



Oikeusministeriö
Oikeushallinto-osasto
Tuomioistuinyksikkö

Diaarinumero
2753/9B/15

Päiväys
21.8.2015

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto

Viite

Luonnos hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hankkeeseen liittyvästä mietinnöstä ”Tuomareiden koulutuksen kehittäminen” (Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015).

Asia

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyvästä koulutustyöryhmän mietinnöstä tuomareiden koulutuksen kehittämiseksi

Oikeusministeriö ei ole pyytänyt Ihmisoikeuskeskukselta lausuntoa em. ehdotuksista, mutta Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu lausuntojen antaminen myös oma-aloitteisesti.

Ihmisoikeuskeskus edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta, laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tekee aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtii muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa ja muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kanssa YK:n nk. Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution (A-status).

Oikeusministeriö on pyytänyt kommentoimaan erityisesti niitä ehdotuksia, jotka ovat jatkovalmistelun aikana muuttuneet, ei toistamaan jo aiemmin lausuttua, sekä ottamaan kantaa koulutustyöryhmän muistioon.

Ihmisoikeuskeskus (IOK) keskittyy lausunnossaan ottamaan kantaa **tuomareiden koulutuksen kehittämiseen perus- ja ihmisoikeuskoulutukseen** liittyvistä näkökulmista. Se ei ota tässä vaiheessa kantaa esityksen konkreettisiin ehdotuksiin. IOK ei ole antanut lausuntoa tuomioistuinlakiehdotuksen valmistelun aiemmissa vaiheissa.

Ihmisoikeuskeskus viittaa tässä yhteydessä myös vuonna **2014 julkaistuun selvitykseensä ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta Suomessa** ja sen yhteydessä antamiinsa suosituksiin erityisesti virkamiesten, ja tältä osin soveltuvasti tuomareiden täydennyskoulutuksen ja yliopistojen oikeustieteellisen koulutuksen osalta.



Luonnos hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyvä koulutustyöryhmän muistio

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaikkia tuomioistuimia koskeva yhteinen tuomioistuinlaki, joka sisältäisi yleiset säännökset tuomioistumista ja tuomareista. Lakiin koottaisiin nykyisin eri tuomioistuimia koskevissa laeissa ja asetuksissa olevat säännökset tuomioistuinten tehtävistä, organisaatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä.

Tuomioistumista ja tuomareista säädettäisiin lähtökohtaisesti vain lailla. Asetuksen tasoisesta sääntelystä pääsääntöisesti luovuttaisiin. Tarkemmat määräykset tuomioistuinten toiminnan järjestämisestä annettaisiin kunkin tuomioistuimen työjärjestyksessä. Lainsäädäntö tulisi pääsääntöisesti voimaan vuoden 2017 alusta lähtien.

Esitykseen sisältyy ehdotus tuomareiden koulutuksen kehittämisestä. Siinä esitetään yhden yhtenäisen koulutuskaaren luomista tuomioistuinharjoittelusta ja esittelijän tehtävistä uuden koulutusviran kautta täydennyskoulutukseen asti. Tässä tarkoituksessa hovioikeuksiin, hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuimiin perustettaisiin asessorin virkoja, joihin nimitettäisiin määräajaksi. Koulutuksen suunnittelusta vastaisi oikeushallinnon alla toimiva riippumaton tuomarinkoulutuslautakunta. Esityksen mukaan lainkäyttöhenkilöstöllä tulisi vastaisuudessa olemaan sekä oikeus että velvollisuus osallistua koulutukseen. Tuomioistuimissa merkittävimpänä muutoksena nähdään koulutuksen laadun ja suunnitelmallisuuden selkeä kasvu.

Esitystä on tältä osin jatkovalmistellut koulutustyöryhmä, joka asetettiin tuomioistuinlakihankkeen jatkohankkeen asettamisen yhteydessä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella luonnos tuomareiden, avustavien tuomareiden, esittelijöiden ja käräjänotaareiden koulutusohjelmaksi; suunnitella avustaville tuomareille järjestettävien kokeiden sisältö ja käytännön toteutus; määrittellä tuomarinkoulutuslautakunnan muut tehtävät esimerkiksi täydennyskoulutuksen osalta; arvioida, tulisiko myös tuomioistuinharjoittelun hakumenettelystä huolehtiminen, harjoittelijoiden valinta ja nimittäminen sekä harjoittelun sisällön suunnittelu osoittaa tuomarinkoulutuslautakunnan tehtäväksi, ja esittää sitä koskevat säädös- ja muutokset; arvioida koulutuksen kehittämisen taloudelliset ja muut vaikutukset ja tarpeen mukaan huolehtia koulutusohjelman täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä muista johtoryhmän sille määräämistä tehtävistä.

Kuten edellä todettiin, Ihmisoikeuskeskus **ei ota tässä yhteydessä kantaa esityksen konkreettisiin ehdotuksiin**, mutta haluaa seuraavassa kuitenkin kiinnittää huomiota tuomareiden koulutusta ja **erityisesti perus- ja ihmisoikeuskoulutusta koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja standardeihin** ja useisiin Suomen asian puutteellisesta hoidosta ihmisoikeussopimusten kansainvälisiltä valvontaelimiltä saamiin huomautuksiin ja suosituksiin.



Ihmisoikeuskeskuksen kannanotto

Tuomareiden koulutuksen nykytilasta

Kuten esityksessä todetaan, Suomi on yksi harvoista EU:n jäsenvaltioista joista puuttuu pakollinen ja yhtenäinen tuomarinkoulutusjärjestelmä, eikä koulutuksen nykytilan voi nähdä vastaavan tarpeita eikä täysin kestävän kansainvälistä vertailua.

Tuomareiden koulutuksen laadullinen ja määrällinen riittämättömyys on tiedostettu jo pitkään ja monilla tahoilla. Myös erilaisia aloitteita koulutuksen uudistamiseksi on tehty useita. Näitä on selostettu koulutustyöryhmän mietinnössä. Tarvittavaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole kyetty aikaansaamaan.

Ihmisoikeuskeskus pitää tuomioistuinten henkilöstön kouluttamisen systemaattista kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä ja kiireellisenä ja yhtyy esityksessä ja siitä aiemmissa vaiheissa annetuissa lausunnoissa viitattuihin arvioihin koulutuksen vahvistamisen ***ilmeisestä ja akuutista tarpeesta niin lainkäytön laadun takaamisen, kansalaisten oikeusturvan kuin oikeudenkäytön tehokkuuden, kustannustehokkuus*** mukaan lukien, näkökulmista.

Ihmisoikeuskeskus toteaa, että systemaattisen, yhtenäisen ja jatkuvan koulutuksen takaaminen ja siihen osallistumiseen velvoittaminen on edellytyksenä sekä ***ihmisoikeusstandardien mukaisen oikeudenkäytön (esim. EIS 6 artikla, EU:n perusoikeuskirja 47 artikla) että perus- ja ihmisoikeuksien Suomen ihmis-oikeusveloitteiden mukaisen soveltamisen oikeudenkäytössä*** toteutumiselle. Määrällisesti ja laadullisesti yhtenäisen koulutuksen takaaminen on tärkeää myös koulutuksellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

IOK toteaa edelleen, ettei tuomareiden koulutuksen nykytila vastaa kansainvälisiä oikeudenkäyttöä ja tuomareiden koulutusta koskevia standardeja ja kantaa ***erityistä huolta perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien EU:n perusoikeudet, koskevan koulutuksen riittämättömyydestä.***

IOK viittaa tässä yhteydessä myös edellä mainittuun kansalliseen perusselvitykseensä (***Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa***, www.ihmisoikeuskeskus.fi), jossa virkamiesten ja viranhaltijoiden puutteellinen perus- ja ihmisoikeuskoulutus identifioitiin yhdeksi keskeisimmistä ongelma-alueista ja suositeltiin perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen integroimista kaikkien virkamiesten ja viranhaltijoiden perehdyttämis- ja jatkokoulutukseen.

Kansainvälisistä normeista ja standardeista

Tuomareiden koulutus

Esityksen yleisperusteluissa viitattujen nimenomaisesti tuomareiden koulutusta koskeviin eurooppalaisten suositusluontoisten standardien, kuten Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus koskien tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja velvollisuuksia Nro (2010)12 sekä tuomareiden peruskirjan (European Charter on the Statute for Judges, ECSJ) lisäksi voidaan viitata ministerikomitean suositukseen koskien yliopisto- ja ammatillista koulutusta (2004)4, sekä Eurooppalaisten tuomareiden neuvoantavan elimen (Consultative



Council of European Judges, CCJE) lausuntoihin No 1 (2001), 3 (2002) ja erityisesti 4 (2003) koskien tuomareiden perus- ja täydennyskoulutusta.

IOK huomii, että mainitut standardit suosittelevat tuomareiden koulutuksen pakollisuutta ja koulutuksesta säätämistä lain tasolla. Edelleen ne suosittelevat, että koulutuksen järjestämisen ja valvonnan tulee olla riippumattoman keskuhallinnon alla toimivan elimen vastuulla. (ECSJ, CCJE 4, kohta 11, 15,16). Niiden mukaan valtion tulisi taata riittävä rahoitus ja muut tarvittavat edellytykset koulutuksen järjestämiseen, mutta ei puuttua koulutusten suunnitteluun, toteuttamiseen eikä koulutettavien valintaan (CCJE1).

Koulutuksen järjestämisestä ja suunnittelusta vastaavan riippumattoman elimen kokoonpanon tulisi näiden suositusten mukaan olla vähintäänkin tuomariennemistöinen. Edelleen suositellaan, ettei tuomarien koulutusta ja koulutettavien rekrytointia tulisi antaa saman toimielimien tehtäväksi, mutta mikäli näin tehdään, tehtävät tulisi jakaa erillisille yksiköille, joilla on selkeästi määritellyt vastualueet.

IOK huomauttaa tarpeesta huomioida ja analysoida tuomareiden koulutusta koskevia standardeja esityksen valmistelutyötä laajemmin, ja viittaa mm. YK-standardeihin kuten yleisistunnon vuonna 1985 vahvistamat tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta koskevat perusperiaatteet (*UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) ja niiden tehokasta toimeenpanoa koskevat menettelytavat (GA. Res.44/162, 15.12.1989) sekä useisiin EU:n puiteissa hyväksytyihin oikeudenkäyttöhenkilöstön koulutusta koskeviin asiakirjoihin (esim. komission tiedonannot EU-oikeutta oikeudenkäytössä koskevan koulutuksen edistämiseksi "Building trust in EU-wide justice: a new dimension to European Judicial Training" koskevaa 13.9.2011 ja parlamentin päätöslauselmat, 17.6.2010 ja 9.3.2012). Edelleen voidaan mainita esim. Kansainyhteisön piirissä vuonna 1998 hyväksytyt Latimer House -ohjeet koskien parlamenttien asemaa ja tuomioistuinten riippumattomuutta (Latimer House Guidelines for the Commonwealth on Parliamentary Supremacy and Judicial Independence).

Tuomareiden perus- ja ihmisoikeuskoulutuksesta

Ihmisoikeuskeskus toteaa, että velvollisuus riittävän perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen takaamiseen tuomioistuinten henkilöstölle on johdettavissa suoraan Suomen kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa koskevista ihmisoikeusvelvoitteista ja perustuslaillisista velvoitteista (PL 2, 3, 21, 22, 106, 107).

Sopimusvelvoitteiden lisäksi voidaan viitata myös mm. YK:n Ihmisoikeuskasvatusta ja koulutusta koskevan julistukseen (A/RES/66/137, 19.12.2011), jonka 7(4) artiklan mukaan valtioiden ja soveltuvin osin asiaankuuluvien valtion viranomaisten tulee varmistaa riittävä ihmisoikeuskoulutus mm. valtion virkamiehille, **tuomareille**, ja lainvalvontaviranomaisille. Julistukseen sisältyvän ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen määritelmän mukaisesti koulutuksen tulisi perustua yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen, sopimusten ja muiden asiakirjojen sisältämiin periaatteisiin ja kattaa ihmisoikeudet niin arvoina kuin normeina sekä lisäksi antaa tietoa normien suojeluun liittyvistä mekanismeista.

IOK haluaa tässä yhteydessä nostaa erityisesti esiin **Suomen YK:n yleis-sopimusten valvontaelimiltä määräaikaisraportointien yhteydessä saamat**



huomautukset koskien veloitetta vahvistaa tuomareiden tietoisuutta Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista ja edistää sopimusmääräysten soveltamista kansallisessa oikeudenkäytössä. Se viittaa mm. seuraaviin viimeisten määräaikaishuomautusten yhteydessä annettuihin huomautuksiin ja suosituksiin:

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksien koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea Suomen 6. määräaikaishuomautusta koskevissa loppupäätelmissään **nostaa yhdeksi keskeisistä huolenaiheistaan, sen että sopimukseen on oikeusistuimissa viitattu ainoastaan muutaman kerran edellisen määräaikaishuomautuksen käsittelyn jälkeen.** Se vetoaakin Suomen valtioon, jotta se **ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin sopimusta koskevan tietoisuuden edistämiseksi, niin tuomareiden, asianajajien kuin syyttäjien keskuudessa taatakseen sopimusmääräysten huomioon ottamisen kansallisessa oikeudenkäytössä.** Se myös edellyttää valtiolta sopimuksen käyttöä kansallisissa tuomioistuimissa koskevien esimerkkitapausten sisällyttämistä seuraavaan määräaikaishuomautukseen. (CCPR/C/FIN/CO/6, 22.8.2013)

TSS-komitea puolestaan pitää valitettavana sitä, **ettei Suomen raporttiin sisälly tietoa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimuksen) soveltamisesta kansallisessa oikeudenkäytössä,** ja suosittelee valtiota keräämään kyseistä tietoa koskien kaikkien sopimusoikeuksien soveltamista, mukaan lukien niiden suora soveltaminen tuomioistuimissa. (E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014).

Lapsen oikeuksien komitea (CRC) painottaa, että Suomen tulee vahvistaa pyrkimyksiään sen varmistamiseksi, että **lapsen edun ensisijaisuuden periaate integroidaan ja että sitä systemaattisesti sovelletaan kaikessa lainsäädännössä, hallinnossa ja oikeudenkäytössä,** samoin kuin politiikkaohjelmissa ja hankkeissa, **jotka ovat relevantteja tai joilla on vaikutusta lapsiin.** Komitean mukaan periaatteen tulisi muodostaa **ratio legis** kaikessa oikeudellisessa (mukaan lukien hallinto-oikeudellinen) päätöksenteossa. (CRC/C/FIN/CO/4, 3.8.2011).

Edelleen naisten oikeuksien komitea (CEDAW) suosittelee, sopimuksen lisäpöytäkirjan 13 artiklan veloitteiden mukaisesti, Suomen valtiota ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan tekemiseksi tunnetuksi mahdollisimman laajasti, sekä edesauttamaan myös **sopimusta koskevien yleissuosittelujen ja komitean kannanottoja ja suosituksia koskevan tiedon saatavuutta,** mukaan lukien lakimiehille, tuomareille, syyttäjille ja lainvalvontaviranomaisille suunnattu koulutus. (CEDAW/C/FIN/CO/7, 10.3.2014)

Vielä voidaan viitata kidutuksen vastaisen yleissopimuksen (CAT) täytäntöönpanoa valvovan komitean Suomelle antamaan suositukseen koskien kaiken julkisille virkamiehille annettavan **koulutuksen arvioimista** riippumattoman tahon toimesta. (CAT/C/FIN/CO/5-6, 29.6.2011).



Ihmisoikeuskeskuksen yleisluontoiset suositukset

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että systemaattisen ja yhtenäisen tuomarikoulutuksen, ja siihen integroidun perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen toteutumisen takaaminen edellyttää rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia.

Em. standardeihin viitaten IOK pitää välttämättömänä, että tuomareiden koulutus mukaan lukien perus- ja ihmisoikeuskoulutus (PIO-koulutus), on pakollista. Perus- ja ihmisoikeudet tulisi sisällyttää sekä tuomareiden perus- että täydennyskoulutukseen. Lisäksi ne tulisi huomioida tarkoituksenmukaisella tavalla myös tuomioistuinten muun lainkäyttöhenkilökunnan samoin kuin oikeustulkkiensa koulutuksessa.

Viitaten Suomea koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin IOK toteaa, että tuomareille suunnatun PIO -koulutuksen tulisi kattaa Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmän ohella EU:n perusoikeudet sekä Suomea sitovien YK-sopimusten mukanaan tuomat velvoitteet. Vähintäänkin tietoisuus muista alueellisista ihmisoikeusjärjestelmistä on tarpeellista ihmisoikeuksien kansainvälisen järjestelmän kokonaisukehityksen ja harmonisaation näkökulmasta. Lisäksi tulisi taata riittävät tiedot kansainvälisoikeudellisen järjestelmän perusteista ja suhteesta kansalliseen oikeusjärjestelmään.

Ihmisoikeuskeskus toteaa, että Suomessa on paljon korkeatasoista ihmisoikeuksien ja valtiosääntöoikeuden alan osaamista ja suosittelee tämän osaamisen entistä laajempaa ja monipuolista hyödyntämistä niin oikeudenkäytön alueen koulutusuudistuksia, kuin koulutussuunnitelmia laadittaessa ja niitä toteutettaessa. Myös oikeudenhoidon kokonaisuus tulisi huomioida tässä yhteydessä.

Koulutuskokonaisuuksien suunnittelussa ja toteutuksessa on luonnollisesti tarkoituksenmukaista hyödyntää myös tarjolla olevia spesifejä esim. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun, Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin perusoikeusviraston tuottamia materiaaleja ja digitaalisia oppimisympäristöjä, (kuten HELP -materiaalit ja kouluttajien koulutus, Human Rights in the Administration of Justice -käsikirja sekä, FRA:n käsikirjat), kuten myös oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön kokemusta ja osaamista.

IOK painottaa vielä, että perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon vahvistamiseksi koulutuksen, kuten oikeudenkäytönkin, pääpainon tulisi olla alioikeuksissa, missä myös osaamisen tällä alueella voidaan olla kaikkein puutteellisinta.

Ihmisoikeuskeskus pitää oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeusnormien näkökulmasta **tuomareiden koulutuksen kehittämistä koskevien uudistusten toteuttamista tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistuksen yhteydessä perustettavan tuomioistuinviraston alaisuudessa ensisijaisena ja suositeltavana vaihtoehtona**, mutta koulutusuudistusten akuutista tarpeesta johtuen ei toisaalta kokonaan poissulje koulutusuudistuksen eteenpäinviemistä **väliaikaisena ratkaisuna** esityksessä mainitun **riippumattoman**, mutta kuitenkin oikeusministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimivan elimen (kuten tuomarien-koulutuslautakunta) perustamisen kautta, mikäli tuomioistuinviraston perustaminen ei etene suunnitellusti.



Lopuksi IOK korostaa vielä, **ettei koulutus uudistusten toimeenpanoa, mukaan lukien PIO-koulutus, ole enää varaa lykätä.** Edelleen tulisi taata, että uudistusten resursointi on riittävää ja tarkoituksenmukaisessa suhteessa uudistusten laajuuteen ja asetettuihin tavoitteisiin. Esityksen perusteluissa jo todettua soveltaen, Ihmisoikeuskeskus painottaa, että koulutuksen kokonaisvaltainen kehittäminen, mukaan lukien PIO-koulutus, tulisi nähdä välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävänä investointina.

Sirpa Rautio
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja