien koulutuksesta on toteutettu yhteistyössä yliopistojen kanssa järjestämällä eri teemoihin suunniteltuja, keskitettyjä koulutustilaisuuksia. Työryhmän mielestä koulutusyhteistyötä tulisi laajentaa eri yliopistojen kanssa ja myös paikallisen koulutuksen järjestämisessä.

Työssä oppiminen on eräs henkilöstön kehittämisen keino. Sitä voidaan tehostaa suunnitelmallisella työkierrolla ja sijaisuuksilla. Henkilöstön kehittymisnäkökulma voidaan ottaa huomioon myös valittaessa jäseniä hallinto-oikeuden sisäisiin työryhmiin.

Edelleen ammattitaitoa voidaan kehittää yksikön sisäisillä keskustelutilaisuuksilla sekä opintomatkoilla.

Virkamiesvaihtoa tai määräaikaista työskentelyä toisessa hallinto-oikeudessa tai muussa tuomioistuimessa voidaan harkita pätevyyden lisäämiskeinona.

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea maksamalla sen kustannuksia sekä järjestämällä opiskeluaikaa.

Osallistuminen opettamistyöhön erilaisissa koulutustilaisuuksissa on todettu tehokkaaksi tavaksi syventää omaa ammattitaitoa. Sitä voidaan myös tukea esimerkiksi joustavin työjärjestelyin.

Työnjako ja vastuut

Perusvastuu henkilöstön kehittämisessä on työryhmän mukaan kullakin hallinto-oikeudella. Jokainen esimies on vastuussa suunnitelmallisesta oman henkilöstönsä pätevyyden ylläpidosta ja kehittämisestä. Esimiehen ja alaisen välisen kehityskeskustelun tuloksena jokaiselle työntekijälle tulisi olla suunniteltu koulutus- ja kehittämisohjelma tulevalle vuodelle tai tarvittaessa pidemmällekin jaksolle. Jokaisella virkamiehellä on myös itsellään velvollisuus pitää ammattitaitoaan ajan tasalla ja kehittää sitä.

Hallinto-oikeuksien keinoiksi henkilöstön kehittämisessä työryhmä mainitsee

- koulutustilaisuuksien järjestäminen
- tutustumiskäynnit
- ammattitaitoa lisäävien toimintatapojen kehittäminen
- perehdyttämiskoulutus
- kurssien järjestäminen määrärahojen puitteissa yksin tai yhdessä toisten hallinto-oikeuksien kanssa.

Oikeusministeriön koulutusyksiköllä on työryhmän mukaan vastuu koulutuksen yleissuunnittelusta ja hallinto-oikeuksille järjestettävästä keskitetystä koulutuksesta. Yksikkö voi toteuttaa koulutustilaisuudet joko itse tai yhteistyössä yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten kanssa. Ministeriön tietotekniikkatoimisto vastaa tietojärjestelmiin ja niiden kehittämiseen liittyvästä koulutuksesta. Koulutuksen toteuttamisessa käytetään opettajina ja asiantuntijoina mm. hallinto-oikeuksien henkilöstöä.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävän ja vastuun peruste koulutuksen suhteen löytyy

perustuslain tasolta. Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimpien tuomioistuinten tehtävänä on valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) tältä osin todetaan muun muassa: ”Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.” Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74B/1918) 1 §:n 2 momentti sisältää käytännössä samansisältöisen säännöksen.

Työryhmä näki korkeimman hallinto-oikeuden rooliksi koulutuksen kentällä erityisesti

1. neuvottelupäivien järjestämiseen osallistumisen;
2. osallistumisen hallinto-oikeuksien henkilöstön koulutukseen;
3. omien koulutustilaisuuksien järjestämisen ajankohtaisista ja tuoreesta oikeuskäytännöstä;
4. koulutussuunnitteluun osallistumisen.

3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemyksiä

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea viittaa mietinnössään (KM 2003:3, sivu 346) Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymään tuomarien riippumattomuutta, tehokkuutta ja roolia koskevaan suositukseen [No. R (94) 12] ja siihen liittyvään muistioon, jossa on käsitelty muun muassa tuomareiden koulutuksen asianmukaista järjestämistä. Suosituksen kolmannen periaatteen mukaan tuomareille on järjestettävä tarkoituksenmukaista koulutusta ennen nimittämistä tuomarin virkaan ja myös virkauran aikana. Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1998 on hyväksytty myös Eurooppalainen peruskirja tuomarien ohjesäännöstä (European Charter on the Statute for Judges). Peruskirjan mukaan koulutusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti oikeudellisten tehtävien hoitoon kuuluva avoimuus, pätevyys ja puolueettomuus.

Komitea korostaa mietinnössään koulutuksellisten tavoitteiden asettamista henkilöiltä vaadittavan ydinosaamisen näkökulmasta. Kannanottonaan komitea lausuu muun ohella (sivu 339): "Sen lisäksi, että jokaisella tuomarilla on selkeä kokonaiskuva voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä, tuomarin tulee olla oikeamielinen ja itsenäinen sekä kyetä ihmisten kohtaamiseen luottamusta herättävästi. Tuomarilta vaaditaan myös, että hän osaa tunnistaa ja analysoida oikeudellisia ongelmia, hankkia oikeudellista tietoa sekä tehdä avoimesti, seikkaperäisesti ja ymmärrettävästi perusteltuja ratkaisuja."

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea lausuu myös, että "kansliahenkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon panostaminen on merkittävä osa koko tuomioistuinlaitoksen kehittämisestä."

4 Oikeusministeriön laatima hallinto-oikeuksien koulutussuunnitelma vuodelle 2004

Oikeusministeriön laatimassa hallinto-oikeuksien koulutussuunnitelmassa vuodelle 2004 todetaan, että koulutuksen suunnittelun lähtökohtana on, että koulutus tukee työntekijän ammattitaitoa koko työuran ajan. Koulutus jakautuu perehdyttämiseen, lainkäyttökoulutukseen, muuhun koulutukseen sekä johtamiseen ja työyhteisön kehittämiseen. Näistä perehdyttäminen on kuulunut perinteisesti virastojen omalle vastuulle, joskin ministeriön koulutustyöryhmässä oli keskusteltu mahdollisuudesta laatia hallinto-oikeuksien tueksi yhteinen perehdyttämisohjelma, jonka suunnittelu olikin alkanut vuonna 2004. Muilta osin ministeriö on huolehtinut koulutustilaisuuksien järjestämisestä.

Tässä hallinto-oikeuksien koulutussuunnitelmassa vuodelle 2004 hallinto-oikeuksien henkilöstön ydinosamisalueet jaettiin kymmeneen ryhmään. Niistä kaksi eli ”eri oikeudenalojen hallinta” ja ”hallintolainkäyttömenettelyn hallinta” muodostivat selkeästi tärkeimmät osa-alueet. Sitten tulivat ”työskentelytaidot”, ”vuorovaikutustaidot”, ”IT-taidot ja oikeudellisen tiedonhaun hallinta” ja ”hallinto-oikeuksien viitekehyksen tuntemus” suunnilleen yhtä suurin painoarvoin. Edelleen muina ydinosamisalueina, mutta pienemmin arvotuksin pidettiin ”kielitaitoa”, ”henkilöstöasioiden hallintaa”, ”talousasioiden hallintaa” ja ”johtamistaitoja”.

5 Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön koulutussuunnitelma vuodelle 2005

Koulutusyksikkö näkee henkilöstön kehittämis- ja koulutustoiminnan tavoitteena aikaansaada uuden oppimista ja kehitystä oikeuslaitoksessa. Koulutusyksikön tehtävänä on varmistaa, että oikeushallinnon palveluksessa olevalla henkilöstöllä on riittävä ammatillinen osaaminen ja ammattitaidon kehittämismahdollisuus.

Perustehtävänsä yksikkö toteuttaa osallistumalla oikeushallinnon ja sen yksiköiden keskeisiin kehittämishankkeisiin, luomalla koulutustarjontaa ja kouluttautumismahdollisuuksia, kehittämällä koulutuksellista ajattelua ja osaamisen johtamista sekä vahvistamalla kehittämismotivaatiota.

Koulutustoiminnan visiona on ammattitaitoinen ja osaava henkilöstö, joka hallitsee työtehtävänsä, täyttää yhteiskunnallisen vastuunsa sekä kehittää työtään yksikköjensä perustehtävän entistä paremmassa suorittamisessa.

Henkilöstön kehittämisen strategisina tavoitteina oikeuslaitoksessa nähdään:

- oikeuslaitoksen henkilöstön osaamisen tason nostaminen
- koulutusmahdollisuuksien kehittäminen ja korkeatasoisen täydennyskoulutuksen tuottaminen kaikille henkilöstöryhmille
- kehittämistyön ja strategisten linjojen tukeminen
- muuttuvan toimintaympäristön vaatimukseen vastaaminen luomalla uusia koulutussisältöjä ja muotoja
- vahva suuntautuminen kansainväliseen yhteistyöhön ja ulkomaisen koulutuksen hyödyntäminen
- osaamisen johtamisen kehittäminen valmistamaan henkilöstön oikeutta tavoite- ja kehityskeskusteluihin ja henkilökohtaisiin kehitysohjelmiin
- uusien opetusmuotojen ja -menetelmien tarkoituksenmukainen käyttöönotto.

Koulutussuunnitelman mukaan hallinto-oikeuksien koulutuksen pääsisällön muodostavat aiempaan tapaan hallinto-oikeuksien eri tehtäväryhmien perustana olevaan lainsäädäntöön liittyvät koulutustilaisuudet. Hallinto-oikeuksien EU-lainsäädäntöön liittyvä koulutus, ihmisoikeussopimuskoulutus, oikeuspsykologian koulutus ja kielikoulutus jatkuvat. Ylituomareiden ja hallintopäälliköiden johtamiskoulutus käynnistyy syksyllä 2005. [Johtamiskoulutus toteutetaan vuoden 2006 aikana.]

Vakuutusosastolle järjestetään erillistä sen tarpeisiin liittyvää koulutusta. Vakuutusosaston, kuten muidenkin erikoistuomioistuimien henkilöstö, voi osallistua muille tuomioistuimille järjestettävään koulutukseen.

6 Koulutusorganisaatio

Yleistä

Oikeusministeriön koulutusyksikkö on koulutussuunnitelmassaan vuodelle 2005 todennut tuottavansa omin toimenpitein tai yhteistoiminnassa eri koulutuksen tuottajien kanssa koulutustarjontaa hallinnonalan yksiköiden henkilöstön käytettäväksi. Ministeriö avustaa hallinnonalan yksiköitä niiden oman koulutuksen järjestämisessä mahdollisuuksien ja erillisten sopimusten mukaisesti. Ministeriö vastaa koulutuksen hallinnosta yleisellä tasolla ja hoitaa mm. pohjoismaista virkamiesvaihtoa ja keskitetyn rahoituksen pohjalta toimivia kansainvälisiä yhteyksiä.

Alueason koulutuksesta vastaavat hovioikeudet ja lääninhallituksen oikeushallintoyksiköt sekä eri hankkeiden yhteydessä ministeriön kouluttamat kouluttajat [sekä tulevaisuudessa mahdollisesti myös alueelliset hallinto-oikeudet].

Koulutuksen vaikuttavuuden kannalta keskeinen rooli on toimintayksiköllä. Päävastuu henkilöstön kehittämisestä on perinteisesti osoitettu juuri toimintayksiköiden esimiehille. Yksiköiden odotetaan järjestävän omaa koulutusta ja keskustelutilaisuuksia yksiköiden toiminnalle tärkeitä asioista ja toiminnan kehittämisestä.

Hallinto-oikeuksien koulutuksen ohjausryhmä

Hallinto-oikeuksien koulutuksen suunnittelua tukemaan oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö on 22.12.2003 perustanut ohjausryhmän, mihin kuuluu edustaja kaikista hallinto-oikeuksista, vakuutusosikeudesta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä oikeusministeriön oikeushallinto-osastosta, lainvalmisteluosastosta sekä kaksi edustajaa koulutusyksiköstä. Jäsenet on valittu siten, että ohjausryhmässä on kaikkien henkilöstöryhmien edustus.

Ohjausryhmän tehtävänä on arvioida tulevien vuosien koulutustarvetta, kartoittaa toimintaympäristön muutoksia sekä kartoittaa henkilöstön osaamisalueita.

Ohjausryhmä käsittelee vuosittain laadittavaa koulutussuunnitelmaa ja siihen liittyviä asioita. Koulutuksen suunnittelusta vastaa koulutusyksikkö. Yksittäisen koulutuksen opetussuunnitelmaa valmistellaan yhteistyössä hallinto-oikeuksien henkilöstön kanssa.

Koulutusyksikkö maksaa näin järjestetyn koulutuksen kustannukset ja valitsee osallistujat. Tuomioistuimet maksavat osallistujien matka- ja majoituskulut.

7 Täydennyskoulutuksen kustannukset

Työryhmä lähetti alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden, vakuutusoiden ja korkeimman hallinto-oikeuden kanslia- ja hallintopäälliköille tiedustelun, jossa kysyttiin paljonko kyseiset tuomioistuimet investoivat täydennyskoulutukseen vuonna 2004. Lisäksi kysyttiin koulutukseen käytettyjen päivien määrää. Kaikista mainituista tuomioistuimista saatiin vastaukset. Saatujen tietojen perusteella voidaan esittää varsin luotettava arvio hallintotuomioistuinten täydennyskoulutuksen kustannuksista.

Kyselyn avulla saatujen tietojen mukaan vuonna 2004 täydennyskoulutuksesta aiheutui hallintotuomioistuimille (pois lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin) kustannuksia:

- 130 956 euroa kurssimaksut ja muut vastaavat maksut koulutuspalveluista
- 124 613 euroa korvatut matkakulut (matkat ja yöpymiset)
- 25 713 euroa maksetut päivärahat
- 24 316 euroa muut kustannukset.

Hallintotuomioistuinten (pois lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin) täydennyskoulutuskustannukset vuonna 2004 olivat siten yhteensä 305 598 euroa. Täydennyskoulutukseen osallistumiseen käytettiin vuonna 2004 hallintotuomioistuimissa yhteensä 2 228 työpäivää.

Kun lukuja pyöristetään, voidaan todeta, että vuonna 2004 hallintotuomioistuimet investoivat omia määrärahojaan täydennyskoulutukseen 300 000 euroa, ja että summa jakautui

- 125 000 euroa kurssimaksut ja muut vastaavat maksut koulutuspalveluista
- 125 000 euroa korvatut matkakulut (matkat ja yöpymiset)
- 25 000 euroa maksetut päivärahat
- 25 000 euroa muut kustannukset.

Vuonna 2004 hallintotuomioistuinten (pois lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin) toteutuneet toimintamenot olivat yhteensä 41 036 000 euroa. Niistä palkkojen osuus oli 34 389 000 euroa (84 prosenttia), toimitilavuokrien osuus 4 054 000 euroa (10 prosenttia), investointien osuus 180 000 euroa (0 prosenttia) ja muiden menojen osuus 2 413 000 euroa (6 prosenttia). Hallintotuomioistuinten kaikista toimintamenoista täydennyskoulutuksen osuus oli 0,7 prosenttia vuonna 2004.

Kyselyn kautta saaduista luvuista voidaan huomiota kiinnittää matkakulujen ja päivärahojen määrään (125 000 euroa + 25 000 euroa). Koska täydennyskoulutuspalvelujen tarjonta keskittyy Helsinkiin, matkakuluja muodostuu etenkin maantieteellisesti Helsingistä kaukana sijaitseville tuomioistuimille. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota kurssimaksujen ja muiden vastaavien maksujen määrään (125 000 euroa). Oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden järjestämät koulutustilaisuudet ovat maksuttomia osallistujille. Muihin kustannuksiin (25 000 euroa) sisältyy muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden 15.11.2004 järjestämän Hallintotuomioistuinpäivän kulut.

Vuonna 2004 oikeusministeriön hallintotuomioistuimille tuottaman koulutuksen kustannukset olivat 150 000 euroa. Lisäksi hallintotuomioistuinten henkilöstöä osallistui osaan koulutuksesta, joka oli suunnattu oikeusministeriön hallinnonalan kaikille yksiköille.

8 Nykytilan arviointia

8.1 Yleistä

Oikeusministeriön määrittelemät koulutuksen tavoitteet rakentuvat pääosin niin yleisellä tasolla, että ne eivät tosiasiassa uhkaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Erityisesti hallintolainkäytön osalta ammatillisen osaamisen pääsisältönä on kuitenkin tavallisimmin tilanne, jossa hallintotuomioistuin joutuu arvioimaan hallintoviranomaisen julkisen vallankäytön lainmukaisuutta verrattuna yksilön oikeusturvan sisältöön.

Valtiovalta joutuu myös omassa toiminnassaan määrittämään tavoiteltavan oikeusturvan tason. Valtioneuvosto asettaa oikeuspoliittisia tavoitteita ja linjauksia, joihin myös oikeusministeriön on sitouduttava. Koulutuksella luonnollisesti pyritään edistämään tavoitteiden toteutumista. Asetelma, jossa oikeusministeriö aktiivisesti osallistuu hallintotuomioistuinten henkilöstön koulutustarpeen arviointiin, sisältää ainakin periaatteellista ristiriitaa tuomioistuinten riippumattomuuden suhteen varsinkin silloin, kun on kysymys suoranaisestä lainkäyttöön kuuluvasta koulutuksesta, vaikka ministeriö ei sinänsä pyrkisikään vaikuttamaan koulutuksen sisältöön. Pelkästään koulutuksen aihepiirin valinnalla ja aiheeseen suunnattavilla resurssilla on tärkeä merkitys, kuten myös koulutukseen otettavien valinnalla. Koulutuksen organisoitumisella eri toimijatahoille on siten periaatteellista merkitystä.

Onkin syytä pohtia, pitäisikö etenkin lainkäyttöön liittyvästä täydennyskoulutuksesta päättäminen eriyttää ja pitäisikö sitä varten muodostaa uusi, tuomioistuinvetoinen suunnitteluelin.

Yhtenä merkittävänä tekijänä koulutuksen järjestämisessä on koulutustarpeen selvittäminen. Tuomioistuinten itsensä roolia on korostettu tässä suhteessa. Koulutustarve konkretisoituu tuomioistuimessa käytävissä tavoite- ja kehityskeskusteluissa. Siinä yhteydessä tuomioistuinten johto viimeistään tulee saamaan tietoonsa henkilöstön toiveet koulutuksen suhteen ja itsekin joutuu arvioimaan, mille osa-alueille koulutuksen tarve tulisi suunnata. Tuomioistuinten johdon näkemyksen tulisikin entistä enemmän vaikuttaa täydennyskoulutuksen painopisteissä. Nykyisessä koulutuksen organisoinnissa tuomioistuinten johdolla ei ole siinä suhteessa suoraa vaikutusvaltaa.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on edustaja oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön perustamassa ohjausryhmässä. Markkinaoikeudella ei ole edustajaa ohjausryhmässä. Korkeimman hallinto-oikeuden edustajan osallistuminen ohjausryhmään ei yksin voi kattaa korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuutta osallistua hallintolainkäytön yhtenäisyyden valvojana täydennyskoulutuksen järjestämiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden roolin tulisikin olla selvästi nykyistä laajempi ja aktiivisempi.

Mikäli lainkäytön koulutuksen seuraamista ja osin ehkä järjestämistäkin varten perustettaisiin oma toimielin, sille tulisi määrittää tehtäväkenttä, joka ei olisi päällekkäinen koulutuksen kentällä jo olevien toimijoiden kanssa.

Tarpeita nykyistä joustavammin ja nopeammin järjestettävään täydennyskoulutukseen aiheuttavat tyypillisesti muutokset sovellettavassa lainsäädännössä ja tietyt korkeimman hallinto-oikeuden päätökset.

Säädösmuutosten seuranta ja niiden aiheuttaman koulutustarpeen arviointi vaatii jatkuvaa systemaattista toimintaa. Lainkäyttöön antamasta kokemuksesta on siinä epäilemättä hyötyä. Samoin on asianlaita kansainvälisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten muutosten suhteen. Myös eri hallintoviranomaisten toiminnassa saattaa tapahtua muutoksia, jotka voivat aiheuttaa tarpeen reagoida hallintotuomioistuimissa.

Muutokset hallintotuomioistuimissa sovellettavassa lainsäädännössä voidaan jaotella muutoksiin muutoksenhakuteissä ja sovellettavan aineellisen lainsäädännön muutoksiin. Muutoksenhakuteiden muutoksissa on viime vuosina yleensä ollut kyse siitä, että valitustie valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksistä on saatettu hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n 2 momentin mukaiseksi, jolloin ensimmäiseksi tuomioistuinasteeksi ovat tulleet korkeimman hallinto-oikeuden sijaan alueelliset hallinto-oikeudet. Voidaan sanoa, että etenkin tällaisissa tilanteissa korkeimman hallinto-oikeuden roolin täydennyskoulutuksen järjestäjänä tulisi korostua verrattuna nykyiseen.

Hyvä esimerkki tilanteesta, jossa korkein hallinto-oikeus järjesti täydennyskoulutusta muutoksenhakutien muuttuessa, oli 1.1.2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Uudistuksen myötä suurimmassa osassa kaava-asioita ensi vaiheen muutoksenhaku siirtyi alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Ennen uudistusta kuntien kaavapäätöksiin oli yleensä haettu muutosta valtion hallintoviranomaisilta, ympäristöministeriöltä ja alueellisilta ympäristökeskuksilta. Maankäyttö- ja rakennuslaki toi alueellisiin hallinto-oikeuksiin uuden, yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti tärkeän asiaryhmän. Sen vuoksi korkein hallinto-oikeus järjesti aiheesta seminaareja ja tarjosi alueellisille hallinto-oikeuksille mahdollisuuden esittelijävaihtoon.

Kuluneena syksynä 2005 korkein hallinto-oikeus järjesti laajan koulutuskokonaisuuden hallintotuomioistuinten ulkoisen viestinnän kehittämiseksi.

Esimerkkinä viime vuosien lainsäädäntöuudistuksista, joissa täydennyskoulutukselle olisi ollut tarvetta, olivat 1.1.2003 voimaan tulleet muutokset alkoholilaisissa (1143/1994). Sen seurauksena valitukset sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten päätöksistä ohjautuivat alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Toinen esimerkki olivat 1.1.2004 voimaan tulleet muutokset kirkkolaisissa (1274/2003). Muutoksella ohjattiin ensi asteen muutoksenhaku tuomiokapitulien sijasta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tällaisia säädösuudistuksia ei useimmiten valmistella oikeusministeriössä, vaan niin sanotusti substanssiministeriöissä eli näissä tapauksissa sosiaali- ja terveysministeriössä sekä opetusministeriössä. Lisäksi oikeusministeriön järjestämä täydennyskoulutus painottuu yleensä laajoihin säädösuudistuksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksillä ja julkaistuilla lyhyillä ratkaisuselosteilla on merkittävää vaikutusta alemman asteen lainkäyttöön. Samoin on asianlaita ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisuilla. Ratkaisut saattavat joskus herättää uusia kysymyksiä, joiden pohtiminen yhdessä olisi lainkäytön yhtenäisyyden turvaamiseksi hyödyllistä. Tällainen pohtiminen tulisi tapahtua suhteellisen lyhyellä reagointiajalla. Oikeusministeriön ohjausryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen täydennyskoulutuksen sisältöön ei välttämättä ole riittävän nopeaa. Ennakkopäätöksiin painottuva täydennyskoulutus sopii muutenkin paremmin korkeimmille oikeuksille kuin oikeusministeriölle.

Esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, jonka taustoittaminen koettiin alueellisissa hallinto-oikeuksissa tarpeellisenä, voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden 13.4.2004 antama päätös taltionumero 795. Korkein hallinto-oikeus halusi laajentaa asianosaisten kuulemista lapsen huostaanottoa alistusasiahana hallinto-oikeudessa käsiteltäessä siitä, minkälaisen käytännön lähes kaikki hallinto-oikeudet olivat vakiintuneesti omaksuneet. Kyseessä ei ollut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös, mutta siitä julkaistiin lyhyt ratkaisuseloste. Päätöksen jälkeenkin jäi avoimeksi monia kuulemiseen liittyviä menettelykysymyksiä, jotka voisivat yhtenäisen oikeuskäytännön ylläpitämiseksi edellyttää yhteistä neuvonpitoa.

Ylikansallisen lainsäädännön ja tuomioistuinten ratkaisujen seuranta on luontevaa tapahtua myös tuomioistuimissa, mutta sitä on tarkoituksenmukaista suorittaa systemaattisesti. Jotta seuranta pystytään esimerkiksi jakamaan eri tuomioistuinten kesken, se edellyttää yhteistyötä tuomioistuinten välillä niin, että seurannassa saadut tiedot välittyvät kaikille. Nykyisellään seuranta ei ole yhtenäistä, vaan osin epätasaista määrältään ja laadultaan.

Hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyön kehittämisessä on kuitenkin syytä lähteä liikkeelle täydennyskoulutuksesta, joka painottuu kansalliseen lainsäädäntöön ja kotimaisten tuomioistuinten päätöksiin. Luonnollisesti niissäkin on suuri merkitys esimerkiksi EY-oikeudella. Kun hallintotuomioistuinten yhteistyönä tapahtuva täydennyskoulutus on lähtenyt kunnolla liikkeelle, voidaan harkita uudelleen, miten ylikansallisen juridiikan yhteinen seuranta tulisi hallintotuomioistuimissa järjestää.

Tuomioistuinten piiristä tulevat aloitteet lainkäyttökoulutuksen järjestämiseksi tulisi kerätä nykyistä systemaattisemmin. Osaltaan sille loisivat pohjaa tuomioistuinten johdon ja muun henkilöstön välisistä kehityskeskusteluista tehdyt yhteenvedot täydennyskoulutustarpeista. Aloitteiden eteenpäin vieminen ja jalostaminen koulutukseksi saattaa myös vaatia lisäponnisteluja, missä vastuu voisi olla tuomioistuinten henkilöstöstä koottavalla toimielimellä. Nykyisellään koulutustarvekyselyt eivät ole yhtenäisiä ja aloitteet koulutuksen tarpeesta tulevat pohdituiksi usein vasta siinä vaiheessa, kun kurssin sisältöä jo suunnitellaan. Silloin on vaarana, että sisällöt määräytyvät enemmänkin yksittäisen koulutuksen järjestäjän tietämyksen lähtötason perusteella, ei niinkään hallintotuomioistuinten yhtenäisen tarpeen mukaan.

Tuomioistuin vetoisella toimielimellä voisi olla tässä tarvekartoituksessa enemmän asiantuntemusta kuin nykyisellä oikeusministeriön ohjausryhmällä. Toisaalta uusi toimielin voisi reagoida havaitsemaansa tarpeeseen nopeammin ja joustavammin kuin ministeriön suunnitteluperiodeittain tapahtuvassa suunnittelussa.

Tuomioistuin vetoisen koulutustyöryhmän reagoititapana voisi olla aloitteen tekeminen nopeasta, pienimuotoisesta täsmäkoulutuksesta tai pienimuotoisen täydennyskoulutuksen järjestäminen itse. Työryhmän tulisi myös antaa kannanottonsa oikeusministeriön suunnittelemaan lainkäyttökoulutukseen.

Lainkäyttökoulutuksen seuranta tulisi määrittää tällaisen uuden työryhmän tehtäväksi. Nykyisellään tuomioistuimet saattavat järjestää omana sisäisenä koulutuksenaan sellaista lainkäytönkin koulutusta, mikä olisi perusteltua järjestää joko yhdessä tai ainakin siten, että kaikki muutkin tuomioistuimet voisivat siihen ainakin jossakin laajuudessa osallistua. Tämä paitsi säästäisi voimavaroja, edistäisi myös lainkäytön yhtenäisyyden pyrkimistä.

On tarpeen lisätä hallintotuomioistuinten välillä informaatiota yksittäisten tuomioistuinten järjestämästä täydennyskoulutuksesta. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus on järjestänyt seminaareja muun muassa ympäristöasioissa ja lastensuojeluasioissa. Nämä seminaarit ovat olleet suunnattuja myös hallintoviranomaisten edustajille.

Koulutukseen käytettävien menojen seuranta tulisi järjestää tuomioistuinkohtaisesti. Näin koulutustarpeesta voisi saada merkittävää tietoa. Nykyisellään on olemassa vain koottua tietoa, mutta se ei kerro esimerkiksi sitä, onko tuomioistuimissa henkilöstöä, joka on jäänyt koko koulutustarjonnan ulkopuolelle tai erittäin vähäiselle koulutukselle.

Eri hallintotuomioistuinten lainkäyttötyössä on paljon yhtymäkohtia, joissa koulutuksen järjestäminen yhdessä on tarkoituksenmukaista. Tällaisia ovat etenkin hallintolainkäyttölain soveltamiskysymykset. Joissakin tuomioistuimissa on saattanut kertyä paljonkin kokemuksia sellaisten ongelmien ratkaisemiseen, joita toisissa tuomioistuimissa ei vielä ole tullut esille. Toisaalta on aihepiirejä, joissa täydennyskoulutus on syytä eriyttää. Tällaisia ovat etenkin markkinaoikeuden ja vakuutusoiden toimivaltoihin kuuluvat lainkäyttöasiat sekä toisaalta ne asiaryhmät, joissa ensimmäisen asteen muutoksenhaku yleisiin hallintotuomioistuimiin on keskitetty Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksiin.

Hallintotuomioistuinten koulutuksen alalla tapahtuvassa yhteistyön syventämisessä ei ole tarkoituksena kaventaa oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön vastuuta ja tehtäväkenttää. Tarkoituksena on täydentää sen toimintaa niiltä osin kuin on tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi kaikkien tuomioistuinten henkilöstölle tarkoitettuun täydennyskoulutukseen ei ole tarvetta ehdottaa muutoksia. Yleisen tason koulutusstrategioiden laatiminen ei ole ollut tämän työryhmän tavoitteena eikä se todennäköisesti tule olemaan tavoitteena myöskään mahdollisesti perustettavassa hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmässä. Tämän työryhmän tavoitteena on ollut pohtia käytännönläheisesti, minkälaista täydennyskoulutusta aletaan järjestää hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa eli oikeusministeriön ja kaupallisten toimijoiden järjestämän koulutuksen lisäksi. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö on edelleen luonteva taho laatimaan yleisemmän tason selvityksiä, joissa käsitellään tuomioistuinten henkilöstön kehittämistä kokonaisuutena. Siihen selvitystyöhön sisältyvät paremmin näkökulmina esimerkiksi työssä oppiminen, tehtävä- ja työkierto, sijaisuudet, omaehtoinen opiskelu, uuden henkilöstön rekrytointi koulutustarkoituksessa sekä perehdyttäminen ja mentorointi. Näiden keinojen järkevä soveltaminen myös hallintotuomioistuimissa on tietenkin tärkeää ja ne ovat välineitä hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyölle.

8.2 Hallintotuomioistuinpäivä

Entisistä lääninoikeuksista sekä vesiyläoikeudesta muodostetut Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet aloittivat toimintansa 1.11.1999. Lääninoikeusaikana korkein hallinto-oikeus järjesti koulutuksellisia neuvottelupäiviä lääninoikeuksien henkilöstölle ja syksystä 2000 lähtien uusimuotoisia hallinto-oikeuspäiviä. Yleisille hallintotuomioistuimille suunnatut hallinto-oikeuspäivät järjestettiin korkeimman hallinto-oikeuden suuressa istuntosalissa, johon mahtuu noin sata henkilöä.

Osana hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektia korkein hallinto-oikeus järjesti 15.11.2004 Helsingin yliopiston suuressa juhlasalissa ensimmäisen Hallintotuomioistuinpäivän, johon kutsuttiin kaikki tuomarit ja esittelijät korkeimmasta hallinto-oikeudesta, alueellisista hallinto-oikeuksista, markkinaoikeudesta ja vakuutus-oikeudesta. Osallistujia oli 340. Korkein hallinto-oikeus järjestää toisen Hallintotuomioistuinpäivän 16.11.2005.

Hallintotuomioistuinpäivistä on muodostumassa tärkeä tapaamisfoorumi hallintotuomioistuinten tuomareille ja esittelijöille. Toistaiseksi ei ole suunnitelmia laajentaa Hallintotuomioistuinpäivää koskemaan kansliahenkilökuntaa. Hallintotuomioistuinpäivän kustannukset maksaa korkein hallinto-oikeus, matkakustannukset korvaa kunkin osallistujan työnantajatuomioistuin.

Hallintotuomioistuinpäivä on täydennyskoulutusta hallintotuomioistuinten tuomareille ja esittelijöille, mutta sen laajuus ei enää mahdollista tilaisuuden teemojen menemistä kovin syvälle konkreettisiin lainkäyttökysymyksiin. Kerran vuodessa järjestettävässä laajassa Hallintotuomioistuinpäivässä on mahdotonta paneutua kaikkiin niihin hallintolainkäytön alueisiin, jotka jäävät oikeusministeriön järjestämän koulutuksen, kaupallisen koulutuksen ja kunkin hallintotuomioistuimen itse järjestämän koulutuksen väliin.

8.3 Päällikkötuomarikokoukset

Hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektin 22.12.2004 julkaistun muistion mukaisesti korkein hallinto-oikeus on alkanut kutsua koolle hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksia. Niihin osallistuvat korkeimman hallinto-oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden ylituomarit. Päällikkötuomarikokous pidetään lähtökohtaisesti helmikuussa ja marraskuussa eli kahdesti vuodessa. Ensimmäinen päällikkötuomarikokous oli 1.3.2005.

Lisäksi hallintotuomioistuinten kanslia- ja hallintopäälliköt ovat kokoontuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa esimerkiksi ulkoisen viestinnän kehittämiseen ja yhteisen toimintakertomuksen valmisteluun liittyneissä asioissa.

Päällikkötuomarikokouksesta on muodostumassa yhteistyöelin, jossa hallintotuomioistuinten toiminnan järjestämisestä ja niiden tuloksellisuudesta vastaavat päällikkötuomarit voivat keskustella hallintotuomioistuimia koskevista asioista ja tehdä niitä koskevia päätöksiä. Päällikkötuomarikokouksissa käsitellään muun muassa hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen sisältöä ja laadunhallintaa hallintotuomioistuimissa.

Lisäksi alueellisten hallinto-oikeuksien ylituomarit ja hallintopäälliköt kokoontuvat perinteisesti joka vuosi neuvottelupäiville. Näiden neuvottelupäivien järjestämisestä ovat vastuussa alueelliset hallinto-oikeudet kukin vuorollaan. Esimerkiksi kuluvana vuonna Oulun hallinto-oikeus järjesti huhtikuussa hallintopäälliköiden neuvottelupäivät ja Vaasan hallinto-oikeus lokakuussa ylituomareiden ja hallintopäälliköiden yhteiset neuvottelupäivät. Tänä syksynä ylituomareiden ja hallintopäälliköiden yhteisille neuvottelupäiville osallistui ensimmäistä kertaa myös Ahvenanmaan käräjäoikeuden laamanni Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen edustajana. Neuvottelupäiviin on sisällynyt osin myös hallinto-oikeuksien johdon täydennyskoulutusta.

9 Pilottihanke 26.9.2005

Työryhmän tehtävänä ei varsinaisesti ollut järjestää täydennyskoulutusta, mutta työryhmässä päätettiin 13.6.2005 tehdä pilottihanke eli luoda esimerkki siitä, millaista täydennyskoulutusta hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa on tarpeen järjestää. Pilottihankkeella etsittiin sopivia yhteistoiminnan muotoja. Pilottikoulutuksen teemaksi valittiin oikeudenkäynnin julkisuus ja julkisuuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa. Se päätettiin suunnata tuomareille ja esittelijöille alueellisissa hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallintotuomioistuinten kanslia- ja hallintopäälliköiltä kysyttiin 13.6.2005 sähköpostitse arvioita, montako tuomaria ja/tai esittelijää heidän tuomioistuimistaan osallistuisi Oikeudenkäynnin julkisuus -neuvottelupäivään. Palaute oli pelkästään myönteistä. Arvioksi osallistujamäärästä muodostui 50, joten tilaisuus päätettiin järjestää. Osallistujamäärää ei tilaisuuden järjestäjien puolelta rajoitettu. Alustajia ja ilmoittautuneita oli yhteensä 154. Koska he kaikki eivät olisi mahtuneet korkeimman hallinto-oikeuden suureen istuntosaliin, yhteistyössä kanslia- ja hallintopäälliköiden kanssa osallistujamäärä saatiin laskemaan 129:ään.

Tuomioistuimet valitsivat itse osallistujat ja korvasivat heidän matkakustannuksensa. Korkein hallinto-oikeus maksoi neuvottelupäivän muut järjestämiskustannukset ja osallistujien ruokailun.

Oikeudenkäynnin julkisuus -neuvottelupäivän järjestämistä voidaan pitää hyvin onnistuneena pilottihankkeena. Tilaisuuden suuri suosio vaikutti toisaalta sen luonteeseen. Tulevaisuudessakin myös tällaisille varsin laajoille neuvottelupäiville on tarvetta, mutta hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa järjestettävistä neuvottelupäivistä enin osa tulee olemaan osallistujamääriltään selvästi pienempiä.

Oikeudenkäynnin julkisuus -neuvottelupäivän ohjelma on liitteenä.

10 Hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyö tulevaisuudessa

Hallintotuomioistuinten henkilöstö osallistuu tulevaisuudessakin oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön järjestämään täydennyskoulutukseen. On järkevää, että oikeusministeriö vastaa tietyistä täydennyskoulutuksen osa-alueista, jotka ovat yhteisiä kaikkien tuomioistuinten henkilöstölle, kuten tietotekniikka- ja kielikurseista sekä henkilöstö- ja taloushallintokurseista. Myös kansliahenkilökunnan täydennyskoulutuksen painottuminen oikeusministeriön vastuulle on luonteva työnjako. Lisäksi on edelleen tarpeen, että oikeusministeriö järjestää tiettyjä, sinänsä jo lähellä lainkäyttökysymyksiä olevia peruskursseja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaikkien tuomioistuinten henkilöstölle suunnatut EY-oikeutta tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä koskevat peruskurssit, sekä toisaalta esimerkiksi hallintotuomioistuinten henkilöstölle suunnatut sosiaaliasioiden tai maankäyttö- ja rakennusasioiden kurssit. Oikeusministeriö maksaa kurssien järjestämisestä syntyvät kustannukset ja osallistujan matkakustannukset korvaa lähettävä tuomioistuin. Oikeusministeriö valitsee osallistujat järjestämilleen kurseille.

Oikeusministeriön asettamalla hallinto-oikeuksien koulutuksen ohjausryhmällä on omat kiistattomat etunsa. Siinä ovat laajasti edustettuina sekä eri hallintotuomioistuimet että niiden eri henkilöstöryhmät. Toisaalta se on luonteeltaan enemmänkin neuvoa-antava elin oikeusministeriön koulutusyksikölle eli ohjausryhmä ei itse päättää koulutuksen järjestämisestä eikä se reagoi nopeasti hallintotuomioistuinten täydennyskoulutustarpeisiin.

Oikeusministeriön järjestämän täydennyskoulutuksen ja kunkin hallintotuomioistuimen omalle henkilöstölleen järjestämän koulutuksen väliin jää huomattavan suuri tarve täydennyskoulutukselle, jossa eri hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunta voi vapaasti vaihtaa kokemuksiaan lainkäyttökysymyksistä.

Täydennyskoulutus, jota järjestettäisiin korkeimman hallinto-oikeuden johdolla tapahtuvan hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa, painottuisi ajankohtaisiin hallintolainkäytön kysymyksiin ja olisi suunnattu pääasiassa tuomareille ja esittelijöille. Tällaisessa täydennyskoulutustarpeiden arvioinnissa pystyttäisiin hyödyntämään muun muassa tuomioistuinten henkilöstön kehityskeskusteluista saatavaa informaatiota sekä sitä informaatiota, jota aikanaan kerääntyy rakenteilla olevan hallintotuomioistuinten yhteisen laatu järjestelmän kautta.

Hallintotuomioistuinten yhteistä täydennyskoulutusta koskevat peruslinjaukset on tehtävä hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa. Koska korkeimman hallinto-oikeuden presidentti kutsuu päällikkötuomarikokouksen koolle lähtökohtaisesti kaksi kertaa vuodessa, tarvitaan lisäksi suppeampi yhteistyöelin, *hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä*, joka pitää jatkuvasti ja joustavasti yhteyttä hallintotuomioistuinten täydennyskoulutukseen liittyvissä asioissa. Tämän lisäksi on tärkeää, että täydennyskoulutuksesta vastaavat henkilöt kaikissa hallintotuomioistuimissa muodostavat toimivan yhteistyöverkon.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä olisi hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksen asettama ja selostaisi sille vuosittain toimintaansa. Siinä tulisi olla edustus sekä yleisistä alueellisista hallintotuomioistuimista, markkinaoikeudesta, vakuutus-oikeudesta että korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä valmistelisi tärkeimmät hallintotuomioistuinten

henkilöstön täydennyskoulutusta koskevat asiat päällikkötuomarikokouksen päätettäväksi, mutta muuten pääosin vastaisi hallintotuomioistuinten yhteisen täydennyskoulutuksen koordinoimisesta.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmälle olisi luontevaa keskittää ainakin osittain kannanmuodostaminen siihen, mitä koulutuspalveluja hallintotuomioistuimet ottavat vastaan hallintoviranomaisilta, esimerkiksi eri ministeriöiltä.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä pitäisi yllä hyvää keskusteluyhteyttä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikköön, jotta välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä täydennyskoulutuksen järjestämisessä.

Tällainen hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyö tulee käynnistää käytännönläheisesti. On toisaalta kartoitettava, mihin kohdistuvat hallintotuomioistuinten täydennyskoulutustarpeet, mutta toisaalta on yksinkertaisesti aloitettava täydennyskoulutuspäivien järjestäminen.

Oikeusasteellisen riippumattomuuden kunnioittamiseksi täydennyskoulutus on syytä järjestää neuvottelupäivien muodossa. Korkein hallinto-oikeus ei pyri vaikuttamaan alempien tuomioistuinten ratkaisutoimintaan muuten kuin mitä tapahtuu normaalisti muutoksenhakujärjestelmän ja ennakkopäätösten kautta. Korkeimman hallinto-oikeuden edustajat saisivat neuvottelupäivien kautta tietoa tilanteesta muissa hallintotuomioistuimissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden suureen istuntosaliin mahtuu istumaan noin sata henkilöä, joskin ilman kirjoitustasoja. Se on hyvä tila hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa järjestettävälle täydennyskoulutukselle, vaikka neuvottelupäivistä enin osa tullee olemaan osallistujamääriltään selvästi pienempiä kuin pilottihanke 26.9.2005. Olisi lisäksi erittäin suotavaa, että yhteistä täydennyskoulutusta järjestettäisiin mahdollisuuksien mukaan myös muiden hallintotuomioistuinten kuin korkeimman hallinto-oikeuden tiloissa.

Kun käytännön yhteistyö täydennyskoulutuksessa on lähtenyt liikkeelle ja siitä on saatu kokemuksia, voidaan arvioida, miltä osin hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyötä on tarpeen laajentaa.

11 Johtopäätöksiä

Työryhmä esittää, että hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokous nimeäisi vuodelle 2006 koulutustyöryhmän, johon tulisi kaksi edustajaa yleisistä alueellisista hallintotuomioistuimista sekä yksi edustaja markkinaoikeudesta, yksi edustaja vakuutus-oikeudesta ja yksi edustaja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Koulutustyöryhmä valitsisi keskuudestaan puheenjohtajan. Koulutustyöryhmä valitsisi sihteerin joko keskuudestaan tai muualta.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä vastaisi hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa tapahtuvasta henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

LIITE**OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA
-neuvottelupäivä****AIKA:** Maanantai 26.9.2005 kello 9.30 – 16.00**PAIKKA:** Korkeimman hallinto-oikeuden suuri istuntosali, Fabianinkatu 15

- | | |
|---------------|---|
| 9.30 – 10.00 | Ilmoittautuminen ja aamukahvi |
| 10.00 – 10.10 | Tervehdyssanat
Pekka Hallberg, presidentti, korkein hallinto-oikeus |
| 10.10 – 10.20 | Koulutustyöryhmästä ja neuvottelupäivän taustasta
Heikki Jukarainen, ylituomari, Oulun hallinto-oikeus |
| 10.20 – 10.30 | Käytännön järjestelyt ja juridinen kehys teemoille
Timo Ahvenniemi, projektipäällikkö, korkein hallinto-oikeus |
| 10.30 – 11.15 | Yleisöjulkisuus ja salassapito viranomaistoiminnassa
Olli Mäenpää, professori, Helsingin yliopisto |
| 11.15 – 12.00 | Ehdotus laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa
Arja Manner, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö |
| 12.00 – 13.00 | Lounas Kohokas-ravintolassa (korkein hallinto-oikeus tarjoaa osallistujille) |
| 13.00 – 16.00 | Asianosaisjulkisuus hallintolainkäytössä
Janne Aer, hallinto-oikeustuomari, Helsingin hallinto-oikeus |
| | Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä julkisuusasioissa
Mikko Rautamaa, vanhempi hallintosihteeri, korkein hallinto-oikeus |
| | Hallinnolliset asiakirjajulkisuusasiat vs. vireillä olevat lainkäyttöasiat
Hannele Klemettinen, vanhempi hallintosihteeri, korkein hallinto-oikeus |
| | Käytännön soveltamistilanteita hallinto-oikeuksissa
Pekka Teikari, hallintopäällikkö, Helsingin hallinto-oikeus |
| | Käytännön soveltamistilanteita vakuutusosoikeudessa
Juha Mutka, tiedottajalakimies, vakuutusosasto |
| | (Iltapäiväkahvi noin kello 14.15 – 14.45) |