Tapio Määttä
Akateeminen rehtori
Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 20.1.2022

Lausunto valtioneuvoston selonteosta oikeushoidosta (VNS 22/2022 vp)

1. Taustaa ja kysymyksenasettelu

Lausuntoani on pyydetty selonteosta yliopistojen kannalta erityisesti lakimieskoulutuksen aloituspaikkojen lisäämisestä ja juristien täydennys- ja muuntokoulutuksesta (koulutusmahdollisuudet, yliopistojen mahdollisuudet vastata juridiikan ammattilaisten kasvavaan kysyntään, mitä toimia edellyttää sekä toteuttamisen aikajänne).

Toimeksiannon mukaisesti keskityn lausunnossani selonteon seuraavaan kohtaan (s. 9–10):

> ”Arjen oikeusvaltion turvaaminen edellyttää nykyistä suurempaa määrää erityisesti juristikoulutuksen saaneita hakijoita ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanoalan koulutusmäärien lisäämistä ja koulutusmahdollisuuksien monipuolistamista toimialan tarpeita vastaaviksi. Näitä koskevat kysymykset jäävät tämän selonteon ulkopuolelle, mutta mahdollisia ratkaisuja tulisi hakea tutkinto- ja aloituspaikkamäärien lisäksi esimerkiksi muunto- ja täydennyskoulutuksesta niille henkilöille, jotka ovat tutkintonsa osana suorittaneet merkittävästi oikeudellisia opintoja. Tällainen koulutuskanava olisi merkittävästi nopeampi kuin pelkkä perustutkintojen määrän kasvattaminen. Lisäksi tulee arvioida nykyinen tuomioistuinharjoittelu ja pyrkiä kehittämään siitä tavoitteellisesti tuomioistuinten ja oikeushallinnon tehtäviin johtava lakimiesuran vaihe. Oikeushallinnon avustavan henkilöstön osalta tulee arvioida mahdollisuudet parantaa tehtävien kiinnostavuutta myös virkaehtosopimusteitse.”

Pidän selonteossa erityisen kiinnostavana ajatusta, että oikeushallinnon osaajapulaan haettaisiin ratkaisua ”muunto- ja täydennyskoulutuksesta niille henkilöille, jotka ovat tutkintonsa osana suorittaneet merkittävästi oikeudellisia opintoja”. Jos haetaan nopeavaikutteisia ratkaisuja oikeushallinnon ilmeisiin rekrytointiongelmiin, on nähdäkseni selvää, että on ennakkoluulottomasti kehitettävä aivan uudenlaisia koulutusmalleja myös oikeustieteelliselle alalle. Monella muulla alalla näin on jo toimittu.

2. Ratkaisuja rekrytointiongelmiin ja osaajapulaan

Rekrytointiongelmat nostetaan selonteossa yhdeksi oikeushallinnon akuutiksi ongelmaksi. Pulaa osaajista on useilla muillakin sellaisilla aloilla, joilla edellytetään yliopistotutkintotasoista osaamista. Yliopistot ovat yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa etsineet ratkaisuja eri alojen rekrytointihaasteisiin karkeasti luokitellen kolmen eri ratkaisumallin kautta:

1. Urapolun kiinnostavuutta tukevat harjoitteluohjelmat. Tältä osin julkisen sektorin työnantajat voivat yhdessä oikeustieteellisten tiedekuntien kanssa rakentaa uusia toimintamalleja oikeushallinnon urien kiinnostavuuden lisäämiseksi.
2. Aloituspaikkojen lisääminen. Oikeustieteellisen alan aloituspaikkoja on lisätty viime vuosina. Kun ON/OTM-tutkintojen suorittaminen kestää keskimäärin noin 6 vuotta, aloituspaikkojen lisäyksen kautta akuuttiin osaajapulaan ei kovin nopeasti voida vastata. Myös oikeustieteellisen alan aloituspaikkojen lisäämiselle on joka tapauksessa alan rekrytointitilanne huomioon ottaen lähivuosina edelleen tarvetta.
3. Muunto-, pätevöitymis- ja täydennyskoulutus.

Keskityn jäljempänä kohtaan 3 tavoitteena ideoida ennakkoluulottomasti uusia malleja oikeushallinnon akuuttiin osaajapulaan vastaamiseksi. Jäljempänä esiteltävät mallit ovat alustavia ideoita ja niiden toteuttaminen edellyttää huolellista jatkovalmistelua.

Ideoinnin pohjaksi olen ottanut mallia muilla aloilla käytössä olevista tai olleista koulutuskokonaisuuksista, joilla vastataan nopeasti tietyn rajatun alan osaajapulaan.

Tarkoitan *muunto- ja pätevöitymiskoulutuksella* tässä yhteydessä sellaisia toteutusmalleja, joissa suoritetaan tiettyihin erityisiin tehtäviin pätevöittävä tutkinto. Useille osaajapula-aloille on rakennettu viime aikoina tällaisia tutkintoihin tähtääviä koulutusmalleja, yleensä joustavasti työn ohessa suoritettavaksi. Esimerkkeinä voidaan mainita varhaiskasvatus ja sosiaalityö. Näiltä ja muilta aloilta löytyy hyviä malleja muunto- ja pätevöitymiskoulutuksen rakentamiseksi myös oikeustieteelliselle alelle.

Täydennyskoulutuksella taas tarkoitan jäljempänä muuta kuin tutkintokoulutusta, joka on maksullista ja tuottaa erityistä osaamista. Missä määrin oikeushallinnon osaajapulaan voidaan vastata ilman tutkintokoulutusta, riippuu alan eri tehtävien pätevyysvaatimuksista ja niiden mahdollisesta väljentämisestä.

3. Muunto-, pätevöitymis- ja täydennyskoulutus

3.1 HTM- tai KTM-tutkinnon suorittaneet ratkaisuna oikeushallinnon rekrytointiongelmiin: yleisiä lähtökohtia

Käsitykseni mukaan oikeushallinnossa on akuutisti pulaa erityisesti kokeneista työntekijöistä esimerkiksi vaativiin tuomarintehtäviin. Aloituspaikkoja lisäämällä tähän haasteeseen ei voida nopeasti vastata.

Esitän tämän vuoksi harkittavaksi juristien pätevöitymis- ja muunto- tai täydennyskoulutuksen käynnistämistä määräaikaisena toimenpiteenä akuutin osaajapulan helpottamiseksi. Toimenpiteiden kohteeksi voidaan ottaa selonteossa esitetyllä tavalla sellaiset henkilöt, *”jotka ovat tutkintonsa osana suorittaneet merkittävästi oikeudellisia opintoja”*.

Muunto-, pätevöitymis- ja täydennyskoulutus voitaisiin selonteossa esitetyllä tavalla kohdistaa erityisesti HTK- tai HTM-tutkinnon julkisoikeudessa suorittaneisiin tai KTK- tai KTM-tutkinnon esimerkiksi vero-oikeudessa tai yritysjuridiikassa suorittaneisiin. Selonteossa tarkoitetulla tavalla merkittävästi oikeudellisia opintoja voi olla osana tutkintoaan myös muun muassa Åbo Akademissa VTM-tutkinnon suorittaneilla. Viittaan jäljempänä vain HTM- ja KTM-tutkintoihin, koska ne muodostavat selvästi suurimman potentiaalisen rekrytointipohjan oikeushallinnon tehtäviin.

Mainittuja juridisesti painottuneita tutkintoja suorittaneet ovat jo suorittaneet oikeustieteen opintoja osana tutkintoaan, usein hyvinkin laajasti. Tässä yhteydessä on myös syytä huomauttaa, että joissakin yliopistoissa juridisesti painottuvia HTK/HTM, KTK/KTM tai VTK/VTM-tutkintoja suorittavat opiskelevat osin tai kokonaan aivan samoja oikeustieteen kursseja kuin ON/OTM-tutkintoja suorittavat. Oikeushallinnon osaajatarpeiden kannalta heidän oikeudellinen pohjakoulutuksensa on näin ollen lähtökohtaisesti riittävän tasokasta, mutta heiltä puuttuu useisiin oikeushallinnon tehtäviin tarvittava muodollisesti pätevöittävä OTM-tutkinto ja sen laaja-alaisuus.

Työmarkkinoilla mainittuja tutkintoja suorittaneita on varovaisestikin arvioiden useita tuhansia. Tyypillisesti he työskentelevät vaativissa lakiasiantuntijatehtävissä julkishallinnossa tai yksityisellä sektorilla. Esimerkiksi vero-oikeuteen erikoistuneet HTM:t ja KTM:t ovat oman alansa huippuasiantuntijoita, mutta heidän tutkinnostaan puuttuu oikeustieteellisen tutkintojen laaja-alaisuus. Myös esimerkiksi rikos- ja prosessioikeutta pääaineenaan opiskelleilla HTM-tutkinnon suorittaneilla on usein sellaista osaamista ja monipuolista työkokemusta esimerkiksi poliisin tai rikosseuraamusalan tehtävistä, joka muodostaa hyvän pohjan sellaisiin oikeushallinnon tehtäviin, joissa edellytetään OTM-tutkintoa.

Julkisoikeuden HTM-tutkinnon suorittaneet ja juridiikan jollekin osa-alueelle erikoistuneet KTM-tutkinnon suorittaneet muodostavat merkittävän osaajapoolin oikeushallinnon akuutteihin rekrytointiongelmiin. Pulmaksi muodostuu se, että heidän on suoritettava OTM-tutkinto sekä se, että OTM-tutkinnon suorittaminen edellyttää nykyisin ensin aina välttämättä ON-tutkinnon suorittamista.

Nopeavaikutteiset muunto- ja pätevöitymis- tai täydennyskoulutustoimenpiteet edellyttävät nähdäkseni seuraavien lainsäädännöllisten rajoitteiden tarkastelua.

3.2 Pätevyysvaatimusten väljentäminen ja täydennyskoulutus

Ensiksikin on mahdollista *väljentää* useissa oikeushallinnon tehtävissä olevaa pätevyysvaatimusten muotoilua niiden tehtävien osalta, joihin edellytetään OTM-tutkintoa. Pätevyysvaatimukset on muotoiltu tyypillisesti seuraavasti: ”…voidaan nimittää oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut…”. Tehtäväryhmittäin olisi mielestäni mahdollista harkita pätevyysvaatimuksen väljentämistä siten, että edellytetään OTM-tutkintoa tai *vastaavaa osaamista.*

Ehdottamani muotoilu mahdollistaisi sellaisten täydennyskoulutusratkaisujen kehittämisen, joissa edellä mainitut HTM- ja KTM-tutkintojen suorittaneet voisivat laajentaa osaamistaan kattamaan ne oikeusjärjestyksen kokonaisuuden osa-alueet, jotka heidän tutkinnoistaan puuttuvat. Kyse olisi jatkuvan oppimisen alueelle sijoittuvista, maksullisista koulutusratkaisuista, joiden kehittämiseen ainakin Itä-Suomen yliopistolla on valmiutta.

Lähtökohtana tässä mallissa on se, että henkilö ei suorita kokonaista tutkintoa vaan täydentää esim. 60–80 op:n laajuisilla opinnoilla osaamistaan. Kyse olisi siis oikeustieteellisten tiedekuntien kursseista ja vain niillä yliopistoilla, jotka antavat oikeustieteellisen alan tutkintoja voisi olla mahdollisuus tällaiseen täydennyskoulutukseen.

Ehdotukseni turvaisi oikeusvaltionäkökulmasta aivan olennaisen laaja-alaisen osaamisen jatkossakin kaikissa monipuolista juridista osaamista edellyttävissä työtehtävissä. Muodollisen tutkintonimikkeen sijasta rekrytoinneissa voitaisiin aiempaa joustavammin kiinnittää huomiota todelliseen osaamiseen. Yleisesti ottaen työmarkkinoilla kehitys on laajemminkin menossa tähän suuntaan. Valtionhallinnossakin on yksittäiseen tutkintonimikkeeseen kytkettyjä pätevyysvaatimuksia asteittain väljennetty eri hallinnonaloilla.

3.3 Muunto- ja pätevöitymiskoulutus: yliopistolain 37 §:n 4 momentin toisen virkkeen kumoaminen

Toinen mahdollisuus etsiä ratkaisua osaajapulaan selonteossa esitetyllä tavalla HTK/HTM- tai KTK/KTM-tutkinnon suorittaneista (eli henkilöistä, jotka ovat suorittaneet merkittävästi oikeudellisia opintoja osana toista tutkintoa) on mahdollistaa heille nykyistä joustavammin OTM-tutkinnon suorittaminen. Nykyisinkin he toki voivat hakeutua suorittamaan OTM-tutkintoa, jos haluavat esimerkiksi tuomariksi, syyttäjäksi tai asianajajaksi. Tällöin he voivat myös saada osan aiemman tutkintonsa opintojaksoista hyväksiluettua, jolloin tutkinnon suorittaminen voi olla tavanomaista nopeampaa. Rajoitteena on kuitenkin se, että samoilla opintojaksoilla ei voi suorittaa kahta tutkintoa (eli hyväksilukeminen on rajoitettua) ja se, että hyväksilukemisessa sovelletaan yleensä vanhentumisaikoja.

Merkittävin nykytilanteen pulma osaajapulan ratkaisemisen näkökulmasta on se, että OTM-tutkinto edellyttää aina myös ON-tutkinnon suorittamista. Asiasta säädetään yliopistolain 37.4 §:ssä seuraavasti:

> ”Otettaessa opiskelija pelkästään oikeustieteen maisterin tutkintoon johtaviin opintoihin 3 momentissa tarkoitettu soveltuva tutkinto on oikeusnotaarin tutkinto tai sitä vastaava ulkomainen koulutus, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin.”

Lisäksi on syytä huomata, että HTM- tai KTM-tutkinnoissa juridiikkaan erikoistuneen hakeutuminen sellaisiin oikeushallinnon tehtäviin, joissa edellytetään OTM-tutkintoa tapahtuu nykyisin normaalin opiskelijavalinnan kautta. Kun todistusvalinta on oikeustieteellisellä alalla tarkoitettu vain ensikertalaisille, kyseiset henkilöt pääsevät OTM-tutkintoa suorittamaan yleensä vain valintakokeiden kautta.

HTM- ja KTM-tutkinnon juridiikassa suorittaneet sijoittuvat omien tutkintojensa perusteella vaativiin juridiikan asiantuntijatehtäviin ja ymmärrettävästi varsin harva heistä lähtee suorittamaan lisäksi OTM-tutkintoa, kun ON/OTM-opiskelijaksi pääsy on lisäksi yleensä vaativien valintakokeiden takana ja kun opintopolku kattaa sekä ON- että OTM-tutkinnot ja kun aiemman tutkinnon osana suoritettujen oikeustieteen opintojen hyväksilukeminen on rajoitettua. Vuonna 2020 aloittaneista uusista oikeustieteen opiskelijoista vain 30 oli suorittanut aiemmin ylemmän korkeakoulututkinnon.

Esitän harkittavaksi yliopistolain 37 §:n 4 momentin toisen virkkeen kumoamista.

Säännöksen kumoaminen mahdollistaisi oikeushallinnon akuutin osaajapulan ratkaisemisen siten, että OTM-tutkinnon voisivat ilman edeltävää ON-tutkintoa suorittaa myös sellaiset henkilöt, joilla on osana toista tutkintoa (esim. HTK/HTM tai KTK/KTM) riittävän laajasti suoritettuja oikeustieteen opintoja. Tarvittaessa heiltä voidaan edellyttää siltaopintoja osana maisteritutkintoa riittävän laaja-alaisen oikeudellisen osaamisen takaamiseksi. Asiasta säädetään nimenomaisesti mainitun yliopistolain 37 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä: ”Yliopisto voi edellyttää, että 3 momentissa tarkoitettuihin ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin opiskelijaksi otettu henkilö suorittaa enintään yhden vuoden opintoja edellyttävän määrän täydentäviä opintoja koulutuksessa tarvittavien valmiuksien saavuttamiseksi.”

Siltaopinnot ovat aivan normaali käytäntö monella muullakin alalla ja en näe mitään syytä, miksi tämä ei toimisi myös oikeustieteellisessä koulutuksessa. Myös oikeustieteellisellä alalla siltaopinnot ovat käytössä silloin, kun OTM-tutkintoa suorittamaan otetaan henkilö, joka on suorittanut oikeusnotaarin tutkintoa vastaavan ulkomaisen koulutuksen, ”joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin”. Vuoden 2023 opiskelijavalinnoissa oikeustieteellisissä tiedekunnissa on haettavana yhteensä 36 opiskelupaikkaa OTM-tutkintoihin oikeusnotaaritutkintoa vastaavan ulkomaisen tutkinnon perusteella. Ehdotukseni mahdollistaisi tämän kiintiön laajentamisen ja myös sellaisten kotimaisten tutkintojen, joiden osana on suoritettu merkittävästi oikeustieteellisiä opintoja sisällyttämisen tämän opiskelijavalintaväylän piiriin. Nykytilanne on oikeushallinnon rekrytointiongelmien näkökulmasta ilmeisen ongelmallinen: *ulkomailla oikeustiedettä opiskelleet voivat päästä joustavasti suorittamaan OTM-tutkintoa, mutta oikeustiedettä hyvinkin laajasti kotimaisen tutkinnon osana opiskelleille tämä ei ole mahdollista.*

Lisäksi on syytä muistuttaa siitä, että yliopistolain 37 §:n 3 momentin mukaan ”pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut:1) soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon”. Nähdäkseni kyseinen säännös yhdessä siltaopintojen mahdollisuuden kanssa olisi muiden alojen tavoin aivan riittävä takaamaan myös oikeustieteellisellä alalla sen, että maisteritutkintoa suorittavilla on riittävät valmiudet tutkinnon suorittamiseen. Ehdottamani yliopistolain 37 §:n 4 momentin toisen virkkeen kumoaminen ei näin ollen tarkoittaisi, että kuka tahansa voisi tulla valituksi suorittamaan suoraan OTM-tutkintoa.

Kumottavaksi ehdottamani säännös on erikoislaatuinen ja nykyisen koulutuspoliittisen ajattelun näkökulmasta monella tavoin ongelmallinen. Säännös *pakottaa suorittamaan useampia kandidaattitasoisia tutkintoja* tilanteessa, jossa tähän ei ole osaamisen turvaamisen näkökulmasta tarvetta. Tämä on ongelmallista erityisesti, kun otetaan huomioon, että yleisemmin keskustellaan siitä, että koulutuspolut tulisi rakentaa siten, ettei olisi tarvetta useamman maisteritutkinnon suorittamiselle.

Ehdottamani muutos mahdollistaisi sellaisten erillisten muuntokoulutusten kehittämisen, joissa OTM-tutkinnon suoritusväylä rakennetaan erillisvalintojen kautta jo työelämässä oleville HTM- tai KTM-tutkinnon suorittaneille. Kuten todettua tämä mahdollistaisi juuri kokeneiden asiantuntijoiden saamisen varsin nopeasti sellaisiin oikeushallinnon tehtäviin, joissa edellytetään OTM-tutkintoa. Vastaavia erityisiä koulutuspolkuja on rakennettu useille muille aloille, mutta oikeustieteellisellä alalla tämä ei nykysääntelyn mukaan ole mahdollista.

Ehdottamani muutos mahdollistaa myös sen, että julkisoikeuden HTK-tutkinnon suorittaneet tai juridiikan jollekin erikoisalueelle erikoistuneet KTK-tutkinnon suorittaneet voisivat joustavasti jatkaa halutessaan OTM-tutkintoon (mahdollisten siltaopintojen kautta). Nykyisin se ei ole mahdollista, vaan heidän on suoritettava ensin toinen kandidaattitasoinen tutkinto.

Jos koko säännöksen kumoamista ei pidetä mahdollisena, ajateltavissa on myös malli, jossa edellä mainitusta muunto- ja pätevöitymiskoulutuksesta säädetään määräaikaisella poikkeussäännöksellä.

Pidän tärkeänä, että OTM-tutkinnot ovat tulevaisuudessakin nykyisenkaltaisia laaja-alaisen ja monipuolisen, koko oikeusjärjestyksen kattavan osaamisen tuottavia yleistutkintoja. Hahmottamani ajatus muuntokoulutuksesta ei millään muotoa tarkoita tästä lähtökohdasta lipeämistä. Tämä tarkoittaa tietysti myös sitä, että vain niillä yliopistoilla, joilla on oikeus antaa oikeustieteellisen alan tutkintoja olisi mahdollisuus toteuttaa muunto- ja pätevöitymiskoulutusta.