

## Hallintotuomioistuinpäivä 16.11.2005

### Hallintotuomioistuinten täydennyskoulutustyöryhmä Puheenjohtaja Heikki Jukarainen

Herra Presidentti

Arvoisat hallintotuomioistuinpäivän osallistujat

Koulutustarpeiden ja koulutusyhteistyön kehittäminen ja lisääminen oli myös hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja korkeimman hallinto-oikeuden toimialaan lainkäytön valvonnan kehittämistä koskevan projektin yhtenä selvittämiskohteena.

Tällä selvittämistyöllä ei ole ollut yhteyksiä tuomarien koulutusta koskevaan, valmisteilla olevaan lakiin. Tämä lainvalmistelu ei vielä tässä vaiheessa ole edennyt niin pitkälle, että olisimme voineet ottaa sen tuloksia huomioon. Toisaalta uskon, että ne lopputulokset, mihin tässä työssä päädyimme, eivät suurestikaan vaikuta tuomarien koulutusjärjestelmään. Tämä on luonnollisesti vain minun arvioni.

Työryhmä otti nimekseen täydennyskoulutustyöryhmä korostaakseen sitä, ettei tavoitteenakaan ole ollut syrjäyttää mitään olemassa olevaa, toimivaa koulutusjärjestelmää. Työryhmä oli kokoonpanoltaan varsin suppea. Se pyrittiin kokoamaan eri tuomioistuinten kokeneista koulustoitomintaan aktiivisesti osallistuneista tuomareista koulutuspäällikkö Jorma Hirvosella täydennettynä.

Koulutusta hallintotuomioistuimille on järjestetty ainakin 1960-luvulta lähtien. Työryhmä lähti siitä, että kaikki vuosikymmenten saatossa saatu kokemus on hyödynnettävä jatkossakin. Ruutia ei kannata keksiä uudelleen. Vuosina 1991 ja 1999 on oikeusministeriön toimesta kahdessa eri työryhmässä varsin perusteellisesti pohdittu koulutuksen järjestämistä tällä sektorilla.

Työnjako ja vastuut koulutuksen järjestämisessä on mm. koulutuksen kehittämistyöryhmässä vuodelta 1999 ideoitu jaettavaksi

- ensinnäkin jokaisen tuomioistuimen itsenäisesti toteutettaviin osioihin;
- toiseksi oikeusministeriön ja sen koulutusyksikön tehtäväkenttään; ja
- kolmanneksi korkeimman hallinto-oikeuden vastuulla oleviin asioihin.

Viimeksi mainittu vastuu pohjautuu jopa suoranaisesti lakiin eli perustuslain 99 §:n 2 momenttiin ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin.

Koulutuksen kehittämistyöryhmä hahmotteli tämän korkeimman hallinto-oikeuden koulutusvastuun toteuttamiskeinoiksi:

- neuvottelupäivien järjestämiseen osallistumisen
- osallistumisen hallinto-oikeuksien henkilöstön koulutukseen
- omien koulutustilaisuuksien järjestämiseen ajankohtaisesta ja tuoreesta oikeuskäytännöstä; ja
- koulutussuunnitteluun osallistumisen.

Kun arvioidaan tuomioistuimille järjestettävää koulutusta, on otettava esille tuomioistuinten riippumaton asema. Oikeusministeriö on osa valtion hallintoa. Oikeusministeriön on sitouduttava valtioneuvoston tavoitteisiin ja linjauksiin. Tämä näkyy paitsi tuomioistuimille ohjautuvassa resursoinnissa niin myös pyrkimyksessä vaikuttaa tuomioistuintoiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Tehokkuuden vastapainona voi jossakin vaiheessa olla oikeusturvan heikkeneminen.

Näin ollen kun hallinto kouluttaa hallintotuomioistuinta lainkäyttöasioissa, tähän asetelmaan sisältyy ainakin periaatteellista ristiriitaa perustuslaissa tuomioistuimille taatusta riippumattomuusnäkökulmasta tarkastellen. Tällöin voidaan herättää epäily siitä, että koulutuksella tähdätään hallinnon pyrkimysten läpiviemiseen vaikuttamalla koulutuksen kautta tuomioistuihin.

Meidän täydennyskoulutustyöryhmämme ei kuitenkaan havainnut käytännössä tällaista ristiriitaa syntyneen, koska oikeusministeriö ei ole puuttunut järjestämänsä koulutuksen sisältöön.

Työryhmämme kuitenkin pohti, mitkä seikat voisivat puoltaa sitä, että oikeusministeriön toimesta järjestetyn koulutuksen rinnalla olisi perusteltua järjestää myös tuomioistuinten itsensä yhteisesti tai itsenäisesti toimeenpantavaa koulutusta.

Ensiksikin tuomioistuimen päällikkötuomarilla on vastuu henkilökuntansa ammattitaidon kehittämisestä ja ajan tasalla pitämisestä. Päällikkötuomarit eivät tämän vastuunsa toteuttajina saa olla riippuvaisia pelkästään oikeusministeriön tarjoamista koulutuspalveluista, jotka puolestaan perustuvat ministeriön sisäisiin resurssinjakopäätöksiin. Koulutustarpeet tuomioistuimissa ilmenevät tuomioistuinten vuosittain sisäisissä tavoite- ja kehityskeskusteluissa. Niissä saadun aiheen saattaminen oikeusministeriön koulutusohjelmaan on joskus liian pitkäkestoinen prosessi.

Toiseksi korkeimman hallinto-oikeuden rooli hallintolainkäytön valvojana korostuisi, jos se vaikuttaisi koulutukseen suoraan eikä oikeusministeriön kautta olemalla vain mukana oikeusministeriövetoisessa koulutustyössä ilman omaa aktiivisempaa panosta.

Kolmanneksi joustavuutta ja valmiutta järjestää koulutusta nopeammin tulisi lisätä. Tuomioistuimet eivät voi jäädä odottamaan koulutusta ja jättämään asiat ratkaisematta vain sillä perusteella, että akuutiksi nousseeseen kysymykseen ei ole varauduttu ajoissa järjestämään koulutusta.

Tuomioistuinten koulutuksen sisältö olisi lainkäyttöä.

Täydennyskoulutustyöryhmän mielestä tällaisia koulutusaiheita voisivat olla esimerkiksi:

- muutoksenhakuteiden muutoksesta aiheutuva erityinen tarve valvoa lainkäytön yhtenäisyyttä kuten ensiasteen valitustien muuttuminen korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuksiin
- suuret muutokset aineellisessa lainsäädännössä kuten esimerkiksi rakennuslain kumoaminen ja maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen ensiksi mainitun lain sijaan
- ennakkopäätösten ulottuvuus kysymykset tulevaan lainkäyttöön kuten esimerkiksi kuulemisvelvollisuuden toteuttaminen lastensuojeluasioissa alustusasioissa.

Missä muualla koulutuksen saralla sitten kaivattaisiin yhteistyötä?

- lainkäyttökoulustarpeen arvioimiselle voisi olla tarpeen päällikkötuomarivetoista yhteistyötä
- yksittäisten, tuomioistuinten sisältä tulevien koulutusaloitteiden kerääminen tulisi järjestää
- yksittäiset koulutustapahtumat yhdessä tai erikseen järjestettyinä voisivat tulla entistä avoimemmiksi myös toisten tuomioistuinten henkilökunnalle, jos yhteistyön hyödyt tiedostettaisiin paremmin
- lainkäyttökoulutuksen seuranta laajemmaltikin voisi olla tarpeen keskittää
- koulutukseen käytettyjen menojen seuranta olisi myös tarpeen järjestää yhteisesti
- yhteistyö ylikansallisen lainsäädännön ja tuomioistuinratkaisujen seurannassa olisi hyödyllistä.

Hallintotuomioistuinten yhteisen koulutustyöryhmän tehtävät:

- rajoittuisivat lainkäytön täydenniskoulutukseen
- suuntautuisivat pääasiassa tuomareille ja esittelijöille
- täydenniskoulutus koskisi pääasiassa ajankohtaisia aiheita.

Yhtenä tärkeänä aiheena yhteistyössä saattaa nousta laatutekijöiden seurannassa esille tulevat kysymykset, jotka luonnollisestikin voivat antaa aihetta yhteisiin analyysiin.

Koulutusyhteistyön peruslinjaukset tehtäisiin vuosittain hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksessa.

Koulutusyhteistyöryhmän tehtävänä olisi

- valmistella päällikkötuomarikokouksessa esille tulevat koulutusyhteistyökysymykset
- toimia päällikkötuomarikokouksen välillä
- koordinoida yhteistä täydenniskoulutusta
- pitää hyvää keskusteluyhteyttä oikeusministeriön koulutusyksikköön päällekkäisyyden välttämiseksi.

Täydenniskoulutuksen muoto tulee olla:

- käytännönläheistä
- neuvottelupäivien muodossa toimeenpantavaa. Työryhmä korostaa sitä, että yhteinen koulutus ei heikennä hallinto-oikeuksien, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden itsenäistä asemaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen nähden.
- korkeimman hallinto-oikeuden hyöty olisi siinä, että se saisi koulutuksen kautta nopeasti ajankohtaista tietoa muiden hallintotuomioistuinten työtilanteesta, josta olisi hyötyä korkeimman hallinto-oikeuden valvoessa lainkäytön tilaa maassamme.

Päällikkötuomarikokouksen tulisi nimetä täydenniskoulutusyhteistyöryhmän puheenjohtajan ja jäsenet vuodeksi kerrallaan. Organisaation tulee olla mahdollisimman nopeasti ja joustavasti toimiva. Näin ollen siihen tulisi ottaa vain viisi edustajaa, kaksi hallinto-oikeuksista ja yksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, vakuutus-oikeudesta ja markkinaoikeudesta.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokous hyväksyi kokouksessaan 15.11.2005 työryhmän ehdotuksen täydenniskoulutustyöryhmän perustamisesta. Työryhmä nimitettäneen helmikuun 2006 päällikkötuomarikokouksessa.