



Lainvalmisteluosasto
Rikos- ja prosessioikeuden yksikkö
LsS Liisa Ojala

28.2.2018

OM 1/42/2017

ARVIOMUISTIO LUVAN SAANEISTA OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJISTA ANNETUN LAIN MUUTOSTARPEISTA

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	2
2. Luvan myöntämisen edellytykset.....	3
2.1 Edellytyksistä yleisesti	3
2.2 Perehtyneisyyttä koskeva edellytys	4
2.2.1 Perehtyneisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus.....	4
2.2.2 Perehtyneisyys yliopistossa tehdyllä opintosuoritteella.....	5
2.3 Rehellisyyttä koskeva edellytys.....	8
2.3.1 Rehellisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus	8
2.3.2 Tuomioistuimen velvollisuudesta valvoa lupalakimiehen rehellisyyttä.....	9
2.4 Hakijan ilmeinen sopimattomuus.....	11
2.5 Ulkomailla suoritettu tutkinto	14
2.6 Yläikärajan asettaminen lupalakimiehille	15
3. Valvonta.....	16
3.1 Valvonnan laajuus.....	16
3.2 Valvonnan keinot	19
4. Tietojenantovelvollisuus	20
4.1 Tietojenantovelvollisuuden rikkominen valvonta-asiassa.....	20
4.2 Tietojenanto oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle	22
5. Valvonta-asian käsitteleminen oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa	23
5.1 Luopuminen valvonta-asioiden käsittelystä oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa	23

5.2	Tuomarin vastuulla toimiminen	25
6.	Lupahakemuksen hylkäämistä tai luvan peruuttamista koskevan asian käsittely	26
6.1	Muutoksenhakuasian käsitteleminen kiireellisenä.....	26
6.2	Luvan peruuttaminen ennen lainvoimaista tuomiota	26
7.	Avustajien palkkioriidat	27
8.	Oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta.....	28
8.1	Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus.....	28
8.2	Oikeuskanslerin oikeus vaatia toimenpiteitä	29
9	Julkisen oikeudenkäyntiavustajaluettelon sisältö ja muoto.....	30
10	Valvontamaksun kirjanpidollinen tilitystapa	32

1. Johdanto

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) (jäljempänä lupalakimieslaki) on tullut voimaan 1.1.2013.

Ennen lupalakimiesjärjestelmää oikeudenkäyntiin liittyvien oikeudenkäyntiasiamiespalvelujen tarjoaminen rikos- ja riita-asioissa yksityisille ja yhteisöille on ollut Suomessa suhteellisen vapaata. Ennen lupalakimieslain säätämistä palveluntarjoajia ovat olleet asianajajat, julkiset oikeusavustajat, muut ammattikseen asianajoa hoitavat lakimiehet, eli erityisesti lakiasiaintomistoissa työskentelevät lakimiehet, sekä yritysten ja yhteisöjen palveluksessa olevat lakimiehet.

Sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on ollut oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa nostamalla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi kaikki oikeudenkäyntiavustajat on saatettu ammattieettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin perustamalla muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille uusi lupajärjestelmä.

Lupalakimiesjärjestelmän säätämisen yhteydessä on pyritty löytämään tasapainoinen ratkaisu tavoitteiden ja kilpailunäkökohtien välillä. Elinkeinovapauteen ei ole puututtu ja kilpailua ei ole rajoitettu enempää kuin on tavoitteiden saavuttamiseksi ollut välttämätöntä. Organisatoriset järjestelyt ovat edellyttäneet erityisesti perustuslain julkisen vallan käyttöä koskevien rajoitusten huomioon ottamisen.

Lupalakimieslain säätämisen yhteydessä lakivaliokunta on pitänyt (LaVM 40/2010 vp) tarpeellisena, että valvonnan toimivuutta seurataan ja arvioidaan, tuleeko järjestelmää jatkossa kehittää.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (jäljempänä OKA) on toimittanut oikeusministeriöön 26.1.2017 päivätyn aloitteen lupalakimieslain muuttamiseksi (OKV/3/50/2016). Apulaisoikeuskansleri on täydentänyt aloitetta 13.6.2017 päivätyllä esityksellä ja pyytänyt oikeusministeriötä ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastolle mahdollisista suunnitelmistaan asiassa. OKA:n tehtäviin laillisuusvalvojana kuuluu muun muassa luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien menettelyn valvonta.

Lisäksi aloitteen lupalakimieslain muuttamiseksi ovat oikeusministeriölle tehneet oikeudenkäyntiavustajalautakunta (huhtikuussa 2016) ja Suomen Lakimiesliitto (kesäkuussa 2016). Myös oikeudenkäyntiavustajalautakunta on täydentänyt aloitettaan syksyllä 2017.

OKA:n aloitteessa ja sen täydennyksessä sekä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan aloitteessa on tuotu esiin, että lupalakimieslakiin sisältyy tulkinnanvaraisia ja epäselviä säännöksiä sekä puutteita, jotka vaikeuttavat lain soveltamista. Muutostarpeita on katsottu ilmenneen muun muassa luvan myöntämisen edellytyksissä (perehtyneisyys, rehellisyys ja ilmeinen sopimattomuus), valvonnan laajuudessa, luvan peruuttamisen edellytyksissä, avustajien palkkioritojen käsittelyssä sekä OKA:n muutoksenhakuoikeuden laajuudessa.

Lakimiesliiton aloitteen tavoitteena on edistää nuorten lakimiesten työllistymistä oikeudenkäyntiavustajaksi suoraan yliopiston antamalla valmiuksilla. Ehdotettu opintosuorituskokonaisuus olisi jonkin verran suppeampi kuin asianajajatutkinto.

Arviomuistiossa tarkastellaan edellä mainituissa aloitteissa esiin tuotuja mahdollisia muutostarpeita. Samalla arvioitavana on lakivaliokunnan edellyttämin tavoin valvonnan toimivuuden arviointi ja järjestelmän kehittämismahdollisuudet.

2. Luvan myöntämisen edellytykset

2.1 Edellytyksistä yleisesti

Lupalakimieslain 2 §:ssä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä.

2 § Luvan myöntämisen edellytykset

Tässä laissa tarkoitettu lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen myönnetään toistaiseksi henkilölle:

- 1) joka on suorittanut Suomessa oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon taikka ulkomailla vastaavan oikeustieteen tutkinnon, joka on tunnustettu Suomessa sen mukaan kuin erikseen säädetään;
- 2) joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään;
- 3) joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään; sekä
- 4) joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on:

- 1) suorittanut asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun asianajajatutkinnon;
- 2) suorittanut tuomioistuinharjoittelun;
- 3) toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä; tai
- 4) toiminut 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tutkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimeen.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla rehellinen ei ole henkilö, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, joka osoittaa henkilön olevan sopimaton toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana.

Henkilölle, joka on kurinpidollisena seuraamuksena erotettu asianajajista annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetusta maan yleisestä asianajajayhdistyksestä (*asianajajayhdistys*) tai poistettu asianajajayhdistyksen pitämästä mainitun lain 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetusta EU-luettelosta, ei voida myöntää tässä laissa tarkoitettua lupaa ennen kuin kolme vuotta on kulunut erottamisesta tai poistamisesta.

Henkilölle, jonka tässä laissa tarkoitettu lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen on peruutettu kurinpidollisena seuraamuksena, ei voida myöntää uutta lupaa ennen kuin kolme vuotta on kulunut siitä, kun luvan peruuntuminen on alkanut.

Luvan myöntämisen edellytykset vastaavat ennen lupalakimieslain säätämistä voimassa olleita oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin oikeudenkäyntiasiamiehen kelpoisuusvaatimuksia. Edellytyksiä ovat siten ylempään oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaminen, rehellisyys, sopivuus ja täysivaltaisuus. Lupalakimieslain säätämisen yhteydessä uutena edellytyksenä säädettiin, että henkilön tulee olla saavuttanut riittävä perehtyneisyys oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävään. Lain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 18) todetusti edellytys täyttyy varsin helposti, jotta alalle pääsyä ei tarpeettomasti rajoitettaisi. Voimassa olevan lupalakimieslain mukaan riittävää on, että henkilö suorittaa saman asianajajatutkinnon kuin asianajajat. Toinen vaihtoehto on valmistumisen jälkeinen vähintään vuoden työkokemus tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen toimeen. Tuomioistuinharjoittelun suorittaminen tai syyttäjän tehtävässä toimiminen ovat aina tällaisia tehtäviä.

Ennen lupalakimiesjärjestelmän säätämistä voimassa olleen oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleistä kelpoisuutta säännelleen pykälän (oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §) esitöissä (259/2002, HE 82/2001 vp s. 129) on todettu, että pelkkä lakimiestutkinnon suorittaminen ei siis ole kelpoisuusvaatimuksen täyttymisen kannalta periaatteessa riittävää, vaan asiamieheltä ja avustajalta edellytetään myös rehellisyyttä sekä sopivuutta ja kykenevyyttä tehtävään. Lain esitöissä (HE 82/2001 vp s. 129) on edelleen katsottu, ettei vaatimusten konkretisointi laintasolla ole ollut enemmälti tarkoituksenmukaista, vaan perustelluksi on katsottu, että oikeuskäytännölle jätetään mahdollisuus yksittäistapaukselliset asianhaarat laajasti huomioon ottavaan arviointiin.

2.2 Perehtyneisyyttä koskeva edellytys

2.2.1 Perehtyneisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus

Lupalakimieslain 2 §:n 2 momentissa säädetään tarkemmin siitä, milloin henkilö on saavuttanut 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on katsottava, että hakijalla on säännöksen edellyttämä riittävä perehtyneisyys, mikäli hakija on suorittanut asianajajista annetun lain (496/1958) (jäljempänä asianajajalaki) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun asianajajatutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun, hoitanut syyttäjän tehtävää vähintään vuoden tai toiminut vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimeen.

OKA:n ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan aloitteissa tuodaan esiin, että lupa saattaa tulla myönnettyksi hakijalle, jolla ei ole työkokemuksensa perusteella riittävää ammattitaitoa ja perehtyneisyyttä oikeudenkäyntiasiamiehen tehtäviin. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on tuonut aloitteessaan ja OKA:n tutustumis- ja tarkastuskäyntien yhteydessä esille, että käytännössä on ollut jonkin verran sellaisia hakijoita, jotka ovat suorittaneet tuomioistuinharjoittelun varsin kauan sitten ja joiden työhistoria ei ilmene hakemuksesta, eikä oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla ole mahdollisuutta selvittää, onko hakija toiminut tuomioistuinharjoittelun jälkeen lainkaan oikeudenkäynteihin liittyvissä tehtävissä. Ongelmana nähdään, etteivät säännökset 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdissa sisällä harkintavaltaa, eikä hakijan työhistorian tarkempi selvittäminen ole luvan myöntämisvaiheessa mahdollista.

OKA katsoo, että oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturva sekä asianmukaisen oikeudenhoidon turvaaminen edellyttäisivät **säännöksen tarkistamista siten, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi harkintansa mukaan pyytää selvitystä hakijan työkokemuksesta ja käyttää harkintavaltaa luvan myöntämisessä**. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta esittää aloitteessaan samaa.

Lain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 18 ja oikeusministeriön lakivaliokunnalle 7.2.2011 antama vastine s. 3) on todettu, että esitetystä kelpoisuusvaatimusten kiristämisestä on pyritty löytämään tasapainoinen ratkaisu yhtäältä esityksen tavoitteiden (asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen) sekä toisaalta kilpailunäkökohtien välillä. Mikäli kelpoisuusehtoja kiristettäisiin esitettyä enemmän, olisi pelkona, että kelpoisuusehdot vaikeuttaisivat alalle pääsyä ja vähentäisivät kilpailua sekä siten nostaisivat oikeudenkäyntien kustannuksia entisestään.

Lakivaliokunta on pitänyt mietinnössään (LaVM 40/2010 vp s. 3) oikeudenkäyntiasiamieheltä vaadittavia kelpoisuusehtoja asianmukaisina ja perusteltuina. Valiokunnan mielestä kelpoisuusehtoja ei ole ollut syytä lieventää esitetystä. Valiokunta ei toisaalta myöskään ole nähnyt aihetta tiukentaa esitettyjä kelpoisuusehtoja, vaan on pitänyt niitä riittävinä muutoksina vallinneeseen tilaan nähden. Huomattava kelpoisuusehtojen tiukentaminen saattaisi esimerkiksi vaikeuttaa alalle pääsyä.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunta on useampaan kertaan ottanut kantaa niihin edellytyksiin, joilla jokin elinkeinotoiminta voidaan säätää luvanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella elinkeinovapautta voidaan rajoittaa, jos julkista valvontaa pidetään tarpeellisena kyseisen elinkeinotoiminnan laadun tai toimintaa liittyvien tekijöiden vuoksi. Erityistä huomiota perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt luvan myöntämisen edellytyksiin, jotka perustuslakivaliokunnan mukaan tulee riittävän tarkasti osoittaa laissa ja lupaedellytysten harkinnan pitää pääsääntöisesti olla laillisuusharkintaa. (HE 318/2010 vp s. 13–14)

Mahdollisuus arvioida hakijan perehtyneisyyttä aiempaa harkinnanvaraisemmin edistäisi jonkin verran lupajärjestelmän tavoitetta oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutason nostamisesta.

Toisaalta harkinnanvaraisuuden lisääminen merkitsisi osaltaan perehtyneisyyttä koskevan kelpoisuusehdon kiristämistä. Edellytyksen on tarkoitettu täyttyvän varsin helposti. Lupalakimiesjärjestelmän säätämisen yhteydessä kelpoisuusehdot on asetettu siten, ettei alalle pääsyä tarpeettomasti vaikeutettaisi eikä kilpailua rajoitettaisi ja siten nostettaisi oikeudenkäyntien kustannuksia. Nykysääntelyssä lain tavoitteiden ja kilpailunäkökohtien välillä on pyritty löytämään tasapainoinen ratkaisu. Jälkivalvonnalla on mahdollista puuttua havaittuihin puutteellisuuksiin luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan (jäljempänä lupalakimies) toiminnassa.

Arviomuistiosta saatavan lausuntopalautteen perusteella on syytä arvioida, onko kelpoisuusehtoja tarpeen kiristää nykyisestä.

2.2.2 Perehtyneisyys yliopistossa tehdyllä opintosuoritteella

Lupalakimieslain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti perehtyneisyys voidaan saavuttaa suorittamalla asianajajalaissa tarkoitettu asianajajatutkinto. Lain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 28) todetaan, että henkilö joka aikoo hakea puheena olevassa laissa tarkoitettua lupaa, voisi osoittaa perehtyneisyytensä

oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään suorittamalla saman tutkinnon kuin asianajajaksi aikova.

Oikeusministeriö on vahvistanut asianajajatutkinnon tutkintojärjestyksen muutoksen, jota on sovellettu 1.3.2011 järjestettäviin asianajajatutkintoihin. Nykyisen tutkintojärjestyksen mukaan asianajajatutkintoon voi ilmoittautua oikeusnotaarin tutkinnon suorittanut henkilö. Siten oikeustieteen maisterin tutkintoa opiskeleva henkilö voi oikeusnotaarin tutkinnon suorittuaan jo opiskeluaikana suorittaa asianajajatutkinnon ja oikeustieteen maisteriksi valmistuttuaan välittömästi hakea tässä tarkoitettua lupaa.

Lakimiesliitto on aloitteessaan esittänyt, että **asianajajatutkinnon lisäksi riittävä perehtyneisyys oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin voitaisiin osoittaa yliopistossa tehdyllä opintosuorituksella**. Esityksen tavoitteena on toisaalta edistää lupalakimieslain tarkoituksen toteuttamista kehittämällä oikeustieteen maisterin tutkinnon antamia käytännön valmiuksia toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana ja toisaalta pyrkiä parantamaan nuorten lakimiesten mahdollisuuksia työllistyä suoraan yliopiston antamilla valmiuksilla.

Lakimiesliitto tuo esityksessään esiin, että vain joitain kymmeniä oikeusnotaareja on 1.1.2013 jälkeen suorittanut asianajajatutkinnon ennen oikeustieteen maisteriksi valmistumistaan. Lakimiesliitto toteaa, että määrän pienuuteen lienevät johtaneet monet seikat, kuten asianajajatutkinnon hinta, sen suorittamisen ajoittuminen pitkälle aikajaksolle ja suorittamisen keskittyminen pääkaupunkiseudulle.

Lakimiesliitto on selvittänyt 2000-luvun alusta lähtien säännöllisin väliajoin toteutetuilla kyselytutkimuksilla vastavalmistuneiden oikeustieteen maisterien sijoittumista työelämään. Kyselytutkimusten mukaan vuonna 2012 valmistuneista oikeustieteen maistereista valmistumisen jälkeistä työttömyyttä oli kokenut 26 prosenttia vastaajista, vuonna 2013 valmistuneista 37 prosenttia ja vuonna 2014 valmistuneista 36 prosenttia vastaajista. Lupalakimieslain tultua voimaan vastavalmistuneiden sijoittumistutkimuksessa on kysytty vuonna 2013 ja 2014 oikeustieteen maisteriksi valmistuneilta lupalakimiesjärjestelmän vaikutuksista heidän työllistymiseensä. Vuonna 2013 valmistuneista 40 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että järjestelmä oli vaikeuttanut heidän työllistymistään. Vuonna 2014 valmistuneista tätä mieltä oli 44 prosenttia vastaajista. Lakimiesliitto viittaa esityksessään myös Opetushallinnon tietopalvelu Vipusen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastoihin, joista on tehtävissä vastaavia päätelmiä työllisyystilanteen kehityksestä kuin Lakimiesliiton kyselytutkimusten tuloksista. Edelleen Lakimiesliitto toteaa, että juristien työllisyyden kehityskulkuihin on varmasti monia muitakin syitä kuin lupalakimieslain voimaantulo. Lakimiesliitto kuitenkin katsoo, että työllistymisen heikentymisen alkamisen ajoittumisajankohta ja kyselytutkimusten tulokset antavat kuitenkin perustellun aiheen olettaa, että lupajärjestelmän käyttöönotto on heikentänyt etenkin nuorten lakimiesten työllisyystilannetta viime vuosien aikana.

Lakimiesliiton esityksen työllisyyttä lisäävän tavoitteen lisäksi sen tavoitteena on selvitetty olevan kehittää yliopistojen antamaa ylempään oikeustieteelliseen loppututkintoon johtavaa koulutusta niin, että se antaa valmistuvalle oikeustieteen maisterille aikaisempaa paremmat valmiudet toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana.

Helsingin, Turun, Lapin ja Itä-Suomen yliopistojen antamaan oikeustieteen maisterin koulutukseen voi opiskelija sisällyttää erilaisia käytännönläheisiäkin prosessioikeuden kursseja, mutta valtakunnallista, sisällöltään yhtenäistä ja laajuudeltaan kokonaisvaltaista käytännön oikeudenkäyntitaitojen koulutuskokonaisuutta ei oikeustieteen maisterin tutkintoon sisältyvänä tällä hetkellä tarjota.

Lakimiesliitto esittää, että riittävän laadukkaan opintosuorituksen takaamiseksi oikeus opintosuorituksen antamiseen kuuluisi ainoastaan sellaisille yliopistoille, joilla on oikeus antaa oikeustieteen maisterin tutkintoja. Edelleen Lakimiesliitto ehdottaa, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta hyväksyisi opintosuorituksen vaatimukset, koska lautakunnalla on parhaat valmiudet määritellä taso, jota oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja -avustajilta tulee vaatia. Esityksen lautakunnalle opintosuorituksen sisältövaatimuksista, laajuudesta ja toteuttamistavasta tekisivät oikeustieteelliset koulutusyksiköt yhdessä. Lautakunta myös määräisi, kuinka kauan vaatimukset olisivat voimassa. Tarvittaessa lautakunta voisi muuttaa tutkintovaatimuksia jo ennen määräajan päättymistä esimerkiksi lainsäädäntömuutosten huomioon ottamiseksi.

Lakimiesliiton ehdotuksen mukaan opintosuoritus voisi olla jonkin verran suppeampi kuin asianajajatutkinto. Opintosuorituksen kurssivaatimukset voisivat olla hieman rajatummat kuin asianajajatutkinnossa, mutta käytännön harjoitukset olisivat keskeisessä asemassa. Kyse olisi niin sanotusta ammatillisesta erityiskurssista. Kurssin opettajilla tulisi olla etenkin harjoitusjaksossa vankka käytännön kokemus tuomioistuinmenettelystä riita- ja rikosasioissa samoin kuin sovittelussa. Eettisten vaatimusten opiskelun tulisi olla saman laajuinen kuin asianajajatutkinnossa.

Edelleen Lakimiesliitto katsoo, että tarkoituksenmukaista saattaisi olla, että oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuuden tuottava opintosuoritus korvaisi osan asianajajatutkinnon vaatimuksista. Lakimiesliitto esittää, että puheena olevan opintosuorituksen tehneet voisivat tällöin suorittaa asianajajatutkinnon täydentävällä suorituksella ilman, että heiltä vaadittaisiin koko asianajajatutkinnon suorittamista. Tämä asia jäisi asianajajatutkinnosta vastaavan Suomen Asianajajaliiton päätettäväksi.

Esityksessä tuodaan esiin, että ongelmaksi saattaa muodostua se, ettei oikeustieteellisillä koulutusyksiköilläkään ole välttämättä voimavaroja antaa kovin suurelle opiskelijamäärälle puheena olevaa koulutusta ja koulutusyksiköt joutuvat suorittamaan karsintaa muun muassa opintomenestyksen ja opintopisteiden määrän perusteella. Lakimiesliiton esityksen mukaan koulutusyksiköiden antaman arvion mukaan niiden toteuttaman opintosuorituksen voisi koko maassa suorittaa vuosittain noin sata henkilöä. Heistä pääosa olisi maisterivaiheen oikeustieteen opiskelijoita, osa voisi olla täydennyskoulutukseen osallistuvia, jo valmistuneita lakimiehiä. Lakimiesliitto toteaa, että näin ollen voidaan arvioida, että uudistus nopeuttaisi vuodella noin 80–90 vastavalmistuneen lakimiehen työllistymistä vuosittain. Lisäksi joitain kymmeniä jo ammatissa olevia lakimiehiä saisi täydennyskoulutuksen, joka parantaisi heidän osaamistaan ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Lisäksi Lakimiesliitto toteaa, ettei esityksestä aiheudu kustannuksia valtiontaloudelle. Tarkoituksena olisi, että koulutusyksiköt toteuttaisivat opintosuorituksen osana oikeustieteen maisterin tutkintoa niin sanottuna valinnaisena kurssina. Koulutusyksiköt voisivat korvata osan kustannuksista tarjoamalla opintosuoritusta maksullisena täydennyskoulutuksena jo valmistuneille lakimiehille. Maksujen tulisi kuitenkin pysyä kohtuullisina.

Lakimiesliiton ehdotukseen ei sisältyisi valvontajärjestelmää sen suhteen, toteuttavatko koulutusyksiköt asianmukaisella tavalla opintosuoritukseen johtavan koulutuksen. Lakimiesliitto katsoo, että on lähdeittävä siitä, että oikeustieteellisen koulutusyksiköiden antama opetus täyttää laatukriteerit. Joka tapauksessa samat koulutusyksiköt tuottavat muutoinkin sen perusopetuksen, jonka varassa oikeuslaitoksessa esimerkiksi tuomarikunta toimii. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi kuitenkin esityksen mukaan

pyytää oikeustieteellisiltä koulutusyksiköiltä vuosittain raportin niiden järjestämästä puheena olevasta opetuksesta.

Oikeudenkäyntitaitojen koulutuksen kehittäminen ja yhtenäistäminen sekä nuorten lakimiesten työllistymisen edistäminen ovat tärkeitä tavoitteita. Asianajajatutkinnon maksut (yhteensä 1.500 €), tutkinnon suorittamisen kesto ja suorittamisen keskittyminen pääkaupunkiseudulle voivat vaikuttaa mahdollisuuksiin suorittaa asianajajatutkinto opiskeluaikana.

Luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen esitetyllä tavalla ei kuitenkaan välttämättä edistäisi säädetyn lupalakimiesjärjestelmän tavoitteita. Lakimiesliiton esitys tarkoittaisi ammattitaitovaatimuksen laskemista osittain lähemmäs lupalakimiesjärjestelmää edeltänyttä tasoa. Lupalakimiesjärjestelmän voimaan tulon myötä oikeudenkäyntiasiamiehelle ja -avustajalle ei ole ollut enää riittävää ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaminen, rehellisyys, sopivuus ja täysivaltaisuus. Uutena edellytyksenä on säädetty nimenomaisesti perehtyneisyydestä. Ilman työkokemusta luvan myöntämisen edellytyksenä oleva perehtyneisyys on säädetty saavutettavan vain asianajajatutkinnon suorittamisella. Nyt ehdotettu opintokokonaisuus olisi asianajajatutkintoa suppeampi.

Arviomuistiosta saatavan lausuntopalautteen perusteella on syytä arvioida, onko kelpoisuusehtoja puolestaan tältä osin tarpeen lieventää nykyisestä.

2.3 Rehellisyyttä koskeva edellytys

2.3.1 Rehellisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus

Lupalakimieslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti yksi luvan myöntämisen edellytys on, että hakija on rehellinen. Edelleen pykälän 3 momentissa on 1 momentin 3 kohdassa asetettua rehellisyysvaatimusta täsmäntävä säännös. Rehellinen ei ole henkilö, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, joka osoittaa henkilön olevan sopimaton toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Lain esitöissä (HE 318/2010 vp) on todettu, että rehellisyyttä koskeva edellytys voisi poikkeuksellisesti jäädä täyttymättä myös muussa tilanteessa, esimerkiksi jos henkilö on tahallaan antanut vääriä tietoja lupaa hakiessaan.

OKA kiinnittää huomiota, että hakijan oikeusturvan kannalta asioiden pitkä käsittelyaika (pitkä esitutkinta tai oikeusprosessi) voi olla kohtuuton. Lisäksi muutoksenhaku pidentää aikaa, jona hakija ei voi saada oikeudenkäyntiasiamiehen lupaa, kun kolmen tai viiden vuoden ”karenssiaika” lasketaan lainvoimaisesta tuomiosta. OKA:lle on tehty asiasta myös kantelu (OKV/1464/1/2015), jossa kiinnitetään huomiota ”karenssiajan” kohtuuttomuuteen.

OKA katsookin, että **oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa lupaharkinnassaan huomioon prosessin poikkeuksellisen pitkä kesto.** Myös oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo esiin saman muutostarpeen. Ongelmana pidetään sitä, että säännös on kirjoitettu ehdottomaksi, eikä lautakunnalla ole sen soveltamisessa harkintavaltaa.

Nykyinen sääntely vastaa eräissä laeissa (esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetyn lain (444/2017) 5 luvun 5 § sekä kiinteistövälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain (1075/2000) 5 a §) käytettyä sääntelytekniikkaa lainvoimaisesta rikostuomiosta laskettavasta karensiajasta.

Asianajajalaissa ei ole säädetty rikostuomiosta laskettavasta ”karensiajasta”. Asianajajalain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asianajajan tulee olla rehelliseksi tunnettu. Tätä vaatimusta on Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytännössä arvioitu lähinnä ottamalla huomioon hakijan mahdollisesti saamat lainvoimaiset rangaistustuomiot ja mahdollisesti vireillä olevat rikosasiat. Hakijalle määrättyjen lainvoimaisten rikostuomioiden ja hakijaa kohtaan vireillä olevien rikosoikeudellisten menettelyjen osalta on kiinnitetty huomiota, mihin rangaistavaan tekoon tuomio perustuu, kuinka kauan rikollisesta teosta on kulunut aikaa ja kuinka kauan on kulunut aikaa lainvoimaisesta tuomiosta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asianajajalain edellyttämän rehellisyysvaatimuksen tulkinta-apuna voi käyttää niin Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytäntöä kuin lupalakimieslain sääntelyä.¹

Asianajajaliiton hallitus oli lokakuussa 2001 hylännyt erään varatuomarin jäsenhakemuksen, koska hän hovioikeuden 29.6.2000 antamalla lainvoimaisella tuomiolla oli tuomittu avunannosta petokseen 4 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen eikä näin ollen täyttänyt asianajajalain 3 §:n vaatimusta olla rehelliseksi tunnettu. Varatuomari oli hakenut jäsenyyttä jo vuonna 1995, jolloin hallitus oli lykännyt jäsenhakemuksen käsittelyn siihen saakka, kunnes häneen kohdistettu esitutkinta ja syyteharkinta vuonna 1992 tapahtuneesta petoksesta oli valmistunut. Varatuomari haki kolmannen kerran jäsenyyttä 8.9.2003, jolloin hallitus katsoi ottaen huomioon rikoksen teko aika ja siitä annetun lainvoimaisen tuomion antamisaika, että hakemus voidaan hyväksyä.

Rikostuomiosta laskettava karensiaikaa koskevan sääntelyn muuttamista nykyistä joustavammaksi voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että asianajajien osalta ei ole säädetty karensiajasta. Säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että pääsääntönä säilyisi voimassa oleva säännös ja erityistapauksissa lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi rikoksesta kulunut poikkeuksellisen pitkä aika. Tällöin sääntely vastaisi paremmin asianajajia koskevaa soveltamiskäytäntöä.

2.3.2 Tuomioistuimen velvollisuudesta valvoa lupalakimiehen rehellisyyttä

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo aloitteessaan esiin, että käytännössä on osoittautunut, että lupalakimiesten rikostuomioista tulee lautakunnalle tieto muissa kuin esiintymiskieltoon johtaneissa tapauksissa vain satunnaisesti ja kulkupuheina. Tästä syystä oikeudenkäyntiavustajalautakunta ehdottaa, että **oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a pykälään lisättäisiin tuomioistuimille velvollisuus ilmoittaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jos avustaja tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, jolla voi olla merkitystä harkittaessa hänen sopivuutta tehtävänsä.** Lupalakimieslain 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava myöntämänsä lupa, jos lupalakimies ei enää täytä 2 §:ssä säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä.

OK 15 luvun 10 a § (497/1958)

Jos oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka jos hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi, saa tuomioistuin kieltää häntä esiintymästä kyseisessä

¹ Ylönen Markku, Asianajajaoikeus, Laki säännöt ja tapaohjeet (2014), s. 21–22.

asiassa. Tuomioistuin voi myös, jos siihen on syytä, kieltää häneltä oikeuden toimia siinä tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana enintään kolmen vuoden ajaksi. Kun päätös koskee asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa, tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestä asianajajista annetun lain (496/1958) 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetulle valvontalautakunnalle. Jos asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja menettelee muutoin velvollisuuksiensa vastaisesti, tuomioistuin voi ilmoittaa menettelyn valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Milloin asiamieheltä tai avustajalta on evätty oikeus esiintymiseen, on hänen päämiehelleen, jollei tämä ole oikeudessa saapuvilla ja tahdo itse asiaansa ajaa, varattava tilaisuus hankkia kelpoisuusvaatimukset täyttävä asiamies.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa asiamies tai avustaja hakea muutosta valittamalla, mutta on päätöstä valituksesta huolimatta heti noudatettava.

Tuomioistuimen ilmoitus käynnistää asianajajaa, julkista oikeudenkäyntiavustajaa tai lupalakimiestä koskevan valvonta-asian valvontalautakunnassa (lupalakimieslain 14 §:n 1 mom., HE 318/2010 vp s. 57).

Voimassa olevan lain mukainen tuomioistuimen valvonta- ja ilmoitusvelvollisuus koskee asiamiehen velvollisuuksien vastaista toimintaa tuomioistuimessa. Sääntely on vastaava lupalakimiehien ja asianajajien osalta.

Ehdotuksen mukainen tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuus koskisi puolestaan lupalakimiehen saamaa rikostuomiota, jolla voisi olla merkitystä harkittaessa hänen sopivuutta tehtäväänsä. Kysymykseen voisi siten tulla lupalakimiehen niin ammattitoiminnassa kuin muussa toiminnassa syyksiluettu rikos. Vastaavasta tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa asianajajan tekemästä rikoksesta ei ole säädetty.

Nyt ehdotetun kaltaisia säännöksiä on voimassa olevassa lainsäädännössä. Tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa virkamiehen tai viranhaltijan (syyksilukevasta tai syytteen hylkäävästä) rikostuomiosta esimiesviranomaiselle on säädetty tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetussa laissa (373/2010). Ja esimerkiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle tuomioistuimen tulee lähettää jäljennös päätöksestä, jolla terveydenhuollon ammattihenkilö on tuomittu syyllistyneen rikokseen ammattitoiminnassaan (terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 40 b §). Vastaavasti oikeustulkintalautakunnalle tulee ilmoittaa, mikäli tulkki on todettu syyllistyneen rikokseen, jonka hän on tehnyt tulkkinäytöksessään (oikeustulkintalautakunnasta annetun lain (1590/2015) 11 §).

Ehdotettu sääntely eroaisi kuitenkin edellä mainitusta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei kuuluisi kaikki vireillä olevat rikosasiat eikä toisaalta rajatusti ammattitoiminnassa tehdyt rikokset. Ehdotus merkitsisi tuomioistuimen kannalta harkinnanvaraista ilmoitusvelvollisuutta. Tuomioistuimen velvollisuutena olisi arvioida antamansa rikostuomion ja syyksiluetun teonkuvauksen mahdollista vaikutusta ja merkitystä lupalakimieslaissa säädettyihin luvan myöntämisen edellytyksiin nähden. Tällaisen arvioinnin tekeminen ei luontevasti sovi tuomioistuimen tehtäviin.

Ehdotuksessa ei ole esitetty ja sen arvioinnissa ei ole ilmennyt perusteita sille, että lupalakimiesten osalta tulisi ilmoitusvelvollisuudesta säätää toisin kuin useiden muiden elinkeinolupasääntelyn piirissä olevien toimien ja tehtävien osalta. Ei siis voida nähdä perusteltuna, että ilmoitusvelvollisuus koskisi kaikkia lupalakimiesten rikosasioita eli ilmoitusvelvollisuus olisi yhtä laaja kuin se on virkamiesten osalta.

Mikäli ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin, voitaisiin harkita vastaavaa sääntelyä kuin muiden elinkeinolupaa edellyttävien toimien ja tehtävien osalta. Tällöin tuomioistuimen tulisi ilmoittaa rikokset, joihin henkilö on syyllistynyt ammattitoiminnassaan. Tämä sääntelyratkaisu olisi puolestaan epäjohdonmukainen suhteessa muihin samaa ammattitoimintaa harjoittaviin eli asianajajiin nähden. Kun asianajajien osalta ei tällaisesta tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta ole säädetty, ei tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta lupalakimiehienkään osalta ole syytä nähdä perustelluksi. Ehdotuksessa ei ole esitetty perusteita sille, miksi lupalakimiesten osalta tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta tulisi säätää laajemmin kuin asianajajien osalta.

2.4 Hakijan ilmeinen sopimattomuus

Lupalakimieslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetään rehellisyyden lisäksi, että hakija ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään. Lain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 28) todetaan, että henkilön sopimattomuuden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään täytyisi olla ilmeistä, jotta lupa voitaisiin tällä perusteella evätä. Kyse voisi olla esimerkiksi päihde- tai mielenterveysongelmasta, joka estäisi tehtävän asianmukaisen hoitamisen.

Lupalakimieslain esitöissä viitataan myös asianajajalain vaatimukseen asianajajan sopivuudesta tehtävään ja Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytäntöön, jossa jäsenhakemuksen hylkääminen sopivuusvaatimuksen perusteella on perustunut hakijan psyykkisiin vaikeuksiin tai alkoholin tai huumeiden väärinkäyttöön sekä taloudellisiin olosuhteisiin eli ylivelkaisuuteen (HE 318/2010 vp s. 5 ja 28).

Esitöiden mukaan luvan saisi varsin helposti, ja se voitaisiin peruuttaa vain poikkeuksellisesti. Lupalakimies olisi velvollinen noudattamaan näissä tehtävissään ammattieettisiä velvollisuuksia, ja hän olisi OKA:n, valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan valvonnan alainen. Ehdotettava lupajärjestelmä ei estäisi eikä rajoittaisi asianmukaista oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävien hoitamista, mutta toteutettava oikeudenkäyntiasiamiehiä koskeva valvonta tekisi mahdolliseksi puuttumisen epäasiamukaiseen toimintaan (HE 318/2010 vp s. 24).

Lain esitöissä viitataan muun ohella perustuslain 18 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslaki ei kuitenkaan estä lailla säätämästä jotakin ammattia tai elinkeinoa luvanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella elinkeinovapautta voidaan rajoittaa, jos julkista valvontaa pidetään tarpeellisena kyseisen elinkeinotoiminnan laadun tai toimintaan liittyvien tekijöiden vuoksi. Erityistä huomiota perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt luvan myöntämisen edellytyksiin, jotka perustuslakivaliokunnan mukaan tulee riittävän tarkasti osoittaa laissa ja lupaedellytysten harkinnan pitää pääsääntöisesti olla laillisuusharkintaa (318/2010 vp s. 13–14). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista (PeVL 35/1997 vp s. 3).

Ennen lupalakimiesjärjestelmää voimassa olleen oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleistä kelpoisuutta säännelleen pykälän (oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §) esitöissä (SK 259/2002, HE 82/2001 vp., s. 129) on todettu, että kykenevyyskriteerillä, joka siis viittaa avustajan kykyyn suoriutua tehtävästään, on aiemmin voinut olla itsenäistä merkitystä lähinnä oikeudellista koulutusta vailla olevien henkilöiden

kelpoisuutta arvioitaessa. Vaikka asiamieheltä ja avustajalta edellytettäisiin oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittamista, kykenevyyskriteerin soveltaminen saattaa kuitenkin edelleenkin osoittautua tarpeelliseksi esimerkiksi poikkeuksellisen vaativan tai avustajalle tuntematonta oikeudenalaa koskevan avustajantehtävän kyseessä ollen, jos asiamies tai avustaja havaitaan kykenemättömäksi suoriutumaan asianmukaisesti tehtävästään. Tehtävään sopivuudella puolestaan olisi kykenevyyttä laajempi merkitys, ja sen perusteella asiamiehen ja avustajan tehtävät voitaisiin evätä esimerkiksi henkilöltä, joka on väärinkäytösten tai tehtäviensä laiminlyöntien perusteella katsottu sopimattomaksi hoitamaan asianajajan tointa.

OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta kiinnittävät huomiota, ettei puutteellisesta ammattitaidosta mainita laissa tai lain esitöissä mitään. **Ilmeistä sopimattomuutta koskevan säännöksen soveltamisalaa tulisi täsmentää siten, että luvanhakijan puutteellinen ammattitaito voidaan ottaa huomioon lupaharkinnassa.**

OKA toteaa aloitteessaan, että asiakkaiden oikeusturvan kannalta on keskeistä, että lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen myönnetään vain hakijoille, joilla on tehtävään riittävä ammattitaito. OKA viittaa myös tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintöön (2003:3), jonka mukaan oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajajärjestelmän kehittämisen tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton asiamies. OKA katsoo, että tavoite ei toteudu, jos lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä toimimiseen on myönnettävä hakijalle, jonka ammatillisessa osaamisessa ja työn laadussa on vakavia puutteita. Tämä veisi uskottavuutta koko järjestelmältä ja voisi johtaa tilanteisiin, jotka ovat kestämättömiä niin oikeudellista apua tarvitsevien ihmisten oikeusturvan kuin yleisemmin oikeudenhoidon kannalta. Mikäli lupaharkinnassa ei olisi mahdollista arvioida luvan hakijan ammatillista osaamista ja kykyä toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana, olisi se vastoin lain tarkoitusta.

Lisäksi OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta kiinnittävät huomiota siihen, että sopivuuden edellytys on säädetty lupalakimiesten osalta matalammaksi kuin asianajajien osalta. Asianajajalain 3 §:n mukaan asianajaja on oltava ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa, kun oikeudenkäyntiavustajan luvan saaminen edellytyksenä on, ettei henkilö ole ilmeisen sopimaton tehtävään. OKA katsoo, **ettei ole perusteita sille, että lupalakimiehien ja asianajajien sopivuutta arvioitaisiin eri tavoin ja säännöstä tulisi tältä osin muuttaa. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksen mukaan sopivuus -kriteeri tulisi asettaa samalle tasolle kuin asianajajilla tai ainakin tarkistaa ilmeisen sopimattomuuden soveltamisalaa.** Luvan myöntämisvaiheessa tulisi olla mahdollista selvittää, onko hakijalla riittävä ammattitaito tehtävien suorittamiseen.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on ratkaisullaan 12.6.2014/360 hylännyt hakijan lupahakemuksen katsoen, että hakijan osaamisessa ja tavassa hoitaa avustajan tehtäviä oli ilmennyt niin vakavia ja toistuvia puutteita sekä hänen päämiestensä oikeusturvaa vaarantavia seikkoja, että hänet oli katsottava ilmeisen sopimattomaksi oikeudenkäyntiavustajan tehtävään. Sen vuoksi oikeudenkäyntiavustajalautakunta on hylännyt hakijan hakemuksen. Helsingin hovioikeus kumosi päätöksen ratkaisullaan 13.11.2014/2159 ja myönsi luvan katsoen, että lupaa ei olisi mahdollista evätä toiminnassa mahdollisesti havaittujen puutteiden vuoksi, koska siitä ei ole laissa säännöstä. Hovioikeus katsoi, että muutoin pitkään alalla toimineet joutuisivat lupavaiheessa arvioitavaksi eri perustein, jos hakijan aikaisempi moitittava toiminta voisi olla perusteena luvan epäämiselle. Näin ollen ennen luvan hakemista osoitettua ammattitaidottomuutta ei voitaisi hovioikeuden ratkaisun mukaisesti ottaa huomioon sopivuutta arvioitaessa.

Hovioikeus on ratkaisussaan tarkasteltuaan asiassa sovellettavia lupalakimieslain säännöksiä ja lakia koskevia esitöitä kokonaisarviointinaan päätyneet katsomaan, ettei luvan myöntämiselle asetetulla sopivuus-edellytyksellä ole tarkoitettu hakijan pätevyyttä tehtävään ja että ammattitaidottomuuteen voidaan puuttua kurinpitotoimin ja luvan peruuttamisella. Johtopäätöksensä hovioikeus on lausunut, ettei lain 2 §:n 3 kohdassa mainittua sopimattomuutta oikeudenkäyntiavustajan tehtäviin voida tulkita siten, että se tarkoittaisi oikeudenkäyntiavustajan työssään osoittamia puutteita, eikä siten tällä perusteella voida evätä lupaa toimia oikeudenkäyntiavustajana.

Korkein oikeus myönsi asiassa valitusluvan OKA:lle, joka haki asiassa muutosta hovioikeuden päätökseen. KKO katsoi päätöksessään 16.12.2016/2558 (S2015/33), ettei OKA:lla ole asiassa muutoksenhakuoikeutta.

OKA viittaa myös KKO:lle tekemässään valituslupahakemuksessa ja valituksessa (7.1.2015 dnro OKV/52/1/2014) ja lausumassa (22.4.2016 dnro OKV/16/41/2016) esittämäänsä.

Helsingin hovioikeus on edellä mainitussa ratkaisussaan (s. 4–5) todennut, että kaikki lupaedellytykset, myös lain esitöissä mainitun esimerkin mukainen ilmeinen sopimattomuus, ovat sellaisia, joita voi täydentää tai jotka voivat korjaantua tai korjaantuvat tietyn ajan kuluttua. Hakija voi täydentää koulutustaan, hankkia tarvittavan kokemuksen ja vapautua tietyn ajan kuluessa myös rikostuomion aiheuttamasta esteestä. Samoin hän voi parantua päihde- tai mielenterveysongelmastaan tai saattaa yksityistaloutensa kuntoon. Tässä suhteessa tilanne on ongelmallisempi silloin, jos muodolliset edellytykset täytyvä hakijaa ei hyväksytä lupalakimieheksi hänen työssään osoittamansa ammattitaidottomuuden vuoksi.

Hovioikeuden perusteluissa tuodaan myös esiin, ettei lain esitöistä ilmene, tuleeko hakijalle, jonka lupa on lain 8 §:n vaatimien velvollisuuksien vastaisen toiminnan vuoksi lain 13 §:n nojalla peruutettu, aina myöntää uusi lupa lain 2 §:n 3 momentin mukaisen kolmen vuoden kulumisen jälkeen muiden edellytysten ollessa ennallaan. Edelleen hovioikeus toteaa, että lain sanamuodon ja esitöiden perusteella ei kuitenkaan vaikuta mahdolliselta se, että hakija, jolle kerran on lupa myönnetty ja jonka lupa on sittemmin peruutettu toiminnassa havaittujen puutteiden vuoksi, samojen puutteiden vuoksi katsottaisiin uutta lupaa hakiessa sopimattomaksi toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä. Toisin tulkittuna lopputulos voisi olla se, että oikeudenkäyntiasiamieheltä ilman selvää säännöstä evättäisiin lupa toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä epämääräiseksi ajaksi tai jopa ikuisesti. Tätä tilannetta ei voitaisi pitää hyväksyttävänä perustuslain takaaman elinkeinovapauden kannalta.

Sama ongelma perusteluissa on todettu oleva tilanteessa, jossa lupa on evätty ammattitaidon puutteellisuuden vuoksi. Epäselvänä pidetään, voiko ja milloin, tällainen hakija hakea uutta lupaa. Edellä todettu kolmen vuoden sääntö ei koske tällaista tapausta. Ongelmallinen on se OKA:n esille ottama seikka, että miten hakija, jonka lupa on ammattitaidottoman toiminnan vuoksi evätty, voi mahdollisesti uudelleen lupaa hakiessaan esittää näyttöä myöhemmästä asianmukaisesta toiminnasta avustajan tehtävien jo päätyttyä. Tässäkään tapauksessa luvan epäämistä epämääräiseksi ajaksi tai jopa ikuisesti ei edellä lausutu tavoin voi pitää hyväksyttävänä perustuslain takaaman elinkeinovapauden näkökulmasta eikä perusteltuna siihen nähden, mitä edellä on lausuttu eräiden muiden lupaedellytysten korjaantumisesta.

Edelleen perusteluissa todetaan, että lain tarkoituksen vastaiselta vaikuttaa se, että sääntöjen rikkominen, joiden osalta lupalakimies on valvonnan alainen, voisi vaikuttaa myös siihen, saako hakija ollenkaan lupaa.

Edellä lausutut seikat tukevat sitä käsitystä, ettei lupaa olisi mahdollista evätä toiminnassa mahdollisesti havaittujen puutteiden vuoksi, koska tästä ei laissa ole selvää säännöstä. Hakija oikeusturva toteutuu paremmin, kun hänen elinkeinovapautensa puututaan mahdollisimman vähän. Samalla kuitenkin myös lain tavoite laadukkaammasta oikeusturvasta myös asiakkaiden näkökulmasta toteutuu, kun lupalakimiesten toimintaan voidaan jälkivalvonnan keinoin puuttua.

Asiaan vaikuttava seikka on myös se, että ammattitaidottomuus luvan epäämisen perusteena voi koskea lähinnä vain lupaa hakevaa, joka on jo vuosikausia ennen lupajärjestelmän voimaantuloa toiminut oikeudenkäyntiavustajan tehtävissä.

Asianajajalain 3 §:n mukaan asianajajan on oltava ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Puolestaan lupalakimieheksi hakevalta edellytetään, ettei hän ole

ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään. Lupalakimiehiä koskevaa ilmeisyyshedellytystä ei ole lain esitöissä erityisesti perusteltu.

Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytännössä jäsenhakemuksen hylkääminen sopivuusvaatimuksen perusteella on perustunut hakijan psyykkisiin vaikeuksiin tai alkoholin tai huumeiden väärinkäyttöön. Myös hakijan taloudelliset olosuhteet, lähinnä niin sanottu ylivelkaisuus, ovat johtaneet jäsenhakemuksen hylkäämiseen.

Otettaessa huomioon lain esityöt ja Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytäntö voidaan katsoa, ettei ole perusteita sille, että lupalakimiesten ja asianajajien sopivuutta arvioitaisiin eri tavoin. Säännöstä on tältä osin perusteltua tarkistaa siten, että sopivuuskriteeri asetettaisiin samalle tasolle poistamalla sana ilmeinen.

Lupalakimiehellä vaadittavan ammattitaidon osalta huomioon tulee ottaa, että lupalakimiesjärjestelmällä toteutetussa kelpoisuusvaatimusten kiristämisessä on pyritty löytämään tasapainoinen ratkaisu yhtäältä esityksen tavoitteiden (asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen) sekä toisaalta kilpailunäkökohtien välillä. Kelpoisuusehtojen liiallinen kiristäminen voisi vaikeuttaa tarpeettomasti alalle pääsyä ja vähentää kilpailua sekä siten nostaa oikeudenkäyntien kustannuksia.

Kysymyksellä riittävästä ammattitaidosta on myös yhteys lupalakimiesjärjestelmän voimaan tuloon ja vaikuttaisi siltä, että mainittu ongelma poistuisi jatkossa. Lupalakimiesjärjestelmän voimaan tullessa luvan hakijoiden joukossa on ollut runsaasti henkilöitä, jotka ovat pitkään hoitaneet oikeudenkäyntiavustajan tehtäviä. Heitä ei kuitenkaan voi olla hakijoina jatkossa, koska kyseisten tehtävien hoitaminen edellyttää juuri kysymyksessä olevaa lupaa. Näin ollen hakijoilla ei ole jatkossa työkokemusta oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävistä, vaan lupaa hakevat työuran alussa olevat tai alaa vaihtavat lakimiehet. Ei voitane myöskään ajatella, että lupaharkinnassa tulisi arvioitavaksi muu kuin oikeudenkäyntiavustajan tehtävissä osoitettu ammattitaito, koska lupaa edellytetään nimenomaisesti näihin tehtäviin. Jos arvioitavaksi tulisi siis vain oikeudenkäyntiavustajan tehtävissä osoitettu ammattitaito, voidaan kysyä, olisiko ehdotetulle lakimuutokselle jatkossa tarvetta. Riittävänä voitaisiin pitää, että lupalakimiehen puutteelliseen ammattitaitoon puututtaisiin jälkivalvonnalla.

2.5 Ulkomailla suoritettu tutkinto

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo aloitteessaan esiin, että **ulkomailla suoritettun tutkinnon osalta sanamuodot ovat osoittautuneet hakijoille vaikeaselkoisiksi** (lupalakimieslain 2 §:n 1 momentin 1 kohta): ”.. taikka ulkomailla vastaavan oikeustieteen tutkinnon, joka on tunnustettu Suomessa sen mukaan kuin erikseen säädetään;”.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta ehdottaa, että sanamuoto muutettaisiin vastaamaan asianajajalain vastaavaa säännöstä (asianajajalain 3 §:n 1 momentin 2 kohta): ”..taikka on suorittanut oikeustieteen tutkinnon muualla kuin Suomessa ja saanut ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (1385/2015) mukaisen Opetushallituksen lopullisen päätöksen korkeakoulututkinnon rinnastamisesta Suomessa suoritettavaan oikeustieteen maisterin tutkintoon;”.

Lupalakimieslain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 27) todetaan, ettei ulkomainen oikeustieteen tutkinto suoraan riittäisi vaan se olisi asianomaisen järjestelmän mukaisesti tunnustettava Suomessa sen mukaan

kuin erikseen säädetään. Tutkintojen tunnustamisesta säädetään ammattipätevyden tunnustamisesta annetussa laissa ja ulkomailla suorittajien korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetussa laissa. Henkilön täytyisi saada kelpoisuudestaan Opetushallituksen päätös ja suorittaa mahdolliset päätöksessä edellytetyt lisäopinnot.

Lupalakimieslain esityöt huomioiden sääntely on asiallisesti vastannut lupalakimieslain säätämisen yhteydessä voimassa ollutta asianajajalain sääntelyä. Asianajajista annetun lain 3 §:n muuttamisesta annettu laki (1391/2015) on tullut voimaan 1.1.2016. Lakimuutos on ollut osa ammattipätevyden tunnustamista koskevan direktiivin (ammattipätevyden tunnustamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY) täytäntöönpanoa. Voimassa ollut ammattipätevyden tunnustamisesta annettu laki kumottiin ja säädettiin laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015). Ennen lakimuutosta asianajajalain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asianajajaksi voitiin hyväksyä muun muassa henkilö, joka oli suorittanut oikeustieteen tutkinnon muualla kuin Suomessa ja saanut ammattipätevyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) tai ulkomailla suorittajien korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (531/1986) mukaisen Opetushallituksen päätöksen kelpoisuudesta oikeustieteen muuta ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa edellyttävään tehtävään ja suorittanut mahdolliset päätöksessä edellytetyt lisävaatimukset.

Ammattipätevyden tunnustamisesta annetun lain 2 §:ssä säädetään siitä, että mainittua lakia ei sovelleta ammattipätevyden tunnustamiseen silloin, kun virkaan tai tehtävään on säädetty kelpoisuusvaatimukseksi oikeustieteellisen alan koulutus. Lain esitöissä (HE 22/2015 vp s. 55) todettiin, jos ulkomailla oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut henkilö haluaa kelpoisuuden julkisen sektorin virkaan, johon on säädöspohjaisena kelpoisuusvaatimuksena oikeustieteellisen alan tutkinto, hän voi hakea päätöstä tutkintonsa rinnastamisesta ulkomaanopintolain nojalla. Näin ollen asianajajalain 3 §:n 1 momentin 2 kohdasta on ollut tarpeen poistaa viittaus ammattipätevyden tunnustamisesta annettuun lakiin. Lain siirtymäsäännöksessä turvataan niiden henkilöiden asema, jotka ovat suorittaneet Opetushallituksen päätöksessä edellytetyt korvaavat toimenpiteet tai tulevat suorittamaan ne 31 päivään joulukuuta 2018 mennessä. Lisäksi siirtymäsäännöksessä turvataan niiden henkilöiden asema, jotka ovat saaneet ulkomailla suorittajien korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (531/1986) mukaisen Opetushallituksen päätöksen korkeakoulututkinnon rinnastamisesta Suomessa suoritettavaan oikeustieteen maisterin tutkintoon ja suorittaneet mahdolliset päätöksessä edellytetyt täydentävät korkeakouluopinnot. Viimeksi mainittujen henkilöiden asemasta säätäminen on ollut tarpeen siksi, että ennen lakimuutosta voimassa olleen ulkomaanopintolain nojalla rinnastamispäätöksen saaneella ei ole ollut velvollisuutta hakea uuden ulkomaanopintolain 6 §:n 4 momentissa tarkoitettua lopullista rinnastamispäätöstä.

Säännöksen muuttamista voidaan pitää johdonmukaisuussyistä perusteltuna.

2.6 Yläikärajan asettaminen lupalakimiehille

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta saattaa lisäkijelmässään arvioitavaksi, **tulisiko lupalakimiehille säätää yläikäraja**. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa lisäkijelmässään, että käytännössä on havaittu, että lupalakimieheksi hakeutuu lakimiehiä, jotka ovat jääneet eläkkeelle muusta toimestaan. Esimerkiksi eläkkeelle siirtyvä asianajaja ei saa Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan harjoittaa enää asianajotoimintaa.

Kuten lupalakimieslain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 17) on luvanvaraisuuden laajuudesta todettu, merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, onko henkilön toiminta ammattimaista vai satunnaista, sillä myös yksittäinen asia on hoidettava ammattitaitoisesti.

Asianajajaliiton jäseneksi pyrkivän puolestaan tulee hoitaa tai ryhtyä hoitamaan asianajotehtäviä ammattimaisesti (Asianajajaliiton säännöt 5 §). Eläkkeelle siirtyvä asianajaja pysyy asianajajayhdistyksen jäsenenä, jos yhdistyksen hallitus hyväksyy hänen sitä koskevan hakemuksensa (AAL 9.6 §, säännöt 10 §). Edellä mainittu eläkkeellä oleva asianajaja on vapautettu toimiston pitämisestä, vastuun vakuuttamisesta ja muista sellaisista asianajajan velvoitteista, jotka liittyvät ammatin harjoittamiseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen. Hän pysyy kuitenkin asianajajalain 6 §:n 1 momentissa säädetyn valvonnan piirissä. Asianajotoimesta eläköityminen ei ole sidottu ikään vaan kyse on ammattimaisen asianajotoiminnan harjoittamisen lopettamisesta.

Johdonmukaisuussyistä ei vaikuta perustellulta asettaa yläikärajaa myöskään lupalakimiehenä toimimiseen. Riittävänä voitaisiin pitää mahdolliseen puutteelliseen ammattitaitoon puuttumista jälkivalvonnalla.

3. Valvonta

3.1 Valvonnan laajuus

Lupalakimies on 8 §:ssä mainituissa tehtävissään OKA:n, Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan valvonnan alainen (lupalakimieslain 9 §).

Lupalakimieslain 8 §:n 1 momentin mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiasiamiehen tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Näitä tehtäviä on tarkennettu esimerkinomaisesti samassa lainkohdassa 19-kohtaisella luettelolla. Lainkohdan 5 momentin mukaan pykälää sovelletaan myös lupalakimiehen tehtävään, jonka hän on saanut tuomioistuimen määräyksen perusteella tai johon hänet on määrätty oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetuksi avustajaksi. Toisin sanoen lupalakimiehin toiminta on valvonnan piirissä ainoastaan oikeudenkäyntiasioissa tai ns. määräyksenvaraisissa tehtävissä, kun muu ammatillinen toiminta jää valvonnan ulkopuolelle.

Lain 13 §:m 1 momentin mukaan, jos lupalakimiehen todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen perusteella menetelleen 8 §:n vastaisesti, on hänelle määrättävä kurinpidollinen seuraamus, joita ovat laissa tarkoitetun luvan peruuttaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus.

Lain esitöiden (HE 318/2010 vp s. 31–32) mukaan lupalakimies on velvollinen noudattamaan siinä säädettyjä velvollisuuksia vain oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävissään. Näin ollen oikeudenkäynteihin liittymättömien oikeudellisten palvelujen tarjoaminen, esimerkiksi asiakirjojen laatiminen ja neuvonanto, jää velvollisuuden ulkopuolelle, pykälän 5 momentissa mainittuja tehtäviä lukuun ottamatta. Lain esitöiden mukaisesti oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät tulee ymmärtää laajasti. Niihin kuuluvat paitsi varsinaisen edustaminen ja esiintyminen tuomioistuimessa, myös esimerkiksi oikeudenkäyntiä valmistelevat toimet, kuten esimerkiksi asianosaisen avustaminen rikosasian esitutkinnassa. Merkitystä ei ole sillä, millaisessa tuomioistuimessa tai prosessilajissa asiaa käsitellään.

Velvollisuuksien noudattaminen ei siten koske vain niitä tuomioistuinasioita, joissa oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan kelpoisuusvaatimuksena edellytetään laissa tarkoitettua lupaa, vaan noudattaminen koskee esimerkiksi asiamiehenä tai avustajana toimimista muissakin yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa kuin lastensuojeluasioissa.

Lisäksi lupalakimieslain 8 §:n 5 momenttia koskevissa esitöissä (HE 318/2010 vp s. 32–33) todetaan, että ensinnäkin määräyksenvaraisia tehtäviä ovat esimerkiksi kuolinpesään määrätyn pesänselvittäjän ja -jakajan sekä konkurssipesän hoitajan tehtävät. Näin ollen lupalakimiehen toimiessa esimerkiksi kuolinpesän pesänselvittäjänä hän on tässä tehtävässään velvollinen noudattamaan edellä puheena olevassa pykälässä säädettyjä velvollisuuksia. Myös mainituissa tehtävissä on vastaavia asianosaisten oikeusturvaan ja asianmukaiseen oikeudenhoitoon liittyviä perusteita edellyttäviä ammattieettisten sääntöjen noudattamista. Esimerkiksi kuolinpesän selvittäminen tai jakaminen on varsin usein ollut asianajajayhdistykselle tehtyjen kanteluiden kohteena. Lisäksi velvollisuuden ala on selkeä, kun tehtävä perustuu aina tuomioistuimen määräykseen. Näiden tehtävien kelpoisuusehtoja ei ole lupalakimieslain säätämisen yhteydessä ehdotettu muutettavaksi, mutta silloin kun tehtävää hoitaisi lupalakimies, hän olisi myös tältä osin ammattieettisten sääntöjen ja valvonnan piirissä. Toiseksi lupalakimies on velvollinen noudattamaan tässä pykälässä säädettyjä velvollisuuksia tehtävässä, johon hänet on määrätty oikeusapulaissa tarkoitetuksi avustajaksi. Lupalakimies on mainitussa tehtävässään velvollinen noudattamaan puheena olevassa pykälässä säädettyjä velvollisuuksia riippumatta siitä, onko kysymyksessä tuomioistuin- vai muu asia. Tämä on katsottu olevan perusteltua myös viimeksi mainituissa tapauksissa, sillä näissäkin tehtävää hoidetaan valtion varoin.

Edelleen lain säätämiseen johtaneissa esitöissä (HE 318/2010 vp s. 19) on todettu, että velvollisuutta noudattaa hyvää asianajajatapaa on vaikeaa ulottaa lupalakimiehien kaikkeen toimintaan tai edes kaikkeen ammattitoimintaan. Esimerkiksi työsuhteessa olevilla lakimiehillä voi olla tehtäviä, jotka eivät ole rinnastettavissa oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimintaan.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo aloitteessaan esiin, että käytännössä erityisen ongelmalliseksi on muodostunut lupalakimiehiä koskevissa kanteluissa rajanveto sen suhteen, kuuluvatko kulloinkin kysymyksessä olevat avustajan toimet valvonnan piiriin.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksen mukaan **valvonnan tulisi olla yhtä kattava kuin asianajajille eli kohdistua koko ammattitoimintaan**. Vastaavasti OKA toteaa, että tarkastuskäynneillään oikeudenkäyntiavustajalautakuntaan ja valvontalautakuntaan ovat molemmat lautakunnat katsoneet, että lupalakimiehien ja asianajajien valvonnan kattavuudessa on olennainen ero ja että valvonnan tulisi kohdistua lupalakimiehien kaikkeen ammattitoimintaan vastaavasti kuin asianajajilla. **Valvonnan kannalta rajanvetoa joudutaan tekemään paitsi sen suhteen, kuuluuko toiminta valvonnan piiriin, myös sen suhteen, mistä oikeudenkäyntitehtävän voidaan katsoa alkavan ja mihin päättyvän, eli millä toimilla ennen ja jälkeen oikeudenkäynnin voidaan katsoa olevan yhteys oikeudenkäyntiin**. Tulkintaongelma tuodaan esiin myös valvontalautakunnan valvontakertomuksissa vuosilta 2013–2016.

Lisäksi OKA toteaa, että kysymys jää varsin avoimeksi lain esitöiden valossa, mikä on yhtäältä lupalakimiesten oikeusturva ja toisaalta heidän päämiestensä ja muiden mahdollisten kantelijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallista. Valvontamenettelystä voi seurata lupalakimiehelle seuraamus, joka voi viime kädessä olla oikeudenkäyntiavustajana toimimiseen tarvittavan luvan menettäminen.

OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteavat aloitteissaan, että tilanne on myös kuluttajan kannalta epäselvä, kun osa lupalakimiehien toiminnasta kuuluu valvonnan piiriin ja osa ei. OKA painottaa myös valvontakertomuksen 2014 artikkelissa (s. 6–7) kuluttajan asemaa ja toteaa, että kuluttajan on nykytilanteessa vaikea arvioida oikeudellisten palveluiden tarjoajia.

OKA on hakenut muutosta Helsingin hovioikeudessa kolmessa valvontalautakunnan ratkaisemassa valvonta-asiassa, joissa valvontalautakunta on OKA:n näkemyksen mukaan tulkinnut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävän käsitettä liian laveasti. Helsingin hovioikeus on valituksiin antamissaan ratkaisuissa (14/1884, 14/1885 ja 15/829) tulkinnut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävän käsitettä valvontalautakuntaa tiukemmin.

Hovioikeuden edellä mainituissa ratkaisuissa todetaan, että kun kurinpidollisena seuraamuksena valvonta-asian kohteena olevalle henkilölle voidaan muun muassa määrätä jopa 15.000 euron seuraamusmaksu tai hänelle myönnetty lupa voidaan peruuttaa, on selvää, että seuraamusten soveltamisalan on oltava lupalakimiehien oikeusturvan kannalta mahdollisimman selväpiirteinen ja ennustettava.

Hovioikeus on edellä mainituissa ratkaisuissa katsonut, että 8 §:n soveltamisalan määrittely muodostuu nämä periaatteet huomioiden ongelmalliseksi, jos oikeudenkäyntiä valmistelevien toimien katsotaan valvontalautakunnan kannan mukaisesti kattavan kaikki tilanteet, joissa asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tulkinnan ei voida katsoa edistävän lainkohdan soveltamisen ennakoitavuutta.

Lupalakimiesjärjestelmän säätämisen yhteydessä on pyritty löytämään tasapainoinen ratkaisu tavoitteiden ja kilpailunäkökohtien välillä. Elinkeinovapauteen ei ole puututtu eikä kilpailua ole rajoitettu enempää kuin on ollut välttämätöntä.

Sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on ollut oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa nostamalla. Lupalakimiesjärjestelmä edistää osaltaan sitä, että oikeudenkäynti johtaa oikeaan lopputulokseen oikeudenmukaisessa menettelyssä, nopeasti ja edullisesti. Ulkoprosessuaalisia oikeudellisia palveluja ei sen sijaan ole luvanvaraistettu, koska on katsottu, että lupalakimiehen velvollisuuksien ulottaminen lupalakimiehien kaikkeen toimintaan tai edes kaikkeen ammattitoimintaan on vaikeaa. Lain säätämisen yhteydessä esimerkiksi on otettu työsuhteessa olevat lakimiehet, joilla voi olla tehtäviä, jotka eivät ole rinnastettavissa oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimintaan (HE 318/2010 vp s. 19).

Jos lähtökohtana pidetään voimassa olevan lain tarkoitus, valvonnan laajentaminen ehdotetuin tavoin lupalakimiehien kaikkeen ammatilliseen toimintaan merkitsisi lupalakimiesjärjestelmän lähtökohtien ja tavoitteiden uudelleenarviointia.

Huomioitavaksi tulee, että kyse on uudesta lupajärjestelmästä, joka on ehtinyt olla voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Valvontalautakunnalla ei ole hyödynnettävissä soveltamiskäytäntöä valvonnan piiriin kuuluvan toiminnan määrittelemisessä, koska asianajajia koskeva valvontaa ei ole rajoitettu vastaavasti kuin lupalakimiehien. Arviomuistiosta saatavan lausuntopalautteen perusteella on syytä arvioida, olisiko riittävää tässä vaiheessa seurata, millaiseksi soveltamiskäytäntö vakiintuu. Huomioitava on, että lupalakimiehien oikeusturvan kannalta seuraamusten soveltamisalan on oltava mahdollisimman selväpiirteinen ja ennustettava.

Jotta järjestelmä olisi myös kuluttajille selkeämpi, olisi syytä myös pohtia, olisiko tietoutta lisättävissä muutoin kuin valvontaa laajentamalla.

Lisäksi on huomioitava, ettei ehdotetun mukainen valvonnan laajentaminen täysin yhdenmukaistaisi lupalakimiehien ja asianajajien valvonnan laajuutta. Asianajajan on muun muassa asianajotoiminnassaan ja muutenkin vältettävä kaikkea, mikä saattaa alentaa asianajajakunnan arvoa tai vähentää luottamusta asianajajakuntaan (asianajajien tapaohjeet kohta 3.5).

Valvontalautakunnan työhön ehdotetun soveltamisalan laajennuksen voidaan nähdä vaikuttavan ainakin kahdessa suhteessa. Toisaalta työn voidaan arvioida vähentyvän, mikäli lautakunnan ei enää tarvitsisi ratkaista sitä, onko kyse oikeudenkäyntiin liittyvästä toimesta ja näin ollen sen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Toisaalta taas valvonnan laajentaminen kaikkeen lupalakimiehien ammatilliseen toimintaan, voidaan arvioida tuovan lautakunnan käsiteltäväksi entistä enemmän tapauksia. Mahdolliset muutokset saattaisivat edellyttää lisäresursseja valvontalautakunnalle.

Voidaan pitää johdonmukaisena, että valvonta lähtökohtaisesti kohdistuu suoraan samaan toimintaan kuin mihin lupa on myönnetty. Mikäli lupalakimies rikkoisi ammattieettisiä velvollisuuksia muussa kuin oikeudenkäyntiasianssa, ei luvan peruuttamisella voitaisi puuttua edellä mainittuun menettelyyn.

Voimassa olevan lupalakimiesjärjestelmän lähtökohtana ja tavoitteena on ollut nimenomaan oikeudenkäyntiasiamiehen työn laatutason nostaminen. Valvonnan laajentaminen ehdotetulla tavalla muuhun toimintaan ei vaikuttaisi olevan perusteltua.

3.2 Valvonnan keinot

OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsovat, että **valvonnan keinojen tulisi olla yhdenmukaiset asianajajien kanssa**. Ongelmana pidetään sitä, että lakiasiantoihimoihin ei ole mahdollista nykyisen lainsäädännön perusteella tehdä toimistotarkastuksia, joissa valvottaisiin toiminnan järjestämistä. Sillä, miten lakiasiantoihimiston toiminta on järjestetty, voi olla merkitystä paitsi kuluttajan myös toimistossa työskentelevän lupalakimiehen oikeusturvan kannalta esimerkiksi vastuukysymyksissä. Myös esimerkiksi sitä, onko lupalakimiehellä lupalakimieslain 8 §:n mukaisesti vastuuvakuutusta, ei käytännössä voida valvoa.

Lupalakimiesten valvonta eroaa asianajajien valvonnasta valvonnan laajuuden lisäksi siten, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta ei kohdista lupalakimiehiin vastaavaa aktiivista valvontaa kuin Asianajajaliiton hallitus asianajajiin nähden (HE 318/2010 vp s. 20 ja 40). Valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan lupalakimiehiä koskeva valvonta perustuu pääsääntöisesti tehtyihin kanteluihin (HE 318/2010 vp s. 20).

Asianajajalain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, jos hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 11 kohdassa on asianajotoimiston järjestämistä koskevia määräyksiä. Ohjeiden 11.5 kohdan mukaan asianajajan on järjestettävä toimistonsa asianmukaisesti sekä ohjattava ja valvottava henkilökuntansa työtä. Asianajajan on erityisesti huolehdittava siitä, että myös toimiston palveluksessa oleva henkilökunta noudattaa hyvää asianajajatapaa. Kohta edellyttää toimiston järjestämistä siten, että asianajaja kykenee

täyttämään kaikki ne velvollisuudet, joita lainsäädäntö, Asianajajaliiton säännöt ja hyvä asianajajatapa asettavat asianajajalle. Asianajajaliiton hallitus määrää toimistotarkastuksia tehtäväksi sen selvittämiseksi, että asianajajat täyttävät velvollisuutensa toimiston asianmukaisesta järjestämisestä.²

Lupalakimiesten toimintaa ei ole lupajärjestelmällä organisoitu vastaavasti kuin asianajajien toimintaa. Lupalakimieheltä ei edellytetä vastaavaa ammatillista itsenäisyyttä kuin asianajajalta. Lupalakimies voi harjoittaa elinkeinotoimintaa ja tarjota oikeudellisia palveluja myös muutoinkin kuin lakiasiaintoimistossa. Lupalakimies voi olla työsuhteessa yhtiöön, jossa vastuunalaisina ja/tai pääasiallisina toimijoina on henkilöitä, jotka eivät ole lupalakimiehiä. Lupalakimiehiä eivät nykyisin koske vastaavat toimiston järjestämistä koskevat säännökset kuin asianajajia. Lupalakimiesten osalta ei siten ole perusteltua ottaa käyttöön vastaavia toimistotarkastuksia kuin asianajajien osalta, ellei lupalakimiesten velvollisuuksia ja valvontaa olennaisesti muuteta nykyisestä.

Jatkossa olisi kuitenkin syytä harkita lain täydentämistä siten, että voitaisiin tehokkaasti valvoa velvollisuutta ottaa ja ylläpitää vastuuvakuutus (lupalakimieslain 8 §:n 2 mom.).

4. Tietojenantovelvollisuus

4.1 Tietojenantovelvollisuuden rikkominen valvonta-asiassa

Menettelystä valvontalautakunnassa ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa säädetään lupalakimieslain 15 ja 16 §:ssä. Yksityiskohtaiset säännökset selvittämisen- ja kuulemisperiaatteista valvonta-asian käsittelystä valvontalautakunnassa sisältyvät lupalakimieslain 15 §:ään. Menettely on kirjallista, mutta valvontalautakunta voi tehdä esityksen oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle luvan peruuttamiseksi tai seuraamusmaksun määräämiseksi vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely, jonne on kutsuttu lupalakimies ja kantelija (lupalakimieslain 15 §:n 2 momentti).

Lupalakimiehellä on lupalakimieslain 15 §:n 3 momentin perusteella aktiivinen tietojenanto- ja selvitysvelvollisuus häntä koskevassa valvonta-asiassa. Lupalakimieslain 15 §:n 3 momentissa säädetään, että valvontalautakunnan on varattava lupalakimiehelle, jota valvonta-asia koskee, tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Oikeudenkäyntiavustajan tulee antaa häneltä pyydetyt tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti. Valvontalautakunnan on muutoinkin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Lupalakimieslain esitöissä (HE 318/2010 vp s. 37) todetaan, että 15 §:n 2 ja 3 momentit vastaavat asiallisesti asianajajalain 7 d §:n 2 ja 3 momenttia. Asianajajalain mainittuja lainkohtia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 54/2004 vp s. 25) todetaan, että valvontamenettelyssä ei asian selvittämiseksi ole riittävää, että asianosaisena olevalle asianajajalle pelkästään varataan tilaisuus antaa vastineensa häneen kohdistettujen moitteiden johdosta. Asianajajalain 6 §:n 1 momentin mukaan asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle ne tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen suorittamaa valvontaa varten ja hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden mukaisesti asianajajan on vastattava hänen asianajajalain ja asianajajayhdistyksen sääntöjen nojalla esitettyihin kysymyksiin avoimesti ja totuudenmukaisesti. Myös

² Ylönen Markku, Asianajajaoikeus (2014), s. 391.

valvonta-asiassa asianajajan on annettava häneltä pyydetyt tiedot avoimesti ja totuudenmukaisesti (asianajajalain 7 d §).

Lain mahdollinen muutostarve on noussut esiin Helsingin hovioikeuden 2.6.2017 antamien päätösten (nrot 677, 678 ja 679) johdosta. Kyse on ollut erään lupalakimiehen luvan peruuttamisesta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on 18.5.2016 valvontalautakunnan esityksestä päättänyt peruuttaa lupalakimiehen luvan sillä perusteella, että lupalakimies on menettänyt lupalakimieslain 8 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 15 §:n 3 momentissa säädettyjen velvollisuuksien vastaisesti. Valvontalautakunta on käsitellyt samalla kertaa kolme samaa lupalakimiestä koskevaa erillistä valvonta-asiaa. Oikeudenkäyntilautakunta on katsonut, että kanteluissa moititut lupalakimiehen velvollisuuksien vastaiseksi katsotut menettelyt eivät olleet kokonaisuutena vakavia, mutta raskauttavana seikkana se on pitänyt sitä, että lupalakimies ei ole velvollisuuksiensa mukaisesti avoimesti ja yksilöidysti vastannut kanteluissa esitettyihin moitteisiin eikä muutoinkaan osallistunut valvonta-asioiden selvittämiseen valvontalautakunnassa ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa. Lupalakimies valitti oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisusta Helsingin hovioikeuteen.

Helsingin hovioikeus on katsonut asiassa antamissaan ratkaisuisaan, että lupaa toimia oikeudenkäyntiavustajana ei voida peruuttaa sillä perusteella, että lupalakimies on laiminlyönyt antaa häneltä pyydetyt tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti lupalakimieslain 15 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla. Tästä syystä kurinpidollisena seuraamuksena määrätty oikeudenkäyntiavustajana toimimista koskevan luvan peruuttaminen oli poistettava. Hovioikeus on todennut ratkaisuisaan, että kurinpidollinen seuraamus voidaan määrätä vain niiden moitittavien menettelyiden johdosta, joista on kanneltu. Hovioikeus on ratkaisuisaan palauttanut asian valvontalautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin on kyse kanteluissa moitituista menettelyistä ja niiden johdosta määrättävästä kurinpidollisesta seuraamuksesta.

Kyseisten ratkaisujen perusteluissa on todettu, että lupalakimieslain 15 §:n 3 momentissa säädetty tietojenanto- ja selvitysvelvollisuus on sellaisenaan selvä ja velvoittava. Sen sijaan voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä lain 15 §:n 3 momentin velvoitteen laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista eikä myöskään säännöksiä uhista, joita voitaisiin käyttää velvoitteiden noudattamisen tehostamiseksi.

Tilanne eroaa asianajajista, joiden osalta tietojenanto- ja selvitysvelvollisuus valvontamenettelyssä kuuluu hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden eli tapaohjeiden (kohta 12.1) ja asianajajalain 5 ja 6 §:n nojalla niihin ammattieettisiin velvollisuuksiin, joihin asianajaja on sitoutunut ja joiden noudattamista asianajajia koskevassa valvontamenettelyssä valvotaan. Asianajajan vastaus- ja selvitysvelvollisuuden laiminlyönti valvontamenettelyssä on joissakin tapauksissa myös johtanut asianajajan erottamiseen Asianajajaliiton jäsenyydestä.

Lupalakimieslain esitöissä todetaan 8 §:n 1 momentin osalta, että muista kuin luettelossa nimenomaisesti mainituista velvollisuuksista, kuin myös velvollisuuksien tarkemmasta sisällöstä, voi johtoa hakea asianajajia velvoittavasta hyvästä asianajajatavasta sekä sitä koskevasta soveltamiskäytännöstä (HE 318/2010 vp s. 31).

Edellä mainituissa Helsingin hovioikeuden ratkaisuisa on todettu, että hyvää asianajajatapaa koskeviin ohjeisiin ja niitä koskevaa soveltamiskäytäntöön voidaan nojautua tulkittaessa lupalakimieslain 8 §:ssä tarkoitettuja oikeudenkäyntiavustajan velvollisuuksia hänen hoitaessaan hänelle uskottuja tehtäviä oikeudenkäyntiavustajana. Sen sijaan tapaohjeita tulkitsemalla ei voida laajentaa lupalakimiesten velvollisuuksia ja kurinpidollisten seuraamusten soveltamisalaa.

Hovioikeus on ratkaisuisaan katsonut, että otettaessa huomioon kurinpidollisessa seuraamusharkinnassa noudatettava laillisuusperiaate ja siihen kuuluva epätasällisyys- ja analogiakielto, voi asianajajien

tapaohjeille antaa vain rajattua merkitystä lupalakimieslain tulkinnassa. Hovioikeus on edelleen todennut, että valvonta tällaisissa olosuhteissa ei toteudu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että lupalakimieslain 15 §:n 3 momentissa säädetyn **tietojenantovelvollisuuden rikkominen tulisi rinnastaa lain kurinpidollista seuraamusta koskevassa 13 §:ssä lain 8 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien rikkomiseen**. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta yhtyy lisäkirjelmässään apulaisoikeuskanslerin esitykseen. Edelleen apulaisoikeuskansleri katsoo, että toisaalta tietojenantovelvollisuuden rikkominen voisi osoittaa tapauskohtaisesti myös lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua ilmeistä sopimattomuutta lupalakimiehen tehtävään ja johtaa lain 20 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua ilmeistä sopimattomuutta lupalakimiehen tehtävään ja johtaa lain 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti luvan peruuttamiseen.

Hovioikeuden ratkaisuissa omaksutusta kannasta seuraa, että lain 15 §:n 3 momentissa lupalakimiehille säädetyn tiedonanto- ja selvitysvelvollisuuden rikkominen ei voi johtaa kurinpidolliseen seuraamukseen. Se, että lupalakimiesten sanktioituihin velvollisuuksiin ei kuulu mukautuminen valvontamenettelyyn, vaarantaa valvonnan tehokkuuden ja toteutumisen. Valvontalautakunnan laissa säädetty tehtävä huolehtia siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi, vaikeutuu tai käy jopa mahdottomaksi tilanteissa, joissa lupalakimies ei vastaa valvontalautakunnan valvonta-asioissa lähettämiin selvityspyyntöihin tai ei anna häneltä pyydettyjä tietoja ja selvityksiä avoimesti ja totuudenmukaisesti.

Edellä esitetyt perusteet huomioiden voidaan pitää perusteltuna säätää lupalakimiehien tietojenanto- ja selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista valvontamenettelyssä vastaavasti kuin asianajajien osalta.

4.2 Tietojenanto oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksen mukaan **sanktioitu velvoite antaa tietoja ja selvityksiä avoimesti ja totuudenmukaisesti tulisi säätää erikseen myös oikeudenkäyntiavustajalautakunnan osalta niin valvonta-asioissa kuin lupahakemusvaiheessa sekä niissä luvan peruuttamista koskevissa asioissa, jotka lautakunta saattaa vireille viran puolesta**.

OKA yhtyy aloitteessaan oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemykseen, että tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toiminnan tehostamiseksi vastaava velvoite tulisi säätää niiden tietojen ja selvitysten osalta, jotka oikeudenkäyntiavustajalautakunta pyytää lupahakemuksen ja valvonta-asioden yhteydessä, samoin kuin niissä luvan peruuttamista koskevissa asioissa, joissa kyse on siitä, täyttääkö avustaja enää säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä. Myös apulaisoikeuskansleri on lisäkirjelmässään todennut, että sanktioituista tietojenantovelvollisuudesta oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle tulisi säätää.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on päätöksessään (nro 16/154, annettu 18.5.2016 asiassa V2015/300) todennut, ammattieettisten sääntöjen noudattamista koskeva valvonta, sen toteutuminen ja siihen alistuminen ovat lain säätämiseen johtaneiden tavoitteiden keskeisimmiksi katsottuja toteuttamiskeinoja. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan valvonta ei voi toteutua, jos avustaja ei avoimesti ja totuudenmukaisesti vastaa esitettyihin moitteisiin.

Toiminnan tehostamiseksi voidaan pitää perusteltuna säätää velvollisuudesta antaa tietoja ja selvityksiä oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle ja tämän velvollisuuden laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista.

5. Valvonta-asian käsitteleminen oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa

5.1 Luopuminen valvonta-asioiden käsittelystä oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa

Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat valvonta-asiat käsitellään ensin valvontalautakunnassa ja uudestaan oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa, mikäli valvontalautakunta katsoo, että luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tulisi määrätä kurinpidollisena seuraamuksena seuraamusmaksu tai hänen lupansa tulisi peruuttaa.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta ehdottaa lisäkirjelmässään arvioitavaksi, **voidaanko valvonta-asioiden kaksinkertaisesta käsittelystä luopua ja kaikki lupalakimiehiä koskevat valvonta-asiat käsitellä ja ratkaista valvontalautakunnassa. Mikäli valvonta-asioiden käsittely siirrettäisiin kokonaisuudessaan valvontalautakuntaan, samassa yhteydessä tulisi arvioida uudelleen valvontalautakunnan kokoonpano.**

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan mukaan kaksinkertainen lautakuntakäsittely pitkittää merkittävästi lopullisen ratkaisun saamista asiaan. Asioiden kahteen kertaan käsittely aiheuttaa muun muassa hankaluuksia lausumapyyntöjen ja kutsujen tiedoksi antamisessa, koska valvontalautakunnan esityksen perusteella luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja osaa jo tehokkaasti pakoilla oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tiedoksiantoja asiassa ja siten lupansa peruuttamista. Lupalakimieslain 15 §:n 2 momentin mukaan valvontalautakunnan tulee järjestää asiassa suullinen käsittely. Myös oikeudenkäyntiavustajalautakunta varaa luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tilaisuuden tulla suullisesti kuulluksi (lupalakimieslain 16 §:n 2 momentti). Oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo esiin, että suullisia kuulemistilaisuuksia hyväksi käyttämällä luvan saaneella oikeudenkäyntiavustajalla on mahdollisuus edelleen pitkittää asian käsittelyä esimerkiksi jäämällä pois käsittelystä lailliseen esteeseen vedoten. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa, että asioiden käsittelyn viipyminen on vastoin lain tarkoitusta parantaa oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvaa ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytyksiä.

Lupalakimieslain 8 § avustajan velvollisuuksista vastaa sisällöllisesti hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa, ettei se voi valvontalautakunnan julkisten ratkaisuselosteiden perusteella tuntea hyvää asianajajatapaa yhtä hyvin tai ainakaan paremmin kuin valvontalautakunta. Lisäksi valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisuista on samanlainen muutoksenhakuoikeus Helsingin hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen, mikäli korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Jos valvontalautakunta on erottanut asianajajan asianajajayhdistyksestä kurinpidollisena seuraamuksena, henkilölle ei voida lupalakimieslain 2 §:n 4 momentin mukaan myöntää lupaa, ennen kuin kolme vuotta on kulunut erottamisesta. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan mukaan valvontalautakunta käyttää siten jo nykyisin suhteessa asianajajiin valtaa, joka on, jos tällainen henkilö hakee lupaa oikeudenkäyntiavustajana

toimimiseen, vaikutuksiltaan luvan peruuttamista vastaavaa julkista valtaa. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksen mukaan ei näin ollen pitäisi olla estettä sille, että valvontalautakunta voisi päättää myös seuraamusmaksun määräämisestä ja luvan peruuttamisesta ilman, että asia tulisi saattaa vielä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaistavaksi.

Kurinpitomenettelyn uskomista valvontalautakunnalle arvioitiin perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta asianajajien valvontajärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Ennen lupalakimiesjärjestelmän säätämistä asianajajien valvontajärjestelmää uudistettiin 1.11.2004 voimaan tulleella lainsäädännöllä (SK 697/2004 vp). Lain säätämiseen johtaneissa esitöissä (HE 54/2004 vp s. 34) todetaan, että valvontajärjestelmällä on tärkeä merkitys paitsi yksittäistapauksessa, myös ennen muuta asianajajakunnan nauttiman yleisen luottamuksen kannalta. Valvontalautakunnan tehtävän voidaan katsoa olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Edelleen perusteluissa lausutaan, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä keskeisenä lähtökohtana asianajajien asemaa ja myös valvontaa koskeissa säännöksissä. Tästä syystä voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisena järjestelyä, jonka mukaan kurinpitomenettely uskotaan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle Asianajajaliiton valvontalautakunnalle.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa, että mikäli siirryttäisiin yksinkertaiseen lautakuntakäsittelyyn, voitaisiin harkita, että valvontalautakunnan tulisi ennen asian ratkaisemista kuulla oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa ratkaisuesityksestään, kun seuraamukseksi tulisi seuraamusmaksu tai luvan peruuttaminen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi tällöin antaa asiassa lausuntonsa, jos katsoo sen tarpeelliseksi. Päätösvalta olisi kuitenkin valvontalautakunnalla ja koska oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kuuleminen voitaisiin toteuttaa nopeasti, asian käsittelyaika ei pitenisi tarpeettomasti.

Lakia säädettäessä on pidetty perusteltuna sitä, että valvontalautakunta käsittelee myös lupalakimiehiä koskevat valvonta-asiat. Lupalakimiehiä koskevan valvontatehtävän antamista valvontalautakunnalle on perusteltu tarkoituksenmukaisuus- ja kustannustehokkuussyillä. Lupalakimiehet ovat velvollisia noudattamaan asiallisesti samansisältöisiä ammattieettisiä sääntöjä kuin asianajajat. Hallituksen esityksessä on todettu, että valvontalautakunnalla on korkea osaamisen taso ja pitkäaikainen kokemus hyvän asianajajataivan valvonnasta. Valvonnan on katsottu tapahtuvan myös kustannustehokkaasti, kun se hoidetaan samassa elimessä kuin asianajajien ja julkisten oikeudenkäyntiavustajien valvonta. (HE 318/2010 vp s. 19 ja 63).

Lakia säädettäessä on kuitenkin seuraamusmaksun määräämisen ja luvan peruuttamisen osalta päädytty kaksinkertaiseen lautakuntakäsittelyyn sen vuoksi, että näiden ankarimpien kurinpidollisten seuraamusten osalta on pidetty perusteltuna, että niistä päättäminen kuuluu viranomaiselle. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on valtion viranomainen (HE 318/2010 vp, muun muassa s. 18 ja 29). Valvontalautakunta ei puolestaan ole viranomainen, vaikka sen asema rinnastuu monessa suhteessa viranomaiseen. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Lakia säädettäessä on katsottu, että siltä osin kuin kyse on elinkeinoluvan kurinpidollisesta peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä tullaan ainakin lähelle merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 318/2010 vp s. 19). Tästä syystä on pidetty perusteltuna, että seuraamusmaksun määräämisestä ja luvan peruuttamisesta päätäisi valvontalautakunnan sijasta oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Nykyistä lupa- ja valvontajärjestelmää voidaan puoltaa sillä, että on johdonmukaista, että luvan peruuttamisesta päättää sama taho kuin luvan myöntämisestä. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta päättää luvan peruuttamisesta myös silloin, kun lupa peruutetaan muun kuin kurinpidollisen seuraamuksen perusteella. Kaksinkertaista lautakuntakäsittelyä ankarimpien kurinpidollisten seuraamusten osalta puoltavat myös perustuslailliset syyt eikä järjestelmän purkamista siten voida pitää perusteltuna.

5.2 Tuomarin vastuulla toimiminen

Lupalakimieslain 11 §:n mukaan lupalakimiestä koskevan valvonta-asian käsittelee valvontalautakunta, jonka jäsenet toimivat asianajajalain 7 k §:n nojalla tuomarin vastuulla. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle (lupalakimieslain 15 §). OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteavat, että myös **oikeudenkäyntiavustajalautakunnan jäsenten osalta tulisi säätää, että he toimivat valvonta-asioissa tuomarin vastuulla.**

Asianajajalain 7 k §:n mukaan valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla, eivätkä he saa oikeudettomasti ilmaista sellaista laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, jonka he valvonta-asiaa tai palkkiorita-asiaa käsitellessään ovat saaneet tietää. Valvontayksikön toimihenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, kun hän hoitaa valvonta-asioihin tai palkkioritoihin liittyviä tehtäviä. Toimihenkilön vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Aikoinaan asianajajiin kohdistuvista kurinpitotoimenpiteistä päättivät Asianajajayhdistyksen hallituksen jäsenet. Heidän toimimisestaan tuomarin vastuulla säädettiin asianajajalain säätämisen yhteydessä (HE 3/1958 vp s. 11). Säännös on tältä osin säilynyt pääasiallisesti asiasisällöltään. Nykyisin valvontalautakunnan jäsenten vastuusta säädetään mainitussa 7 k §:ssä. Valvontalautakunnan osalta vastuusta sääteleminen on puolestaan lakiteknisesti loogista, kun julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on perustuslain 124 §:n mukaisesti annettu lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle.

Tuomarin vastuusta säädetään puolestaan tuomioistuinlain (673/2016) 9 luvun 2 §:ssä. Kyse on informatiivisesta viittaussäännöksestä. Tuomarin vastuu saa sisältönsä perustuslain 118 §:stä ja muusta laista, kuten rikoslaista ja vahingonkorvauslaista (HE 7/2016 vp s. 84). Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset sisältyvät rikoslain 40 lukuun ja vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvussa.

Toisin kuin valvontalautakunta, oikeudenkäyntiavustajalautakunta on valtion viranomainen (HE 318/2010 vp, muun muassa s. 18 ja 29). Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan jäsenet käyttävät valvonta-asioissa julkista valtaa ja he ovat vastuussa toimistaan rikoslain ja vahingonkorvauslain virkamiesoikeudellisten säännösten mukaisesti. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan jäsenten vastuusta valvonta-asioissa ei näin ollen ole ollut tarpeen erikseen säätää lailla.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan jäsenten vastuusta säätäminen ehdotetuvin tavoin ei näyttäisi muuttavan asiallisesti nykytilannetta. Ehdotuksen valossa ei siten ole selvää, mitä lisäarvoa tuomarin vastuusta säätäminen toisi oikeudenkäyntiavustajalautakunnan jäsenten vastuuseen valvonta-asioissa.

6. Lupahakemuksen hylkäämistä tai luvan peruuttamista koskevan asian käsittely

6.1 Muutoksenhakuasian käsitteleminen kiireellisenä

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsoo aloitteessaan, että asioissa, joissa oikeudenkäyntiavustajalautakunta hylkää lupahakemuksen tai se päättää peruuttaa avustajan luvan, muutoksenhakuasian käsitteleminen eri oikeusasteissa olisi perusteltua säätää kiireelliseksi.

Voimassa olevan lupalakimieslain 13 §:n 8 momentin mukaan oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi määrätä luvan peruuttamista koskeva päätös noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa aloitteessaan, että edellä mainittu säännös tulee kuitenkin sovellettavaksi varsin harvoin vain selvissä ja poikkeuksellisen moitittavissa tapauksissa, kysymyshän on henkilön oikeudesta harjoittaa ammattiaan. Edelleen oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa, että kysymys on myös kuluttajien oikeusturvasta.

Elinkeinolupia koskevissa asioissa valitetaan tavanomaisesti hallinto-oikeuteen esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994 vp) 39 §:n ja taksiliikennelain (217/2007 vp) 27 §:n mukaisesti. Edellä mainittuja asioita ei ole säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä.

Myöskään asianajajaa koskevasta Asianajajayhdistyksen hallituksen tai valvontalautakunnan tekemästä ratkaisusta tehtyä valitusta ei ole säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä Helsingin hovioikeudessa (asianajajalain 10 §).

Ei ole erityisiä syitä sille, miksi lupalakimiesten elinkeinolupaa koskevat valitusasiat tulisi säätää kiireellisiksi muista vastaavista valitusasioista poiketen. Ei ole myöskään nähtävissä perusteita sille, että lupalakimiehien osalta sääntely tältä osin eroaisi asianajajia koskevasta sääntelystä.

Kuluttajan näkökulmasta voitaisiin arvioida riittäväksi, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on mahdollista määrätä päätös noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta (lupalakimieslain 13 §:n 8 mom.). Vastaavasti esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta tiettyjä päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta (terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain, 39 §).

6.2 Luvan peruuttaminen ennen lainvoimaista tuomiota

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta esittää lisäkirjelmässään arvioitavaksi mahdollisuutta **peruuttaa lupa määräaikaaisesti** vastaavasti kuten virantoimituksesta pidettäessä. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toteaa, että luvan peruuttaminen on mahdollista tällä hetkellä ainoastaan toistaiseksi.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsoo, että määräaikaista peruuttamista voitaisiin käyttää esimerkiksi tilanteessa, jossa lupalakimies on tuomittu törkeästä talousrikoksesta rangaistukseen, mutta tuomio ei ole saanut lainvoimaa. Lupa voitaisiin peruuttaa esimerkiksi käräjäoikeuden tuomion perusteella siihen saakka, kunnes rikosasia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämän jälkeen lupaedellytykset arvioitaisiin uudelleen.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta selvittää lisäkirjelmässään, että tällä hetkellä oikeudenkäyntiavustajalautakunta odottaa, että tuomio saa lainvoiman ennen kuin ryhtyy sen perusteella toimiin luvan peruuttamiseksi. Käytännössä on havaittu, että lupalakimies pystyy viivyttämään asian käsittelyä oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa vuosilla, mikäli hän käyttää kaikki rikosasian valitustiet loppuun. Viivästyksellä on merkittävä vaikutus asiakkaiden oikeusturvaan ja myös oikeudenhoidon uskottavuuteen.

Elinkeinoluvan peruuttamisesta säädetään muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 27 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentissa edellytetään lainvoimaista (vankeusrangaistus)tuomiota rikoksesta, jonka terveydenhuollon ammattihenkilö on tehnyt ammattitoiminnassaan. Pykälän 4 momentissa puolestaan säädetään mahdollisuudesta kieltää harjoittamasta ammattia tai peruuttaa lupa ennen kuin päätös vankeusrangaistuksesta taikka viralta panosta tai virantoimituksesta erottamisesta on saanut lainvoiman. Kyseisen lain esitöissä (HE 33/1994 vp s. 36) ei ole käsitelty säännöksen mahdollisia soveltamistilanteita.

Lupalakimiehien elinkeinoluvan peruuttamiselle ennen tuomioin lainvoimaisuutta ei voida nähdä olevan yhtä painavia perusteita kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta. Lisäksi oikeudenkäyntiavustajalautakunnan nykyinen menettely vastaa vallitsevaa käytäntöä Asianajajaliiton jäsenyydestä päätettäessä. Ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena, että lupalakimiehiä ja asianajajia koskeva menettely eroaisivat tältä osin toisistaan. Voidaan myös todeta, että lupalakimiehen oikeusturvan kannalta on perusteltua edellyttää tuomion lainvoimaisuutta.

7. Avustajien palkkioriidat

Lupalakimieslain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti lupalakimiehen tulee hoitaa saamansa tehtävät huolellisesti, täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta. Mainitun velvollisuuden noudattamista voidaan arvioida valvonta-asiassa, mutta luvan saaneen oikeudenkäyntiasiamiehen palkkiota ei voida saattaa valvontalautakunnan käsittelyyn palkkioriiita-asiana vastaavasti kuin asianajajien kohdalla. Käytännössä palkkiota koskeva erimielisyys täytyy viedä joko riita-asiana käräjäoikeuden käsiteltäväksi, mikä merkitsee oikeudenkäyntikulturiskiä, tai kuluttaja-asiana kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. OKA toteaa, että tämä on luvan saaneen oikeudenkäyntiasiamiehen asiakkaan kannalta selkeä puute. Se, että lupalakimiesten palkkioita koskevia erimielisyyksiä ei voida saattaa vireille palkkioriiita-asiana, näyttäisi OKA:n saamien yhteydenottojen perusteella tulevan asiakkaille yllätyksenä.

OKA katsoo, että on aiheellista harkita, **tulisiko lupalakimiehien palkkioita koskevia asioita olla mahdollista käsitellä valvontalautakunnassa vastaavasti kuin asianajajien palkkioita.**

Asianajajista annettu laki (496/1958)

7 e §

Palkkioriiita-asia tulee vireille, kun asianajajan päämiehen tai muun asiakkaan kirjallinen hakemus saapuu valvontalautakunnalle. Jos hakemus on niin puutteellinen, ettei asiaa voida sen perusteella ottaa ratkaistavaksi, hakijaa on määrääjassa kehotettava korjaamaan puute. Hakijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin hakemus on

puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää hakemuksen ottamatta käsiteltäväksi, jos hakija ei noudata samaansa täydennyskehotusta.

Palkkioriita-asioissa menettelyn asianosaisina ovat asianajaja ja se yhtiö, jonka lukuun hän on toiminut, ja hakija. Asianajajalle ja sille yhtiölle, jonka lukuun hän on toiminut, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Hakijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan ja yhtiön antaman vastauksen johdosta.

Palkkioriita-asia käsitellään valvontalautakunnan jaostossa, ja menettely on kirjallinen. Jaosto voi järjestää suullisen käsittelyn, johon asianosaiset on kutsuttava.

Suosituksia ei anneta, jos hakijan oikeus vaatia palkkion alentamista on lain mukaan vanhentunut.

Suositus ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia.

7 f §

Jos sama palkkioriita on vireillä tuomioistuimessa ja valvontalautakunnassa ja asianajajan asiakas ilmoittaa tästä tuomioistuimelle ennen vastaamistaan pääasiaan, on asian käsittely tuomioistuimessa keskeytettävä, kunnes lautakunnan suositus on annettu.

Asianajajalain 7 e ja 7 f §:ssä tarkoitettua palkkioriita-asian käsittelyä valvontalautakunnassa ei olisi mahdollista ulottaa sellaisenaan lupalakimiehiin (HE 318/2010 vp s. 20). Menettely ei esimerkiksi suoraan soveltuisi muualla kuin asianajotoimistossa työsuhteessa oleviin lakimiehiin. Asianajajan palkkioperusteista on määräyksiä niin Asianajajaliiton tapaohjeissa (kohta 5.12) kuin erillisessä asianajajien palkkio-ohjeessa.

Jos lähtökohtana pidetään voimassa olevaa lupalakimiesjärjestelmää, saatettaisiin joutua rajanvetoa tekemään sen suhteen, mitkä palkkiolaskun toimenpiteet kohdistuvat oikeudenkäyntiasiaan. Ei toisaalta voitane pitää johdonmukaisena, että valvontalautakuntaan voitaisiin saattaa palkkioriita-asiat lupalakimiehen kaikesta ammatillisesta toiminnasta eli myös sellaisesta toiminnasta, jota ei valvota.

Muutosesitys merkitsisi valvontalautakunnan työn lisääntymistä. Nykyinen lupalakimiesten valvontalautakunnalle suorittama valvontamaksu ei välttämättä olisi riittävä, mikäli se ryhtyisi käsittelemään myös lupalakimiehien palkkioriita-asioita.

Nykyistä mahdollisuutta saattaa palkkioriita kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi voitaneen pitää riittävänä. Niin kuluttajariitalautakunnan kuin valvontalautakunnan palkkioriidassa antamat ratkaisut ovat suosituksia.

8. Oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta

8.1 Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus

Voimassa olevan lupalakimieslain 25 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus valittaa lain 20 §:ssä tarkoitettua oikeudenkäyntiavustajalautakunnan luvan peruuttamista koskevasta päätöksestä Helsingin hovioikeuteen. OKA ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsovat ensinnäkin, että **OKA:n muutoksenhakuoikeus luvan peruuttamista koskevasta päätöksestä on tarpeeton silloin, kun lupalakimies hakee itse lupansa peruuttamista lupalakimieslain 20 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla.**

Toiseksi OKA esittää harkittavaksi, että OKA:lla yleisen edun edistäjänä ja lupalakimiehien ammatillisen toiminnan valvojana **tulisi olla oikeus hakea muutosta ainakin hovioikeuden ratkaisuun myöntää lupa hakijalle, jonka oikeudenkäyntiavustajalautakunta ei ole katsonut täyttävän luvan myöntämisen edellytyksiä.** Myös oikeudenkäyntiavustajalautakunta katsoo, että lakia tulisi tarkistaa tältä osin.

OKA toteaa, että laista puuttuu säännös OKA:n oikeudesta valittaa luvan myöntämistä koskevasta päätöksestä. OKA katsoo, että järjestelmän tasapainon vuoksi olisi perusteltua, että tuomioistuin voisi arvioida paitsi kielteisen, myös myönteisen lupapäätöksen lainmukaisuutta.

Korkein oikeus on 16.12.2016 antamassaan päätöksessä (KKO:VL:2015-15) katsonut, ettei OKA:lla ole tällaisessa tilanteessa muutoksenhakuoikeutta. Korkein oikeus on todennut myös, että lupalakimieslain tavoitteena on ollut asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiavustajien työn laatutasoa nostamalla (HE 318/210 vp s. 1 ja 15–16) ja että näiden näkökohtien pohjalta laissa säädetty muutoksenhakujärjestelmä voitaisiin arvioida puutteelliseksi siinä mielessä, että luvan myöntämiseen johtanutta harkintaa ei ole mahdollista saattaa säännönmukaisen muutoksenhaun kautta tuomioistuinkontrollin piiriin.

Voimassa oleva lupalakimieslain sääntely OKA:n muutoksenhakuoikeudesta vastaa pitkälti asianajajalain sääntelyä. Lupalakimieslain 25 §:n mukaan OKA:lla on oikeus valittaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan luvan peruuttamista koskevasta päätöksestä sekä valvonta-asiassa annetusta valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen. Vastaavasti asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan OKA:lla on oikeus valittaa valvontalautakunnan kurinpidollista seuraamusta koskevasta päätöksestä sekä hallituksen erottamista ja/tai asianajajaluettelosta poistamista koskevasta päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

OKA:lla ei ole ehdotettua muutoksenhakuoikeutta asianajajiin nähden. Kyse on kuitenkin asiallisesti erilaisista päätöksistä. Lakimiehiä koskevassa ratkaisussa on kyse lupalakimiesjärjestelmän edellyttämän elinkeinoluvan myöntämisestä ja asianajajien osalta kyse on Asianajajaliiton jäseneksi hyväksymisestä. Voidaan kuitenkin katsoa, että elinkeinoluvan myöntämistä koskevassa asiassa on OKA:n muutoksenhakuoikeudelle painavimmat perusteet.

Ottaen huomioon lupalakimieslain tavoitteet asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantamisesta voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena OKA:n muutoksenhakuoikeuden laajentamista siten, että OKA:lla olisi muutoksenhakuoikeus ainakin hovioikeuden ratkaisuun luvan myöntämisestä. Samalla tulisi arvioida, pitäisikö OKA:lla olla mahdollisuus saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi myös oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisu luvan myöntämisestä. OKA:n muutoksenhakuoikeus lupalakimieslain 20 §:n 1 momentin 1 kohdan tilanteissa, joissa lupalakimies itse hakee lupansa peruuttamista, voitaisiin poistaa tarpeettomana.

8.2 Oikeuskanslerin oikeus vaatia toimenpiteitä

Lisäkirjelmässä apulaisoikeuskansleri katsoo, että **oikeuskanslerilla tulisi olla oikeus vaatia oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin lupalakimiestä kohtaan** (luvan peruuttaminen), jos hän katsoo, ettei henkilö täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Vastaavasta aloiteoikeudesta on säädetty asianajajalain 6 §:n 3 momentissa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 1 §:n 2 momentin mukaan OKA valvoo asianajajien ja lupalakimiehien toimintaa niin kuin asianajajalaissa ja lupalakimieslaissa säädetään.

Voimassa olevan lupalakimieslain 10 §:n mukaisesti oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 14 §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että lupalakimies laiminlyö velvollisuutensa. Oikeudenkäyntiavustaja on velvollinen antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen tälle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Lupalakimieslain 10 §:ää koskevissa esitöissä (HE 318/2010 vp s. 33) on sen selvitetty vastaavan asianajajalain 6 §:n 3 momentin ensimmäistä ja kolmatta virkettä. Viittaamatta on jätetty momentin toiseen virkkeeseen, jonka sisältöä nyt esitetään lisättäväksi lupalakimiehiä koskevaan sääntelyyn.

Kyseisen asianajajalain 6 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan valvontalautakunnalle tehtävien ilmoitusten lisäksi OKA:lla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana.

Kun otetaan huomioon OKA:n asema yleisen edun edistäjänä ja lupalakimiehien ammatillisen toiminnan valvojana, lakia voisi olla syytä täydentää siten, että OKA:lla olisi oikeus vaatia oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin lupalakimiestä kohtaan.

9 Julkisen oikeudenkäyntiavustajaluettelon sisältö ja muoto

Lupalakimieslain 23 §:n mukaan tieto lupalakimiehen nimestä ja luvan myöntämisen päivämäärästä merkitään oikeudenkäyntiavustajalautakunnan pitämään julkiseen luetteloon (oikeudenkäyntiavustajaluettelo). Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on poistettava lupalakimiestä koskevat tiedot oikeudenkäyntiavustajaluettelosta, kun hänen lupansa on peruutettu lainvoiman saaneella päätöksellä tai hänen lupansa on rauennut 21 §:n nojalla. Tarkempia säännöksiä oikeudenkäyntiavustajaluettelosta ja sen pitämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on vuonna 2012 pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa oikeudenkäyntiavustajaluettelon julkaisemisen muodosta sekä siitä, voitaisiinko oikeudenkäyntiavustajaluetteloon lisätä henkilön tarkemmaksi yksilöimiseksi tieto lupalakimiehen kotipaikasta, vaikka lainsäädäntö ei sitä edellytäkään. Tietosuojavaltuutettu esitti lausunnossaan 10.10.2012 näkemyksensä, että julkinen luettelo viittaa ennen kaikkea oikeuteen saada pyydettäessä tietoja kyseisestä luettelosta ja että oikeudenkäyntiavustajaluettelo tulisi käytännössä toteuttaa vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskeva JulkiTerhikki -tietokanta. Tietokannasta voi hakea sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön ammattioikeutta koskevia tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekistereiden julkisesta tietopalvelusta. Tietoja voi hakea joko henkilön etu- ja sukunimellä tai rekisteröintinumerolla. Nimellä haettaessa sekä sukunimi että etunimi ovat pakollisia tietoja.

Oikeudenkäyntiavustajaluettelo löytyy tällä hetkellä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan internet-sivuilta, ja se on toteutettu siten, että kunkin lupalakimiehen tiedot saa ainoastaan yksilöidyn nimihaun perusteella. Edellä mainittujen tietojen lisäksi luettelossa julkaistaan lupalakimiehen paikkakunta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on esittänyt harkittavaksi, **tulisiko lautakunnan internet-sivuilla julkaista julkinen, aakkosellinen luettelo kaikista lupalakimiehistä ja tulisiko mainittua lain 23 §:ää muuttaa niin, että julkisessa luettelossa voitaisiin julkaista myös lupalakimiehien yhteystietoja.**

Tällä hetkellä luettelo palvelee lähinnä sen tarkastamisessa, onko tietyllä lakimiehellä lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen. Hakuehtona toimii haettavan henkilön suku- ja etunimi täydellisenä. Luettelo ei siten mahdollista esimerkiksi hakua pelkällä sukunimellä tai paikkakuntakohtaista hakua. Taustalla on ollut ajatus siitä, että näin luettelo voi olla esimerkiksi internetissä ilman, että tästä kuitenkaan aiheutuu ongelmia henkilötietolainsäädännön suhteen. Esimerkiksi kotipaikka-, osoite- ja puhelinnumerotietojen edellyttäminen saattaisi johtaa siihen, että lupalakimies voisi joutua ilmoittamaan oman henkilökohtaisen osoitteensa ja/tai puhelinnumeronsa laitettavaksi avoimeen internetiin. Toisaalta on katsottu, että esimerkiksi oikeusapua tarvitsevalta ei puutu mahdollisuuksia saada lupalakimiehistä myös kattavampaa informaatiota. Luvan myöntämispäivä mahdollistaa samanimisten lupalakimiehien yksilöinnin ja tämän perusteella esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajaa koskevien tarkempien tietojen hakemisen oikeudenkäyntiavustajalautakunnasta. Lupalakimiehiin kohdistuneista valvonta-asioista saa puolestaan tiedon valvontalautakunnan pitämästä julkisesta päiväkirjasta ja julkisista ratkaisuselosteista.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta ja henkilötietolain 9 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Vaikka rekisterin tietosisällöstä on säädetty lain tasolla, voidaan henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisia henkilötietoja käsitellä, jos se on asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta, eikä tämän tarpeellisen tiedon käsitteleminen sinänsä laajenna laissa määritellyn rekisterin tietosisältöä.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka toi tarkastuskertomuksessaan 4.6.2015 esiin, että koska kyse on oikeusministeriön sivuista, riskinä voi olla, että kaikkien oikeudenkäynneissä toimimaan oikeutettujen oikeudenkäyntiavustajien ajatellaan olevan luettelossa, vaikka myös Asianajajaliiton internet-sivuilla on oma luettelonsa. Lisäksi hän totesi, että viranomaisen tehtävä ei ole mainostaa yksityisen toimijan palveluita.

Edellä mainittu huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että luettelo ei nyky muodossaan auta avustajan löytämisessä eikä siten palvele kansalaisia tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tietoa lupalakimiehistä on saatavilla myös muualta kuin oikeudenkäyntiavustajalautakunnan internet-sivuilta. Lupalakimiesten yhdistyksen ylläpitämällä jäsensivuilla osoitteessa www.alaki.fi on luettelo yhdistykseen kuuluvista palveluja tarjoavista lakiasiaintoimistoista paikkakunnittain jaoteltuna. Lisäksi sivustolta www.lupalakimies.fi voi hakea lupalakimiestä. lupalakimies.fi on riippumaton palveluhakemisto. Palveluhakemistosta löytyy tällä hetkellä Uudenmaan alueella toimivia avustajia. Edellä mainitut luettelot eivät kuitenkaan sisällä kaikkia lupalakimiehiä.

Sekä tuomioistuinten että oikeudenkäyntiavustajapalveluja tarvitsevien asiakkaiden kannalta on tärkeää, että tieto siitä, kenellä on voimassa oleva lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, on helposti saatavilla. Luettelon tulisi myös kattaa kaikki lupalakimiehet. Nyky muodossaan oikeudenkäyntiavustajaluettelosta voi ainoastaan tarkistaa tietyn avustajan luvan voimassaolon. Tästä syystä lautakunnan internet-sivuilla julkaistavaan luetteloon tulisi lisätä hakukriteeriksi paikkakunta. Lisäksi

tulisi mahdollistaa aakkosellisen luettelon haku kokonaisuudessaan ilman hakukriteerejä. Näillä muutoksilla avustajaa hakevan henkilön olisi helppo tarkastaa ja löytää omalla paikkakunnallaan palveluja tarjoavat lupalakimiehet. Yhteystietoja ei kuitenkaan tulisi lisätä luetteloon. Näin ensinnäkin siitä syystä, että kaikki lupalakimiehet eivät halua yhteystietojaan julkaistavan, jolloin lupa tietojen julkaisemiseen tulisi saada jokaiselta erikseen, ja toiseksi koska oikeudenkäyntiavustajalautakunnan resurssien ei voida katsoa riittävän yhteystietojen ajan tasalla pitämiseen.

Edellä mainitut muutokset eivät edellyttäisi muutosta lupalakimieslain 23 §:ään. Muutokset eivät myöskään laajentaisi rekisterin tietosisältöä eivätkä siten rikkoisi henkilötietolakia.

Väärinkäsitysten välttämiseksi samalla internet-sivulla kerrotaisiin, että kaikki oikeudenkäynneissä toimimaan oikeutetut avustajat eivät ole luettelossa vaan käytettävissä ovat myös asianajajien ja julkisten oikeusavustajien tarjoamat palvelut. Sivulle olisi mahdollista tuoda suorat linkitykset muita palveluntarjoajia koskeville sivustoille.

10 Valvontamaksun kirjanpidollinen tilitystapa

Lupalakimieslain 24 §:n 2 momentin mukaan lupalakimiehen on suoritettava valvontamaksu. Valvontamaksu on suoritettava siltä vuodelta, jona oikeudenkäyntiavustajalle myönnetään tässä laissa tarkoitettu lupa, sekä lisäksi jokaiselta kalenterivuodelta, jonka alkaessa hänen lupansa on voimassa. Valvontamaksun suuruus on 360 euroa (1.1.2018 alkaen) ja sen perii oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta suorittaa vuosittain asianajajayhdistykselle 2/3 maksetuista valvontamaksuista, millä summalla katetaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Asianajajayhdistykselle tilitettävän määrän laskeminen on hoidettu oikeusministeriön talousyksikössä, joka on laatinut asiasta tilitysraportin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta tuo esiin lisäkirjelmässään, että käytännössä on havaittu, että tilitettävä määrä on selvitettävissä vain useiden laskutoimitusten jälkeen ja niiden oikeellisuutta ei voida lautakunnassa tarkistaa tai se on erittäin hankalaa. Tämä johtuu siitä, että valtionhallinnon yhteinen Kieku-tietojärjestelmä ei toimi tältä osin maksuperusteisesti.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta saattaa lisäkirjelmässään arvioitavaksi, **tulisiko oikeudenkäyntiavustajalautakunnan asianajajayhdistykselle suorittamien valvontamaksujen osalta siirtyä laskutusperusteiseen tilitystapaan.** Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksen mukaan järjestelmän tuottaman laskelman tulisi olla selkeä, luotettava ja yksinkertaisella tavalla tarkastettava. Toisaalta harkinnassa tulee ottaa huomioon, että kaikkia laskutettuja valvontamaksuja ei välttämättä koskaan saada perityksi.

Mikäli ehdotetuin tavoin siirryttäisiin suoriteperusteiseen tilitystapaan, ongelmaksi voisi muodostua se, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta maksaisi 2/3 sellaisistakin suoritteista, joista ei välttämättä saada maksua perittyä. Tämä puolestaan saattaisi edellyttää, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi periä maksamattomat valvontamaksut takaisin asianajajayhdistykseltä. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa

tuloista tehtävällä vähennyksellä. Poistoja on euromääräisesti ollut vuosina 2013–2016 yhteensä 2 498 euroa.

Suoriteperusteisuuden etuna on, että tilitykset saadaan kirjanpitoon samalle vuodelle. Vaikka jonkun vuoden suoriteperusteinen tulo tuloutuisi vasta seuraavana vuonna, asianajajayhdistykselle maksettaisiin tästä valvontavuoden osuus.

Valtion kirjanpidossa vastikkeelliset tulot kirjataan yleensä suoriteperusteisesti, joten valvontamaksujen seuraaminen maksuperusteisesti ei ole tarkoituksenmukaista. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan asianajajayhdistykselle suoritettavien valvontamaksujen tilitystapaa voitaisiin sen vuoksi muuttaa siten, että tilitys tehtäisiin laskutettujen valvontamaksujen tulokertymän perusteella huomioiden tileistä poistot eli saamiset, joita ei ole saatu perittyä. Näin ollen säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että ”Suomen Asianajajaliitolle tilitetään 2/3 valvontamaksuista, joka sisältää suoriteperusteisesti kirjatut valvontamaksujen tuotot vähennettyinä tileistä poistoilla”.