

**ASIA**

Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunnan menettely

**KANTELU**

Kanteliija A on 28.6.2013 tehnyt oikeuskanslerille osoitetun kantelun, jossa arvostellaan Suomen Asianajajaliiton menettelyä. A arvostelee sitä, että hänen 19.4.2013 suorittamansa asianajajatutkinnon kirjallinen koe on hylätty kantelusta tarkemmin ilmenevin perustein. Kantelijan mukaan hänen oikaisuvaatimuksensa olisi eräiltä hylätyksi tulleilta osin tullut hyväksyä. Hän arvostelee myös sitä, ettei saanut kokeen tuloksista kirjallista päätöstä sekä sitä, ettei hänen oikaisuvaatimukseensa ole annettu päätöstä.

Kanteliija toivoo, että oikeuskansleri tekisi viranomaiselle esityksen virheen korjaamisesta ja kiinnittäisi myös viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin koskien mm. asianmukaisen päätöksen antamista.

**SELVITYS JA LAUSUNTO**

Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunta on antanut siltä pyydetyn selvityksen ja Suomen Asianajajaliitto lausunnon 30.9.2013. Suomen Asianajajaliiton 30.9.2013 kirjeen mukaan kantelijalle on toimitettu tiedoksi selvitys ja lausunto lukuun ottamatta selvityksen liitettä 10, joka sisältää muidenkin kuin kantelijan oikaisupyyntöjen ratkaisuja. Näin ollen selvitystä ja lausuntoa ei enää toimiteta kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

## RATKAISU

### Oikeusohjeet

Asianajajista annetun lain (jäljempänä asianajajalaki) 3 §:n 1 momentin mukaan asianajajaksi voidaan hyväksyä 25 vuotta täyttänyt henkilö, joka:

- 1) on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa;
- 2) on suorittanut Suomessa oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon, taikka on suorittanut oikeustieteen tutkinnon muualla kuin Suomessa ja saanut ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) tai ulkomailla suoritettujen 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;
- 3) on saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin asianajajayhdistyksen säännöissä määrätään;
- 4) on suorittanut asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskevan tutkinnon (*asianajajatutkinto*); sekä
- 5) ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Asianajajalain 4 §:n mukaan jäsenet asianajajayhdistykseen hyväksyy yhdistyksen hallitus. Jos hakemus hylätään, on päätös perusteltava.

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen (oikeusministeriön päätös 2.10.2012/540 yleisen asianajajayhdistyksen sääntöjen vahvistamisesta) 5 §:n 1 momentin mukaan jäseneksi voidaan ottaa laissa ja näissä säännöissä määrätyt kelpoisuusehdot täyttävä henkilö. Pykälän 2 momentin mukaan jäseneksi pyrkivän tulee hoitaa tai ryhtyä hoitamaan asianajotehtäviä ammattimaisesti ja asua Euroopan talousalueen valtiossa, ellei hallitus myönnä lupaa poiketa asuinpaikkavaatimuksesta. Hänen on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeusteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Pykälän 3 momentin mukaan EU-asianajaja voidaan ottaa jäseneksi siitä huolimatta, että hän ei ole suorittanut tuomarinvirkaan Suomessa säädettyjä opinnäytteitä, saavuttanut 2 momentissa tarkoitettua käytännöllistä kokemusta ja taitoa taikka suorittanut asianajajatutkintoa, kun kolme vuotta on kulunut EU-luetteloon kirjoittautumisesta. Hänen tulee osoittaa harjoittaneensa Suomessa asianajajan tointa säännöllisesti vähintään sen ajan ja esittää hallituksen vaatima selvitys hoitamistaan toimeksiantoista ja toiminnastaan.

Sääntöjen 6 §:n 1 momentin mukaan jäsenyyttä on haettava liiton hallitukselle toimitettavalla kirjallisella hakemuksella, jossa hakijan on vakuutettava hyväksyvänsä nämä säännöt. Hakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että hakija täyttää asianajajista annetun lain 3§:ssä ja edellä 5 §:ssä mainitut ehdot.

Asianajajalain 3 §:n 5 momentin mukaan oikeusministeriö vahvistaa asianajajatutkinnon tutkintojärjestyksen.

Oikeusministeriön 21.6.2012 vahvistaman asianajajatutkinnon tutkintojärjestyksen (oikeusministeriön päätös OM 8/33/2012, jäljempänä tutkintojärjestys) 1 kohdan mukaan Suomen Asianajajaliiton 5 §:n 3 momentissa tarkoitetun tutkinnon järjestää Suomen Asianajajaliiton hallitus.

Tutkintojärjestyksen 2 kohdan mukaan asianajajatutkinto käsittää kolme osaa:

- 1 kirjallinen koe
- 2 asianajotoiminnan eettisiä ja käytännön kysymyksiä käsittelevä kaksipäiväinen koulutus tilaisuus (eettinen osa)
- 3 oikeudenkäyntitaitojen perusteita käsittelevä kaksipäiväinen koulutustilaisuus (oikeudenkäyntiosa), johon liittyy etukäteistehtäviä, jotka tulee suorittaa hyväksytysti

Tutkintojärjestyksen 3 kohdan mukaan asianajajatutkinnon toimittamista varten hallitus nimeää kalenterivuodeksi kerrallaan tutkintolautakunnan, johon kuuluu vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä, sekä määrää yhden jäsenistä lautakunnan puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Tutkintojärjestyksen 8 kohdan mukaan mahdollinen suorituksen hylkääminen tulee saattaa tutkintolautakunnan ratkaistavaksi.

Saman kohdan mukaan kirjallisessa kokeessa tai koulutustilaisuudessa hylätty voi tehdä tutkintolautakunnalle kirjallisen oikaisuvaatimuksen.

## Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Nyt esillä olevassa asiassa kysymys on Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunnan menettelystä. Tutkintolautakunta ei ole viranomainen, mutta sen nimeämistä koskee asianajajalain 3 §:n 5 momentin nojalla annettu oikeusministeriön päätös asianajajatutkinnon järjestämisestä. Eduskunnan lakivaliokunta on todennut (ks. LaVM 5/2004 vp), että asianajajayhdistyksen jäsenyydestä päättämistä voidaan yhdistyksen toiminnan kokonaisuus huomioon ottaen pitää perustuslain 124 §:ssä säädettyä hallintotehtävänä. Tämän vuoksi on asianajajalain 6 §:n 2 momentissa säädetty, että ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Julkisten hallintotehtävien on puolestaan katsottava sisältyvän julkisen tehtävän käsitteeseen. (ks. Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä 2008, s. 166). Oikeusministeriön asianajajalain 3 §:n 5 momentin nojalla vahvistaman tutkintojärjestyksen mukaan jäsenyydestä päättävä Suomen Asianajajaliiton hallitus ”järjestää” asianajajatutkinnon, mutta tutkinnon ”toimittaminen” kuuluu tutkintolautakunnalle. Koska asianajajatutkinnon suorittaminen on asianajajalain 3 §:n 1 momentin mukaisesti edellytys asianajajaliiton jäsenyydelle, myös tutkinnon, ml. kirjallinen koe, toimittaminen on siinä määrin osa jäsenyyssasian ratkaisemista, että kirjallisen kokeen ja oikaisuvaatimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tutkintojärjestyksen mukaan päättävän tutkintolautakunnan on katsottava hoitavan perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää. Näin ollen tutkintolautakunnan menettelyn valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivaltaan.

Myös se, että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 2 momentin 1 kohdan mukaisesti asianajajatutkinnon suorittamisella voi osoittaa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana toimimiseen tarvittavan luvan yhtenä edellytyksenä olevaa riittävää perehtyneisyyttä oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan tehtävään osoittaa, että tutkintolautakunnalla on tosiasiallisesti myös tämän luvan myöntämiseen liittyvä, yksilön oikeuksiin vaikuttava tehtävä. Tutkintolautakunnan toiminta ei nykyisin siten rajoitu vain Asianajajaliiton jäsenyyteen liittyvään menettelyyn.

Kantelija tarkoittanee vaatimuksellaan virheen korjaamista koskevan oikeuskanslerin esityksen tekemisestä viranomaiselle sitä, että oikeuskansleri arvioisi kantelijan oikaisuvaatimuksen uudelleen ja suosittaisi tutkintolautakunnalle kantelijan oikaisuvaatimuksen hyväksymistä. Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen. Oikeuskanslerilla ei siten ole toimivaltaa arvioida tutkintolautakunnan ratkaisun sisältöä ja tosiasiallisesti siten puuttua tutkintolautakunnalle kuuluvan ratkaisun tekemiseen.

Tutkin kantelun asianajajatutkinnon suorittajan oikeusturvan riittävyyttä ja tutkintolautakunnan menettelyn asianmukaisuutta koskevana asiana.

## Menettelystä tutkintolautakunnassa

Tutkintolautakunnan selvityksen mukaan kirjallisen kokeen tulos vahvistetaan lautakunnan kokouksessa. Tulokset ilmoitetaan Asianajajaliiton internet-sivuilla niiden kokelaiden osalta, jotka ovat antaneet siihen suostumuksen ilmoittautumisen yhteydessä. Muuten kokeen tuloksen ja pistemäärän on saanut tiedoksi tiedustelemalla sitä liiton toimistosta tai tutkintolautakunnan sihteereiltä. Tulosten julkistamisen jälkeen kokelaat ovat voineet tiedustella tutkintolautakunnalta kokeen tarkempia arvosteluperusteita ja koekysymysten pisteytystä, jolloin kokelaalle lähetetään kokelaan koevastaukset, johon on merkitty niistä annetut pisteet ja annetaan oikaisuvaatimusosoitus. Tutkintolautakunnan sihteeri ilmoittaa kokelaalle lautakunnan oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen yleensä sähköpostilla, jolla oikaisuvaatimuksetkin tavallisesti toimitetaan tutkintolautakunnalle. Lisäksi päätökset on merkitty tutkintolautakunnan pöytäkirjaan.

Myös nyt esillä olevassa tapauksessa kantelija on saanut tiedon kokeen tuloksesta puhelimitse tiedusteltuaan sitä. Kantelijalle on 11.6.2013 toimitettu sähköpostilla kopiot hänen vastauksiinsa, sihteerin koostama palautetaulukko sekä oikaisuvaatimusohjaus. Kantelijan sähköpostitse toimitettu oikaisuvaatimus on tutkintolautakunnan sihteerin esittelystä käsitelty tutkintolautakunnassa.

---

### OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---

kunnan sähköpostikokouksessa, joka on päätynyt 18.6.2013. Oikaisuvaatimukseen sisältyvät vaatimukset koetehtävien uudelleen arvostelusta on osittain hyväksytty, mutta kokeen läpikäynnin raja ei ylittynyt. Tutkintolautakunnan sihteeri on 25.6.2013 ilmoittanut tutkintolautakunnan päätöksen lopputuloksen kantelijalle sähköpostitse. Lisäksi kantelijalle on lähetetty 28.8.2013 tutkintolautakunnan kokouksesta 18.6.2013 pöytäkirjanote, jonka mukaan kantelijan koesuoritus on hylätty, ja näin ollen oikaisuvaatimus ei ole menestynyt. Tutkintolautakunnan sihteeri on vielä kantelijan 25.6.2013 tekemään tiedusteluun eräiden koetehtävien perusteluista vastannut sähköpostissaan 28.6.2013.

Tutkintolautakunta on selvityksessään todennut, ettei tutkintolautakunnan päätöksestä ole säädetty muutoksenhakuoikeutta. Tutkintolautakunnan mukaan tämä on vaikuttanut siihen, missä muodossa oikaisuvaatimukseen annettu päätös on ilmoitettu kokelaalle. Suomen Asianajajaliiton hallitus on lausunnossaan todennut, että päätösten lausunnossa kuvattua laajempaa perustelua ole pidetty asian kiireellisyys huomioon ottaen perusteltuna, koska oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta. Hallituksen lausunnon mukaan asianajatutkinnon toteuttamisessa on noudatettu vuodesta 1986 vakiintuneita käytäntöjä ja yliopistotenteissa oikeustieteen opiskelijoille tutuksi tullutta tapaa kokeen tulosten ilmoittamisesta.

Hallitus on lausunnossaan katsonut, että tutkintoon osallistuvien oikeusturva on huomioitu ja että heitä koskevat päätökset on tehty joutuisasti sekä hyvää palveluperiaatetta noudattaen.

## Asian arviointi

Asiassa on keskeisesti kysymys siitä, millaisessa muodossa ja mitä säännöksiä noudattaen tutkintolautakunnan on tullut antaa kantelijan koesuoritusta koskeva hylkäävä päätös ja kantelijan oikaisuvaatimusta koskeva päätös. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta kuuluvat perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Tämä säännös on hallintolain taustalla. Hallintolain säännösten noudattamisella toteutetaan perustuslaissa säädettyä oikeusturvaa, ja sen 7 luvussa säädetään asian ratkaisusta. Lukuun sisältyvät mm. päätöksen muotoa, sisältöä sekä perustelemista koskevat säännökset, samoin kuin oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksia koskevat säännökset.

On todettava, että tutkintojärjestyksessä tarkoitettu mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemiseen tutkintolautakunnalle on omiaan luomaan vaikutelman siitä, että tarkoitus on ollut luoda viranomaistoiminnalle tyypillinen oikaisuvaatimusmenettely. Jäsenyyteen liittyvän päätöksen teon hallintopäätöksen luonteeseen viittaa myös se, että eduskunnan lakivaliokunta on edellä kuvatusti pitänyt Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä päättämistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jonka vuoksi asianajajalaissa on säädetty hallituksen jäsenen virkavastuusta. Hallintolain perusteluissa on myös todettu, että julkisilla yhdistyksillä, kuten Suomen Asianajajaliitolla on julkisia hallintotehtäviä, kuten kurinpito- tai valvontavaltaa taikka julkista valtaa erilaisissa lupa- ja suunnitelma-asioissa (ks. HE 72/2002 vp).

Toisaalta ei ole säädetty siitä, että jäsenyysasian käsittelemiseen (ylipäänsä) sovellettaisiin hallintolakia. Myöskään siitä, että hallintolaki, ml. 7a luvussa säädetty oikaisuvaatimusmenettely, soveltuisi asianajatutkintosuorituksen käsittelyyn, ei ole säädetty. Mahdollisuudesta muutoksenhakuun asianajatutkintoa koskevan päätöksen tai siihen liittyvään oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen osalta ei ole asianajajalaissa säädetty, kuten ei myöskään valituskiellosta.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Toisin on laita Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan osalta. Asianajajalain 7 j §:n 2 momentin mukaan siltä osin kuin laissa ei toisin säädetä, valvonta- ja palkkioriiita-asian käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontayksikössä sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään. Valvonta-asian (aikaisemmin kurinpitoasian) käsittelyä on pidetty julkisen vallan käyttämisenä (ks. HE 30/1998 vp). Valvonta-asoiden osalta on säädetty myös muutoksenhausta asianajajalain 10 §:n 2 momentissa.

Kantelun käsittelyn yhteydessä esiin tulleen perusteella voidaankin todeta, että voimassa olevan lainsäädännön puitteissa epäselväksi jää, missä määrin Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevan päätöksenteon eri vaiheiden, mukaan lukien asianajajatutkinnon tai siihen liittyvän oikaisuvaatimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättäminen, on katsottava olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja hallintotehtäviä ja missä määrin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kyseinen säännös ”edellyttää, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle huolehditaan säännöspäätöksellä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tässä toiminnassa. Keskeisenä on pidetty hallintomenettelyä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi” (ks. HE 72/2002 vp).

Vaikka hallintolakia sovelletaan lain 1 §:n 3 momentin mukaan julkisoikeudellisissa yhdistyksissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä eikä hallintolain soveltuminen siten edellytäkään erityistä säännöstä, hallintolain perusteluissa on todettu (ks. HE 72/2002 vp), että ”lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Lakiehdotuksen 3-11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen”. Kuten edellä on todettu, asianajajalaissa ei ole 7 j §:n 2 momenttia lukuun ottamatta säännöstä siitä, että hallintolaki tulisi sovellettavaksi.

Edellä esitettyyn sekä Suomen Asianajajaliiton lausunnossa ja tutkintolautakunnan selvityksessä esitettyyn nähden minulla ei ole aihetta epäillä, että tutkintolautakunta olisi toiminut kantelussa tarkoitettuna tapahtuma-aikana voimassa olleiden säännösten vastaisesti päättäessään kantelijan koesuorituksen ja oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä ilman muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Tutkintolautakunta on selvityksessään todennut, että asianajajatutkinnon kasvanut merkitys huomioon ottaen tulisi selvittää, tulisiko tutkintolautakunnan oikaisuvaatimuksesta antaman päätöksen osalta olla laissa säädetty valitusoikeus. Selvityksessä on tältä osin viitattu muun ohella siihen, että tutkinnon luonne on muuttunut ja tutkintoon osallistuvien määrä on kasvanut luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain eli niin sanotun lupalakimiesjärjestelmän vuoksi. Myös Suomen Asianajajaliiton hallitus on lausunnossaan todennut kiinnittäneensä huomiota siihen, ettei asianajajalakiin tai muuhun lakiin sisälly säännöksiä, jotka koskisivat valittamista tutkintolautakunnan päätöksestä.

Edellä esitetyn perusteella yhdyin siihen, mitä tutkintolautakunta selvityksessään on päätöksiinsä liittyvän valitusoikeuden puuttumisesta esittänyt.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä asian arviointia koskevassa jaksossa esittämäni näkökohdat lainsäädännön epäselvyydestä ja valitusoikeuden puuttumisesta tutkintolautakunnan päätösten osalta Suomen Asianajajaliiton hallitukselle ja tutkintolautakunnalle tiedoksi sekä oikeusministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE  
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi