

Oikeusministeriölle

Asia: Rovaniemen hovioikeuden lausunto oikeudenkäyntiavustajatyöryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta" (oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17)

Viite: Oikeusministeriön kirje 8.12.2009 OM 7/41/2008

Rovaniemen hovioikeus esittää lausuntonaan asiakohdassa mainitusta oikeudenkäyntiavustajatyöryhmän mietinnöstä seuraavaa:

Hovioikeuden lausunnon valmistelijaa ja allekirjoittajaa on kuultu asiantuntijana oikeudenkäyntiavustajatyöryhmän kokouksessa 8.12.2008. Allekirjoittaja on laatinut kuulemistilaisuutta varten oheisen muistion (jäljempänä muistio), jonka sisältö pääosin uudistetaan hovioikeuden lausunnoksi.

Luontevin ratkaisu olisi luvan myöntäväksi ja peruuttavaksi tahoksi ollut julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, kuten muistiossa on esitetty. Koska vaarana kuitenkin on, että tuomioistuinprosesseihin liittyvä asiamies- ja avustajatehtävien nykyistä kattavampi sääntely joutuu ristiriitaan perustuslain 124 §:n säännöksen kanssa ja koska perustuslain 124 §:ään ei ole tarkoitus sisällyttää sellaista rajattua lakivarausta, joka turvaisi sen, ettei perustuslain 124 § muodostu esteeksi kehittää nyt puheena olevien toimintojen tehokkaampaa ja kattavampaa säätelyä oikeudenhoidon ja oikeusturvan laadun vaatimuksia vastaavalla tavalla, hovioikeus kannattaa työryhmän esitystä, että luvat myöntäisi ja tarvittaessa peruuttaisi tuomarivalintalautakunnan yhteydessä toimiva oikeudenkäyntiavustajalautakunta.

Hovioikeus pitää käytännön syistä hyvänä ja tarkoituksenmukaisena työryhmän esitystä siitä, että avustajapakko otettaisiin käyttöön ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Hovioikeuden mielestä ei muuten ole tarvetta yleisen avustajapakon tai asianajajapakon käyttöön ottamiselle tuomioistuimissa.

Esityksen mukaan lupaa ei tarvitsisi, jos oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja on työ- tai virkasuhteessa asianosaiseen. Hovioikeus katsoo, että esitys voi johtaa epäyhdenvertaiseen asemaan esimerkiksi työoikeudellisten asioiden hoitamisessa, koska työnantajan palveluksessa olevalta lakimieheltä ei vaadittaisi lupaa kuten ammattiliiton lakimieheltä.

Kun oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat saatetaan esityksessä yhtenäisten ammattitaitovaatimusta, ammattieettisten sääntöjen ja niitä koskevan valvonnan alaiseksi, paikallaan olisi esityksessä ollut monipuolistaa tuomioistuinten tilannekohtaisia valvontakeinoja ja vahvistaa tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvonnassa. Hovioikeuden mielestä luvan edellytykseksi tulisi asettaa erillinen avustaja/asiamieskoe, jolla varmistetaan luvanhakijan tietämys ammattieettisistä säännöistä (hyvä asianajajatapa) ja prosessioikeuden tuntemuksesta. Tältä osin hovioikeus viittaa muistiossa esitettyyn.

Lakiehdotuksessa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (12 §) esitetään, että sillä, jonka hakemus lailla tarkoitetun luvan saamiseksi on hylätty tai jonka lupa on peruutettu, on oikeus valittaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen. Myös asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätökseen haetaan muutosta Helsingin hovioikeudelta (L asianajajista 10 §). Hovioikeus saattaa harkittavaksi, että näiden asioiden muutoksenhakutuomioistuin olisi muu kuin Helsingin hovioikeus, esimerkiksi Kouvolan hovioikeus.

Muilta osin hovioikeus viittaa muistiossa esitettyihin uudistuksen lähtökohtiin, tavoitteisiin ja perusteisiin sekä konkreettisiin kannanottoihin.

Kaiken kaikkiaan hovioikeus toteaa, että oikeudenkäyntiavustajatyöryhmän esityksen pääta-voitteeksi asetettu oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeuden hoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutasoa nostamalla toteutuu varsin hyvin työryhmän esityksessä ehdotetuilla keinoilla ja tavoilla. Hovioikeus kannattaa ehdotettua uudistusta tässä lausunnossa ja muistiossa esitetyin tarkennuksin.

Liitteenä edellä mainittu muistio.

Hovioikeuden presidentti

Esko Oikarinen

Hovioikeuden presidentti
Esko Oikarinen

Kuulemistilaisuus 8.12.2008

klo 13 oikeusministeriössä oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn tarkistamista valmistelevan työryhmän kokouksessa

Herra puheenjohtaja, arvoisat työryhmän jäsenet ja sihteerit

Aluksi

1. Korkeimman oikeuden presidentti ja hovioikeuksien presidentit ovat kokouksessaan 17.4.2008 keskustelleet oikeudenhoidon järjestelmän kehittämistarpeista muun muassa eräiden sellaisten erityiskysymysten osalta, jotka kytkeytyvät perustuslain taseiseen sääntelyyn ja joihin sen vuoksi olisi tärkeää kiinnittää huomiota selvitettäessä ja valmisteltaessa perustuslain tarkistamista.

Koska kynnys perustuslain taseisen sääntelyn muutoksiin on luonnollisista syistä tavallista korkeampi, olisi tähdellistä ottaa vireillä olevan perustuslain uudistamishankkeen yhteydessä arvioitavaksi myös eräät sellaiset oikeusturvajärjestelmän laadun ja toimivuuden kannalta merkittävät ja ajankohtaiset asiat, jotka yksittäiskysymyksinä tuskin yltaisivat perustuslain tarkistamisen aiheiksi.

Yksi tällainen kysymys on perustuslain 124 §:n ja asianajopalveluiden sääntelyn kehittämisen edellytykset. Sanottu perustuslain säännös koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Oikeudellisten palveluiden elinkeino-oikeudellisen sääntelyn kehittämisen tarve on 2000-luvulla ollut esillä eri yhteyksissä. Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea käsitteli muun muassa tähän liittyviä kysymyksiä vuonna 2003 julkaistussa mietinnössään (KM 2003:3). Komitea piti tarpeellisenä oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen kelpoisuusehtojen kiristämistä sekä toiminnan saattamista kauttaaltaan luvanvaraiseksi ja kattavan koulutus- ja valvontajärjestelmän piiriin.

Komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ehdotettu linjaus sai yleisten tuomioistuinten taholta laajalti kannatusta.

Ehdotettu järjestelmä, jossa asiamiehenä tai avustajana voisi toimia ainoastaan tietyt tiedot ja taidot omaava, jatkuvan valvonnan alla oleva henkilö, olisi omiaan parantamaan asianosaisten oikeusturvaa. Järjestelmä voisi tehostaa myös tuomioistuinten työtä.

Ongelmana on, miten luvan myöntävä ja valvova toimielin, esimerkiksi lupalautakunta ja kurinpitolautakunta järjestetään. Lautakuntien tulisi olla riippumattomia ja niiden tulisi nauttia sekä yleisön että järjestelmän piirissä toimivien luottamusta. Toimiluvan saaneet asiamiehet olisivat osa riippumatonta oikeudenhoitojärjestelmää. Tämän takia luvan myöntäminen ja kurinpitovalta eivät voi kuulua hallintoviranomaisille eivätkä lautakunnat niin ollen voi toimia esimerkiksi oikeusministeriön alaisuudessa. Myöskään näiden tehtävien uskominen suoraan tuomioistuimille ei ole järkevää, vaan tarkoituksenmukaista olisi, että tuomioistuimet tulisivat mukaan sekä lupa- että kurinpitoasioissa vasta muutoksenhakuvaiheessa.

Sittemmin Suomen Asianajajaliitto on laatinut tammikuussa 2007 julkaistun selvityksen "Asianajotoiminnan sääntelyn vaihtoehdot", jossa niin ikään on ehdotettu pätevyysvaatimusten tiukentamista sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan samoin kuin eräiden tuomioistuimen määräyksen varaisien tehtävien hoidon saattamista luvanvaraiseksi ja kattavan kurinpito- ja valvontajärjestelmän piiriin.

Presidenttikokouksessa pidettiin tärkeänä lainsäädännön kehittämistä edellä viitotettuun suuntaan. Sen puolesta puhuvat sekä oikeusturvan laadun turvaamista koskevat näkökohdat että lainkäyttöjärjestelmän tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvät näkökohdat, joiden merkitys on viime aikoina entisestään korostunut. On syytä muistaa ja korostaa, että oikeudenkäyntien sujuvuus, laadukkuus ja tehokkuus eivät riipu pelkästään niihin osallisista valtion viranomaisista eli tuomioistuimista itsestään tai rikosasioissa niistä sekä poliisitoimesta ja syyttäjälaitoksesta. Asianosaisten ja heitä edustavien tai avustavien lakimiesten toimilla on tässä hyvin keskeinen merkitys - hyvässä ja pahassa. Oikeudenkäynti on julkisten toimintojen ja yksityisten palvelujen kokonaisuus, jossa kaikki osat ovat sidoksissa toisiinsa. Se mitä kansalaiset saavat ja mitä he joutuvat kustantamaan riippuu kaikista näistä osatekijöistä. Ammatillisesti ja eettisesti korkeatasoinen oikeudenkäyntikulttuuri on oikeudenhoidon järjestelmässä olennainen asia. Sen saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttää kolmea hyvin toimivaa osaa (tuomioistuimet, syyttäjälaitos, asianajolaitos).

Sekä tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean että Suomen Asianajajaliiton selvityksissä ja ehdotuksissa on todettu tarve asianajotoimintaa koskevan sääntelyn järjestämiseen tavalla, joka turvaa toiminnan riippumattomuuden vaatimukset. Kummankaan hankkeen yhteydessä ei sitä vastoin kiinnitetty huomiota perustuslain 124 §:ssä säädettyyn rajoitukseen, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Järjestelmässä, jossa toimilupa (tai toimialajärjestön jäsenyys) olisi yleinen ja välttämätön edellytys edellä mainittujen tehtävien hoitamiselle, sekä luvan (tai jäsenyyden) myöntäminen että sen peruuttaminen ja mahdollisesti muutkin kurinpito- ja valvontatoimet olisivat sen laatuksia, että kyseiset tehtävät tulisivat sisältämään perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävänä pidettävää julkisen vallan käyttöä.

Näin ollen vaarana on, että tarve tuomioistuinprosesseihin liittyvien asiamies- ja avustajatehtävien nykyistä kattavampaan sääntelyyn yhdessä sen tarpeen kanssa, joka liittyy tätä koskevan toimivallan järjestämiseen asianajotoiminnan riippumattomuusvaatimuksen kanssa yhteensopivalla tavalla, joutuvat ristiriitaan perustuslain 124 § :n viimeisen virkkeen kanssa. Näin ollen saattaisi olla paikallaan harkita tarvetta ja mahdollisuutta sisällyttää 124 §:ään sellainen rajattu lakivaraus, joka turvaisi sen, ettei perustuslain 124 § muodostu esteeksi kehittää nyt puheena olevien toimintojen tehokkaampaa ja kattavampaa sääntelyä oikeudenhoidon ja oikeusturvan laadun vaatimuksia vastaavalla tavalla.

Kannanotot

2. Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa. Oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana saisi tuomioistuimessa toimia vain osaava, ammattitaitoinen ja ammattieettisesti korkeatasoinen/moitteeton asiamies/avustaja, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitoelimen kontrollin alaisista.

Lähtökohdat/perusteet:

- oikeusturvan toteutuminen
- tehokas oikeudenhoito
- vaatimustason kasvu (aineellinen oikeus ja prosessioikeus) asianosaisten ja avustajan näkökulmasta
- luottamus koko oikeuslaitosta kohtaan
- yhteiskunnallinen näkökulma; vastuu koko oikeudenhoidon kokonaisuuden toimivuudesta
- oikeuslaitoksen työllistäminen oikealla tavalla ja oikeissa asioissa (tuomioistuinkäsittelyn tarpeellisuus)
- muutoksenhaun tarpeellisuus ("turhat jutut")
- tuottavuushanke niukkenevassa taloudessa (säästötavoitteet)

3. Pitäisikö käyttöön ottaa kelpoisuusvaatimusten tiukentamiseen liittyen yleinen avustajapakko? Pitäisikö tuomioistuimen määrätä asianosaiselle avustaja viran puolesta joissakin muissa kuin nykyisissä, varsin harvinaisissa tilanteissa?

Tarve käyttää oikeudenkäyntiavustajaa oikeudenkäynnissä on muutosten ja uudistusten johdosta lisääntynyt viime vuosikymmeninä.

Nykyisessä lainsäädännössä avustajapakkoa käytännössä merkitsevät ROL 2 luvun 1 §:n säännökset puolustajan määräämisestä rikosasioissa ja saman luvun 1 a §:n säännökset avustajan määräämisestä asianomistajalle.

Avustajapakko tai asianajajapakko olisi merkittävä periaatteellinen muutos suomalaiseen oikeudenhoidon perinteeseen, johon on pääsääntönä kuulunut jokaisen oikeus hoitaa itse omaa asiaansa.

Mielestäni ei ole olemassa suurta tarvetta yleisen avustajapakon käyttöön ottamiselle tuomioistuimissa. Sen sijaan saattaisi olla tarvetta jonkin verran laajentaa tuomioistuimen mahdollisuuksia määrätä muissa kuin ROL 2 luvun 1 ja 1 a §:ssä mainituissa tilanteissa tuomioistuimen tilannekohtaisen arvion perusteella asianosaiselle oikeudenkäyntiavustajaa, esimerkiksi asioissa, jotka käsitellään suljetuin ovin.

4. Onko syytä säilyttää lainopillista tutkintoa vailla olevan henkilön kelpoisuus avustajaksi a) lähisukulaisen kaikenlaisissa asioissa ja b) riidattomissa asioissa?

Lähtökohta: Kaikilta oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja -avustajilta yleisissä tuomioistuimissa olisi vaadittava oikeustieteen kandidaatin tutkintoa (lakimiestutkinto). Sen vuoksi on paikallaan luopua sukulaisuuteen ym. perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana (OK 15:2,3).

Sen sijaan riidattomia asioita kuten kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita, summaarisia asioita ja hakemusasioita voisi nykyiseen tapaan hoitaa muukin kuin ylemmän oikeustieteellisen perustutkinnon suorittanut henkilö ja siten myös lähisukulainen. Sama koskisi myös maa-oikeusasioita.

5. Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi säätää luvanvaraiseksi ja saattaa samalla kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin ja luoda siihen liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä.

Luvan edellytykset:

- erillinen tutkinto (avustaja/asiamieskoe), jolla varmistetaan luvanhakijan tietämys ammattieettisistä säännöistä (hyvä asianajajatapa) ja prosessioikeuden tuntemuksesta?
- kokemusvaatimus? riittävän pitkä? ongelmallinen
- velvollisuus osallistua täydennyskoulutukseen
- velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä

Luvan tulisi olla yleinen, jolloin se oikeuttaisi toimimaan oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä kaikissa tuomioistuimissa. Siis, ei erillistä lupaa toimimiseen hovioikeuksissa tai korkeimmassa oikeudessa.

En kannata määräaikaista, esimerkiksi 5 vuoden lupaa.

Lupajärjestelmän puitteissa ammattieettisten sääntöjen noudattamista olisi myös valvottava.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tulee vaihtoehtona arvioida myös velvollisuutta noudattaa ammatteettisiä sääntöjä ja valvonnanalaisuutta ilman luvanvaraisuutta.

Jos tuomioistuinpalveluja voitaisiin tarjota ilman lupaa, ei palveluntarjoajille voitaisi asettaa velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä, koska sääntöjen rikkomisesta ei välttämättä koituisi kurinpidollisia seuraamuksia. Näin myös toiminnan valvonta ja valvontaan liittyvä kurinpidollinen menettely olisivat turhia ja vailla merkitystä.

Luvanvaraisuus koskisi riitaisten siviiliasioiden ja rikosasioiden hoitamista yleisissä tuomioistuimissa.

Mielestäni olisi vakavasti harkittava myös tietyjen määräyksenvaraisten tehtävien ja muiden ulkopro-sessuaalisten asioiden hoitamisen saattamista luvanvaraiseksi. Esim. konkurssipesän pesänhoitajan ja kuolinpesän pesänselvittäjän tehtävät. Tuomioistuinten ulkopuolisten palvelujen ammattimainen tarjoaminen elinkeinonomaista toimintaa markkinoiden ja vastiketta vastaan. - Ei sinänsä kuulu työryhmän toimeksiantoon.

Mielestäni olisi joka tapauksessa perusteltua katsoa, että tuomioistuinasioihin luvan saanut lakimies olisi velvoitettu noudattamaan ammattieettistä säännöstöä sekä olisi valvonnan ja kurinpitomenettelyn piirissä myös muissa kuin tuomioistuinasioissa.

6. Mikä taho myöntäisi luvat ja valvoisi luvan ehtojen noudattamista?

Luvanvaraisuuden toteuttamisen lähtökohtana on asianajotoiminnan perusarvot; riippumattomuus julkisesta vallankäytöstä, valtiovallan kolmijako-opin kunnioittaminen: tuomioistuimessa avustaminen ja oikeudellisten palvelujen tarjoaminen kuuluvat olennaisesti lainkäyttövaltaan. Sopivaa ei siten ole, että luvan myöntävä taho olisi lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan kuuluva taho. Sen on oltava osa lainkäyttövaltaa, jolloin valinta on tehtävä tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen tai asianajajalaitoksen välillä.

Luontevin ratkaisu (valinta) olisi luvan myöntäväksi tahoksi julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, jolla on 50 vuoden kokemus henkilöiden hyväksymisestä asianajajaksi.

Luontevaa olisi myös laajentaa Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan toimivalta koskemaan kaikkia niitä palveluntarjoajia, joiden toiminta tulee luvanvaraisuuden kautta valvonnanalaiseksi. Valvontalautakunta käsitelisi sille tehty kantelut samalla tavoin kuin asianajajista annetussa laissa on säädetty asianajajiin kohdistuvista kanteluista.

Yhteenveto:

- erillinen lupajärjestelmä
- erillinen lautakunta Suomen Asianajajaliiton organisaatiossa
- lautakunnan jäsenenä myös asianajajakuntaan kuulumattomia edustajia (vrt. asianajajatutkinnon tutkintolautakunta)
- lautakunnan kokoonpano ja nimittämismenettely; nykyisen liiton henkilöresurssien riittävyys
- luvanvaraisuus koskee niitä oikeudellisia palveluja, jotka liittyvät
 - *yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävään riitaiseen siviiliasiaan tai rikosasiaan
 - (*luvanvaraisen määräyksenvaraisen tehtävän hoitamiseen
 - *ammattimaisesti tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottuihin palveluihin)
- asianajajat ja julkiset oikeusavustajat eivät tarvitsisi erillistä lupaa; erillinen lupajärjestelmä koskisi siten muita lakimiehiä kuin asianajajia ja julkisia oikeusavustajia (vrt. kehittämiskomitean toisenlainen kanta)
- samat ammattieettiset säännöt ja sama kurinpidollinen menettely seuraamuksineen
 - *asianajajaliitosta erottamisen sijasta luvan peruuttaminen
- Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen perustuva lupajärjestelmä
 - *ns.asianajajamonopoli

*merkitsisi täydellistä muutosta maamme nykyiseen asianajajajärjestelmään

- En kannata asianajajamonopolia.
- “Oikeus valita avustaja” ei anna rikoksesta syytetylle rajatonta oikeutta minkä tahansa avustajan valinnalle; sisäisellä lainsäädännöllä voidaan rajoittaa niitä oikeudellisia palveluja tarjoavien henkilöiden joukkoa, josta valinta on tapahduttava.
- lisäresurssien rahoitus
 - *luvan lunastusmaksu
 - *valvontamaksu valvontamenettelyyn, jos kantelu aiheellinen
 - *valtion mukanaolo tai jokin muu ratkaisu

7. Pitäisikö laajentaa avustajien ja asiamiesten ajamia asioita käsittelevien tuomioistuinten mahdollisuuksia puuttua avustajien toimintaan?

Kun oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet saatetaan yhtenäisten ammattitaitovaatimusten, ammattieettisten sääntöjen ja niitä koskevan valvonnan alaiseksi, myös tuomioistuinten tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa.

- nykylainsäädännössä vain OK 15 luvun 10a §:n säännös “esiintymiskiellosta”
- käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi puhuttelu, huomion kiinnittäminen havaittuun epäkohtaan, suullinen tai kirjallinen huomautus ja varoitus
- tieto valvontaorganisaatioille vakavista puuttumisista; varsinaisen kurinpitomenettelyn käynnistäminen tarvittaessa
- seuraamusten määrääminen hallinnollisessa järjestyksessä vai lainkäyttöasioina; miten muutoksenhaun järjestäminen?

8. OK 15 luku (Oikeudenkäyntiasiamiehestä) on vanhentunut. Kaavailtu sääntely johtaa välttämättömästi luvun uudistamiseen kokonaisuudessaan lakiteknisesti (systematisointi). Luku on lisäksi tarpeen tarkistaa sisällöllisesti vastaamaan nykyajan vaatimuksia.