



Oikeusministeriö

1/7

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 23.3.2018, 1/42/2017

Asia:

Arviomuistio luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeista

LAUSUNTO

Oikeusministeriö pyytää antamaan lausunnon luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeista tehdystä arviomuistiosta vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä esitettyihin kysymyksiin. Lausun kysymyksiin seuraavaa.

1. Luvan myöntämisen edellytykset

1.1. Perehtyneisyyttä koskeva edellytys

a) Perehtyneisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus

Oikeuskanslerin aloitteessa esitetyllä tavalla oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tulisi voida pyytää selvitystä hakijan työkokemuksesta ja arvioida tämän perehtyneisyyttä. Mahdollisuus arvioida hakijan perehtyneisyyttä edistäisi näkemykseni mukaan lupajärjestelmän tavoitetta oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutason nostamisesta eikä se juurikaan vaikeuttaisi alalle pääsyä. Yksittäistapauksissa luvan myöntäminen ammattitaidoltaan puutteelliselle hakijalle voi sen sijaan aiheuttaa paitsi vakavia oikeusturvaongelmia näiden asiakkaille, myös oikeudenkäyntien pitkittymistä ja kustannuksia.

Käytännössä luvan epääminen tulisi kyseeseen lähinnä sellaisissa yksittäistapauksissa, joissa hakija ei ole joko toiminut lainkaan tai pitkään aikaan oikeudenkäynteihin liittyvissä tehtävissä tai hakijan ammattitaidossa on havaittu vakavia puutteita.

- b) Perehtyneisyyden osoittaminen yliopistossa tehdyllä opintosuoritteella

-

1.2. Rehellisyyttä koskeva edellytys

- a) Rehellisyyttä koskevan edellytyksen harkinnanvaraisuus

Oikeuskanslerin aloitteen mukaisesti rikosprosessin poikkeuksellisen pitkä kesto tulisi voida ottaa lupaharkinnassa huomioon. Kannatan arviomuistion ehdotusta, jonka mukaan voimassa oleva säännös säilyisi pääsääntönä ja erityistapauksissa lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon rikoksesta kulunut poikkeuksellisen pitkä aika. Tämä vastaisi myös asianajajia koskevaa soveltamiskäytäntöä.

- b) Tuomioistuimen velvollisuus ilmoittaa rikostuomiosta

Syyttäjät on ohjeistettu valtakunnan syyttäjänviraston ohjeella (VSK:2015:1) ilmoittamaan oikeuskanslerille asianajajaa ja lupalakimiestä koskevasta syytteestä. Oikeuskanslerilla on asianajajalain 6 §:n 3 momentin mukaan oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerin ilmoitus asianajajia koskevasta rikostuomiosta käynnistää valvontamenettelyn valvontalautakunnassa. Koska vastaava säännös puuttuu luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettusta laista, oikeuskansleri voi lähinnä lähettää lupalakimiehiä koskevat rikostuomiot oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle tiedoksi. On huomattava, että asianajajat ovat valvonnanalaisia kaikessa toiminnassaan (24/7) ja asianajajien saamat rikostuomiot johtavat kurinpidollisiin seuraamuksiin (huomautus, varoitus tai erottaminen), kun lupalakimiehet ovat valvonnan piirissä vain rajoitetusti.

Mikäli tuomioistuimelle säädetään velvollisuus ilmoittaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jos lupalakimies tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, säännöksen tulisi olla selkeä siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi kaikkia rikostuomioita. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan harkittavaksi jäisi, onko tuomiolla merkitystä harkittaessa lupalakimiehen sopivuutta hoitaa tehtäviään. Jos ilmoitusvelvollisuudesta säädetään lupalakimiesten rikostuomioiden osalta, vastaava ilmoitusvelvollisuus tulisi säätää myös asianajajien osalta, joiden rikostuomioista tulisi ilmoittaa valvontalautakunnalle.

1.3. Hakijan ilmeinen sopimattomuus

Oikeuskanslerin aloitteessa on pidetty tärkeänä sitä, että hakijan ilmeistä sopimattomuutta koskevan säännöksen soveltamisalaa täsmennettäisiin siten, että luvanhakijan puutteellinen ammattitaito voitaisiin ottaa huomioon lupaharkinnassa. Tämä voitaisiin toteuttaa myös säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja tarkentamalla.

Oikeuskäytännössä on linjattu, että ilmeisiäkään puutteita hakijan ammattitaidossa ei voida ottaa lupaharkinnassa huomioon. Vain hakijan päihde- tai mielenterveysongelmat voisivat nykyisin osoittaa hakijan ilmeistä sopimattomuutta.

Koska lupalakimiesjärjestelmän voimaantulovaiheessa hakijoiden joukossa on ollut runsaasti henkilöitä, jotka ovat pitkään hoitaneet oikeudenkäyntiavustajan tehtäviä, mutta näin ei voi olla jatkossa, koska kyseisten tehtävien hoitaminen edellyttää juuri kyseessä olevaa lupaa, arviomuistiossa pidetään kysymystä ammattitaidon arvioinnista pelkästään siirtymävaiheen ongelmana.

Hakijan puutteellinen ammattitaito voi muodostua yksittäistapauksissa vakavaksi ongelmaksi myös siirtymävaiheen jälkeen ja olisi perusteltua varmistaa, että valvonnalla on keinot puuttua näihin sinänsä harvinaisiin, mutta asiakkaiden oikeusturvan kannalta kriittisiin tapauksiin. Esimerkiksi asianajaja, joka on syyllistynyt vakaviin laiminlyönteihin tai virheisiin toimeksiannon hoitamisessa ja epäilee menettelynsä johtavan valvontamenettelyyn, voi kurinpitoseuraamuksen välttääkseen erota Suomen Asianajajaliitosta ja saada luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan luvan. Valvontalautakunta on esimerkiksi valvonta-asiassa dnro 53317 omaksunut tulkinnan, jonka mukaan se ei voi tutkia Asianajajaliitosta eronneen asianajajan menettelyä, jos valvonta-asia ei ole tullut valvontalautakunnassa vireille ennen asianajajan eroa (ks. myös ratkaisuni asiassa OKV/552/1/2018).

Pidän oikeusturvasyistä välttämättömänä sitä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla olisi nykyistä enemmän harkintavaltaa luvan myöntämisessä, jotta vakavat puutteet hakijan ammattitaidossa voitaisiin ottaa lupaharkinnassa huomioon. Käytännössä tällaiset tapaukset olisivat harvinaisia, joten muutoksella tuskin on arviomuistiossa esille otettuja vaikutuksia alalle pääsyn vaikeutumisesta siten, että se vähentäisi kilpailua ja nostaisi oikeudenkäyntien kustannuksia.

Yhdyn arviomuistion johtopäätökseen siitä, että lupalakimiehiä koskeva sopivuuskriteeri tulisi asettaa samalle tasolle asianajajien kanssa poistamalla säännöksestä sana ilmeinen.

1.4. Ulkomailla suoritettu tutkinto

Kannatan säännöksen selkeyttämistä.

1.5. Yläikäraja

Pidän yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi ongelmallisena esitystä lupalakimiehille säädettävästä ikärajasta. Katson edellä esittämilleni perusteilla, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla tulisi olla nykyistä enemmän harkintavaltaa hakijan sopivuuden arvioinnissa luvan myöntämisvaiheessa.

2. Valvonta

2.1. Valvonnan laajuus

Viittaa oikeuskanslerin aloitteessa esitettyyn. Pidän tarpeellisena, että lupalakimiesten ammatillinen toiminta tulee valvonnan piiriin. Valvonnan ulottuvuus on epäselvä ja lainsäädäntö kaipaa selkeyttämistä. Se, miltä osin lupalakimiesten menettely on valvonnan piirissä ja miten selkeästi siitä on säädetty, on olennainen kysymys asiakkaiden ja lupalakimiestenkin oikeusturvan kannalta.

Painotan käytännön näkökohtia. Lupalakimiehet hoitavat asiakkaiden oikeusturvan kannalta erittäin merkityksellisiä asioita, kuten laativat testamentteja, ositussopimuksia ja muita sopimuksia sekä antavat näille oikeudellisia neuvoja esimerkiksi siitä, tulisiko jokin asia viedä tuomioistuimeen. Mikään tästä ammatillisesta toiminnasta ei ole valvonnan piirissä. Oikeuskanslerille tulleissa yhteydenotoissa kysymyksiin siitä, valvotaanko lupalakimiehen menettelyä jossakin yksittäistapauksessa, on usein vaikea antaa vastausta, ellei menettelyssä selvästi ole kyse oikeudenkäynnistä. Myös oikeudenkäynteihin liittyvissä asioissa on tehtävä rajanvetoa sen suhteen, milloin asia muuttuu oikeudenkäyntiasiaksi. Vastaus lupalakimiehen menettelyn kuulumisesta valvonnan piiriin on usein saatavissa vasta jälkikäteen, kun asia saatetaan valvontalautakunnan ratkaistavaksi. Valvontalautakunta, oikeuskansleri ja Helsingin hovioikeus ovat eräissä tapauksissa tulkinneet valvonnan ulottuvuutta eri tavoin.

Edellä mainituista sekä aloitteessa esitetyistä syistä pidän lupalakimiesjärjestelmän lähtökohtien uudelleen arviointia tarpeellisenä.

2.2. Valvonnan keinot

Kannatan arviomuistion johtopäätöstä lain täydentämisestä siten, että lupalakimiehen velvollisuutta ottaa ja ylläpitää vastuuvakuutus voitaisiin jatkossa tehokkaasti valvoa. Katson aloitteessa esitetyin tavoin, että toiminnan järjestämistä tulisi lisäksi voida valvoa myös toimistotarkastuksia tekemällä.

Arviomuistiossa tuodaan valvonnan laajentamisen kannalta ongelmallisena esille se, että lupalakimies voi harjoittaa toimintaa muutoinkin kuin lakiasiantoimistossa ja olla työsuhteessa yhtiöön, jossa vastuunalaisina toimijoina on henkilöitä, jotka eivät ole lupalakimiehiä. Oikeuskanslerin tietoon on muun muassa valvontiasioiden kautta tullut, että lupalakimiehiä toimii ainakin sellaisissa turvapaikka-valituksia hoitavissa yrityksissä, joiden johdossa on muita kuin lupalakimiehiä ja että toiminnassa on ollut vakavia puutteita. Turvapaikka-asioiden käsittelyssä oikeus-suojan tarve on erityisen korostunut ja pidän turvattomassa asemassa olevien asiakkaiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena sitä, että toimistoihin ei voida kohdistaa tarkastuksia.

Pidän perusteltuna sitä, että kaikkiin oikeudellisiin palveluihin kuluttajille tarjoaviin toimistoihin tulee voida tehdä tarkastuksia toiminnan valvomiseksi.

3. Tietojenantovelvollisuus

3.1. Tietojenantovelvollisuuden rikkominen valvonta-asiassa

Oikeuskanslerilla ei ole lisättävää aloitteessa ja arviomuistiossa esitettyyn.

3.2. Tietojenanto oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle

Oikeuskanslerilla ei ole lisättävää aloitteessa ja arviomuistiossa esitettyyn.

4. Valvonta-asian käsitteleminen oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa

4.1. Luopuminen valvonta-asioiden käsittelystä oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa

Tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat puoltavat kaksinkertaisesta lautakuntakäsittelystä luopumista. Käsittely pelkästään valvontalautakunnassa nopeuttaisi käsittelyä selvästi ja valvontalautakunnalla on myös käsittelyyn tarvittava asiantuntemus. Valvontalautakunta ei kuitenkaan ole viranomainen kuten oikeudenkäyntiavustajalautakunta on. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat kuitenkin tuomarin vastuulla.

Lupalakimiesjärjestelmän myötä valvontalautakunta käyttää jo nyt elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta merkittävää valtaa, kun sen päätöksestä erottaa asianajaja liiton jäsenyydestä seuraa, että asianajaja ei voi kolmeen vuoteen saada oikeudenkäyntiavustajan lupaa toimiakseen lupalakimiehenä.

Kaksinkertaisen lautakuntakäsittelyn poistamiseen liittyviä perustuslaillisia näkökohtia olisi arvioitava tarkemmin erityisesti merkittävän julkisen vallan käytön ja perustuslain 124 §:n kannalta, mikäli ehdotus saa kannatusta. Yhdistymisvapauden kannalta olisi arvioitava sitä, voidaanko asianajajayhdistykseen kuulumattomien lupalakimiesten luvan menettämistä päättää asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa.

4.2. Tuomarin vastuulla toimiminen

-

5. Lupahakemuksen hylkäämistä tai luvan peruuttamista koskevan asian käsittely

5.1. Muutoksenhakuasian käsitteleminen kiireellisenä

En pidä säännöstä välttämättömänä siitä syystä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi harkintansa mukaan määrätä, että luvan peruuttamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Säännöstä on tähän mennessä sovellettu vain joitakin kertoja tapauksissa, jossa lupalakimies on tuomittu vakavista talousrikoksista.

5.2. Luvan peruuttaminen ennen lainvoimaista tuomiota

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ehdotus liittyy tilanteeseen, jossa lupalakimies on tuomittu esimerkiksi törkeästä talousrikoksesta rangaistukseen, mutta tuomio ei ole saanut valituksen vuoksi lainvoimaa. Käytännössä oikeudenkäyntiavustajalautakunta odottaa, että tuomio saa lainvoiman ennen kuin se ryhtyy sen perusteella toimiin luvan peruuttamiseksi. Vastaavanlaisissa tilanteissa valvontalautakunta ei ratkaise asianajajaa koskevaa valvonta-asiaa ennen kuin tuomio saa lainvoiman.

Katson, että tilannetta tulisi arvioida lupalakimiesten ja asianajajien osalta samalla tavalla. Pidän ehdotusta lupalakimiehen luvan väliaikaisesta peruuttamisesta ennen lainvoimaista tuomiota syyttömyysolettaman ja lupalakimiehen oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Väliaikaisesta peruuttamisesta voi aiheutua myöhemmin korvattavaksi tulevaa taloudellista vahinkoa, mikäli rikostuomiosta tehty valitus menestyy.

6. Avustajien palkkioriidat

Oikeuskanslerin aloitteessa on esitetty harkittavaksi, tulisiko lupalakimiehien palkkioita voida käsitellä valvontalautakunnassa palkkioriiita-asiaina kuten asianajajien osalta. Oikeuskanslerille on kanneltu lupalakimiesten kohtuuttomasta laskutuksesta. Kysymys palkkion suuruudesta on asiakkaan kannalta erittäin olennainen kysymys ja asiakkaan kannalta todennäköisesti merkityksellisempi kuin sellainen lupalakimiehen menettely, joka johtaa valvonta-asiassa huomautukseen. Tällä hetkellä esimerkiksi asianajaja-pesänjakajan palkkiota koskeva erimielisyys voidaan käsitellä palkkioriiita-asiana ja lupalakimies-pesänjakajan palkkiota koskevaa erimielisyyttä ei.

Arviomuistion mukaan jos lähtökohtana pidetään voimassa olevaa lupalakimiesjärjestelmää, saatettaisiin joutua rajanvetoa tekemään sen suhteen, mitkä palkkiolaskun toimenpiteet kohdistuvat oikeudenkäyntiasiaan. Huomautan, että tätä rajanvetoa joudutaan voimassa olevassa lupalakimiesjärjestelmässä joka tapauksessa tekemään valvonta-asioita käsiteltäessä. Palkkioiden arviointia auttaa se, että palkkiolaskut on eriteltävä toimenpiteittäin.

Arviomuistiossa myös pidetään riittävänä sitä, että palkkioriiita voidaan saattaa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ja todetaan, että sekä kuluttajariitalautakunnan että valvontalautakunnan ratkaisut ovat suosituksia. On huomattava, että valvontalautakunnan palkkioriiita-asiassa antaman suosituksen tosiasiallista velvoittavuutta lisää se, että asianajaja on velvollinen ilmoittamaan valvontalautakunnalle, onko hän noudattanut palkkioriiita-asiassa annettua suositusta ja mikäli ei ole, tämä voi käynnistää uuden valvonta-asian, joka voi johtaa kurinpitoseuraamukseen. Koska palkkioriiita-asioiden yhteydessä lähes poikkeuksetta käsitellään myös samaan asiakokonaisuuteen liittyvä valvonta-asia, järjestelmän tehokkuuden kannalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että asiakokonaisuutta käsiteltäisiin kahdessa lautakunnassa, valvonta-asiaa valvontalautakunnassa ja palkkioerimielisyyttä kuluttajariitalautakunnassa. Valvontalautakunnalla lienee paras asiantuntemus arvioida avustajien palkkioiden kohtuullisuutta ja toimenpiteisiin tarvittavaa aikaa.

Kun voimassa olevassa lupalakimieslaissa on säädetty, että lupalakimiehen tulee hoitaa saamansa tehtävät tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta, valvontalautakunta voi arvioida sitä, onko lupalakimies suorittanut tarpeettomia toimenpiteitä ja siten aiheuttanut tarpeettomia kustannuksia. Sitä valvontalautakunta ei kuitenkaan voi arvioida, onko toimenpiteisiin käytetty tarpeettomasti aikaa eikä ainakaan sitä, onko laskutus ollut kohtuuton ja pitäisikö sitä alentaa. Tällainen tilanne on ollut esillä esimerkiksi valvonta-asiassa dnro 02717. Säännöksen soveltamisala jää lupalakimiehen asiakkaan kannalta epäselväksi.

7. Oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta

7.1. Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus

Yhdyn arviomuistion johtopäätökseen siitä, että oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeutta on tarkoituksenmukaista laajentaa siten, että oikeuskanslerilla olisi muutoksenhakuoikeus hovioikeuden ratkaisuun luvan myöntämisestä.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta ei sen sijaan näyttäisi olevan tarvetta oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeuden laajentamiselle oikeudenkäyntiavustajalautakunnan myönteisiin lupapäätöksiin. Käytännössä tällainen muutoksenhakuoikeuden laajentaminen merkitsisi sitä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kaikki lupapäätökset tulisi arvioida oikeuskanslerinvirastossa. Tältä osin riittävää voisi olla, että oikeuskanslerille säädettäisiin oikeus vaatia oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin lupalakimiestä kohtaan, jos oikeuskansleri katsoo, ettei henkilö täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Tosiasiallista merkitystä oikeusturvan kannalta voisi olla lähinnä niiden oikeudenkäyntilautakunnan ratkaisemien asioiden osalta, joissa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan arvioitavana on ollut selvityksiä hakijan sopivuudesta oikeudenkäyntiavustajan tehtävään, kuten tämän ammattitaitoa koskevia selvityksiä, mikäli tätä voidaan tulevaisuudessa lupaharkinnan yhteydessä arvioida.

7.2. Oikeuskanslerin oikeus vaatia toimenpiteitä

Pidän muutosta aloitteessa sekä edellä esitetyillä perusteilla tarpeellisena.

8. Julkisen oikeudenkäyntiavustajaluettelon sisältö

Näyttäisi tarkoituksenmukaiselta, että oikeudenkäyntiavustajaluettelosta ilmenisi lupalakimiehen kotipaikkakunta. Asiaa tulisi jatkossa arvioida EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta.

9. Valvontamaksun kirjanpidollinen tilitystapa

-

10. Muuta/Yleistä

Totean vielä lopuksi, että oikeuskanslerilla on laillisuusvalvojana näköala niin oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa kuin valvontalautakunnassa ja Helsingin hovioikeudessa sekä eräissä tapauksissa korkeimmassa oikeudessa käsiteltäviin lupalakimiehiä ja asianajajia koskeviin asioihin. Oikeuskanslerille myös kannellaan lupalakimiesten ja asianajajien sekä valvonta- ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntien menettelyistä. Laillisuusvalvonnan myötä oikeuskanslerilla on kokonaisnäkemys järjestelmän toimivuudesta. Kun laillisuusvalvonnassa on havaittu, että lupalakimieslakiin jääneiden aukkojen vuoksi eräisiin ongelmatilanteisiin ei ole pystytty nykyisessä järjestelmässä ja voimassa olevan lainsäädännön perusteella puuttumaan riittävän tehokkaasti, pidän havaittujen puutteiden korjaamista oikeusturvastyistä perusteltuna. Totean myös, että valvontahavaintojen valossa oikeudellisia palveluja koskevat käytännön tilanteet ovat erityisiä ja poikkeavat tavanomaisista kuluttajapalveluista. Tämän vuoksi riittävä erillislainsäädäntö ja oma valvontajärjestelmä ovat tarpeen.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
