



OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausuntopyyntö tuomareiden koulutusuudistuksen vaikutuksista laaditusta selvityksestä

Viite: VN/10194/2021

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen tuomariliitto ry:ltä (jäljempänä Tuomariliitto) lausuntoa tuomareiden koulutuksen kehittämisestä tehdystä selvityksestä.

Yleistä

Selvitys on tehty huolellisesti ja tutkimustulokset on raportoitu seikkaperäisesti, mikä antaa hyvät pohjatiedot johtopäätösten tekemiselle tuomareiden kouluttamisen nykytilasta. Johtopäätösten tekemisessä on otettava kuitenkin huomioon, että vastausprosentit ovat olleet joiltakin osin alhaisia eikä koko henkilökuntaa ole kuultu. Selvityksessä ei ole myöskään käsitelty, miten tutorointi, mentorointi, perehdyttäminen ja tuomioistuinten sisäinen kouluttaminen vaikuttavat tuomioistuinten toimintaan ja henkilökuntaan, vaikka selvää on, että näiden tehtävien vaatima työmäärä on poissa muusta työstä. Selvityksessä ei ole myöskään tutkittu, mikä on tuomarikoulutettavan asessorin vaikutus ratkaisukokoonpanon työmäärään.

Asessoreiden ja notaarien valintamenettelyyn sekä kouluttamiseen liittyy eräitä epäkohtia. Asessorien ja kärjänotaarien valintamenettelyssä painottuu liiallisesti opiskelumenestys ja asessoreiden valinnassa menestyminen teoreettista oppimista mittaavassa valintakokeessa. Opinto- ja koemenestys ei välttämättä mittaa kaikkia valmiuksia, joita tuomarin tehtävissä vaaditaan. Hakijoiden työkokemukselle ja etenkin kokemukselle lainkäyttötehtävistä pitäisi antaa huomattavasti enemmän painoarvoa valinnassa. Tuomarinkoulutuslautakunta teki keväällä 2021 muutoksia kärjänotaarivalinnan pisteytysperusteisiin, mutta Tuomariliitto ei pidä muutosta riittävänä. Tuomareiden kouluttamiseen kohdennetut resurssit ovat täysin riittämättömät. Tämä heijastuu tällä hetkellä erityisesti täydennyskoulutuksen sisältöön ja määrään sekä suunnittelemattomuuteen.

Tuomariliiton tietoon tulleiden ja selvityksestä ilmenevien epäkohtien vuoksi olisi perusteltua tehdä kokonais selvitys tuomareiden koulutusjärjestelmästä ja Tuomioistuinviraston ja tuomarinkoulutuslautakunnan välisestä työjaosta kuulemalla laajasti eri toimijoita.

Asessorikoulutus

Asessoreiden koulutusohjelmaa on pidetty tasokkaana ja opetus pienryhmässä on olennainen osa koulutusta. Asessoreiden koulutusohjelmaan sisältyviä koulutustilaisuuksia ei ole perusteltua avata ulkopuolisille. Koulutusohjelman luonne muuttuisi eikä koulutettaville enää pystyittäisi tarjoamaan laadukasta opetusta pienryhmissä. Koulutusohjelman avaaminen johtaisi sen vesittymiseen eikä halukkuutta kolmen vuoden koulutusohjelman suorittamiseen välttämättä olisi nykyisellä tavalla.

Asessorien kohdalla palkkaus ei ole nykyisellään kovin houkutteleva. Palkkauksen tarkistaminen olisi perusteltua, jotta tuomioistuinlaitos kykenee kilpailemaan osaavasta työvoimasta. Asessorikoulutukseen sitoutuminen kolmen vuoden määräajaksi voi tarkoittaa käytännössä myös sitä, että muut hakijat menevät tosiasiasa edelle määräaikaisissa tai vakinaisissa tuomarin virkanimityksissä. Asessorijärjestelmän puutteena voidaan pitää myös sitä, että tuomarin viran saamisesta koulutuksen suorittamisen jälkeen ei ole varmuutta. Koulutuspaikkojen lisääminen etenkin erityistuomioistuimissa ei ole perusteltua, ellei asessorin koulutuksen läpikäyneille pystytä tarjoamaan edes määräaikaisia tuomarin tehtäviä. Hallinto-oikeuksissa ja yleisissä tuomioistuimissa on määräaikaisen tuomarin tehtäviä tällä hetkellä tarjolla.

Nykyisin asessorin kolmannen vuoden suorituspaikka on sidoksissa siihen, onko vastaanottavalla tuomioistuimella määrärahat asessorin palkkaamiseen. On tuotu esille ajatus, että kolmatta asessorivuotta varten tulisi olla aito mahdollisuus vaihtaa tuomioistuinta tai tuomioistuinlinjaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että asessorin palkkaukseen tarkoitettu määräraha seuraa asessoria uuteen tehtävään.

Tuomioistuinharjoittelu

Positiivisena on pidetty sitä, että kärjänotaareiden valinnalle on objektiiviset kriteerit, joita sovelletaan kaikkiin hakijoihin. Notaareiden valintamenettelyssä ongelmallista on opintomenestyksen liiallinen painottaminen. Hakumenettelyn tehokkuutta voisi parantaa ja peruutuksia vähentää siten, että haku järjestettäisiin kahdesti vuodessa. Kärjänotaarin työskentelypaikkana olevalla tuomioistuimella tulisi olla paremmat mahdollisuudet vaikuttaa notaareiden valintoihin. Notaarivalinnan tehokkuutta ja notaarien sitoutumista parantaisi, jos toiveita sijoituspaikaksi rajattaisiin 3-4 kärjäoikeuteen.

Haastattelun merkitystä tulisi notaarivalinnassa painottaa nykyistä merkittävästi enemmän, mutta ei yksinomaan lisäämällä haastattelusta saatavia pistemääriä. Haastattelulla tulisi mitata kiinnostusta ja motivaatiota tuomioistuintehtäviin. Opiskelumenedyksen ja työkokemuksen huomioon ottamisen tulisi painottua niihin oikeudenaloihin, jotka ovat tuomioistuintyössä keskeisimpiä. Valintakoetta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena notaareiden valinnassa, koska valintakoe saattaisi tosiasiasa suosia vastikään valmistuneita, joilla ei ole työkokemusta. Työssä jo olevilla ei välttämättä olisi vastaavalla tavalla aikaa valmistautua valintakoeseen. Notaarin tehtävässä aikaisemmasta työkokemuksesta on useimmiten huomattavaa etua.

Myös muuta notaareiden valintaan liittyvää pisteyttämistä tulee kehittää. Pisteytyksessä voitaisiin painottaa tuomioistuimessa työskentelyn kannalta hyödyllisiä opintokokonaisuuksia sekä aikaisempaa kokemusta lainkäyttötehtävistä. Kaikkea työkokemus ei voida arvioida samanarvoiseksi. Opintomenestys ei välttämättä mittaa tai takaa soveltuvuutta tuomioistuintehtäviin. Opintomenestys ei kuvaa paineensietokykyä, loogista päättelykykyä, valmiutta päätöksentekoon tai ”epätäydellisyyden sietokykyä”, joita tuomarin tehtävissä vaaditaan. Opintomenestyksen painotus on johtanut käytännössä siihen, että oikeustieteen ylioppilaat ovat jääneet yliopistolle korottamaan arvosanojaan varmistuakseen siitä, että he saavat mahdollisimman hyvät pisteet opintomenestyksestä. Koulutuksellisuuden korostamisen vuoksi osa notaareista ei ole välttämättä ymmärtänyt, että kyse on viime kädessä työssä oppimisesta.

Notaareiden valtakunnallista perehdytystä ei ole koettu riittäväksi nyky muodossa. Koulutus ei välttämättä ole oikea-aikaista. Notaareiden lähtötasossa on merkittäviä eroja, mikä vaikeuttaa heille järjestettävän koulutuksen kohdentamista oikeantasoiseksi. Notaareiden työmäärä on liiallinen siihen nähden, että heille pitäisi järjestää koulutusta ja perehdyttää heidät lainkäyttötehtäviin.

Tuomarin tehtävän kiinnostavuuden kannalta olisi tärkeää, että tuomioistuinharjoittelusta pystytään rakentamaan mielenkiintoinen kokonaisuus, johon yhdistyy mielekkäällä tavalla koulutusta ja työssä oppimista. Toisaalta olisi avoimesti keskusteltava, mitä tavoitteita tuomioistuinharjoittelulle tulisi asettaa ja arvioida palveleeko nykyinen järjestelmä sille asetettuja eri toimijoiden odotuksia. Joka tapauksessa notaareiden määrää tulisi lisätä. Valintamenettelyä tulee kehittää ennen kaikkea niin, että tuomioistuinharjoittelua suorittamaan valikoituu lakimiehiä, joilla on halua hakeutua tuomioistuinten ja oikeudenhoidon tehtäviin harjoittelun jälkeen ja heillä on jonkin verran aiempaa työkokemusta.

Viranomaisten välinen työnjako

Laissa on säädetty tuomarinkoulutuslautakunnan ja Tuomioistuinviraston tehtävistä. Tuomariliitto katsoo, että olisi perusteltua arvioida tuomarinkoulutuslautakunnan ja Tuomioistuinviraston välistä työnjakoa. Yhtenä vaihtoehtona tulisi harkita, onko erilliselle tuomarinkoulutuslautakunnalle enää tarvetta. Joka tapauksessa notaarien valintaan liittyvien käytännön tehtävät tulisi hoitaa virkamiesten toimesta.

Tuomioistuinten resurssit

Tavoite kehittää tuomareiden koulutusta aikaisempaa tavoitteellisemmaksi ja suunnitelmallisemmaksi on kannatettava, mutta se ei ole toteutunut. Tuomioistuinten, tuomarinkoulutuslautakunnan ja Tuomioistuinviraston resurssit ovat riittämättömät niille osoitettuihin tehtäviin ja kehittämistarpeisiin nähden.

Tuomareiden koulutukseen käytettävissä olevien voimavarojen tulisi olla huomattavasti suuremmat. Tuomareiden koulutuksen ja tuomarinkoulutuslautakunnan resurssien vähäisyyteen ovat kiinnittäneet

huomiota myös lakivaliokunta ja valtiovarainvaliokunta (esim. LaVL 22/2018 vp, LaVP 3/2021 vp ja VaVM 28/2018 vp). Tuomioistuinvirasto on myös katsonut, että henkilöstön osaamisen kehittämisen perusteella olisi tehtävä huomattava tasokorotus tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin.

Arvioitaessa koulutusjärjestelmää ei tule ottaa huomioon vain välittömiä kustannuksia, vaan myös välilliset kustannukset, jotka aiheutuvat koulutukseen osallistumisesta, harjoittelijoiden käyttämisestä ratkaisukokoonpanossa, mentoroinnista, tutoroinnista, perehdyttämisestä ja sisäisestä kouluttamisesta.

Lainkäytön laadun varmistaminen edellyttää koko tuomioistuinuran läpi jatkuvaa systemaattisesti koulutusta ja kehittymistä. Koulutustarjontaa ei ole kuitenkaan pystytty lisäämään siinä määrin kuin osaamisen syventämiseksi tai erikoistumiseksi olisi tarvetta. Suuren työmäärän vuoksi työtilanne on useissa tuomioistuimissa sellainen, että kaikki eivät ehdi riittävästi osallistua koulutuksiin tai he joutuvat käytännössä kompensoimaan osallistumisen työskentelemällä omalla ajalla. Ammattitaidon ylläpitäminen ja osaamisen kehittäminen edellyttävät käytännössä merkittävässä määrin henkilöstön oman ajan käyttöä. Kaikilla tuomareilla ja esittelijöillä pitäisi kuitenkin olla mahdollisuus osallistua koulutukseen käyttämättä siihen omaa aikaa. Lisäksi ilmoitus koulutuksesta tulee usein liian myöhään, koska työt suunnitellaan useimmissa tuomioistuimissa puoleksi vuodeksi tai vuodeksi eteenpäin.

Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä tuli lakisääteiseksi velvollisuudeksi tuomareille kouluttautua ja kehittää osaamistaan tuomioistuinlain 9 luvun 4 §:n nojalla.

Koulutustyöryhmän mietinnössä esitettiin, että jokainen tuomari ja esittelijä osallistuisi koulutukseen keskimäärin noin kymmenenä päivänä vuodessa (Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015).

Tuomariliitto arvioi lausudessaan lakivaliokunnalle tuomioistuinlaista (HE 6/2016 vp) koulutusjärjestelmän kehittämiskustannusten määräksi yli 6 milj. euroa (laskelma taloudellisista vaikutuksista). Tuomariliiton mielestä tuomareiden ja esittelijöiden osaamista on voitava kehittää koulutustyöryhmän esittämin tavoin 10 päivää vuodessa tai antamalla koulutusvapaata kolmen tai neljän vuoden välein Norjassa käytössä olevan mallin mukaisesti. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan vuonna 2020 esittelijöitä ja tuomareita oli yhteensä 1.356 (1081 + 275 htv). Arvioidulla henkilöstön keskipalkalla laskettuna á 72.500 euroa koulutettavien palkkakustannus on 4.465.866 euroa.

Lisäksi on otettava huomioon tuomarikoulutettavista, tuomioistuinharjoittelijoiden tutoroinnista, uusien tuomareiden mentoroinnista ja koulutuksen sisällön tuottamisesta aiheutuvat kustannukseen. Tuomariliitto arvioi, että koulutukseen on osoitettava vähintään 6 miljoonaa euroa.

Koulutustehtävien hyvittäminen

Aessorien ja notaarien perehdyttäminen ja ohjaaminen ovat lisänneet merkittävästi mentorointia ja tutorointia tuomioistuimissa muiden sisäisten koulutustehtävien lisäksi. Näitä tehtäviä hoidetaan tuomarin tai esittelijän lainkäyttötehtävien ohella. Tehtävistä ei makseta erillistä palkkiota eikä työmäärää hyvitetä muita töitä vähentämällä tai ainakaan hyvitys ei vastaa tosiasiasa tehtyä työmäärää. Työajattomuus johtaa helposti siihen, että tällaiset tehtävät tehdään omalla ajalla ns. harmaana ylityönä. Kokemattomien notaarien perehdyttäminen on osoittautunut aikaa vieväksi ja toisaalta perehdyttäminen on välttämätöntä, jotta notaarit suoriutuisivat heille uskotuista lainkäyttötehtävistä joutuisasti ja lain mukaisesti. Notaarit hoitavat merkittävän määrän käräjäoikeuksien hakemus-, summaarisista ja vähäisistä rikosasioista. Juttuja saattaa olla määrällisesti paljon, jolloin notaarin perusteellinen perehdyttäminen on hänen töistä suoriutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tuomioistuimissa koetaan epäkohtana, että tehtäviä kompensoidaan eri tuomioistuimissa epäyhtenäisesti työmäärässä. Perehdyttämistehtävät pitäisi kompensoida maksamalla niistä erillinen palkkio tai ottamalla työmäärä täysimääräisesti huomioon asioiden jakamisessa.

Tuomarinuran avaaminen ja houkuttelevuus

Tuomariliito on huolissaan, miten jatkossa saadaan päteviä ja kokeneita hakijoita tuomioistuinuralle. Tuomioistuimet kilpailevat lahjakkaista lakimiehistä muiden uravaihtoehtojen kanssa.

Tuomarivalintalautakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että viime vuosina on ollut suuria alueellisia eroja hakijoiden kokemuksen määrässä ja että tuomarinuran avaaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille henkilöille ei ole toteutunut (Toimintakertomus vuodelta 2019). Alueellisten erojen taustalla on kehitys, jossa väestö keskittyy suuriin kasvukeskuksiin. Eläköityminen ja ulkomaalaisasioiden ruuhka ovat myös aiheuttaneet useissa tuomioistuimissa sen, että määräaikaisiin ja vakinaisiin virkasuhteisiin on

palkattu melko vähäisen kokemuksen omaavia tuomareita ja esittelijöitä kasvukeskuksissa. Osaavan lisähenkilöstön palkkaaminen koronan aiheuttaman ruuhkan purkuun tulee olemaan haasteellista.

Esittelijäjärjestelmä on ollut keskeinen osa tuomareiden koulutusjärjestelmää. Esittelijöitä on vähennetty merkittävästi vuodesta 2010 alkaen. Tämä on puolestaan heijastunut siihen, että tuomioistuimiin on rekrytoitu aikaisempaa kokemattomampia esittelijöitä ja muita lakimiehiä tuomarin sijaisuuksiin ja virkoihin, koska asessorijärjestelmä ei ole tuottanut tarpeeksi tuomarikoulutettuja käynnissä olevaan sukupolvenvaihdokseen nähden. Samaan aikaan tuomarinuraa ei ole onnistuttu avaamaan tuomioistuinten ulkopuolisille hakijoille, sillä asianajajia ja syyttäjiä on hakijoissa edelleen varsin vähän eikä etenkään asianajajia ole tullut nimitetyksi tuomarinvirkoihin. Eläköityminen jatkuu kuitenkin vielä voimakkaasti tulevinakin vuosina tuomioistuinissa. Nykyinen koulutusjärjestelmä ja työnantajakuva eivät vastaa rekrytointitarpeisiin. Tämän seurauksena tuomioistuimilla on merkittäviä vaikeuksia palkata tuomareita ja esittelijöitä. Esittelijöiden määrän vähentämisen takia tuomarit käyttävät aikaisempaa enemmän aikaa asioiden valmisteluun ja tutkimiseen. Esittelijöiden määrän vähentäminen on niin ikään johtanut siihen, että tuomioistuinten jäsenet tekevät myös työtehtäviä, jotka eivät vaadi lainopillista koulutusta. Vastaavanlainen ilmiö on tapahtunut käräjäoikeuksissa, joissa käräjätuomarit tekevät haastemiehille ja käräjäsihteereille kuuluvia tehtäviä. Tätä voidaan pitää osaltaan tuomarin tehtävän houkuttelevuutta vähentävänä tekijänä.

Joissakin kyselyyn annetuissa vastauksissa on katsottu, että asessoreiden määrää voitaisiin lisätä vähentämällä vastaavasti esittelijöitä entisestään. Tuomariliitto vastustaa esittelijöiden määrän vähentämistä nykyisestä ja katsoo päinvastoin, että esittelijöiden määrää ja koulutusta pitäisi lisätä.

Tuomareiden määrä ei ole lisääntynyt tavoitellulla tavalla, kun tarkastellaan tilastoja vuodesta 2010 lukien ja tuomareiden lukumäärän kasvun syitä. Lukuja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että samanaikaisesti käräjäviskaalien virat on lakkautettu käräjäoikeuksissa ja asiamäärien huomattavan kasvun takia tuomareita on lisätty merkittävästi hallintotuomioistuinissa 2016 vuodesta lukien. Tuomareita oli hovioikeuksissa 186 vuonna 2010, 191 vuonna 2019 ja vuoden 2020 tulosneuvotteluissa oli sovittu 203 tuomaria. Asessorin virkoja on ollut 18 vuonna 2017, 34 vuonna 2018, 50 vuonna 2019 ja 54 vuonna 2020. Asessorin viroista oli 30 hovioikeuksissa vuonna 2020. Asessorit sisältyvät tuomareita koskeviin lukuihin. Tuomarikoulutettavilta edellytettävä työmäärä vastaa 70 prosenttia muiden tuomareiden työmäärästä. Käytännössä tuomareiden lukumäärä ja työpanos ei ole siten kasvanut hovioikeuksissa verrattuna vuoteen 2010. Samaan aikaan asioiden vaikeutumisen ja esittelijöiden vähentämisen takia tuomareiden työmäärä ei ole hovioikeuksissa vähentynyt jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönnotosta huolimatta.

Tuomarinuran houkuttelevuuden kannalta olisi keskeistä panostaa koulutustarjontaan, rekrytointipohjan laajuuteen ja tuomioistuinten käytössä olevien työskentelyvälineiden helppokäyttöisyyteen ja toimintavarmuuteen. Tuomarin palkkataso on merkittävä seikka alalle hakeutumisen ja alalla pysymisen sekä myönteisen työnantajakuva kannalta. Tuomarin tehtävien palkkaus on jäänyt jälkeen valtion yleisestä palkkauskehityksestä. Samanaikaisesti työmäärä on kasvanut tuomioistuinissa ja käsiteltävät asiat ovat vaikeutuneet niin laadultaan kuin laajuudeltaankin. Keskeisenä syynä palkkauksen jälkeenympäryyteen on se, että nykyiseen palkkausjärjestelmään ei sisälly korjausmekanismia työn vaativuuden kasvaessa toisin kuin muilla virkamiehillä tuomareiden riippumattomuuden vuoksi (Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lausuntoja, Mietintöjä ja julkaisuja 2020:16). Kun työnantaja ei ole muillakaan käytettävissään olevilla keinoilla, kuten virkarakenteen kehittämisellä, korjannut vääristymää, se on ollut omiaan heikentämään tuomarin uran houkuttelevuutta. Lakivaliokunta (LaVP 3/2021) ja apulaisoikeusasiamies ovat myös kiinnittäneet huomiota palkkauksen jälkeenympäryyteen ja miten jatkossa saadaan päteviä ja kokeneita hakijoita tuomioistuinuralle. Tuomarin uran houkuttelevuutta heikentää suuren työmäärän lisäksi se, että merkittävä osa tuomareista toimii määräaikaissa virkasuhteissa, joihin liittyy epävarmuutta työn jatkuvuuden kannalta. Kuvaavaa on, että Lakimiesliiton kyselyissä opiskelijoilla on myönteinen kuva tuomioistuinista työnantajana, mutta valmistumisen jälkeen tuomioistuinuraa ei pidetä enää houkuttelevana.

Laadukas koulutusjärjestelmä lisää osaltaan tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuutta työpaikkana. Asianmukaista palkkausta ja koulutukseen panostusta ei pidä nähdä vain voimavaroja vaativana kustannuseränä, vaan välttämättöminä lainkäytön laatua ja tehokkuutta sekä tuomioistuinuran houkuttelevuutta edistävinä investointeina.

Jos tuomarin ura halutaan aidosti avata, kuten tavoitteena on ollut (HE 109/1999 vp), on välttämätöntä palkkatason korjaaminen kilpailukykyiseksi.

Helsingissä 28.6.2021

Sanna Mantila
Puheenjohtaja

Minna Hällström
Varapuheenjohtaja

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnan yhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.