Lakivaliokunta 24.2.2016

Samuli Sillanpää

Tuomareiden koulutusta koskevat ehdotukset

Yleistä

Suomi on yksi neljästä Euroopan unionin jäsenvaltioista, jossa ei ole pakollista tuomarinkoulutusjärjestelmää. Tätä voidaan pitää puutteena, joka vaikuttaa heikentävästi lainkäytön laatuun tuomioistuimissa ja siten myös kansalaisten oikeusturvaan.

Puutteet henkilöstön osaamisessa saavat aikaan muun ohella tarpeettomia valituksia ja asioiden kokonaiskäsittelyaikojen pitkittymistä. Koulutuksen kehittäminen ja sen myötä lainkäytön laadun parantaminen parantavat siten myös tuomioistuintoiminnan tehokkuutta ja saavat aikaan kustannussäästöjä.

Tarve parantaa tuomioistuinten henkilöstön koulutusjärjestelmää ja kehittää osaamista aikaisempaa systemaattisemmin on ilmeinen. Nykyinen koulutusjärjestelmä ei vastaa vallitsevia tarpeita eikä myöskään kestä kansainvälistä vertailua. Tässä tilanteessa koulutuksen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen on ryhdyttävä heti. Hanketta ei tule arvioida menoeränä, vaan välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina. Se on pyritty toteuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti, mikä on osin myös rajannut erilaisia vaihtoehtoja järjestää koulutus.

Erilaisista tuomarinkoulutusjärjestelmistä

Koulutustyöryhmän jäsenistä eri maiden tuomarinkoulutusjärjestelmiin ovat jo ennen työryhmätyön käynnistymistä olleet hyvin perehtyneitä erityisesti oikeusministeriön koulutusasiantuntija Kati Kivistö sekä työryhmän puheenjohtaja, korkeimman oikeuden nykyinen presidentti Timo Esko, joka on perehtynyt useamman Euroopan maan tuomarinkoulutusjärjestelmiin. Työryhmän sisäisen koulutusjärjestelmätuntemuksen ohella eri järjestelmiin on perehdytty muun ohella eri maiden tuomarikoulujen kotisivujen kautta.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että tuomioistuinlaitosten ohella myös eri maiden tuomarinkoulutusjärjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi *Norjassa* ja *Englannissa* tuomareiksi nimitetään kokeneita, usein asianajotaustaisia lakimiehiä. Tällöin pätevöityminen tuomarin tehtäviin tapahtuu pääosin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella, jo ennen tuomioistuinuraa. Toisissa maissa taas tuomareiksi nimitetään pääosin tuomarikoulutuksen suorittaneita lakimiehiä. Näiden mallien yhdistelmiäkin löytyy. Esimerkiksi *Alankomaissa* noin puolet tuomareiksi nimitettävistä on suorittanut tuomarikoulutuksen ja puolet rekrytoidaan avoimelta uralta.

Esimerkiksi *Ranskassa*, *Italiassa*, *Espanjassa* ja *Portugalissa* tuomarit koulutetaan pääosin riippumattomissa tuomarikouluissa, jotka ovat yleensä yhteisiä tuomareille ja syyttäjille. Kouluun valitaan pääsykokeen perusteella ja koulutus päättyy yleensä päättökokeeseen, jossa hyvin suoriutuneilla on etulyöntiasema ensimmäisiä tuomarinvirkoja haettaessa. Tuomarinvirkoihin nimitetään pääsääntöisesti

tuomarikoulun käyneitä lakimiehiä, mutta pieni osa viroista voidaan täyttää myös muulla tavoin pätevöityneillä henkilöillä. Tuomarin ura ei siten ole täysin suljettu. Koulutukseen sisältyy teoreettisten opintojen ohella harjoittelua eri tuomioistuimissa. Tuomarikoulut järjestävät myös täydennyskoulutusta tuomareille.

Saksassa puolestaan pitkäkestoinen tuomarinkoulutus on kaksiosainen ja yhteydessä yleiseen oikeudelliseen tutkintojärjestelmään. Ensimmäinen osa tutkinnosta suoritetaan yliopisto-opiskeluna. Tämän jälkeen vuorossa on kahden vuoden harjoittelujakso tuomioistuimessa tai muussa harjoittelupaikassa. Harjoittelun suoritettuaan koulutettava voi suorittaa toisen osan tutkinnosta ja vasta sen jälkeen hakea tuomarin virkaa. Ensin hakija nimitetään tuomarin virkaan koeajaksi, jonka kesto on yleensä kolme vuotta. Koeaikaan voidaan sisällyttää myös työskentelyä muissa lakimiesammateissa, kuten asianajajana tai yliopiston opettajana. Vakinaiseen tuomarinvirkaan on mahdollista tulla nimitetyksi koeajan jälkeen. Tärkein nimitysperuste ovat hyvät tutkintoarvosanat. Sekä tuomareiden että syyttäjien täydennyskoulutuksesta vastaa erillinen akatemia.

Pohjoismaisista koulutusjärjestelmistä *Ruotsissa* ensimmäinen tuomioistuintyöhön perehdyttävä vaihe oikeustieteellisen yliopistotutkinnon suorittamisen jälkeen on tuomioistuinharjoittelu, joka Ruotsissa kestää pääsääntöisesti kaksi vuotta. Varsinainen tuomarinkoulutus (domarbana) kestää vähintään neljä vuotta. Ensimmäiset vuodet koulutettava toimii viskaalina ensin ylioikeudessa ja tämän jälkeen alioikeudessa. Viimeisessä vaiheessa koulutettava työskentelee määräaikaisena asessorina tuomarin tehtävissä ylioikeudessa noin vuoden, minkä

jälkeen hänet voidaan nimittää vakinaiseen asessorin virkaan kysymyksessä olevassa tuomioistuimessa. Tuomarinkoulutus päättyy tähän.

Työssä oppimisen ohella tuomarinkoulutukseen kuuluu Ruotsissa myös teoreettista koulutusta, muun muassa keskitetysti järjestettyjä viskaalikursseja. Sekä tuomioistuinharjoittelun että varsinaisen tuomarinkoulutuksen aikana tarjottavasta koulutuksesta vastaa tuomioistuinakatemia, joka järjestää myös tuomareiden täydennyskoulutuksen.

Järjestelmä ei takaa tuomarikoulutetulle asessorille varsinaista tuomarinvirkaa, mutta koulutusta arvostetaan suuresti ja asessorien asema työmarkkinoilla on vahva. Suurimpana ongelmana tuomarinkoulutukseen liittyen Ruotsissa on viime vuosina pidetty sitä, että koulutusputken läpikäyneistä henkilöistä suuri osa ei lopulta jää tuomioistuinuralle.

Lähtökohdat suomalaiselle tuomarinkoulutusjärjestelmälle

Tuomarinkoulutusjärjestelmä on eri maissa kasvanut niiden vaatimusten ja mahdollisuuksien pohjalta, joita erilaiset kansalliset korkean asteen koulutusjärjestelmät ja tuomioistuinjärjestelmät ovat tarjonneet ja vaatineet. Tämän vuoksi esimerkiksi erilaisten keskieurooppalaisten tuomarinkoulutusjärjestelmien siirtäminen Suomeen ei sellaisenaan ole mahdollista. Varsinaisen tuomarikoulun perustamista ei ole pidetty asiaa valmisteltaessa myöskään kustannussyistä realistisena vaihtoehtona järjestää tuomarinkoulutus Suomessa. Tuomarikoulun perustamiskustannukset olisivat moninkertaiset verrattuna tämän ehdotuksen

mukaisesta järjestelmästä aiheutuviin kustannuksiin, minkä lisäksi merkittäviä kustannuksia aiheutuisi valitusta mallista riippuen myös siitä, että koulutettavien työpanos koulutuksen aikana olisi vähäisempi kuin nykyisin.

Suomessa tuomarin tehtävissä vaadittava pätevyys on perinteisesti hankittu suorittamalla tuomioistuinharjoittelu ja toimimalla tämän jälkeen vuosia esittelijänä hovi- tai hallinto-oikeudessa. Tuomioistuinuraa on pyritty avaamaan ja kehittämään tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella pätevöityneitä kokeneita lakimiehiä enemmän kiinnostavaksi jo pitkään, mutta tässä ei ole onnistuttu. Edelleen 2010-luvulla tuomariksi nimitetyistä henkilöistä keskimäärin yli 93 prosenttia on työskennellyt tuomioistuimessa tullessaan nimitetyksi tuomarin virkaan. Näin ollen lähtökohtana myös tuomareiden koulutusjärjestelmää luotaessa on ollut se, että myös jatkossa pätevöityminen tuomarin ammattiin tapahtuu pääosin eri tuomioistuimissa tuomioistuinharjoittelijan, esittelijän, valmistelijan ja tuomarin tehtävissä toimien.

Eurooppalaisista tuomioistuinlaitoksista ainoastaan Ruotsissa on vastaavanlainen esittelijäjärjestelmä kuin Suomessa ja tuomariksi pätevöidytään pääosin työssä oppien. Jo näistä syistä ehdotetulla järjestelmällä on useita yhtäläisyyksiä Ruotsin järjestelmän kanssa. Koulutusjärjestelmästä ei kuitenkaan ole pyritty tekemään samanlaista kuin Ruotsissa, vaan mahdollisimman hyvin omia kansallisia tarpeitamme vastaava. Järjestelmää suunniteltaessa on otettu huomioon aikaisemmat tuomarinkoulutushankkeet ja niiden yhteydessä annettu lausuntopalaute.

Ehdotuksen pääkohdat

Järjestelmästä kokonaisuutena

Esityksessä ehdotetaan yhden yhtenäisen koulutuskaaren luomista tuomioistuinharjoittelusta ja esittelijän tehtävistä uuden koulutusviran (asessori) kautta aina täydennyskoulutukseen asti. Tavoitteena on, että uuden järjestelmän myötä lainkäytön laatua kyettäisiin parantamaan ja että tuomarin työssä vaadittava pätevyys ja osaaminen saavutettaisiin nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Tuomioistuimissa merkittävin muutos olisi koulutuksen laadun ja suunnitelmallisuuden selkeä kasvu. Kullekin tuomioistuinjuristille pyrittäisiin tarjoamaan juuri hänen osaamistaan ja tarpeitaan vastaavaa tasokasta koulutusta suunnitelmallisesti läpi koko tuomioistuinuran. Tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalla olisi sekä oikeus että velvollisuus osallistua koulutukseen. Kouluttautuminen ei siten olisi enää vapaaehtoista ja vaihtelevaa, kuten nykyisin.

Tuomioistuinharjoittelu ja esittelijän tehtävissä toimiminen

Koulutuspolku alkaisi yleensä tuomioistuinharjoittelulla. Tuomioistuinharjoittelijat valittaisiin ja nimitettäisiin keskitetysti ja vain kerran vuodessa. Harjoitteluun sisältyisi valtakunnallisesti yhtenäinen koulutusohjelma, joka olisi olennaisesti nykyistä laajempi. Tuomioistuinharjoittelu olisi myös nykyistä järjestelmällisempi työssä oppimisen ohjauksen, oman oppimisen seuraamisen ja arvioinnin sekä palautteen antamisen osalta. Ehdotettu järjestelmä yhdenmukaistaisi

tuomioistuinharjoittelun koko maassa ja parantaisi kansalaisten oikeusturvaa asioissa, joiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen käräjänotaarit osallistuvat. Keskitetty valinta vähentäisi päällekkäistä työtä ja lisäisi valintaprosessin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, parantaen siten myös harjoitteluun hakevien oikeusturvaa.

Esittelijöiden koulutusta lisättäisiin ja kullekin esittelijälle taattaisiin mahdollisuus osallistua vuosittain riittäväksi katsottavaan määrään koulutusta. Lisäksi esittelijöiden osaamista tarkasteltaisiin vuosittaisten kehityskeskusteluiden yhteydessä aikaisempaa tiiviimmin ja samalla sovittaisiin osaamistarpeita vastaavaan koulutukseen hakeutumisesta. Kouluttautumisesta tulisi siten suunnitelmallisempaa. Esittelijöiden mahdollisuudet edetä urallaan nykyistä aikaisemmassa vaiheessa tuomarin tehtäviin paranisivat myös oleellisesti ehdotetun uuden koulutusviran myötä.

Asessorin koulutusvirat

Hovioikeuksiin, hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuimiin perustettaisiin asessorin koulutusvirkoja. Kysymys olisi tuomarin viroista, joihin nimitettäisiin lähtökohtaisesti kolmeksi vuodeksi. Viimeisen vuoden määräyksestään asessori voisi koulutusohjelman keskeytymättä toimia myös muissa tuomarin tehtävissä samassa tuomioistuimessa tai esimeriksi käräjäoikeudessa taikka tuomarin tehtäviin rinnastuvissa esittelijän tehtävissä ylimmissä tuomioistuimissa.

Asessoriksi voitaisiin nimittää tuomarin kelpoisuusvaatimukset täyttävä ja vähintään kolmen vuoden soveltuvan työkokemuksen omaava lakimies, joka olisi suorittanut hyväksytysti tuomarinkoulutuslautakunnan järjestämän alkukokeen. Ylimmät

tuomioistuimet nimittäisivät asessorit virkoihinsa tuomarinkoulutuslautakunnan suorittaman esivalinnan ja asianomaisen tuomioistuimen lausunnon ja esityksen perusteella.

Asessorit toimisivat asianomaisissa tuomioistuimissa tuomarin tehtävissä muiden tuomareiden tavoin. Työssä oppimisen ohella asessori osallistuisi koulutusohjelmaan, joka olisi suunniteltu nimenomaan tuomarinuraa silmällä pitäen. Koulutusohjelman vahvistaisi perustettavaksi esitetty tuomarinkoulutuslautakunta. Kullekin asessorille laadittaisiin koulutuspaikassa henkilökohtainen opintosuunnitelma, joka vastaisi kysymyksessä olevan henkilön osaamista, koulutustarpeita ja -tavoitteita. Kunkin asessorin saama koulutus olisi siten yhteisestä koulutusohjelmasta huolimatta yksilöllistä ja esimerkiksi esittelijänä suoritettu koulutus ja toisaalta tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta asessoriksi nimitetyn henkilön perehdyttämistarve otettaisiin opintosuunnitelmaa laadittaessa huomioon.

Koulutusohjelma antaisi hyvät eväät toimia menestyksekkäästi tuomarin työssä, mutta tuomariksi voitaisiin nimittää edelleen myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole suorittaneet asessorin koulutusohjelmaa. Kysymys ei siten olisi varsinaisesta tuomaritutkinnosta. Koulutusohjelman läpikäyminen ei myöskään takaisi sen suorittaneelle tuomarin virkaa.

Ehdotetulla järjestelmällä korvattaisiin nykyinen hovioikeuslain 9 §:ään perustuva esittelijöiden toimiminen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa ja vähennettäisiin lyhyiden määräaikaisten tuomarinimitysten määrää tuomioistuimissa. Asessorilla olisi tuomarin tavoin vahva virassapysymisoikeus ja hänet nimitettäisiin virkaansa

lähtökohtaisesti suhteellisen pitkäksi, kolmen vuoden määräajaksi. Ehdotus olisi siten nykyistä järjestelmää paremmin sopusoinnussa tuomarin riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa.

Perehdyttämiskoulutus

Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuomioistuinten virkoihin hakeutumisen tukemiseksi sekä toisaalta lainkäytön laadun ja kansalaisten oikeusturvan parantamiseksi tuomarin virkoihin nimitetyille lakimiehille, joilla ei ole merkittävässä määrin aikaisempaa tuomioistuinkokemusta, järjestettäisiin kunkin yksilön tarpeita vastaavaa perehdyttämiskoulutusta, jonka suunnittelusta vastaisi tuomarinkoulutuslautakunta. Sisällöltään suppeampaa perehdyttämiskoulutusta järjestettäisiin lisäksi myös esittelijöille, jotka tulisivat asessorin koulutusohjelmaa suorittamatta nimitetyiksi tuomarin virkoihin.

Tuomarinkoulutuslautakunta

Tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan koulutusta suunnittelemaan ja koordinoimaan perustettaisiin tuomarinkoulutuslautakunta. Tuomarinkoulutuslautakunta olisi oikeusministeriön hallinnonalalla oleva riippumaton toimielin. Mikäli tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa päädytään uudistamaan perustamalla erillinen tuomioistuinvirasto, tuomarinkoulutuslautakunta voisi tuomarinvalintalautakunnan tavoin olla sijoitettuna sen yhteyteen. Tuomarinkoulutuslautakunnan kautta keskushallinnon suunnittelupanos, ohjaus ja päätöksenteko yhdistettäisiin tuomioistuimissa tapahtuvaan käytännön työhön.

Koulutuksen koordinoinnin ohella tuomarinkoulutuslautakunnan tehtäviin kuuluisi käräjänotaarien hakumenettelyn järjestäminen ja valinta sekä asessorien valintamenettelyyn kuuluvan esikarsinnan suorittaminen. Viiden vuoden määräajaksi nimettävän koulutuslautakunnan kokoonpano olisi tuomaripainotteinen, mutta lautakunnassa olisi myös oikeustieteellisen koulutuksen, asianajajien, syyttäjien sekä oikeusministeriön edustaja.