HELSINGIN HOVIOIKEUS
PL 76, Radanrakentajantie 5
00521 Helsinki
Puhelin 010 3640 500, Fax 010 3640 512 (kirjaamo)
Sähköposti: helsinki.ho@oikeus.fi

LAUSUNTO
15.2.2010

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta, työryhmämietintö 2009:17.

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.12.2009 (OM 7/41/2008).

Pyydettynä lausuntona hovioikeus esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

1.1 Tavoitteet

Mietinnön mukaan esityksen päätavoitteena on oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutasoa nostamalla. Asianajon laatutason nostaminen on harkittu toteutettavaksi kolmella tavalla. Muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille perustettaisiin uusi lupajärjestelmä. Luvan myöntäminen edellyttäisi mm. riittävää perehtyneisyyttä oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtäviin. Toiseksi, kaikki oikeudenkäyntiavustajat saatettaisiin ammattieettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin. Kolmanneksi, velvollisuuksien vastaisesti toimivan avustajan toiminta voitaisiin karkeimmissa tapauksissa päättää.

Mietinnössä keskeisinä reunaehtoina uudistuksille on pidetty erityisesti elinkeinovapauden ja kilpailun turvaamista sekä esityksen tavoitteen toteuttamista suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Huomiota on kiinnitetty myös julkisen vallan käyttöä koskeviin rajoituksiin.

1.2 Hovioikeuden yleinen arvio tavoitteista

Hovioikeus pitää mietinnön tavoitteita kannatettavina ja tavoittelemisenarvoisina.

Ammattitaitoinen asianajo edistää oikeudenkäynnin toimivuutta ja tehokkuutta. Avustajien toiminnan laadulla on keskeinen merkitys myös asianosaisten oikeusturvan takaamisen näkökulmasta. Tämä tulee korostetusti esille muutoksenhakutuomioistuimessa.

1.3 Aikaisemmat mietinnöt ja lausunnot

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä 2003:3 on muun ohella esitetty keinoja oikeudenkäyntiasiamies- ja avustajajärjestelmän kehittämiseksi. Mietinnössä on esitetty avustajien kelpoisuusvaatimusten tiukentamista ja ehdotettu mm. lupajärjestelmän perustamista.

Hovioikeus on 14.5.2004 antanut lausunnon mietinnöstä. Hovioikeus on lausunnossaan hyväksynyt komitean kannanoton oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan lupajärjestelmän osalta. Hovioikeus ei kuitenkaan ole ottanut kantaa toteutettavaan lupajärjestelmään. Lausunnossa on suhtauduttu varauksella ehdotuksiin lisätä tuomioistuinten osuutta oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvonnassa. Huomiota on kiinnitetty etenkin tuomioistuimen rooliin ja tuomarille asetetun puolueettomuuden mahdolliseen vaarantumiseen.

2. Hovioikeuden kannanotot keskeisistä ehdotuksista

2.1 Yleistä

Mietinnössä on kiinnitetty huomiota oikeudenkäynneissä käsiteltävien asioiden monimutkaistumiseen, mikä osaltaan on johtanut avustajan käytön tarpeen lisääntymiseen. Suomalaiseen oikeudenkäyntiperinteeseen nojautuen mietinnössä todetaan kuitenkin, että perusteita avustajapakkoon siirtymiseen ei ole. Tietyissä erityistilanteissa tuomioistuimen on jo nykyisin viran puolesta määrättävä asianosaiselle avustaja.

Hovioikeus yhtyy mietinnön kannanottoihin avustajapakon käyttöönoton osalta ja katsoo, kuten työryhmä, että lähtökohtana voitaisiin edelleen pitää sitä, että asianosaisella on oikeus ajaa asiaansa itse ja että tarvetta laajentaa avustajan määräämistä viran puolesta ei ole.

Tässä lausunnossa keskeisiä ehdotuksia tarkastellaan lähinnä hovioikeuden näkökulmasta. Otsikoinnissa on noudatettu mietinnön mukaista otsikointia.

2.2 Tuomioistuinten suorittaman valvonnan tehostaminen

Nykyisen lainsäädännön perusteella tuomioistuinten suorittama valvonta on rajoittunut oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n mukaiseen avustajaksi ilmoittautuvan henkilön kelpoisuusvalvontaan, saman luvun 10 a §:n mukaiseen tuomioistuinkohtaisen esiintymiskiellon asettamiseen sekä yleiseen istuntojärjestyksen noudattamisen valvontaan. Käytännössä tuomioistuimet ovat puuttuneet avustajien toimintaan erittäin harvoin.

Mietinnössä esitetään, että tuomioistuinten harjoittamaa valvontaa tulisi jonkin verran terävöittää. Riittävän valvonnan toteutumiseksi käytännössä hovioikeus kannattaa ehdotusta tuomioistuinten puuttumiskynnyksen madaltamisesta. Ehdotetun kaltaisen havaituista epäkohdista ilmoittamiseen perustuvan menettelyn ei voida katsoa olevan ristiriidassa tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan rooliin nähden eikä menettelyn voida olettaa olennaisesti lisäävän tuomioistuinten työmäärää nykyisestä. Hovioikeus pitää kannatettavana, että ilmoitusmahdollisuudesta säädetään lailla.

2.3 Oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävän luvanvaraistaminen

Hovioikeuden näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, pyritäänkö avustajien työn laadun parantamiseen nk. asianajajamonopolin vai erillisen lupajärjestelmän kautta. Keskeistä on, että kelpoisuusvaatimuksia avustajana toimimiselle tiukennetaan ja kaikki avustajat saatetaan kattavan ja tehokkaan valvonnan piiriin. Asianajajamonopoli olisi esitettyyn lupajärjestelmään verrattuna sinänsä yksinkertainen ja selkeä. Kaksinkertaisen järjestelmän luominen asianajajien ja julkisten oikeusavustajien määrään verrattuna suhteellisen pienen asiamiesten joukon erityisten etujen turvaamiseksi vaikuttaa raskaalta etenkin kun otetaan huomioon, että useimmissa Euroopan maissa vain asianajajilla on oikeus toimia oikeudenkäyntiasiamiehinä.

2.4 Luvanvaraisuuden laajuus

Hovioikeus hyväksyy mietinnön kannanotot luvanvaraisuuden laajuudesta. Avustajan vaihtumisesta muutoksenhaun yhteydessä aiheutuisi päämiehelle vaivaa ja mahdollisia lisäkustannuksia. Hovioikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitetyt kelpoisuusehdot luvan myöntämiselle ovat varsin matalat eikä luvan saaminen sinänsä välttämättä riitä takaamaan avustajan ammattitaitoa muutoksenhakuprosessin yhteydessä.

Mietinnön tavoitteisiin nähden on perusteltua, että sukulaisuuteen perustuva oikeus toimia oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä ehdotetaan poistettavaksi. Mietinnössä mainituilla perusteilla asianosaiseen työ- tai virkasuhteessa olevien oikeudenkäyntiavustajien- tai asiamiesten jättäminen lupajärjestelmän ulkopuolelle on niin ikään kannatettavaa. Tällaisten henkilöiden toiminta ei perustu asiakassuhteeseen, ja tältä osin ehdotus vastaa mietinnön lähtökohtaa siitä, että asianosaisella edelleen olisi oikeus ajaa asiaansa itse.

2.5 Luvan myöntämisen edellytykset

Alalle pääsyn tarpeettoman rajoittamisen estämiseksi mietinnössä esitetään, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät varsin helposti. Ehdotetussa muodossa edellytykset vastaavat pitkälti nykyisin voimassaolevia oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille asetettuja kelpoisuusvaatimuksia. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä esitetyt kelpoisuusvaatimukset olivat huomattavasti tiukemmat. Kehittämiskomitea esitti muun ohella, että lupa myönnettäisiin erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen hyväksyttävän suorittamisen perusteella eikä pelkän asianajajatutkinnon suorittaminen olisi riittävää.

Hovioikeus katsoo, että luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen työryhmän ehdottamalla tavalla helposti ei välttämättä riittävästi edistäisi mietinnön tavoitteita asianajon laatutason nostamisesta. Mietinnössä perusteeksi on esitetty alalle pääsyn tarpeettoman rajoittamisen estäminen. Hovioikeus katsoo, että asianajon laatutason nostamiseksi ja jälkivalvonnan tarpeen mahdolliseksi vähentämiseksi luvan myöntämisen edellytyksiä tulisi tiukentaa ehdotetusta.

2.6 Luvan myöntäjä

Mikäli ehdotettuun lupajärjestelmään päädytään, mietinnössä mainituista syistä hovioikeus kannattaa ehdotusta riippumattoman lautakunnan perustamisesta. Lautakunnan ehdotettu kokoonpano on perusteltu. Käytännön toimivuuden varmistamiseksi ja mahdollisten väärinkäytöstilanteiden poissulkemiseksi hovioikeus pitää tärkeänä, että luetteloa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista päivitetään säännöllisesti ja luettelo on helposti tuomioistuimen käytettävissä.

Helsingin hovioikeus käsittelee jo nykyisin asianajajalain mukaisia muutoksenhakemuksia. Sen vuoksi on johdonmukaista, että Helsingin hovioikeus on muutoksenhakuasteena myös ehdotettavan oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisuja koskevissa asioissa. Mikäli luvan myöntämisen edellytykset ehdotetuin tavoin täyttyisivät varsin helposti, mahdolliset muutoksenhakemukset tulisivat oletettavasti painottumaan luvan peruuttamistilanteisiin. Muutoksenhakemusten käsittely tuskin lisäisi hovioikeuden käsityksen mukaan sen työmäärää merkittävästi.

2.7 Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan velvollisuudet

Kuten mietinnössä todetaan, ongelmallista on, että voimassa olevien säännöksien nojalla oikeudenkäyntiavustaja on tietyissä tilanteissa velvollinen noudattamaan hyvää

asianajotapaa, jonka sisältöä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty. Hovioikeus kannattaa ehdotusta siitä, että kaikki oikeudenkäyntiavustajina toimivat henkilöt velvoitetaan noudattamaan lähtökohtaisesti samoja yksilöityjä ammattieettisiä sääntöjä. Mietinnössä todetuilla perusteilla on kannatettavaa, että noudatettaviksi ehdotetaan Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita. Koska nämä tapaohjeet eivät kuitenkaan kaikilta osin soveltuisi luvan saaneisiin avustajiin, muun muassa luvan saaneiden avustajien menettelyn valvonnan kannalta on tärkeää, että luvan saanutta avustajaa velvoittavista ohjeista säädetään selkeästi.

Kuten mietinnössä todetaan, merkittävä osa Asianajajaliitolle tehdyistä kanteluista on kohdistunut kuolinpesän selvittämiseen tai jakamiseen. Muun muassa tähän nähden luvan saaneen avustajan olisi noudatettava hyvää asianajajatapaa myös tuomioistuimen määräyksen perusteella saamassaan tehtävässä.

2.8 Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan valvonta

Esityksen päätavoitteena on edellä mainituin tavoin oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien laatutasoa nostamalla. Hovioikeuden käsityksen mukaan tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaista ei niinkään ole valvonnan toteuttamismuoto vaan ennen kaikkea suoritettavan valvonnan kattavuus ja tehokkuus käytännössä. Tätä tavoitetta silmällä pitäen keskeistä on, että mietinnön ehdotusten perusteella kaikkien oikeudenkäyntiasiamiehinä tai -avustajina toimivien henkilöiden epäasiallinen toiminta voisi johtaa kurinpidollisiin seuraamuksiin ja karkeimmissa tapauksissa toiminta voitaisiin myös päättää. Toisaalta hovioikeus pitää tärkeänä, että toiminnan päättäminen näissä tapauksissa olisi ehdotuksen mukaisesti vain määräaikainen seuraamus ja tietyn määräajan kuluttua oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana toimiminen olisi mahdollista aloittaa uudelleen, mikäli lautakunta hakemuksesta myöntää siihen luvan. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta on luontevaa, että luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevassa asiassa myös valvontalautakunnan ratkaisuun haettaisiin muutosta Helsingin hovioikeudesta.

Mietinnössä esitetyn perusteella on kannatettavaa, että sama taho päättää luvan myöntämisestä ja peruuttamisesta. Luvan saaneiden avustajien saattaminen oikeuskanslerin valvonnan alaiseksi samoin kuin valvontalautakunnan kokoonpanon laajentaminen esitetyllä tavalla on niin ikään perusteltua.

2.9 Asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskeva erityissääntely

Hovioikeus kannattaa ehdotusta valtakirjan esittämisvelvollisuudesta vain tuomioistuimen niin määrätessä. Kuten mietinnössä todetaan, muutos helpottaisi asiointia tuomioistuimissa. Jo kaikkien avustajien saattaminen valvonnan piiriin on omiaan ehkäisemään mahdollisia väärinkäytöstilanteita, joten valtakirjan esittämisvelvollisuus nykyisin voimassa olevassa laajuudessa olisi pelkkä muodollisuus.

Kun mietinnössä ehdotetun perusteella luvan saamisen edellytykset täyttyisivät varsin helposti, hovioikeus katsoo olevan perusteltua, että tietyissä erityistilanteissa avustajalle asetetut kelpoisuusehdot säilyvät yleisiä kelpoisuusvaatimuksia tiukempina.

3. Hovioikeuden kannanotot yksityiskohtaisista perusteluista ja lakiehdotuksista

3.1 Yleistä

Mietinnön yksityiskohtaiset perustelut ja lakiehdotukset ovat helppolukuisia ja lakiteknisesti huolellisesti laadittuja, eikä hovioikeudella ole niiden osalta yleisesti ottaen huomautettavaa.

3.2 Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista

3.2.1 Luvan myöntämisen edellytykset (2 §)

Edellä kohdassa 2.5 todetuin tavoin hovioikeus katsoo, että luvan myöntämisen edellytyksiä tulisi tiukentaa ehdotetusta. Mietinnön tavoitteiden saavuttamiseksi luvan myöntämisen edellytyksenä tulisi käytännön työkokemuksen lisäksi olla asianajajatutkintoon rinnastettavan kokeen hyväksyttävä suorittaminen. Tämä edellyttää työryhmän toteamin tavoin asianajajatutkinnon kehittämistä siten, että se soveltuu myös tähän tarkoitukseen.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan, että perehtyneisyys voitaisiin saavuttaa lisäopintojen tai käytännön työkokemuksen kautta pykälän 2 momentissa tarkemmin säädetyin tavoin. Sanotun 2 momentin perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä lisäopinnoilla tarkoitetaan. Momentin 1 kohdassa puhutaan asianajajatutkinnon suorittamisesta ja momentin 2-4 kohdissa näyttäisi puolestaan olevan kysymys käytännön työkokemuksen kautta saavutetusta perehtyneisyydestä.

3.2.2 Luvan peruuttaminen (9 §)

Ehdotetun 9 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa luvan peruuttamistapauksissa uutta lupaa ei voida myöntää ennen kuin kolme vuotta on kulunut lainvoimaiseksi tulleen päätöksen antamisesta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 113 esitetään kuitenkin, että muutoksenhaulla olisi lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus luvan peruuntumiseen. Tältä osin luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja asianajajia koskevat säännökset poikkeaisivat toisistaan asianajajan erottamisen astuessa voimaan välittömästi. Eroa lieventää ehdotetun 9 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan lautakunta voi määrätä luvan peruuttamista koskevan päätöksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Hovioikeus pitää tärkeänä, että peruutettua lupaa ei voitaisi myöntää uudelleen ennen kuin lupa on myös tosiasiallisesti ollut peruutettuna ehdotetun kolmen vuoden ajan. Tämän vuoksi hovioikeus ehdottaa, että sanotun määräajan alkamisaika sidottaisiin peruuttamista koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tuloon niissä tilanteissa, joissa lautakunta ei ole ehdotetun 9 §:n 3 momentin mukaisesti määrännyt peruuttamista koskevaa päätöstä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Presidentti Mikko Könkkölä

Kansliapäällikkö Kristina Kahlas-Capodistrias

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet hovioikeudenneuvokset Tuomas Nurmi ja Teemu Paasikoski sekä sihteerinä viskaali Heli Melander.