



# Asianajotoiminnan sääntelyn vaihtoehdot





## **Suomen Asianajaliitto**

Simonkatu 12 B 20, 00100 HELSINKI  
Puh: 09-6866 120  
[www.asianajaliitto.fi](http://www.asianajaliitto.fi)

## **Finlands Advokatförbund**

Simonsgatan 12 B 20, 00100 HELSINGFORS  
Tel: 09-6866 120  
[www.advokatforbundet.fi](http://www.advokatforbundet.fi)







Julkaisija  
Suomen Asianajajaliitto

KUVAILEHTI  
Julkaisun päivämäärä  
11.1.2007

Asianajotoiminnan sääntelyä arvioiva työryhmä		Julkaisun laji Työryhmänmietintö
Pj. Matti Manner Markku Fredman Mika Ilveskero Juhani Karvo Sihteeri Markku Ylönen		Toimeksiantaja Suomen Asianajajaliitto
		Toimielimen asettamispäivä 7.2.2005
Julkaisun nimi Asianajotoiminnan sääntelyn vaihtoehdot		
Tiivistelmä		
<p>Työryhmä on arvioinut millaisia sääntelyvaihtoehtoja Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean tekemät ehdotukset avustamisesta oikeudenkäynnissä mahdollistavat.</p> <p>Ehdotusten toteuttaminen edellyttäisi koko asianajajakentän ja muiden oikeudellisia palveluita tarjoavien tahojen sääntelyn uudistamista.</p> <p>Vaihtoehtona olisi eräiden keskeisten asianajotehtävien luvanvaraistaminen siten, että lupa- ja valvontatahona olisi Suomen Asianajajaliitto.</p> <p>Toinen vaihtoehto olisi edellyttää keskeisten oikeudellisten palveluiden antajilta Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä, jolloin kaikki nykyisin näitä palveluita tarjoavat otettaisiin liiton jäseniksi, mikäli he täyttävät asetettavat pätevyys- ja kokemusvaatimukset. Tässä yhteydessä liiton jäsenyyседellytyksiä tulisi muuttaa, jotta alalle pääsy voisi tapahtua ongelmitta.</p> <p>Näillä keinoilla voitaisiin toteuttaa Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotus siitä, että kaikki alalla toimivat tulisivat kattavan eettisen ja ammatillisen valvonnan piiriin, ja vilpillisesti menetelleet tai kelpoisuutensa menettäneet joutuisivat viimekädessä kokonaan poistumaan alalta.</p>		
Avainsanat Asianajaja, oikeudenkäyntiasiamies, oikeudelliset palvelut, oikeusturva, ammatillinen valvonta		
Sarjan nimi ja numero Suomen Asianajajaliiton julkaisu 1/2007	ISNN ISNN 0781-5840	ISBN ISBN-10: 952-5552-07-1 ISBN-13: 978-952-5552-07-2
Kokonaissivumäärä 6 + 151	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen





## Työryhmän asettaminen

Suomen Asianajajaliiton hallitus päätti kokouksessaan 7.2.2005 liiton oikeuspoliittisen valiokunnan esityksestä perustaa työryhmän pohtimaan Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotusten toteuttamisen vaikutusta asianajajalaitoksen rakenteeseen ja tulevaisuuteen ja sitä, miten Asianajajaliiton tulisi vastata komitean ehdotuksiin. Työryhmän puheenjohtajaksi hallitus nimesi asianajaja Matti Mannerin ja jäseniksi asianajajat Markku Fredmanin, Mika Ilveskeron ja Juhani Karvon sekä sihteeriksi pääsihtööri Markku Ylösen.

Työryhmä päätyi toteuttamaan sille annetun tehtävän asettamalla tarkastelunsa peruslähdekohdaksi ne vaatimukset, jotka oikeudellisille palveluille on asetettava:

- oikeusturvan toteutumisen,
- oikeusjärjestelmän toimivuuden ja kuluttajansuojan edistämisen sekä
- palvelujen tehokkuuden kannalta.

Vaatimusten täyttämisen edellyttämiä kysymyksiä työryhmä on tarkastellut erikseen 1) erilaisten oikeudellisten palvelujen osalta ja 2) erilaisten oikeudellisia palveluja tarjoavien tahojen osalta.

Tarkastelun lopputuloksena työryhmä on päätenyt esittämään oikeudellisten palvelujen tarjoamiseksi säädettyjen pätevyysedellytysten sääntelyn kehittämistä.



# Sisällys

Mietinnön tiivistelmä .....	7
I OIKEUDELLISET PALVELUT JA NIIDEN SÄÄNTELY .....	13
1. Oikeudelliset palvelut .....	13
1.1. Oikeudellisten palvelujen määrittely .....	13
1.2. Oikeudellisten palvelujen tarjonta .....	14
1.2.1. Asianajajat .....	14
1.2.2. Julkiset oikeusavustajat .....	15
1.2.3. Lakiasiantoimistot .....	15
1.2.4. Muun elinkeinotoiminnan yhteydessä tarjotut oikeudelliset palvelut .....	16
1.2.5. Edunvalvontajärjestöt ja yhdistykset .....	16
1.2.6. Julkisyhteisöjen tarjoama neuvontapalvelu .....	17
1.2.6.1. Kunnallinen kuluttajaneuvonta .....	17
1.2.6.2. Talous- ja velkaneuvonta .....	17
1.2.7. Muut palveluntarjoajat .....	18
2. Oikeudellisten palvelujen sääntely Suomessa .....	19
2.1. Elinkeinovapautta koskevat säännökset .....	19
2.2. Kuluttajansuoja .....	20
2.3. Laki asianajajista .....	21
2.4. Julkinen oikeusapu .....	22
2.5. Oikeudenkäymiskaari ja muut tuomioistuinmenettelyä koskevat säädökset .....	23
2.6. Muu sääntely .....	25
2.7. Yhteenveto .....	28
3. Asianajajien toiminnan sääntely Suomessa .....	29
3.1. Asianajajille asetetut pätevyysvaatimukset .....	29
3.2. Asianajajien toimintaa ohjaavat perusarvot .....	30
3.3. Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet .....	33
3.4. Asianajajien toiminnan valvonta .....	35
3.5. Asianajajan palkkiota koskevan riidan ratkaiseminen .....	36
3.6. Tilastotietoja käsitellyistä valvonta- ja palkkioriiita-asioista .....	38

4. Asianajotoiminnan kansainvälinen sääntely .....	40
4.1. Yleistä .....	40
4.2. Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausuma ja Euroopan neuvoston suositus .....	40
4.2.1. Yleistä .....	40
4.2.2. Asianajajien toiminnalle luotavat edellytykset .....	42
4.2.3. Asianajajajärjestöjen ja asianajajien tehtävät ja velvollisuudet .....	42
4.2.4. Asianajopalvelujen saatavuus .....	43
4.2.5. Asianajajien ammatilliset järjestöt .....	43
4.2.6. Kurinpidolliset menettelyt .....	44
4.3. Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeudellisen alan ammateista .....	44
4.4. Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston (CCBE) kannanottoja .....	45
4.5. Kansainvälisistä asiakirjoista ilmenevät asianajotoiminnan perusarvot .....	47
4.6. Asianajotoiminnan sääntelyn kansainvälinen vertailu .....	48
4.6.1. Ruotsi .....	48
4.6.2. Norja .....	48
4.6.3. Tanska .....	50
4.6.4. Itävalta .....	51
4.6.5. Saksa .....	51
4.6.6. Alankomaat .....	53
II OIKEUDELLISTEN PALVELUJEN TARJONNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTTUMINEN .....	55
1. Yhteiskunnan oikeudellistuminen .....	55
2. Oikeuslaitoksen kehittyminen .....	58
2.1. Tuomioistuinlaitoksen muutokset .....	58
2.1.1. Yleiset tuomioistuimet .....	58
2.1.2. Hallinto- ja erityistuomioistuimet .....	62
2.2. Syyttäjälaitoksen kehittyminen .....	63
2.3. Asianajalaitoksen kehittyminen .....	64
2.4. Julkisen oikeusavun kehittyminen .....	70
2.5. Muiden oikeudellisten palvelujen kehittyminen .....	72
3. Suomen Asianajajaliiton selvityksiä ja lausuntoja .....	73
3.1. Työryhmän lausunto asianajajamonopolista 1999 .....	73
3.1.1. Lausunnon lähtökohdat .....	73

3.1.2. Työryhmän kannanotot .....	73
3.1.3 Suomen Asianajajaliiton kannanotto työryhmän lausuntoon .....	76
3.2. Lausunto julkisen oikeusavun uudistamisesta ja oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n muutoksesta .....	76
3.3. Kannanotto Euroopan yhteisön komission ehdotuksesta rikoksesta epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksista .....	77
4. Kehityssuuntia ja vireillä olevia hankkeita .....	80
4.1. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö ja Asianajajaliiton siitä antama lausunto .....	80
4.1.1. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö .....	80
4.1.2. Asianajajaliiton lausunto Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä .....	81
4.2. Kansainvälinen kehitys .....	84
4.2.1. Sir David Clementin raportti Englannissa .....	84
4.2.2. Irlannin kilpailuviranomaisen "Study of Competition in Legal Services" .....	86
4.2.3. Kehitys Tanskassa .....	88
4.2.4. Alankomaiden asianajajakomitea .....	89
4.3. Kilpailuoikeuden vaikutus asianajotoimintaan Euroopassa .....	90
4.3.1. Yleistä .....	90
4.3.2. Tilanne Suomessa .....	91
4.3.3. Tilanne muualla Euroopassa .....	93
III OIKEUDELLISILLE PALVELUILLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET JA NIIDEN TÄYTTÄMINEN .....	97
1. Oikeusturvan toteutuminen .....	97
1.1. Vaatimukset .....	97
1.2. Vaatimusten täyttäminen .....	98
2. Oikeusjärjestelmän toimivuuden edistäminen .....	99
2.1. Yhteiskunnallisen kehityksen asettamat vaatimukset .....	99
2.2. Muut vaatimukset .....	100
2.3. Vaatimusten täyttäminen .....	101
2.3.1. Palveluntarjoajien ammattitaito .....	101
2.3.2. Oikeus tarjota oikeudellisia palveluja .....	102
2.3.3. Edellytykset asianajajaksi pääsemiseksi .....	103
3. Kuluttajansuojan parantaminen .....	105
3.1. Vaatimukset .....	105

3.2. Vaatimusten täyttäminen .....	105
3.2.1. Ammattieettiset säännöt ja palveluntarjoajien toiminnan valvonta .....	105
3.2.2. Kurinpidolliset menettelyt .....	107
3.2.3. Palvelun hinnoittelu .....	107
4. Palvelujen tehokkuus .....	109
4.1. Vaatimukset .....	109
4.2. Vaatimusten täyttäminen .....	109
IV OIKEUDELLISTEN PALVELUJEN KEHITTÄMINEN .....	111
1. Nykytila .....	111
1.1. Palveluntarjoajia koskeva sääntely .....	111
1.2. Palveluntarjoajien ja palvelujen ryhmittely .....	111
1.2.1. Yleistä .....	111
1.2.2. Palveluntarjoajien ryhmittely .....	112
1.2.3. Palvelujen ryhmittely .....	114
1.2.4. Palveluntarjoajiin ja tarjottuihin palveluihin liittyvät vaatimukset voimassa olevassa lainsäädännössä .....	115
1.2.4.1. Palveluntarjoajiin liittyvät vaatimukset .....	115
1.2.4.2. Palveluun liittyvät vaatimukset .....	119
1.2.4.3. Yhteenveto .....	120
1.3. Nykytilan arviointi .....	123
1.3.1. Palveluntarjoajiin liittyviä epäkohtia .....	123
1.3.2. Epäkohtia tuomioistuimiin liittyvissä palveluissa .....	124
1.3.3. Epäkohtia tuomioistuinten ulkopuolella tarjottavissa oikeudellisissa palveluissa .....	126
2. Oikeudellisten palvelujen tarjoamiseksi säädettyjen pätevyysedellytysten sääntelyn kehittäminen .....	128
2.1. Yleistä pätevyysedellytyksistä .....	128
2.2. Yleisiin tuomioistuimiin liittyvät palvelut .....	129
2.2.1. Voimassa olevat pätevyysvaatimukset .....	129
2.2.2. Pätevyysvaatimusten kehittäminen riitaisissa siviiliasioissa ja rikosasioissa .....	129
2.2.2.1. Nykytilan epäkohtia .....	129
2.2.2.2. Luvanvaraisuus, eettiset ohjeet ja toiminnan valvonta .....	130
2.2.2.3. Erillinen tutkinto .....	131
2.2.2.4. Kokemus palveluntarjoamisen edellytyksenä .....	131

2.2.3. Pätevyysvaatimusten kehittäminen riidatonta saatavaa koskevassa asiassa, riidattomassa hakemusasiassa, kirjaamisasiassa ja maa- ja metsätalouden asiassa	132
2.2.3.1. Pätevyysvaatimuksista	132
2.2.3.2. Luvanvaraisuus, ammattieettisten sääntöjen noudattaminen ja toiminnan valvonta	133
2.2.4. Erityiskysymyksiä yleisiin tuomioistuimiin liittyvissä palveluissa	134
2.3. Hallintotuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin ja viranomaistoimintaan liittyvät palvelut	135
2.3.1. Pätevyysvaatimuksista	135
2.3.2. Luvanvaraisuus, ammattieettisten sääntöjen noudattaminen ja toiminnan valvonta	135
2.4. Yhteenveto tuomioistuimiin ja viranomaistoimintaan liittyvien palvelujen tarjoamisen edellytyksistä	136
2.5. Tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjotut oikeudelliset palvelut	137
2.5.1. Nykytilan epäkohtia	137
2.5.2. Lakimieskoulutus ja kokemusvaatimus	138
2.5.3. Luvanvaraisuus, ammattieettiset säännöt ja toiminnan valvonta	139
2.5.4. Määräyksenvaraiset tehtävät	139
2.5.5. Yhteenveto	140
2.6. Kiristettyjen palvelutarjoamisen edellytysten toteuttaminen	141
2.6.1. Luvanvaraisuuden toteuttaminen	141
2.6.2. Erillinen tutkinto luvan ehtona	142
2.6.3. Velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä	142
2.6.4. Toiminnan valvonta ja kurinpidollinen menettely	142
2.6.5. Kokemus luvan saamisen ehtona	143
2.6.6. Lupajärjestelmän vaihtoehtoiset toteuttamistavat	144
2.7. Voimassa oleva lainsäädäntö ja palvelutarjoamisen edellytysten kiristäminen	146
2.7.1. Oikeus valita avustaja	146
2.7.2. Elinkeinovapaus ja kilpailuoikeus	147
V SUOMEN ASIANAJAJALIITON ASEMAAN LIITTYVÄT KYSYMYKSET	149
1. Yleistä	149
2. Rakenteelliset kysymykset	150
3. Muut kysymykset	151



# Mietinnön tiivistelmä

## Oikeudellisille palveluille asetettavat vaatimukset

*Oikeusturvan toteutuminen* edellyttää ennustettavaa ja tasapuolista oikeusjärjestelmää, johon kuuluvat oikeudenmukaiset, läpinäkyvät ja tehokkaat oikeudelliset toimijat. Tasapuolinen oikeusjärjestelmä on olennainen edellytys yksilöiden ja yhteisöjen suojelemiseksi sekä valtiovallan mielivaltaiselta vallankäytöltä että muiden yksilöiden ja yhteisöjen lainvastaisilta toimilta.

*Oikeusjärjestelmän toimivuuden* kannalta on palvelun tarjoajille mahdollista asettaa erilaisia pätevyysvaatimuksia sen perusteella, kuinka oikeudellisesti tärkeän ja vaikutukseltaan lopullisen palvelun tarjoamisesta on kysymys. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osalta näin on nykyisinkin tehty OK 15 luvun säännösten osalta, jossa oikeudenkäyntiasiamiehelle tai avustajalle on asetettu erilaisia pätevyysvaatimuksia oikeudessa käsiteltävän asian laadun perusteella.

*Kuluttajansuoja* edellyttää, että oikeudellisia palveluita kuluttajille tarjottaessa kuluttajansuojan toteutumiselle on asetettava erityisiä vaatimuksia. Tähän on syynä, että tarjotut palvelut ovat asiantuntijapalveluita, joiden laadun tai hinnan arvioimiseen normaalilla kuluttajalla ei yleensä ole mahdollisuuksia. Palvelun laadun ja hinnan takeeksi on välttämätöntä luoda sellaisia järjestelmiä, joissa mukana ovat palvelun laadun ja hinnan arvioimiseen kykenevät asiantuntijat, joiden puoleen kuluttajan on mahdollisuus kääntyä. Kuluttajansuojan kannalta on tärkeätä pyrkiä takaamaan palvelun laatu ja oikea hinnoittelu yleisellä tasolla ennen palvelun hankintaa ja yksittäistapauksissa palvelusuorituksen jälkeen.

*Oikeudellisten palvelujen tehokkuus* vaikuttaa oikeusjärjestelmän toimivuuden edistämiseen ja kilpailuviranomaisten painottaman tehokkaan kilpailun toteutumiseen. Tehokkaasti tuotetut oikeudelliset palvelut ovat myös oikeudellisten palvelujen kuluttajien intressissä. Tehokkaasti tuotettu palvelu on hinnaltaan tehottomasti tuotettua palvelua edullisempi. Palvelun tehokkuus on selvästi myös palvelun laatua lisäävä tekijä.

## Oikeudellisten palvelujen kehittäminen

Oikeudellisia palveluja tarjoavat Suomessa kovin erilaiset palveluntarjoajat, jotka selvitetyksessä on ryhmitelty kahdeksaan erilaiseen ryhmään. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa asianajajat, liikeyritysten ja erilaisten edunvalvontaliittojen palveluksessa olevat lakimiehet, sivutoimisesti palveluja tarjoavat lakimiehet, perintäpalveluja tarjoavat

lakimiehet ja julkisella sektorilla neuvontapalveluita tarjoavat tahot. Näiden erilaisten palveluntarjoajien toimintaa säännellään eri tavoin ja palveluntarjoajille on asetettu erilaisia pätevyysvaatimuksia.

Tiukimman sääntelyn alaisia ovat asianajajat, joiden toimintaa ja pätevyysvaatimuksia sääntelee laki asianajajista ja Suomen Asianajajaliiton vahvistamat asianajotoimintaa koskevat ohjeet. Lakimiestutkinto on vaatimuksena oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana toimimiselle riitaisessa siviiliasiassa tai rikosasiassa. Ainoa ryhmä, jolla on oltava lupa palveluntarjoamiseen ovat perintätoiminnan harjoittajat. Suuri osa palveluntarjoajista voi tarjota palveluita ilman, että heitä koskevat muut palveluntarjoamista koskevat määräykset kuin yleisesti kaikkea toimintaa sääntelevät säännökset siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta.

## **Pätevyysedellytysten sääntelyn kehittäminen**

Voimassaolevaan sääntelyyn sisältyy useita epäkohtia. Asianajajan, joiden toiminta on säänneltyä ja valvottua, tuottamien oikeudellisten palvelujen kanssa samanlaisia palveluita voivat tuottaa useat tahot, joiden toiminta ei ole säänneltyä eikä valvottua. Tämä johtaa epätoivottavaan tilanteeseen esimerkiksi silloin, kun Asianajajaliiton jäsenyydestä väärinkäytösten perusteella erotettu asianajaja voi jatkaa toimintaansa palvelujen tarjoajana mutta ilman toimintansa sääntelyä ja valvontaa. Osaa tuotettuja palveluita ei koske edes kuluttajansuojalainsäädäntö. Sääntelyn ristiriitaisuutta kuvaa se, että perintätointa ei saa harjoittaa ilman lupaa ja valvontaa, mutta monia siihen rinnastettavia palveluita saa tarjota yleisölle täysin vapaasti. Epäkohtana on pidettävä myös sitä, että vailla lakimieskoulutusta olevat henkilöt saavat tarjota vaativiakin oikeudellisia palveluita.

Oikeudellisten palvelujen tarjoamiselle asetettavia vaatimuksia pohdittaessa on lähtökohdaksi otettava tehokkaan oikeudenhoidon turvaaminen ja palvelujen ostajien kuluttajansuojan sekä oikeusturvan toteuttaminen.

Nykytilaan kohdistetun kritiikin perusteella asianmukaisen oikeudenhoidon asettamien vaatimusten täyttäminen vaatii oikeudellisten palvelujen tarjoamisen sääntelyä huomattavasti tiukemmin. Tämän vuoksi tarkastelussa on otettava kantaa erilaisiin palveluntarjoajaryhmiin kohdistuviin pätevyysvaatimuksiin ja muihin vaatimuksiin, joita palveluntarjoajalle on asetettava. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi:

- millainen koulutusvaatimus palveluntarjoajalle on asetettava,
- onko palveluntarjoajalta vaadittava tietty joko ajallinen tai laadullinen kokemus palvelun tarjoamisen edellytyksenä,
- edellyttääkö palvelun tarjoaminen ammatillisen tutkinnon lisäksi jotakin muuta tutkintoa tai jonkin kokeen suorittamista,

- edellyttääkö palvelun tarjoaminen erillistä lupaa,
- onko palveluntarjoajan toimintaa valvottava,
- onko palveluntarjoajan noudatettava eettisiä ohjeita,
- onko palveluntarjoajalle asetettava ammattitaidon ylläpitämiseksi jatkokoulutukseen liittyviä vaatimuksia,
- onko palvelun vastaanottajalle, olipa hän kuluttajansuojalaissa määritelty kuluttaja tai muu taho, luotava nykyistä helpompi tapa valittaa sekä saamansa palvelun laadusta että hinnasta ja
- onko palveluntarjoamisen edellytykseksi asetettava, että palveluntarjoajalla on pakollinen vastuuvakuutus palvelun vastaanottajalle huolimattomuudella mahdollisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamiseksi.

Yleisiin tuomioistuihin liittyvät palvelut on selvityksessä jaettu OK 15 luvun 2 §:n systematiikkaan perustuen kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat riitaiset siviiliasiat ja rikosasiat.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on näissä asioissa voimakkaasti puoltanut lupajärjestelmän käyttöönottamista. Tähän komitean kannanottoon on komitean esittämällä perusteilla syytä yhtyä. Jos luvanvaraisuus katsotaan välttämättömäksi edellytykseksi palvelun tarjoamiseen, täytyy myönnetty lupa olla jollakin perusteella myös peruutettavissa. Tämä edellyttää, että luvan saanut on velvollinen toiminnassaan noudattamaan tiettyjä sääntöjä. Vaatimus sääntöjen noudattamisesta puolestaan edellyttää, että luvan saaneen toimintaa valvotaan. Toiminnan valvontaan liittyy ehdottomana edellytyksenä se, että jos valvonnassa havaitaan rikkeitä, täytyy olla mahdollisuus määrätä rikkeiden perusteella seuraamuksia.

Jos palveluja voitaisiin tarjota ilman lupaa, ei palveluntarjoajille voitaisi asettaa velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä, koska sääntöjen rikkomisesta ei välttämättä koituisi haitallisia seuraamuksia. Myös toiminnan valvonta ja valvontaan liittyvä kurinpidollinen menettely olisi turha ja vailla merkitystä.

Luvanvaraisuus edellyttää, että lupaan liitetään:

- velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä,
- luvan saaneiden toiminnan valvonta ja
- valvontaan tulee liittyä velvollisuus alistua kurinpidolliseen menettelyyn.

Luvan ehtona on oltava erityinen koe, jossa mitataan ammattieettisten sääntöjen ja prosessioikeuden tuntemusta.

Toisen ryhmän muodostavat riidattomat siviili- ja hakemusasiat, kirjaamisasiat ja maa-  
oikeusasiat. Tähän ryhmään kuuluvien palveluiden tarjoamisen edellytyksiä ei esitetä kiristettäväksi nykyisestä.

Hallintotuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin ja viranomaistoimintaan liittyvien palvelujen tarjoamisen edellytyksiä ei esitetä tiukennettavaksi.

Tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottavat oikeudelliset palvelut on palveluntarjoajien perusteella jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne palveluntarjoajat, jotka tarjoavat palvelua ammattimaisesti elinkeinotoimintana toimintaa markkinoiden ja vastiketta vastaan rajoittamattomalle ostajajoukolle. Toiseen ryhmään kuuluvat ne palveluntarjoajat, jotka tarjoavat palvelua satunnaisesti ja palvelua markkinoimatta rajoitetulle ostajajoukolle joko vastikkeetta tai pientä vastiketta vastaan.

Ensimmäisessä ryhmässä palveluntarjoajalta tulee vaatia oikeustieteellistä koulutusta. Nämä palvelut voitaisiin myös saattaa luvanvaraisiksi. Luvanvaraisuudesta seuraisi velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä ja velvollisuus alistua toiminnan valvontaan. Toisessa ryhmässä ei ole nähty tarvetta kiristää palveluntarjoamisen edellytyksiä.

Oman erityisen ryhmänsä tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottavista palveluista muodostavat palveluntarjoajien toimiminen niin sanotuissa määräyksenvaraisissa tehtävissä. Osa näistä on oikeudellisesti siinä määrin vaativia, että ne olisi saatettava luvanvaraisiksi. Luvanvaraisuudesta seuraisi velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä ja alistuminen toiminnan valvontaan.

## **Luvanvaraisuuden toteuttaminen**

Luvanvaraisia palveluita olisivat toimiminen oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä yleisissä tuomioistuimissa riitaisissa siviiliasioissa tai rikosasioissa, osa määräyksenvaraisten tehtävien hoitamisesta ja mahdollisesti ammattimaisesti elinkeinotoimintana tarjottavat tuomioistuinmenettelyyn ja viranomaistoimintaan liittymättömät palvelut (ulkoprosessuaaliset asiat/palvelut). Oikeudenkäyntiin osalliseksi joutuneen tai luvanvaraista palvelua muutoin tarvitsevan yksilön tai yhteisön olisi valittava palveluntarjoaja niiden henkilöiden joukosta, jotka ovat saaneet luvan tarjota luvanvaraisia palveluja.

Valtiovoimien kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövoimien, toimeenpanovoimien ja lainkäyttövoimien tulee olla erillään toisistaan. Kun tuomioistuimissa avustaminen ja oikeudellisten palvelujen tarjoaminen yleensäkin liittyy olennaisesti lainkäyttövoimien, ei voida pitää sopivana, että lainsäädäntö- tai toimeenpanovalta olisi mukana luvanmyöntämisen menettelyssä. Luvan myöntävän tahon on siis oltava osa lainkäyttövoimien, jolloin valinta on tehtävä tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen tai asianajajalaitoksen välillä. Luontevin ratkaisu luvan myöntäväksi viranomaiseksi on julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, jolla on lähes viidenkymmenen vuoden kokemus henkilöiden hyväksymisestä asianajajiksi.

Luvanvaraisuus voitaisiin toteuttaa kahden eri mallin mukaisesti. Ensimmäisessä mallissa luvanvaraisen palvelun tarjoamiseen myönnettäisiin erillinen lupa. Tätä varten Suomen Asianajajaliiton organisaatioon perustettaisiin erillinen lautakunta, jonka tehtäväksi tulisi luvan myöntäminen ja siihen liittyvien tehtävien hoitaminen. Luvansaaneiden palveluntarjoajien valvonta kuuluisi lautakunnalle ja Asianajajaliiton valvontalautakunnalle samankaltaisella tavalla järjestettynä kuin nykyisten asianajajien valvonta kuuluu liiton hallitukselle ja valvontalautakunnalle. Tässä mallissa luvanvaraisia palveluja tarjoaisivat jatkossa asianajajat ja luvan saaneet lakimiehet. Ratkaisussa ei olisi tarvetta muuttaa nykyistä asianajajia koskevaa lainsäädäntöä

Toisessa mallissa luvanvaraisuus liitettäisiin Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen niin, että vain liiton jäsenet saisivat jatkossa tarjota luvanvaraisia palveluita. Mitään erillistä lupaa palveluntarjoamiseen ei myönnettäisi eikä mitään erillistä luvan myöntävää lautakuntaa tarvittaisi. Tämän mallin toteuttaminen merkitsisi väistämättä Suomen Asianajajaliiton jäsenedellytysten muuttamista siten, että nykyistä kokemusvaatimusta tulisi huomattavasti alentaa. Jäsenyys olisi myös avattava työsuhteisille lakimiehille. Tässä mallissa jatkossa luvanvaraisia palveluita tarjoaisivat vain asianajajat, mutta asianajajakunnan rakenne tulisi huomattavasti muuttumaan nykyisestä.

## **Lisääntyvän sääntelyn suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön**

Lisääntyvää sääntelyä ja sen toteuttamistapaa kohtaan voidaan esittää väitteitä, että sääntely olisi vastoin kansainvälisten sopimusten takaamaa oikeutta valita itse oikeudellinen avustajansa sekä vastoin elinkeinovapautta ja kilpailunrajoittamista koskevia säännöksiä.

Nämä väitteet voidaan kuitenkin torjua viittaamalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä on katsottu, että oikeus valita avustajansa ei ole ehdoton ja että esimerkiksi Saksassa voimassa oleva asianajajamonopoli ei ole vastoin kilpailunrajoittamista koskevia säännöksiä.

## **Suomen Asianajajaliiton asemaan liittyviä kysymyksiä**

Luvanvaraisuuden toteutuminen kummalla esitetyllä tavalla tahansa aiheuttaisi muutoksia Asianajajaliiton rakenteeseen ja toimintaan. Selvimmin vaikuttavat muutokset olisivat lupajärjestelmän hallinnointiin ja laajentuneeseen valvontatoimintaan liittyvät kysymykset.



# I OIKEUDELLISET PALVELUT JA NIIDEN SÄÄNTELY

## 1. Oikeudelliset palvelut

### 1.1. Oikeudellisten palvelujen määrittely

Oikeudellisia palveluja ei Suomessa ole määritelty. Englannissa vuonna 1979 julkaistu raportti (*the Royal Commission on Legal Services*) määritteli oikeudellisen palvelun "miksi tahansa palvelukseksi, jota asianajaja suorittaa asiakkaalleen ja josta hänelle seuraa ammatillinen vastuu. Palveluita, jotka ovat oikeudellisia siinä merkityksessä, että asianajaja suorittaisi niitä ammattitoimintansa normaalin harjoittamisen yhteydessä, voivat tarjota myös muut kuin asianajajat".

Toisen englantilaisen määritelmän (*The Marre Committee, 1988*) mukaan termiä "oikeudelliset palvelut" ei voida määritellä tarkasti. Termi käsittää "minkä tahansa saata-vissa olevan palvelun, jonka tarkoituksena on auttaa ihmisiä tulemaan toimeen oikeudellisissa ongelmissa riippumatta siitä, maksetaanko palvelusta yksityisin vai julkisin varoin. Määritelmä pitää sisällään sekä rikos- että riita-asioihin liittyvät palvelut, joihin kuuluvat oikeudellinen neuvonta, oikeudellinen avustaminen (esimerkkinä kiinteistökauppa ja testamentin laadinta) sekä edustaminen ja avustaminen tuomioistuinmenettelyssä".

Englannissa joulukuussa 2004 julkaistussa niin sanotussa Clementin raportissa (raporttia esitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.2.1.) oikeudelliset palvelut on määritetty laajasti seuraavalla tavalla:

"Oikeudellisia palveluita ovat:

1. Neuvonanto ja avustaminen, jotka liittyvät laillisten oikeuksien käyttöön tai harjoittamiseen ja laillisten velvollisuuksien suorittamiseen ja
2. neuvonanto ja avustaminen, jotka liittyvät oikeudellisten riitojen kaikenlaisiin ratkaisumuotoihin."

Käytetyn määritelmän mukaan oikeudelliset palvelut voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisen muodostavat ne lakimiesten tai myös muiden ammattiryhmien edustajien tuottamat palvelut, joiden tarkoituksena on yksilöiden ja yhteisöjen neuvonta ja avustaminen tuomioistuinten ja muiden riidanratkaisuelinten taikka viranomaisten ulkopuolella tapahtuvassa laillisten oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamisessa.

Toisen ryhmän muodostaa neuvonta ja avustaminen tuomioistuinten, muiden riidantarkaisuelinten tai viranomaisten edessä tapahtuvassa riidantarkaisumenettelyssä.

Oikeudellisten palveluiden jakoa tuomioistuimessa tai muun viranomaistoiminnan yhteydessä tapahtuvaan palveluun ja toisaalta tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tapahtuvaan palveluun on noudatettu esimerkiksi laissa rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998). Lain mukaan rahanpesua koskevista epäilyistä ovat velvollisia ilmoittamaan liike- tai ammattitoimintana oikeudellisissa asioissa avustavat. Laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus ei koske oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista.

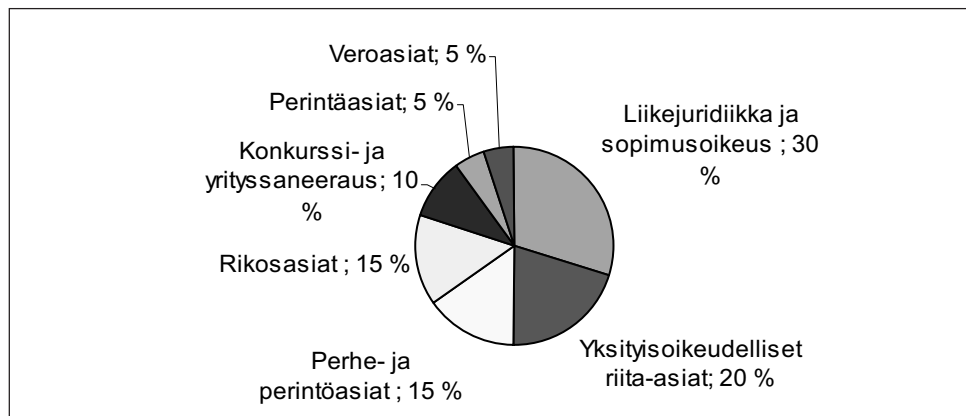
## 1.2. Oikeudellisten palvelujen tarjonta

### 1.2.1. Asianajajat

Asianajaja on Suomessa lakimies, joka on hyväksytty julkisoikeudellisen Suomen Asianajajaliiton jäseneksi. Pätevyysvaatimukset täyttävillä henkilöillä on oikeus päästä liiton jäseneksi eikä Asianajajaliitto voi säännöstellä jäsentensä eli asianajajien lukumäärää Suomessa.

Suomessa oli vuoden 2005 lopussa 1076 asianajotoimistoa (luvussa ovat mukana myös asianajotoimistojen sivu- ja rinnakkaistoimistot) ja niissä työskenteli 1633 asianajajaa (lukumäärään ei ole sisällytetty niitä 130 julkista oikeusavustajaa, jotka ovat Suomen Asianajajaliiton jäseniä) ja 488 avustavaa lakimiestä. Noin puolet asianajajista ja asianajotoimistojen palveluksessa olevista avustavista lakimiehistä työskentelee pääkaupunkiseudulla.

Vuoden 2002 Asianajajatutkimuksen mukaan asianajajien toimeksiannot jakaantuivat oikeusaloittain seuraavasti:

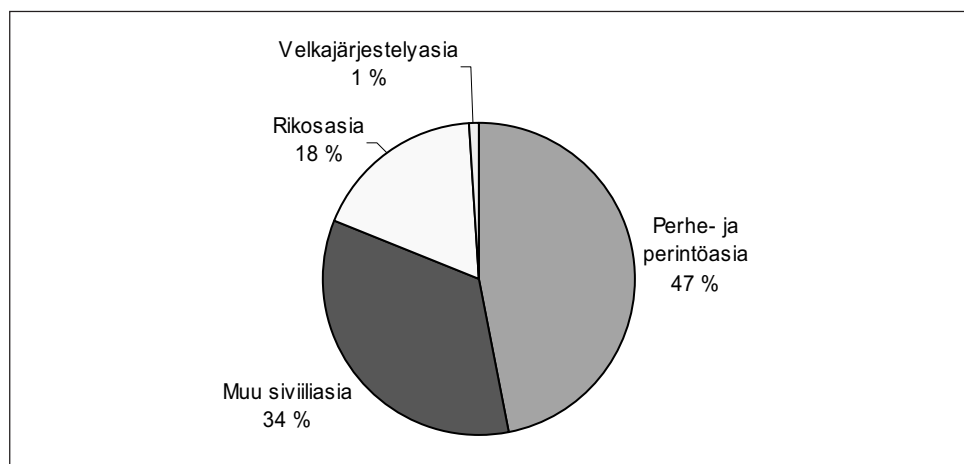


Tutkimuksen mukaan asianajajien palkkiolaskutuksesta kertyi 43 prosenttia tuomioistuinasioiden hoitamisesta ja 57 prosenttia muiden kuin tuomioistuimissa hoidettavien asioiden hoitamisesta.

### 1.2.2. Julkiset oikeusavustajat

Oikeusapu-uudistuksen yhteydessä vuonna 1998 maahan perustettiin 67 valtion hallinnollisesti itsenäistä oikeusaputoimistoa. Näissä työskentelee yhteensä 226 julkista oikeusavustajaa.

Vuonna 2005 oikeusaputoimistoissa käsiteltiin noin 53 500 asiaa, jotka jakautuivat asiaryhmittäin seuraavasti:



### 1.2.3. Lakiasiantoimistot

Kaikki oikeudellisia palveluita tarjoavat eivät halua kuulua jäsenenä Suomen Asianajajaliittoon tai heillä ei puuttuvan pätevyyden vuoksi ole mahdollisuutta päästä jäseniksi taikka ovat aikaisemmin tulleet erotetuiksi liitosta. Tällaiset henkilöt voivat tarjota palveluitaan lakiasiantoimistostaan.

Lakiasiantoimistojen ja niitä vastaavien yritysten tarkka lukumäärä ei ole tiedossa. On arvioitu, että nykyisin lakiasiantoimistoissa ja vastaavissa yrityksissä oikeudellisia palveluita tarjoaa vähintään noin 750 lakimiestä (Oikeusolot 2000, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vuoden 2006 Helsingin seudun puhelinluettelon yritysosassa (valkoiset sivut) oli noin 145 lakiasiantoimiston yhteystiedot.

Vuotta 1999 koskevan maksuttoman oikeudenkäynnin tilastoinnin mukaan käräjäoikeudessa maksuttoman oikeudenkäynnin saaneiden 18 424 henkilön oikeudenkäyntiavustajista 13 980 oli asianajajia ja 4 305 muita lakimiehiä, joista oletettavasti suurin osa oli lakiasiaintomistoissa työskenteleviä lakimiehiä. Julkista oikeusapua koskevien tilastotietojen perusteella oikeusministeriö on vuonna 2006 ilmoittanut, että julkiseksi puolustajaksi määrätystä noin kolmekymmentä prosenttia on muita avustajia kuin asianajajia. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että lakiasiaintomistoissa työskentelevien lakimiesten työkenttä on samanlainen asianajajien kanssa.

#### **1.2.4. Muun elinkeinotoiminnan yhteydessä tarjotut oikeudelliset palvelut**

Oikeudellisia palveluja tarjotaan eri toimialoilla pääasiallisen elinkeinotoiminnan yhteydessä. Esimerkkeinä tällaisesta voidaan mainita pankkien notariaattitoiminta sekä kiinteistövälitys-, perintä-, isännöitsijä-, tili- ja hautaustoimistot. Tällä tavoin tarjottujen oikeudellisten palveluiden määrästä ei ole olemassa tilastotietoja.

#### **1.2.5. Edunvalvontajärjestöt ja yhdistykset**

Eri alojen ammattiliitot tarjoavat jäsenilleen oikeudellisia palveluja työ- tai virkasuhteen liittyvissä asioissa. Palvelut kattavat oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen oikeudenkäynnissä.

Veronmaksajain Keskusliiton jäsenet ovat peruspuhelumaksulla oikeutettuja oikeudelliseen puhelinneuvontaan verotusta koskevissa asioissa.

Vuonna 1998 perustettu Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto palvelee pankkien asiakkaina olevia yksityishenkilöitä, pienyrittäjiä ja muita heihin verrattavia antamalla ilmaiseksi neuvoja pankkitoimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Vuokralaisten keskusliitto ja Asukasliitto neuvovat jäseniään huoneenvuokrasuhteisiin liittyvissä kysymyksissä.

Suomen Kiinteistöliitto tarjoaa jäsenilleen neuvontaa ja myös oikeusapua.

Suomen Kuluttajaliitto neuvoo korvauksetta kuluttajia kuluttajansuojaan liittyvissä kysymyksissä.

Oikeudellista neuvontaa antavat myös:

- Kuluttajien vakuutustoimisto

- Vakuutuslautakunta
- Marttaliitto
- Takuu-Säätiö
- Mannerheimin lastensuojeluliitto
- Lapsiasiamies
- Pakolaisneuvonta ry
- Rikosuhripäivystys

## **1.2.6. Julkisyhteisöjen tarjoama neuvontapalvelu**

### **1.2.6.1. Kunnallinen kuluttajaneuvonta**

Laki kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta (72/1992) säätelee kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnissa. Kuluttajaneuvonta, joka on kuluttajille maksutonta, on kuntien lakisääteinen tehtävä, jonka valvonnasta ja ohjauksesta vastaa kunta. Kuluttajaneuvonnassa:

- annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutus päätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta;
- avustetaan kuluttajaa yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttajaa tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen;
- osallistutaan kulutushyödykkeiden hintojen, laadun markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan; sekä
- avustetaan pyynnöstä muita kuluttajaviranomaisia.

Vuonna 2004 kuluttajaneuvonnan piirissä oli 444 kuntaa ja yhteensä 152 kuluttajaneuvojaa, joista päätoimisia 51 ja oman toimen ohella toimivia 101. Avustavan henkilöstön määrä oli 20.

### **1.2.6.2. Talous- ja velkaneuvonta**

Velkaneuvontaa on annettu vuosina 1993–2000 oikeusministeriön erityisrahoituksen turvin kuntien, kirkon ja erilaisten järjestöjen toimesta. Lakisääteistämisen jälkeen (laki talous- ja velkaneuvonnasta 713/2000) talous- ja velkaneuvontaa annetaan pääsääntöisesti kunnissa, jotka ovat tehneet toimeksiantosopimuksen lääninhallituksen kanssa. Tavoitteena on taata velallisille ilmaiset ja tasapuoliset neuvontapalvelut, jotka toimivat julkisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Neuvojat ovat kunnan työntekijöitä, joiden palkkaukseen kunta saa valtion tähän tarkoitukseen kohdennettua erillistä korvausta.

Talous- ja velkaneuvojien, joiden lukumäärä vuonna 2004 oli yhteensä 180 henkeä, peruskoulutus pohja ja työkokemustausta vaihtelevat huomattavasti.

### **1.2.7. Muut palveluntarjoajat**

Aikaisemmin varsinkin maaseudulla oli hyvin tavallista, että eläkkeelle jääneet poliisit ja kihlakunnanoikeuksien lautamiehinä toimineet henkilöt tarjosivat oikeudellisia palveluja lähinnä laatimalla testamentteja, kiinteistökauppakirjoja ja perukirjoja. Täsmällistä tietoa ei ole siitä, miten yleistä tällainen palvelu on nykyään, mutta voidaan arvioida, ettei tällaisella lakimieskoulutusta vailla olevien henkilöiden palveluntarjoamisella ole enää nykyään kovinkaan suurta merkitystä.

Muihin palveluntarjoajiin voidaan lukea myös lakimieskoulutuksen saaneiden henkilöiden sivutoimenaan suorittama oikeudellisten palveluiden tarjoaminen. Usein tällainen toiminta on kuitenkin pienimuotoista ja suuntautuu esimerkiksi sukulaisten ja tuttavien auttamiseen oikeudellisten ongelmien ratkaisussa joko ilmaiseksi tai vastiketta vastaan. Tällaisen palvelun määrästä ei myöskään ole saatavissa luotettavaa selvitystä, mutta tällaisen palvelun voidaan olettaa olevan yleisempää kuin lakimieskoulutusta vailla olevien henkilöiden edellä kerrottu palvelu.

Muihin oikeudellisten palvelujen tarjoajien joukkoon on myös luettava ne ammattiryhmät ja toimialat, joiden tarjoamat palvelut ovat yhdistelmä oikeudellista ja taloudellisista palveluista. Tällaisia ovat esimerkiksi tilintarkastusala, tilitoimistojen tarjoamat palvelut, erilaiset taloudelliseen konsultointiin liittyvät toimialat (rahoituspalvelut, pankkiriiliikkeit ja muut vastaavat) sekä kiinteistövälitys.

## 2. Oikeudellisten palvelujen sääntely Suomessa

### 2.1. Elinkeinovapautta koskevat säännökset

Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslaki ei estä lailla säätämästä jotakin ammattia tai elinkeinoa luvanvaraiseksi.

Perustuslakia täydentää laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919). Lain 1 §:n mukaan laissa säädetyin ehdoin laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa saa harjoittaa Suomessa luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, suomalainen yhteisö tai säätiö sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö tai säätiö, jolla on kotipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lain 3 §:ssä luetellaan ne elinkeinot, joiden harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Lainkohdassa on lueteltu kolmisenkymmentä luvanvaraista elinkeinoa, joita ovat muun muassa:

- talletuspankit ja muut luottolaitokset
- kaupanvälittäjän, laivansuorittajan ja yksityisetsivän ammatit
- asunnonvälitysliikkeet
- omaisuuden tai hengen vartioimisliikkeet

Lisäksi laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) useat terveydenhuollon ammatit on säädetty luvanvaraiseksi ja laissa luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991) on taksiliikenteen harjoittaminen säädetty luvanvaraiseksi.

Elinkeinon harjoittamisen vapaudesta annettu laki ei sisällä rajoittavia säännöksiä oikeudellisten palvelujen tarjoamisesta. Oikeudellisiin palveluihin liittyy kuitenkin perintätoiminta, joka ammattimaisesti hoidettuna on perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetulla lailla (517/1999) säädetty luvanvaraiseksi.

Markkinatuomioistuimen päätöksillä 1983:5 ja 1983:6 on kuitenkin osittain rajoitettu oikeudellisten palvelujen tarjontaa siten, että ylempää oikeustieteellistä tutkintoa vailla olevia henkilöitä on kielletty markkinoimasta elinkeinotoimintaansa ilmaisulla ”lakiasiantoimisto” tai muutoin sanan ”lakiasiat” hallitsemalla yleisviittauksella. Myös kulluttaja-asiamies on katsonut, ettei esimerkiksi varanotaari tai oikeustieteen ylioppilas voi markkinoida itseään lakimiehenä.

## 2.2. Kuluttajansuoja

Kuluttajansuojaa koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 1978 (kuluttajansuojalaki 38/1978). Kuluttajansuojan tavoitteena on kuluttajien suojaaminen ensinnäkin vaikuttamalla kaupantekoa edeltäviin olosuhteisiin sääntelemällä hyödykkeiden turvallisuutta, elinkeinonharjoittajien ominaisuuksia ja kuluttajien tiedonsaantimahdollisuuksia. Toisena tavoitteena on parantaa kuluttajien asemaa yksittäisessä kulutushyödykkeen kaupassa sääntelemällä sopimuksen sovittelua ja tulkintaa mm. koti- ja posti-myynnissä. Kolmantena tavoitteena on ollut edistää kuluttajariitojen ratkaisumenetelmiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa kuluttajapolitiikasta ja kuluttajavirasto toimii kuluttajansuojan yleisviranomaisena. Oikeusministeriön alaisuudessa toimiva kuluttajavalituslautakunta antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä riita-asioissa.

Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajilta. Kulutushyödykkeillä tarkoitetaan myös palveluksia. Elinkeinoonharjoittaja määritellään laissa luonnolliseksi henkilöksi tai julkiseksi oikeushenkilöksi, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Kuluttaja määritellään laissa luonnolliseksi henkilöksi, joka hankkii kulutushyödykkeitä pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten.

Kuluttajansuojalaisissa säännellään markkinointia toteamalla, että markkinoinnissa ei saa käyttää hyvän tavan vastaista tai muutoin kuluttajien kannalta sopimatonta menettelyä eikä antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Sopimusehtoja säännellään toteamalla, että elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana.

Kuluttajalla on oikeus saattaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välinen erimielisyys, joka koskee yksittäistä kulutushyödykesopimusta tai muuta kulutushyödykkeen hankintaa, kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi. Kuluttajavalituslautakunta antaa asiassa suosituksen siitä, miten kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välinen erimielisyys on ratkaistava. Lautakunnan päätös on luonteeltaan suositus eikä se ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia.

Kuluttajan oikeussuojaa oikeudellisten palvelujen ostajana rajoittaa se, että:

- kuluttajansuojalaki ei pääsääntöisesti koske muita palvelun ostajia kuin luonnollisia henkilöitä ja silloinkin vain, jos palvelu hankitaan muuta kuin elinkeinotoimintaa varten

- kuluttajansuojalaki ei koske muita palveluita kuin elinkeinonharjoittajan ammatikseen tarjoamia palveluita. Näin ollen esimerkiksi sivutoimena tarjotut palvelut jäävät pääsääntöisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Merkittävä osa oikeudellisista palveluista jää kuluttajansuojan ulkopuolelle. Palveluita ostava kuluttaja ei välttämättä itse pysty arvioimaan, milloin palveluntarjoaja tarjoaa palveluita ”ammatikseen”. Rajanveto sivutoimena ja ammattina tarjotun palvelun välillä on useissa tilanteissa vaikeaa.

Kuluttajavalituslautakunta on vuosittain käsitellyt vajaa parikymmentä oikeudellisia palveluja koskevaa valitusta. Valitukset ovat kohdistuneet puoleksi asianajajien tarjoamiin palveluihin ja puoleksi lakiasiaintoimistojen tarjoamiin palveluihin.

### **2.3. Laki asianajajista**

Laki asianajajista (496/1958) on tullut voimaan 1.7.1959. Lain tarkoituksena on tehostaa asianajajan ammatin harjoittamiselle asetettavia pätevyysvaatimuksia ja saattaa asianajotoiminnan harjoittaminen valvonnan alaiseksi.

Asianajajalain säätämällä perustettiin julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, jonka lakisääteiseksi tehtäväksi tuli muun muassa päättää asianajajaksi hyväksymisestä ja velvollisuus valvoa asianajajien toimintaa. Lailla annettiin asianajajaluetteloon merkityille henkilöille (asianajajille) yksinoikeus käyttää itsestään ammattinimitystä ”asianajaja” ja toimistostaan nimitystä ”asianajotoimisto”.

Asianajajien toiminnan valvonta on laissa toteutettu kahdella tavalla. Ensinnäkin Suomen Asianajajaliiton hallitus valvoo asianajajien toimintaa muun muassa suorittamalla asianajotoimistojen tarkastuksia. Toiseksi kenellä tahansa on mahdollisuus kannella asianajajan toiminnasta Suomen Asianajajaliittoon. Kantelu siirtyy Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi ja mikäli asianajajan todetaan toimineen vastoin velvollisuuksiaan, hänelle on määrättävä kurinpidollinen seuraamus, joka ankarimmillaan on Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen.

Kuluttajansuojaa edistää asianajajalaissa säädetty palkkioritojen käsittely. Asianajajan asiakkaalla on, pitäessään asianajajan veloittamaa palkkiota kohtuuttomana, mahdollisuus saattaa palkkiota koskeva erimielisyys Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Valvontalautakunta antaa kohtuullisen palkkion määrästä suosituksen, joka kuluttajavalituslautakunnan antaman suosituksen tapaan ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia.

Asianajalaki koskee vain Suomen Asianajaliiton järjestäytymistä ja liiton jäseniä, asianajajia, eikä siinä ole säännöksiä, jotka koskisivat muiden kuin asianajajan oikeutta hoitaa asianajotehtäviä tai antaa oikeudellisia palveluita.

Myöhemmin jaksossa I 3.5. esitellään asianajajien toimintaa koskeva sääntely tarkemmin myös lakia alempien säännösten osalta.

## 2.4. Julkinen oikeusapu

Julkisesta oikeusavusta säädetään oikeusapulaissa (257/2002) ja laissa valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) ja niiden perusteella annetuissa asetuksissa. Vuonna 2002 voimaan tulleella oikeusapu-uudistuksella yleinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti korvattiin uudella yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Oikeusapua voidaan antaa sekä tuomioistuimissa käsiteltävissä että muissa oikeudellisissa asioissa sellaisille yksilöille, joiden ei voida olettaa taloudellisen asemansa vuoksi kykenevän kokonaisuudessaan vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista.

Oikeusavun antamisesta päättää oikeusaputoimisto. Oikeusapua antavat valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat ja yksityiset lakimiehet. Muissa kuin tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa oikeusapua antavat lähes poikkeuksetta valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä riittävä kokemus asianajajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta.

Oikeusapulain 8 §:n mukaan yksityiseksi avustajaksi on määrättävä asianajaja tai muu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan avustajaksi kelpoinen henkilö. Rikosasiansa epäillyn avustajaksi on määrättävä julkinen oikeusavustaja tai asianajaja taikka erityisestä syystä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jos epäilty on pidätetty tai vangittu, jos häntä epäillään tai hänelle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta, tai tällaisen rikoksen yrityksestä tai avunannosta siihen taikka jos epäilty on 18 vuotta nuorempi.

Jos oikeusavun saaja on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n nojalla julkisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja julkiset oikeusavustajat ovat asianajotehtävää hoitaessaan Suomen Asianajaliiton valvonnan alaisia riippumatta siitä, ovatko he Suomen Asianajaliiton jäseniä tai eivät.

## 2.5. Oikeudenkäymiskaari ja muut tuomioistuinmenettelyä koskevat säädökset

### Oikeudenkäymiskaari

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin (laissa 259/2002) mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Lainkohdan 3 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa kuitenkin toimia asianosaisen suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa oleva sukulainen ja hänen sisaruksensa sekä asianosaisen aviopuoliso, vaikka hän ei olisikaan suorittanut lakimiestutkintoa. Lisäksi lainkohdan 4 momentin mukaan myös muu kuin 1 tai 3 momentissa mainittu, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, voi toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana:

- OK 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa asiassa (riidaton saatava),
- hakemusasiassa, joka ei ole riitainen,
- kirjaamisasiassa sekä
- maoikeusasiassa.

Arvioitaessa oikeustieteellisen tutkinnon luomia vähimmäisvalmiuksia on huomattava, että oikeustieteen kandidaatin tai -maisterin tutkinto on uudistunut ja uudistumassa. Lakimieheksi voi valmistua siten, että suorittaa vain minimimäärän tiettyjä keskeisiäkin oppiaineita kuten prosessioikeutta. Jatkossa tulee entistä tarkemmin arvioida, ovatko kaikki vastavalmistuneet lakimiehet tuomioistuintaidoiltaan samalla tasolla kuin silloin, kun oikeudenkäymiskaarta uudistettiin säätämällä lakimiestutkinto edellytykseksi toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana.

### Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun 2 §:n mukaan puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi on määrättävä julkinen oikeusavustaja tai asianajaja. Jos sopivaa julkista oikeusavustajaa tai asianajajaa ei ole tiedossa tai siihen on muu erityinen syy, puolustajaksi tai oikeudenkäyntiavustajaksi voidaan määrätä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka lain mukaan saa olla asiamiehenä. Lainkohdan 2 momentin mukaan milloin epäilty tai asianomistaja on itse ehdottanut puolustajakseen tai oikeudenkäyntiavustajakseen

kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.

### **Esitutkintalaki**

Esitutkintalain (449/1987) 45 §:n mukaan asianosaisen avustajana esitutkinnassa saa toimia asianajaja tai julkinen oikeusavustaja taikka muu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamieheksi kelpoinen henkilö.

### **Poliisilaki**

Poliisilaissa (493/1999) säädetyllä poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Tätä tutkintaa toimitettaessa noudetaan soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä. Näin avustajan kelpoisuusehdot määräytyvät edellä todetun esitutkintalain 45 §:n mukaisesti.

### **Pakkokeinolaki**

Pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvussa säädetään telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta. Luvun 6 a §:n mukaan tuomioistuimen on, ottaessaan käsiteltäväksi vakituiseen asuntoon kohdistuvaa teknistä kuuntelua koskevan asian, määrättävä kuuntelun kohteena olevan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja valvomaan julkinen asiamies. Luvun 6 b §:n mukaan julkiseksi asiamieheksi on määrättävä asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.

### **Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta**

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 24 §:n mukaan luovutettavaksi pyydettyllä henkilöllä tulee lain 15 §:ssä tarkoitettussa tutkinnassa ja asian sen jälkeisessä käsittelyssä sekä hänen säilössä pitämistään tuomioistuimessa käsiteltäessä olla avustajanaan asianajaja.

### **Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (2003/1286)**

Ns. EU-luovuttamislaisissa säädetään niistä edellytyksistä ja menettelytavoista, joilla jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa oleskeleva henkilö voidaan luovuttaa syyte-

toimenpiteitä tai vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Lain 20 §:n nojalla luovutettavaksi pyydetyllä on luovuttamisasiaa käsiteltäessä oikeus käyttää avustajaa ja hänelle on hänen sitä pyytäessään määrättävä puolustaja. Puolustajasta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (1997/689) 2 luvussa säädetään.

### **Hallintotuomioistuimet**

Lainkäyttöä yleisissä hallintotuomioistuimissa sääntelee hallintolainkäyttölaki (586/1996). Lain 20 §:n mukaan asianosainen saa hallintotuomioistuimissa käyttää asiamiestä ja avustajaa, jona saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

### **Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan mukaan muuta asianosaista kuin jäsenvaltiota tai yhteisöjen toimielintä voi tuomioistuimissa edustaa vain asianajaja, jolla on oikeus esiintyä jonkin jäsenvaltion tuomioistuimessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Rules of Court'in* mukaan asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ei ole asiamiespakkoa. Suullisessa käsittelyssä on asiamiespakko, ellei tuomioistuimen presidentti myönnä tästä poikkeusta. Asiamiehenä saa esiintyä asianajaja, joka on oikeutettu esiintymään jonkin sopimusvaltion tuomioistuimessa.

## **2.6. Muu sääntely**

### **Hallintomenettely**

Viranomaistoimintaa sääntelee hallintolaki (434/2003), jonka 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Hallintolaki ei aseta asiamiehelle tai avustajalle muita pätevyysvaatimuksia kuin tehtävään sopivuuden toteamalla, että jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, viranomainen voi kieltää tätä esiintymästä asiassa siinä viranomaisessa.

## **Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta**

Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999) 1 §:n mukaan perintätoimintaa saa harjoittaa vain se, jolle Etelä-Suomen lääninhallitus on myöntänyt laissa tarkoitettu toimiluvan. Toimilupaa ei kuitenkaan vaadita satunnaiseen perintätoimintaan, jos perintätoimintaa ei ole markkinoitu. Toimilupaa ei myöskään tarvita asianajan tai hänen apulaisensa harjoittamaan perintätoimintaan.

Lain mukaan toimilupa on myönnettävä luotettavalle ja vakavaraiselle hakijalle, joka

- 1) saa harjoittaa elinkeinoa Suomessa,
- 2) ilmoittaa tiedot perintätoiminnasta vastaavasta henkilöstä ja
- 3) kykenee huolehtimaan toimeksiantajan lukuun perittävistä varoista sekä toimeksiantajaa ja velallista koskevien tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Hakijan luotettavuus määritellään lain 3 §:ssä niin, että ammatinharjoittajaa tai yhtiön toiminnasta vastaavaa henkilöä ei ole lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan henkilön olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan perintätoimintaa. Toimiluvan hakijaa ei kuitenkaan pidetä luotettavana, jos hakija tai yhtiön toiminnasta vastaava henkilö on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton perintätoiminnan harjoittajaksi.

Vakavaraisuus määritellään lain 4 §:ssä niin, että toimiluvan hakijaa pidetään vakavaraisena, jos on ilmeistä, että hakija kykenee vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan. Toimilupaa haettaessa hakijan on esitettävä todistus siitä, ettei hakijalla ole maksamatta erääntyneitä veroja.

Lain noudattamista valvoo Etelä-Suomen lääninhallitus. Valvonnan toteuttamiseksi toimiluvan haltijan on toimitettava viranomaiselle vuosittain jäljennökset tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta. Tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajan on erikseen ilmoitettava, onko toimiluvan haltija pitänyt toimeksiantajan lukuun perimänsä varat erillään omista varoistaan. Lääninhallituksella on oikeus toimiluvan haltijalta saada salassapitovelvollisuuden estämättä lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Lääninhallituksella on oikeus laissa säädetyin edellytyksin peruuttaa toimilupa.

## **Patenttiasiamiehet**

Patenttiasiamiehistä annetun lain (552/1967) mukaan patenttiasiamiehen tointa on oikeutettu ammattimaisesti harjoittamaan ainoastaan se, joka on merkitty patentti-

asiamieheksi patenti- ja rekisterihallituksen pitämään patenttiasiamiesrekisteriin. Patenttiasiamieheksi voidaan hyväksyä vain maassa vakinaisesti asuva Suomen kansalainen, jolla on sellainen yleinen asiamieskelpoisuus, mikä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntiasiamiehiin nähden, ja joka on suorittanut diplomi-insinööritutkinnon taikka yliopistossa tai kauppakorkeakoulussa sellaisen loppututkinnon, jonka patenti ja rekisterihallitus pitää riittävänä osoittamaan patenttiasiamieheltä vaadittavaa teknillisen alan tuntemusta sekä jolla on kokemusta patenttiasioissa.

### **Tilintarkastustoiminta**

Tilintarkastajien pätevyysvaatimuksista ja tilintarkastajien toiminnasta säädetään tilintarkastuslaissa (936/1994). Laki säättää tarkemmin keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan (KHT) ja kauppakamari hyväksymän tilintarkastajan (HTM) pätevyysedellytyksistä. KHT-tilintarkastajalle asetetaan korkeammat pätevyysvaatimukset kuin HTM-tilintarkastajalle. Näistä pätevyysvaatimuksista voidaan erikseen mainita seuraavat:

- korkeakoulututkinnon suorittaminen,
- vähintään kolmen vuoden käytännön kokemus tilintarkastustoiminnasta,
- tilintarkastajan ammattitutkinnon suorittaminen.

Tilintarkastaja ei saa harjoittaa tilintarkastuksen kanssa muuta toimintaa, joka on omiaan vaarantamaan tilintarkastuksen riippumattomuuden tai suorittamisen

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää luetteloa hyväksytyistä KHT- ja HTM-tilintarkastajista. Ministeriön yhteydessä toimii valtion tilintarkastuslautakunta, jonka tehtäviin kuuluu tilintarkastuslain 28 §:n perusteella muun muassa huolehtiminen tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimii keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja kauppakamarin yhteydessä kauppakamarin tilintarkastusvaliokunta. Näiden tehtävänä on hyväksymiensä KHT- ja HTM-tilintarkastajien valvonta. Tilintarkastuslain 35–40 §:ssä säädetään tarkemmin niistä edellytyksistä, jolloin tilintarkastajalle voidaan antaa varoitus tai huomautus ja peruuttaa tilintarkastajan hyväksyminen.

Useissa elinkeinotoimintaa koskevissa laeissa säädetään, että erilaisissa tilanteissa vaadittavia tilintarkastukseen liittyviä lausuntoja saa antaa vain joko kauppakamarin tai Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

## 2.7. Yhteenveto

Edellä olevasta tarkastelusta voidaan todeta, että yleisten tuomioistuinten osalta riittävässä siviiliasiassa tai rikosasiassa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana toimimisen edellytyksenä on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Kokemusta tehtävästä ei ole säädetty pätevyysedellytykseksi eivätkä eettiset säännöt tai toiminnan valvonta koske muita kuin asianajajia ja julkisia oikeusavustajia. Riidatonta saatavaa tai hakemusasiaa koskevaa asiaa saa yleisessä tuomioistuimessa hoitaa rehellinen ja tehtävään sopiva henkilö.

Hallintolainkäytössä ja viranomaismenettelyssä asiamiehelle tai avustajalle asetetut vaatimukset ovat yleisiä tuomioistuinten löyhempiä.

Tuomioistuinten ja viranomaisten ulkopuolella oikeudellisten palvelujen tarjonta on täysin vapaata. Ainoan rajoituksen muodostavat mainitut markkinatuomioistuimen ja kuluttaja-asiamiehen päätökset siitä, miten oikeudellisten palvelujen markkinointia voidaan suorittaa. Oikeustieteellistä koulutusta vailla olevan henkilön tarjoamalle oikeudelliselle palvelulle päätökset eivät sinänsä ole esteenä.

Merkillepantavaa on ammattimaisen perintätoiminnan tiukka sääntely verrattuna muiden oikeudellisten palvelujen sääntelyyn. Perintätoimen harjoittamiseen vaaditaan lupa, toiminnan harjoittajalle asetetaan vaatimuksia ja toimintaa valvotaan. Asetettujen vaatimusten perusteena on ollut se, että perintätoimen harjoittajalla säännönmukaisesti on hallussaan toimeksiantajalleen kuuluvia varoja, joiden asianmukaisesta hoidosta on haluttu saada takeita. Kuitenkin on huomattava, että myös muussa oikeudellisten palvelujen tarjonnassa, tarjottiinpa palvelua tuomioistuin- tai viranomais-toimintaan liittyen tai niiden ulkopuolella, palveluntarjoajalla useissa toimeksiannoissa on hallussaan päämiehelleen kuuluvia varoja. Asiantuntematon oikeudellinen palvelu voi aiheuttaa palvelunhankkijalle suurempia vahinkoja kuin ne, joita perintätoiminnassa voidaan aiheuttaa toimeksiantajalle kuuluvien varojen huolimattomalla käsittelyllä.

Oikeudellista neuvontaa muissa maissa käsitellään jaksossa I 3.6. Kansainvälisesti oikeudellista neuvontaa ja asianajoa koskevat sääntelyt perustuvat erilaisiin lähestymistapoihin. Niissä maissa, joissa on asianajamonopoli, on asianajajia koskeva sääntely kattavaa, ja siten niissä maissa ei välttämättä ole muuta asiamiestoimintaa koskevia lakeja, koska kaikki asiamiehet ovat asianajajia.

## 3. Asianajajien toiminnan sääntely Suomessa

### 3.1. Asianajajille asetetut pätevyysvaatimukset

Suomessa asianajajien toimintaa sääntelevät asianajajista annettu laki (496/1958) ja sen nojalla vahvistetut Suomen Asianajajaliiton säännöt<sup>2</sup>. Asianajajaksi pääsemisen edellytyksistä määrätään asianajajista annetun lain 3 §:ssä ja lain säännöstä täydentävässä Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 5 §:ssä. Pätevyysvaatimuksissa on pääkohdittain kyse seuraavista jäseneksi hakijaa koskevista seikoista:

- kansalaisuus
- ikävaatimus
- tuomarinvirkaa varten säädetyt opinnäytteet,
- riittävä taito ja käytännöllinen kokemus,
- erillisen asianajotutkinnon suorittaminen,
- tunnettu rehellisyys,
- sopivaisuus asianajajan toimeen,
- täysivaltaisuus ja
- ammatillinen itsenäisyys

Kansalaisuudeltaan hakijan on oltava joko Suomen tai jonkin muun Euroopan talousalueen valtion kansalainen. Kansalaisuusvaatimukseen ei sisälly vaatimusta, että hakijan olisi myös asuttava Suomessa tai jossakin muussa Euroopan talousalueen valtiossa. Iältään hakijan on oltava 25 vuotta täyttänyt.

Koulutusvaatimus on ilmaistu laissa käytetyllä sanonnalla ”on suorittanut tuomarinvirkaa varten Suomessa säädetyt opinnäytteet”. Käytännössä vaatimus tarkoittaa oikeustieteen kandidaatin tai oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittamista. Vaaditusta taidosta ja käytännöllisestä kokemuksesta säädetään Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 5 §:ssä, jonka mukaan hakijan on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito ja käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä (asianajotoimistossa), julkisena oikeus-

---

<sup>2</sup> Oikeusministeriön päätös yleisen asianajajayhdistyksen sääntöjen vahvistamisesta (29.10.2004/934). Asianajajalaki ja Suomen Asianajajaliiton säännöt koskevat vain Suomen Asianajajaliiton jäseniä eivätkä ne millään tavoin sääntelevät muiden oikeudellisia palveluja tarjoavien tahojen kuin asianajajien toimintaa.

avustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä.

Asianajotutkimuksen tarkoituksena on varmistaa, että asianajajaksi pyrkivä tuntee asianajotoimintaa koskevien keskeisten lainsäädännösten sisällön sekä erityisesti asianajotoimintaa koskevat eettiset säännöt, eli hyvän asianajajatavan sisällön.

Rehellisyysvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että hakijan on oltava rehelliseksi tunnettu, eli edellytetään, että jäsenhakemusta käsiteltäessä hakijan aikaisemman toiminnan ja hänestä saatujen lausuntojen perusteella voidaan hakija todeta rehelliseksi tunnetuksi. Käytännössä säännöksen merkitys on kuitenkin siinä, että henkilöä, joka on ennen jäsenhakemustaan tuomittu epärehellisyysrikoksesta, ei voida ottaa Asianajajaliiton jäseneksi. Jäsenhakemus on myös hylätty sillä perusteella, että hakija oli häntä jäsenhakemuksen johdosta kuultaessa valehdellut taloudellisista oloistaan.

Asianajajan on oltava paitsi rehelliseksi tunnettu, myös muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Sopivaisuusvaatimus on rinnastettavissa valtion virkaan nimitettävältä vaadittavaan sopivaisuuteen asianomaiseen virkaan. Suomen Asianajajaliiton hallituksen ratkaisukäytännössä on jäsenhakemus eräissä tapauksissa hylätty sillä perusteella, ettei hakijaa ole pidetty sopivana asianajajan tointa harjoittamaan. Kyse on saattanut olla hakijan psyykkisistä vaikeuksista tai alkoholin tai huumeiden väärinkäytöstä. Myös hakijan taloudelliset olosuhteet, lähinnä ns. ylivelkaisuus, on voinut johtaa jäsenhakemuksen hylkäämiseen.

Täysivaltaisuudella tarkoitetaan sitä, ettei hakija ole konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole holhouslaissa tarkoitettulla tavalla rajoitettu.

Ammatillinen itsenäisyys tarkoittaa käytännössä sitä, että asianajajan täytyy olla itsenäinen ammatinharjoittaja tai hänen täytyy harjoittaa asianajotoimintaa yhtiömuodossa toisen asianajajan kanssa tai hän voi olla työsuhteessa vain toiseen asianajajaan. Riittävää itsenäisyyttä asianajajan ammatin harjoittamiseen ei siis katsota olevan lakimiehellä, joka työntekijänä tai virkamiehenä on velvollinen hoitamaan asianajotehtäviä toisen johdon ja valvonnan alaisena tai esimiestensä määräyksiä noudattaen.

### **3.2. Asianajajien toimintaa ohjaavat perusarvot**

Asianajajaista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Hyvän asianajajatavan sisältöä ei ole lainsäädännössä säännelty, vaan sen määrittäminen on Suomen Asianajajaliiton säännöissä jätetty Asianajajaliiton tehtäväksi.

Tällä perusteella Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut asianajajien noudatettavaksi useita erilaisia sääntöjä ja määräyksiä. Tällaisia ovat mm. hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet, markkinointiohje, asianajopalkkioiden määräytymisperusteet ja vastuuvakuutusohje<sup>3</sup>.

Jäljempänä selostetaan, millä tavoin sääntelyssä on huomioitu edellä kansainvälisistä julistuksista johdetut perusarvot ja periaatteet.

*Yksittäisen asianajajan riippumattomuuteen* liittyy se, että asianajajaksi hyväksymisestä päättää Suomen Asianajajaliiton hallitus. Jäsenyysedellytykset täyttävä henkilö on otettava Asianajajaliiton jäseneksi ja jäseneksi pääsyä koskevasta kielteisestä päätöksestä jäsenyyttä hakeneella on oikeus valittaa Helsingin hovioikeuteen. Jäseneksi ei voida hyväksyä henkilöä, joka on valtion tai kunnan virassa tai toimessa taikka muussa virkasuhteeseen perustuvassa palveluksessa, ellei Asianajajaliiton hallitus siihen erityisestä syystä suostu. Asianajajaksi ei voida myöskään hyväksyä henkilöä, joka on sellaisessa toisen palveluksessa tai harjoittaa muuta ansiotoimintaa, jonka voidaan olettaa vaikuttavan haitallisesti hänen itsenäisyyteensä asianajajana.

Asianajajan oikeutta harjoittaa ammattiaan yhtiösuhteessa on asianajajalain säännöksillä rajoitettu. Muun kuin asianajajan kanssa asianajajan tointa saa harjoittaa yhtiössä vain Asianajajaliiton hallituksen siihen erityisistä syistä antaman luvan nojalla. Asianajajan riippumattomuutta valtiovallasta osoittaa, että vaikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on asianajajien toiminnan valvonta, hän ei voi määrätä yksittäiselle asianajajalle kurinpidollisia seuraamuksia. Oikeuskanslerin on siirrettävä tietoonsa saama asia, jossa hän epäilee asianajajan toimineen hyvän asianajajatavan vastaisesti, Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa on useita määräyksiä, jotka painottavat asianajajan riippumattomuutta. Asianajajan on hoidettava päämiehensä asiaa parhaan kykynsä mukaan lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen, eikä hän saa antaa minkäänlaisten sivuvaikutteiden vaikuttaa toimintaansa. Toimeksiannon saamisesta tai hankkimisesta asianajaja ei saa antaa eikä luvata kenellekään osaa palkkiostaan tai muuta hyvitystä.

*Suomen Asianajajaliiton riippumattomuuden* takeena on ensinnäkin se, että sen hallintoelinten, valtuuskunnan ja hallituksen, jäsenten on oltava asianajajia, jotka liiton omat toimielimet valitsevat tehtäviinsä. Riippumattomuutta valtiovallasta osoittaa, että Asianajajaliiton hallintoelinten toimintaa valvoo vain valtioneuvoston oikeuskansleri

---

<sup>3</sup> Suomen Asianajajaliitto on syksyllä 2005 käynnistänyt hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita koskevan selvitystyön, jossa tarkastellaan tapaohjeiden mahdollisia muutostarpeita.

hänelle kuuluvan yleisen laillisuusvalvonnan yhteydessä. Riippumattomuuden osoitukseksi on myös se, että oikeusministeriöllä on vain valta vahvistaa tai jättää vahvistamatta liiton valtuuskunnan tekemät muutokset Asianajajaliiton sääntöihin, mutta ei oikeutta omasta aloitteestaan muuttaa niitä.

Riippumattomuus tuli esille myös uudistettaessa asianajajien valvontamenettelyä. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 54/2004 vp.) nimenomaisesti todetaan asianajajakunnan itsenäisyyden edellyttävän, että valvontalautakunnan puheenjohtajana toimii asianajaja<sup>4</sup>. Eduskunnan lakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä poiketen, että asianajajakuntaan kuulumattomien jäsenten nimittämismenettelyssä nimittävien jäsen ehdokkaiden sopivuudesta jäsenen tehtävään on ennen nimittämistä saatava Asianajajaliiton puoltava lausunto (LaVM 5/2004).

Riippumattomuutta osoittaa myös Asianajajaliitolle asianajajalaissa ja liiton säännöissä annettu oikeus vahvistaa erilaisia sääntöjä ja määräyksiä, joita asianajajat ovat velvolliset noudattamaan.

*Asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen luottamussuhteen perussäännöksinä ovat asianajajalain ja oikeudenkäymiskaaren säännökset asianajajan sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan salassapitovelvollisuudesta sekä oikeudenkäymiskaaressa säädetty velvollisuus kieltäytyä todistamasta.*<sup>5</sup> Myös Asianajajaliiton säännöissä ja hyvässä asianajajatapaa koskevissa ohjeissa on asianajajalle asetettu vaitiolovelvollisuus niistä tiedoista, joita hän päämieheltään on saanut asianajotoimeksiantoa hoitaessaan.

Hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa on lisäksi useita asianajajan toimintaa säänteleviä määräyksiä, joiden perusteena on asianajajan ja asiakkaan välinen luottamussuhde.

*Muita asianajotoimintaan liittyviä periaatteita on kirjattu Hyvää asianajajatapaa koskeviin ohjeisiin*<sup>6</sup>. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 18 §:ssä asianajaja velvoitetaan olemaan päämiehelleen uskollinen ja lojaali. Ohjeiden 13–16 §:t velvoittavat asianajajaa välttämään intressiristiriitatilanteita. Asianajajien asemaan osana oikeudenhoitoa viitataan Asianajajaliiton sääntöjen 2 §:ssä, jonka mukaan liiton tarkoituksena on toimia siten, että liiton jäsenet muodostavat hyvää oikeudenhoitoa palvelevan asianajaja-

---

<sup>4</sup> Valvontalautakunnan tehtävänä on käsitellä asianajajiin kohdistuneet kantelut.

<sup>5</sup> Katso tarkemmin AAL 5 c § ja OK 15:17 ja OK 17:23.

<sup>6</sup> Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet on vahvistettu Suomen Asianajajaliiton liittokokouksessa 9.6.1972. Hyvään asianajajatapaan kuuluvat myös ne muut ohjeet ja määräykset, jotka Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut asianajotoiminnassa noudettaviksi. Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet eivät ole tyhjentyviä ja sen vuoksi kaikkea, mitä ohjeissa ei ole kielletty, ei voida pitää ilman muuta sallittuna. Suomen Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan (joka vastaa ennen 1.11.2004 voimaan tullutta lainmuutosta toiminutta kurinpitolautakuntaa) päätökset sisältävät kannanottoja asianajajatavan sisältöä koskevissa kysymyksissä. Näin hyvää asianajajatapaa tulkitaan ja luodaan Asianajajaliiton toimielinten päätöksillä.

kunnan. Samaa tarkoituksena palvelevat ne hyvän asianajajataavan määräykset, jotka koskevat asianajajan suhdetta tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

Asiakkaan kuluttajansuoja on huomioitu jo asianajajalain 5 §:ssä, jonka mukaan asianajajan on rehellisesti ja tunnollisesti täytettävä hänelle uskotut tehtävät. Kuluttajansuojaa edistävät myös monet hyvää asianajajatappaa koskevat määräykset ja erityisesti asianajajan velvollisuus ottaa Asianajajaliiton ohjeiden mukainen vastuuvakuutus asiakkaalle mahdollisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamiseksi.

Kuluttajansuojaa palvelevat erityisesti asianajajalaissa säädetty valvontamenettely ja palkkiorita-asioiden suositusmenettely.

Asianajajaliiton velvollisuus vahvistaa ammattieettisiä sääntöjä, valvoa niiden noudattamista sekä huolehtia kurinpidollisten menettelyjen hoitamisesta on säännelty asianajajalaissa ja liiton säännöissä. Velvollisuus huolehtia asianajajien ammattitaidon kehittämisestä on huomioitu Asianajajaliiton säännöissä, joiden mukaan Asianajajaliiton tehtävänä on asianajajien ammattitaidon kohottaminen ja ylläpitäminen.

### **3.3. Hyvää asianajajatappaa koskevat ohjeet**

Asianajajista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatappaa. Joitakin hyvän asianajajataavan peruseriaatteita on lausuttu asianajajalaissa julki. Lain 5 §:n 3 momentin perusteella asianajajan on pidettävä päämiehelleen kuuluvat raha- ja muut varat erillään omista varoistaan. Lain 5 c §:ssä on säännös asianajajan ja hänen apulaisensa salassapitovelvollisuudesta. Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään asianajajalla olevan erityinen toimipaikka, toimisto, ja että asianajajan on pidettävä asianmukaisia luetteloita ja tilejä vastaanottamistaan tehtävistä ja suorittamistaan toimista.

Edellä lausuttua laajemmalti hyvää asianajajatappaa ei ole säännelty lainsäädännössä. Sen sisällön vahvistaminen on Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 19 §:ssä jätetty Asianajajaliiton itsensä tehtäväksi. Sääntöjen mukaan Asianajajaliiton valtuuskunnan tehtävänä on vahvistaa asianajajien asianajotoiminnassa noudatettavat ohjeet. Hyvää asianajajatappaa ovat koonaneet erityisesti Asianajajaliiton hallituksen, kurinpitolaatakunnan ja nykyisen valvontalaatakunnan yksittäisissä asianajajaan kohdistuneissa kanteluasioissa antamat päätökset.

Tärkein hyvään asianajajatappaan kuuluva asianajajien noudatettava ohje on vuonna 1972 vahvistettu "Hyvää asianajajatappaa koskevat ohjeet". Ohjeen yksityiskohdista voidaan mainita seuraavat:

1. Asianajaja ei saa toimeksiannon saamisesta tai hankkimisesta antaa eikä luvata kenellekään osaa palkkiostaan eikä muuta hyvitystä. Kielto tarkoittaa muun muassa sitä, että avustaessaan rikoksesta syytettyä tilanteessa, jossa avustajan palkkio maksetaan julkisen oikeusavun varoin, asianajaja ei saa antaa päämiehelleen hyvitystä siitä, että juuri hänet on valittu avustajaksi.<sup>7</sup>
2. Asianajaja ei saa ottaa hoidettavakseen asiaa, jossa hän on esteellinen hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 12–14 §:n perusteella.
3. Asianajajan palkkion tulee olla kohtuullinen sekä Asianajajaliiton vahvistamien palkkionmäääämisperusteiden mukainen ja asianajajan on, jos päämies ei pidä laskua hyväksyttävänä, annettava päämiehelleen tieto siitä, miten tämä voi saattaa laskua koskevan erimielisyyden jäljempänä kerrottavalla tavalla käsiteltäväksi Asianajajaliitossa palkkioriiita-asiana.
4. Asianajaja ei saa sopimattomasti painostaa vastapuolta.
5. Ennen oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä asianajajan on ilmoitettava vastapuolelle päämiehensä vaatimuksista ja varattava vastapuolelle kohtuullinen aika asian sovinnolliseen selvittämiseen.
6. Asianajaja ei saa antaa tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle tietensä paikkansa pitämättömiä ilmaisia eikä kiistää, minkä hän tietää todeksi.

Suomen Asianajajaliiton vahvistamia hyvään asianajajatapaan kuuluvia ohjeita ja määräyksiä ovat muun muassa seuraavat:

- vastuuvakuutusohje, jonka mukaan jokaisella asianajajalla on oltava vähintään 160 000 euron määräinen vastuuvakuutus niiden varallisuusvahinkojen varalta, jotka asianajaja mahdollisesti aiheuttaa asiakkaalleen,
- asianajajien täydennyskoulutusta koskevat ohjeet, joiden mukaan jokaisen asianajajan on osallistuttava vuosittain vähintään kahdeksantoista tunnin ajan pakolliseen ammatilliseen täydennyskoulutukseen sekä
- asiakasvarojen hoitoa koskeva ohjesääntö, joka sisältää määräyksiä asiakkaalle kuuluvien varojen hoitamisesta.

---

<sup>7</sup> Tämä vankikaupan nimellä tunnettu menettely on kielletty vain asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskevan hyvän asianajajatavan perusteella. Kieltoa ei ole esimerkiksi laissa julkisesta oikeusavusta.

### 3.4. Asianajajien toiminnan valvonta

Asianajajista annetun lain 6 §:n perusteella Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona ja muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Hallituksen suorittama asianajajien valvonta toteutetaan usealla eri tavalla. Ensinnäkin Asianajajaliitto on vahvistanut asianajajien noudatettavaksi erilaisia ohjeita ja määräyksiä, joilla etukäteen pyritään ohjaamaan asianajajien toimintaa. Toiseksi Asianajajaliitto suorittaa säännöllistä asianajotoimistojen tarkastusta. Asianajajaliiton hallituksen valvontatehtävää täydentää samassa pykälässä säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin oikeus vaatia Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa vastaan, jos tämä katsoo asianajajan laiminlyöneen velvollisuutensa.

Tärkein valvonnan toteuttamistapa on asianajajiin kohdistuvien kanteluiden käsittely valvonta-asioina Asianajajaliiton valvontalautakunnassa. Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen ilmoitus ns. esiintymiskiellon määräämisestä saapuu liiton toimistoon. Liiton hallituksen velvollisuus valvoa asianajajien toimintaa toteutuu niin, että sen on siirrettävä tietoonsa tulleet hyvän asianajajatavan rikkomiset valvontalautakunnan tutkittaviksi.

Valvontalautakuntaan kuuluu yhdeksän jäsentä, joista lautakunnan puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja kolme jäsentä asianajajakuntaan kuulumattomia henkilöitä<sup>8</sup>. Asianajajajäsenet valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta, joka valitsee myös lautakunnan puheenjohtajan. Asianajajakuntaan kuulumattomat jäsenet nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä. Oikeusministeriö valmistelee nimitystä pyytämällä Asianajajaliitolta lausunnon ehdokkaista, joita on oltava kaksi kertaa niin paljon kuin on nimitettäviä. Tehtävään voidaan nimittää vain henkilö, jonka kelpoisuudesta tehtävään Asianajajaliitto on antanut puoltavan lausunnon.

Valvontalautakunta ratkaisee pääsääntöisesti asiat kolmessa kolmejäsenisessä jaostossa. Kuhunkin jaostoon kuuluu kaksi asianajajajäsentä ja yksi asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Jaostojen puheenjohtajina toimivat lautakunnan puheenjohtaja sekä lautakunnan keskuudestaan valitsevat kaksi varapuheenjohtajaa.

Menettely on pääsääntöisesti kirjallista. Asioiden valmistelussa kantelun kohteena olevalta asianajajalta vaaditaan vastaus kantelussa esitettyihin moitteisiin. Kantelijalle on

---

<sup>8</sup> Asianajajista annetun lain 7a §:ssä säädetään asianajajakuntaan kuulumattomien jäsenten kelpoisuusehdoista, että heidän tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita henkilöitä, jotka ovat perehtyneitä asianajotoimintaan sekä lisäksi tuomarin tehtäviin taikka oikeustieteen yliopistolliseen koulutukseen ja tutkimukseen. Asianajajakuntaan kuulumattomina jäseninä on toiminut ylioikeuksien jäseniä, alioikeuksien laamaneja ja oikeustieteellisten tiedekuntien professoreja.

varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Lautakunta tai jaosto voi aina tarvittaessa järjestää suullisen käsittelyn. Erottamista ja seuraamusmaksua ei voida määrätä seuraamuksena, ellei suullista käsittelyä ole järjestetty.

Mikäli asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä asianajajalle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat lievimmästä ankarimpaan huomautus, varoitus, seuraamusmaksu ja asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen. Seuraamusmaksu, joka suoritetaan Asianajajaliitolle, on vähintään 500 euroa ja enintään 15 000 euroa. Sitä määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa hänen menetteilynsä.

Asianajajaliiton velvollisuutena on pitää erillistä julkista päiväkirjaa sen käsiteltäväksi tulevista valvonta-asioista. Julkinen päiväkirja mahdollistaa tiedon antamisen asianajajan palveluita tarvitsevalle siitä, onko asianajaja, jonka puoleen hän on kääntymässä, ollut valvontamenettelyn kohteena. Julkiseen päiväkirjaan merkitään käsiteltäväksi tulleen asian asianimike ja asianosaistiedot. Valvonta-asioissa merkittäväksi tulee tieto kantelijasta ja siitä asianajajasta, johon kantelu kohdistuu. Julkiseen päiväkirjaan merkitään lisäksi tieto ratkaisun antamispäivästä ja ratkaisun lopputuloksesta. Julkiseen päiväkirjaan tehdyt merkinnät poistetaan laissa säädettyjen määräaikojen kuluttua asian ratkaisemisesta.

Lisäksi valvontalautakunta laatii jokaisesta valvonta-asian ratkaisusta lyhyen selosteen, joka on julkinen asiakirja ja jokaisen saatavilla pyynnöstä Asianajajaliiton toimistosta. Seloste on lyhyt kuvaus asiasta ja siinä annetusta ratkaisusta. Seloste laaditaan siten, ettei siitä ilmene asianajajan salassapitovelvollisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja. Ratkaisuseloste on luonteeltaan informatiivinen eikä sitä ole velvollisuutta säilyttää kauempaa kuin ratkaisua koskeva tieto on merkittynä julkiseen päiväkirjaan.

### **3.5. Asianajajan palkkiota koskevan riidan ratkaiseminen**

Asianajajista annetussa laissa säädetään erityisestä menettelystä, jolla asianajajan asiakas voi saattaa hänen ja asianajajan välisen asianajajan velottamaa palkkiota koskevan riidan ratkaistavaksi Asianajajaliiton valvontalautakunnassa. Palkkion määrää koskevan suosituksen antamista voi hakea asianajajan päämies tai muu asiakas. Muulla asiakkaalla tarkoitetaan esimerkiksi sellaisen kuolinpesän osakasta, jonka jaon asianajaja on suorittanut tuomioistuimen antaman määräyksen perusteella. Asianajajan päämiehen vastapuoli ei ole oikeutettu vaatimaan suosituksen antamista, koska hän ei ole toimeksiantosuhteessa asianajajaan tai siihen asianajajayhtiöön, jonka lukuun asianajaja on toiminut.

Suosituksen antamista koskevassa asiassa toisena asianosaisena on asiaa hoitanut asianajaja ja se asianajajayhtiö, jonka lukuun asianajaja on toiminut. Suosituksen hakija voi kohdistaa hakemuksen suosituksen antamisesta valintansa mukaan joko asianajajaan tai yhtiöön tai molempiin.

Suosituksen kohteena on palkkio ja kulujen korvaus, jonka asianajaja on asiakkaaltaan asianajotehtävästä veloittanut. Suositusta ei voida hakea asianajajaan tai asianajajayhtiöön kohdistetusta muusta, esimerkiksi vahingonkorvausta koskevasta vaatimuksesta. Suositusta ei anneta sellaisissa tapauksissa, joissa asianajajan palkkiota koskevia riitoja varten on erikoislainsäädännössä säännöksiä siitä, että tietyntyyppiset palkkioriidat on ratkaistava niiden mukaisessa järjestyksessä<sup>9</sup>. Tuomioistuimen jo ratkaisemaa palkkioriitaa koskevaa hakemusta ei voida saattaa enää vireille.

Suositusta koskeva asia tulee vireille asianajajan päämiehen tai muun asiakkaan kirjallisesta hakemuksesta. Kuulemisperiaatteen mukaisesti asianajajalle ja sille yhtiölle, jonka lukuun hän on toiminut, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua.

Suosituksen antamista koskeva asia käsitellään valvontalautakunnan jaostossa. Käsitely on kirjallista, mutta tarvittaessa jaosto voi järjestää suullisen käsittelyn. Riitaan annettu suositus ei ole asianosaisia oikeudellisesti sitova, vaan palkkioriita voidaan viedä suosituksen antamisesta huolimatta tuomioistuimen käsiteltäväksi. Suositus ei myöskään ole täytäntöönpanokelpoinen.

Julkisuus on 1.11.2004 voimaan tulleella uudistuksella lisääntynyt myös palkkioriita-asioissa. Palkkioriita-asiassa julkiseen päiväkirjaan merkitään tieto hakijasta ja siitä asianajajasta ja asianajajayhtiöstä, johon hakemus kohdistuu. Julkiseen päiväkirjaan merkitään lisäksi tieto ratkaisun antamispäivästä ja ratkaisun lopputuloksesta sekä siitä, onko asianajaja noudattanut mahdollista palkkion alentamista tarkoittavaa suositusta. Palkkioriita-asiaa koskeva tieto poistetaan päiväkirjasta kolmen vuoden kuluttua suosituksen antamisesta. Valvontalautakunnan on myös laadittava jokaisesta palkkioriita-asiassa annetusta suosituksesta lyhyt seloste, joka on julkinen asiakirja ja jokaisen saatavilla pyynnöstä Asianajajaliitosta. Selosteen on tarkoitus olla lyhyt kuvaus asiasta ja siinä annetusta ratkaisusta. Seloste laaditaan siten, ettei siitä ilmene viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai asianajajan salassapitovelvollisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja.

Kerrotun suositusmenettelyn lisäksi asianajajan asiakkaalla on palkkioriidassa käytettävissään normaalit riidanratkaisukeinot. Asiakas voi saattaa palkkioriidan tuomioistuimen käsiteltäväksi tai valittaa asianajajan palkkiosta kuluttajariitalautakunnalle.

---

<sup>9</sup> Tällainen on esimerkiksi konkurssipesän pesänhoitajan palkkio.

### 3.6. Tilastotietoja käsitellyistä valvonta- ja palkkioriita-asioista

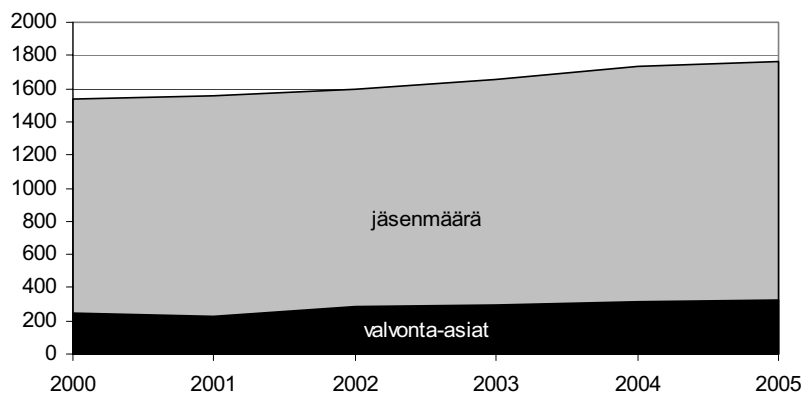
Valvonta- ja palkkioriita-asioiden käsittelystä aiheutuu Suomen Asianajajaliitolle vuosittain usean sadantuhannen euron kustannukset. Nämä kustannukset suoritetaan asianajajien Asianajajaliitolle maksamista jäsenmaksuista, joten asianajajat vastaavat itse valvonnan ja palkkioriita-asioiden käsittelyn aiheuttamista kustannuksista.

Vuosittain Asianajajaliitossa on vireille tullut valvonta- ja palkkioriita-asioita seuraavasti:

Vuosi	Vireille tulleet pelkät valvonta-asiat	Vireille tulleet valvonta-asiat, joihin on liittynyt palkkioriita-asia	Vireille tulleet pelkät palkkioriita-asiat	Vireille tulleet asiat yhteensä
2000	243	12	37	292
2001	231	28	19	278
2002	284	31	34	349
2003	297	43	25	365
2004	312	45	33	390
2005	330	28	26	384

Taulukkoa tarkasteltaessa on huomattava, että ennen 1.11.2004 voimaan tullutta asianajajalain muutosta palkkioriita-asiat käsiteltiin Asianajajaliiton hallituksen nimeämässä välimiesoikeuksissa, joissa palkkioriita-asian ratkaisi välimiehenä kolme asianajajaa. Asianajajalain muutoksella palkkioriidat siirrettiin käsiteltäväksi uudessa valvontalautakunnassa lain muutoksen mukanaan tuomassa suositusmenettelyssä.

Jäsenmäärän kasvun ja valvonta-asioiden lukumäärän kasvun välistä suhdetta kuvaa seuraava taulukko, josta voidaan todeta valvonta-asioiden lukumäärän kasvun vastavan asianajajien lukumäärän kasvua:



Vuosittain vireille tulleet valvonta-asiat jakaantuivat vireilletulotavoittain prosentuaalisesti seuraavasti:

Vuosi/Asian vireille saattaja	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Asianajajan päämiehen vastapuoli	27 %	27 %	29 %	27 %	23 %	18 %
Kantelu määräyksenvaraisessa tehtävässä toimineesta asianajajasta	24 %	27 %	18 %	21 %	27 %	24 %
Asianajajan omapäämies	29 %	27 %	29 %	37 %	25 %	36 %
Asianajajaliiton aloitteesta	9 %	8 %	13 %	7 %	17 %	9 %
Ulkopuolinen taho	11 %	11 %	11 %	8 %	8 %	13 %
Oikeuskanslerin lähettämät asiat (kpl)	14	17	15	16	13	7

Seuraamuksia asianajajille on vuosittain valvontamenettelyssä määrätty seuraavasti:

Vuosi/Seuraamus	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kantelu havaittu aiheettomaksi	73 %	79 %	75 %	77 %	84 %	68 %
Huomautus	11 %	11 %	16 %	9 %	7 %	23 %
Varoitus	14 %	8 %	8 %	12 %	8 %	8 %
Julkinen varoitus (kpl)	2	1	–	2	–	–
Seuraamusmaksu (kpl)						1
Erottaminen (kpl)	3	2	2	4	4	4

Julkinen varoitus oli seuraamuksena käytössä 1.11.2004 voimaan tulleeseen asianajajalain muutokseen saakka. Muutoksella julkinen varoitus seuraamuksena poistettiin ja tilalle seuraamuksena tuli asianajajalle määrättävä seuraamusmaksu.

Vuosien 2000–2005 aikana ratkaistuista palkkioriiita-asioista vuosittain keskimäärin noin neljässäkymmenessä prosentissa asioista lopputuloksena on ollut asianajajan palkkion kohtuullistaminen.

## 4. Asianajotoiminnan kansainvälinen sääntely

### 4.1. Yleistä

Kansainvälisten julkilausumien ja suositusten sekä yleensä oikeudellisia palveluja koskevien ilmiöiden ja kehityskulkujen soveltaminen Suomeen on hankalaa ja vaikeaselkoista. Tähän on perussyynä se, että suomalainen ja ruotsalainen perinne oikeudellisten palvelujen tarjonnassa ja oikeudellisten palvelujen sääntely poikkeaa huomattavasti muiden Euroopan valtioiden perinteestä ja sääntelystä. Tämä ero tulee erityisesti esille, kun kyse on siitä, ketkä saavat tarjota oikeudellisia palveluita tuomioistuinasioissa tai tarjota tuomioistuinten ulkopuolisia palveluita kuluttajille ja muille palvelunostajille.

Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta asianajamonopoli esiintyy muodossa tai toisessa kaikissa muissa Euroopan valtioissa. Tästä aiheutuu se, että kun kansainvälisissä yhteyksissä käytetään englanninkielisiä termejä, esimerkiksi "lawyer" tai "legal profession", tarkoitetaan lähes aina kunkin valtion asianajajakuntaa ja sitä koskevaa sääntelyä. Tämä aiheutuu juuri siitä, että monissa valtioissa oikeudellisia palveluja, ainakin käsitteen laajassa merkityksessä, voivat tarjota vain asianajajakunnaksi järjestäytyneet lakimiehet.

### 4.2. Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausuma ja Euroopan neuvoston suositus

#### 4.2.1 Yleistä

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on 18.12.1990 hyväksynyt julkilausuman "*United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers*" (Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselma 45/166 18.12.1990). Se perustuu osittain vuonna 1948 hyväksytyyn Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen (Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselma 217A, 10.12.1948), jossa on muun muassa vahvistettu periaate tasa-arvoisuudesta lain edessä, syyttömyysolettama sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Julkilausuma perustuu osittain myös vuonna 1966 hyväksytyyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselma 2200A, 16.12.1966), jossa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

Julkilausuman mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa julkilausuman periaatteita ja ottaa ne huomioon kansallisessa lainsäädännössään. Periaatteita on sovellettava myös henkilöihin, jotka olematta muodollisesti asianajajia hoitavat samankaltaisia tehtäviä kuin asianajajat.

Julkilausumassa on yksityiskohtaisia suosituksia:

- oikeudesta saada asianajajan tarjoamia oikeudellisia palveluita
- rikosoikeudenkäyntiä koskevista erityisistä oikeussuojakeinoista
- asianajajan koulutuksesta ja jatkokoulutuksesta
- asianajajan velvollisuuksista ja vastuusta
- asianajajan toimintaa koskevista takeista
- asianajajan mielipiteenvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta
- asianajajien ammatillisista järjestöistä sekä
- asianajajiin kohdistuvasta kurinpidollisesta menettelystä.

Euroopan neuvosto on 25.10.2000 hyväksynyt asianajajia koskevan suosituksen No. R(2000)21 "*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer*". Oikeudelliselta merkitykseltään se on jäsenvaltioiden hallituksille annettu suositus, joka ei ole jäsenvaltiota oikeudellisesti sitova. Käytännön lainsäädäntötyössä suositukset kuitenkin otetaan huomioon ja lainsäädäntö pyritään saattamaan suosituksia vastaavaksi<sup>10</sup>.

Suosituksen johdanto-osassa sen kerrotaan perustuvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja edellä kerrottuun Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumaan. Suositus on jaettu kuuteen osaan, jotka ovat:

- yleiset periaatteet asianajajan ammatin harjoittamisen riippumattomuudesta
- asianajajan koulutus, jatkokoulutus ja asianajajan ammattiin pääsy
- asianajajan tehtävät ja velvollisuudet
- asianajajapalvelujen saatavuus
- ammatilliset yhteisöt
- kurinpidolliset menettelyt

Yhdistyneiden Kansakuntien julistuksesta ja Euroopan neuvoston suosituksesta on johdettavissa asianajotoimintaa koskevia yleismaailmallisia perusperiaatteita. Nämä periaatteet, jotka esitellään jäljempänä, liittyvät sekä asianajajajärjestelmään kokonaisuutena että yksittäisen asianajajan toimintaan asianajotehtävää hoidettaessa.

---

<sup>10</sup> Suosituksen oikeudellista merkitystä kuvaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa *Petri Sallinen and others v. Finland* (no. 50842/99, annettu 27.9.2005) langettavan tuomion perusteluissa viitanut suositukseen toteamalla, että suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen luottamussuhteen kunnioittamisen.

#### 4.2.2. Asianajajien toiminnalle luotavat edellytykset

Asianajajien toiminnan edellytysten osalta kummassakin asiakirjassa todetaan valtioiden velvollisuutena olevan taata, että asianajajat voivat suorittaa ammattitehtävänsä esteittä ja ilman sopimatonta asioihin puuttumista viranomaisten tai julkisuuden taholta. Kummassakin asiakirjassa todetaan, ettei asianajajaan tule kohdistaa painostusta tai uhkauksia silloin, kun he toimivat heitä sitovien ammatillisten ohjeiden edellyttämällä tavalla.

Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteuttamisen katsotaan edellyttävän kaikilla olevan oikeuden riippumattoman asianajajakunnan tarjoamien oikeudellisten palvelujen tehokkaaseen saatavuuteen. Molemmissa asiakirjoissa valtioiden velvollisuudeksi on asetettu velvollisuus ryhtyä kaikkiin asianajaja/päämies-suhteen luottamuksellisuuden varmistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Edellytyksenä asianajajien toiminnalle asiakirjoissa pidetään ensinnäkin yksittäisen asianajajan julkisvallasta riippumatonta asemaa, johon liittyy se, että asianajajaksi hyväksymisen on tapahduttava julkisvallasta riippumattoman toimielimen päätöksellä. Toinen edellytys asianajajan toiminnalle on asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen luottamuksuhteen kunnioittaminen.

#### 4.2.3. Asianajajajärjestöjen ja asianajajien tehtävät ja velvollisuudet

Sekä Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa että Euroopan neuvoston suosituksessa todetaan asianajajajärjestöjen tehtävänä olevan asianajajan toimintaa koskevien ammattieettisten sääntöjen vahvistaminen ja sen varmistaminen, että asianajajat toimivat itsenäisesti ja oikeudenmukaisesti. Asianajajan velvollisuutena on erityisesti kunnioittaa salassapitovelvollisuuttaan, jota pidetään eräänä niistä asianajajan asiakkaan oikeuksista, jotka Euroopan ihmisoikeussopimus takaa yksilöille.

YK:n julkilausumassa viitataan myös asianajajan olennaiseen asemaan osana oikeudenhoitoa toteamalla, että ammattikunnan ollessa osa oikeudenhoitoa, asianajajan on aina toimittava ammattikuntansa arvon mukaisesti. Molemmissa asiakirjoissa katsotaan asianajajan velvollisuuksiin päämiestään kohtaan kuuluvan:

- päämiesten neuvomisen heidän laillisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja arvion antamisen asian todennäköisestä lopputuloksesta ja asian hoidon vaatimista kustannuksista,
- oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymisen päämiehen etujen suojelemiseksi, kunnioittamiseksi ja toteuttamiseksi ja
- intressiristiriitatilanteiden välttämisen.

Yksittäisen asianajajan kohdalla on perusarvoina pidettävä asianajajan ja hänen asiakkaansa välistä luottamussuhdetta sekä lojaalisuutta päämiestä kohtaan. Perusarvoina tulevat esille myös asianajajajärjestöjen itsenäinen asema ja asianajajakunnan merkitys osana oikeudenhoitoa.

#### **4.2.4. Asianajopalvelujen saatavuus**

Molemmissa asiakirjoissa on asianajopalvelujen saatavuutta koskeva osa. Erityisesti Euroopan neuvoston suosituksessa painotetaan jäsenvaltioiden velvollisuutta ryhtyä kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan kaikille henkilöille mahdollisuus saada riippumattomien asianajajien tarjoamia oikeudellisia palveluita. Suosituksen selitysosassa tähdennetään, että asianajajan palkkiota ja korvauksia koskevien sääntöjen ja määräysten tulee mahdollistaa, että oikeudelliset palvelut ovat yleisön saatavilla kohtuullisin ehdoin.

Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa on erityisesti rikosasioita koskevia suosituksia, joissa painotetaan valtioiden velvollisuutta huolehtia vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeudesta saada asianajajien tarjoamia oikeudellisia palveluita ja että asianajajalla ja hänen päämiehellään on oltava mahdollisuus neuvotella luottamuksellisesti.

Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa myös asianajopalvelujen saatavuuden osalta korostetaan asianajajien riippumattomuuden merkitystä ja asianajaja/asiakas-suhteen luottamuksellisuutta. Euroopan neuvoston suosituksessa tuodaan esille kuluttajasuojaan liittyvä näkökanta palvelujen hinnoittelun kohtuullisuudesta.

#### **4.2.5. Asianajajien ammatilliset järjestöt**

Asiakirjoissa todetaan, että asianajajilla on oikeus muodostaa ja perustaa itsesääteelyyn perustuvia ammatillisia järjestöjä, joiden tehtävänä on edustaa asianajajia, kehittää asianajajien ammatillista koulutusta ja puolustaa asianajajien ammatillista yhtenäisyyttä. Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa todetaan, että asianajajien itsensä on valittava ammatillisen järjestön toimeenpanevat elimet, joiden on voitava suorittaa tehtäviään ilman ulkopuolista asioihin puuttumista. Myös Euroopan neuvoston suosituksessa todetaan, että asianajajajärjestöjen tulee olla riippumattomia viranomaisista ja muusta julkisuudesta.

Euroopan neuvoston suositus sisältää esimerkkiluettelon asianajajajärjestön tehtävistä, joista voidaan mainita:

- edistää ja ylläpitää oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteiskunnassa,
- puolustaa asianajajan asemaa yhteiskunnassa ja erityisesti ylläpitää asianajajien kunniaa, arvoa ja rehellisyyttä,

- edistää asianajajien ammattitaitoa ja huolehtia siitä, että asianajajat noudattavat ammattieettisiä sääntöjä.

Perusarvona asianajajien ammatillisten järjestöjen osalta asiakirjat tuovat esiin riippumattomuuden julkisesta vallasta. Riippumattomien asianajajajärjestöjen tehtävänä on asianajajien ammattitaidon kehittäminen, asianajajien toiminnan valvonta sekä oikeudenmukaisuuden toteuttaminen yhteiskunnassa tarjoamalla riippumattomia asianajopalveluita yleisölle.

#### **4.2.6. Kurinpidolliset menettelyt**

Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa ja Euroopan neuvoston suosituksessa todetaan, että asianajajien on tehtävässään toimittava niiden ammattieettisten sääntöjen mukaan, jotka joko asianajajajärjestö itse on vahvistanut tai jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Asianajajan on, toimiessaan vastoin hänen noudatettavakseen vahvistettuja ammattieettisiä sääntöjä, alistuttava kurinpidolliseen menettelyyn. Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausuman mukaan kurinpidollinen menettely tapahtuu joko asianajajajärjestön perustamassa kurinpitoelimessä, lainsäädäntöön perustuvassa muussa riippumattomassa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Euroopan neuvoston suosituksen mukaan asianajajajärjestöjen tulee olla vastuussa kurinpidollisesta menettelystä tai niillä tulee ainakin olla oikeus osallistua asianajajaan kohdistuvaan kurinpidolliseen menettelyyn.

Perusarvoina voidaan tältä osin pitää asianajajajärjestön riippumattomuutta ja asianajajan velvollisuutta alistua ammattikunnan vahvistamiin ammattieettisiin sääntöihin ja niiden rikkomisesta seuraavaan kurinpidolliseen menettelyyn.

### **4.3. Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeudellisen alan ammateista**

Euroopan parlamentti on 23.3.2006 hyväksynyt päätöslauselman oikeudellisen alan ammateista ja yleisestä edusta oikeusjärjestelmän toimivuudessa (P6\_TA-PROV (2006)0108). Päätöslauselmassa Euroopan parlamentti on muun muassa katsonut:

- kaikille ihmisille kuuluvien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien asianmukainen suojeleminen, olivatpa ne taloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia taikka kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, vaatii kaikille todellisia mahdollisuuksia käyttää riippumattomien oikeudellisen alan ammatinharjoittajien palveluita,
- oikeudellisen alan ammatinharjoittajien velvollisuus pysyä riippumattomina ja välttää eturistiriitoja sekä toimia luottamuksellisesti, on erityisessä vaarassa silloin,

kun oikeudellisen alan ammatinharjoittajilla on oikeus harjoittaa ammattiaan organisaatiossa, jossa oikeudellisen alan ammatinharjoittajien lisäksi muut henkilöt voivat käyttää valtaa organisaation asioiden suhteen, esimerkiksi pääomainvestointien muodossa, tai kun kyseessä on monialainen kumppanuus sellaisten ammatinharjoittajien kanssa, joita vastaavat ammatilliset velvoitteet eivät sido.

Päätöslauselmassa parlamentti on tunnustanut oikeudellisen alan ammatinharjoittajien ratkaisevan aseman, kun ne asiakkaitaan edustamalla ja puolustamalla oikeudessa sekä oikeusopillista neuvontaa antamalla huolehtivat demokraattisissa yhteiskunnissa perusoikeuksien kunnioittamisesta, oikeusvaltion periaatteen noudattamisesta ja lainkäytön oikeusvarmuudesta. Parlamentti on korostanut tarvittavan sääntöjä, joilla varmistetaan oikeudellisen alan ammattitehtävien toimivien henkilöiden puolueettomuus, pätevyys, rehellisyys ja vastuu ja taataan asiakkaita ja yhteiskuntaa yleensä hyödyttävien palveluiden laatu yleisen edun turvaamiseksi.

#### **4.4. Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston (CCBE) kannanottoja**

Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE)<sup>11</sup> on toukokuussa 2005 hyväksynyt kolme julkilausumaa, joista ensimmäinen koskee asianajajien ja muiden ammattiryhmien yhteistyötä oikeudellisten palvelujen tarjoamisessa (ns. MDP-yhteistyö)<sup>12</sup>, toinen muiden kuin asianajajien oikeutta omistaa asianajotoimistoja ja kolmas asianajajajärjestöjen samanaikaista toimintaa asianajotoiminnan sääntelijänä ja asianajajien etuja valvovana järjestönä. Kaikkiin näihin julkilausumiin sisältyy johdanto-osa, jossa CCBE esittää lyhyen yhteenvedon asianajotoiminnan perusarvoista.

CCBE toteaa kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden tunnustavan asianajotoiminnan perusarvot – asianajajien riippumattomuuden, intressiristiriitatilanteiden välttämisen ja asianajajan ja hänen päämiehensä välisen luottamussuhteen kunnioittamisen asianajotoimintaa koskevan sääntelyn periaatteiksi. Näitä perusarvoja ei voida pitää asianajajille annettuina oikeuksina vaan velvollisuuksina, joihin asianajajan on alistuttava hoitaessaan asiakkaansa asiaa. Asianajajan rikkoessa perusarvojen asettamia velvollisuuksia, hän ei ainoastaan riko hänen noudatettavakseen asetettuja ammatti-

---

<sup>11</sup> CCBE on Euroopan unionin jäsenvaltioiden asianajajajärjestöjen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on edustaa Euroopan asianajajia EU:n päätöksentekoeleimissä.

<sup>12</sup> Kirjanyhdistelmä MDP tulee englanninkielisistä sanoista Multidisciplinary Practices (joskus myös Multidisciplinary Partnerships). Sillä tarkoitetaan eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä, useimmiten yhtiösuhdetta. Käytännössä lyhenteellä MDP viitataan useimmiten asianajajien ja tilintarkastajien väliseen yhtiösuhteeseen.

eettisiä sääntöjä vaan joidenkin Euroopan unionin jäsenmaiden lainsäädännön mukaan syyllistyy samalla rangaistavaan tekoon. Perusarvot on nähtävä välineinä, joiden avulla toteutetaan oikeuden saatavuutta ja oikeusvaltio-käsitteen ylläpitämistä.

Asianajajan riippumattomuutta CCBE toteaa pidetyn yhtä tärkeänä kuin tuomarin riippumattomuutta. CCBE viittaa myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun Wouters-asiassa<sup>13</sup>, jossa tuomioistuin totesi, että asianajajan on oltava riippumaton suhteessaan julkiseen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin, eikä hänen pidä milloinkaan olla näiden vaikutusvallan alaisena. Tältä osin hänen on voitava taata, että kaikki toimenpiteet, joihin hän ryhtyy asiaa hoitaessaan, tapahtuvat yksinomaan asiakkaan etu huomioon ottaen (tuomion kohta 102).

CCBE toteaa asianajajajärjestöjen aina pitäneen intressiristiriitilanteita koskevia sääntöjä tiukkoina. Näihin sääntöihin viitataan myös edellä todetussa Wouters-tapauksessa.

Asianajajan ja hänen päämiehensä välisen luottamussuhteen kunnioittamisen CCBE toteaa olevan tärkeän nimenomaan asianajajan asiakkaan kannalta. Jos tähän asiakkaan oikeuteen puututtaisiin, yksilöiltä samalla käytännössä evättäisiin laillisten oikeuksiensa toteuttaminen tuomioistuimissa, koska he eivät voisi luottamuksellisesti neuvotella asiastaan asianajajansa kanssa.

CCBE valmistelee ehdotusta yleiseurooppalaisiksi asianajajien tapaohjeiksi, joita sovellettaisiin nykyisistä CCBE:n tapaohjeista poiketen kaikkeen asianajotoimintaan eikä pelkästään rajat ylittävään asianajotoimintaan<sup>14</sup>. Uusia tapaohjeita laadittaessa on periaatteena pidetty, että ne eivät sisältäisi yksityiskohtaisia asianajajan toimintaa koskevia määräyksiä vaan olisivat kooste niistä asianajotoimintaa koskevista periaatteista, jotka ovat yhteisiä kaikille eurooppalaisille asianajajajärjestöille.

Tapaohjeiden valmistelua varten on laadittu luettelo asianajotoiminnan perusarvoista ja asianajotoiminnan yleisistä periaatteista. Luettelo sisältää tässä vaiheessa muun muassa seuraavat perusarvot ja periaatteet:

- asianajajan ammatillinen itsenäisyys ja oikeus riippumattomasti hoitaa asiakkaansa asiaa,
- asianajajan oikeus ja velvollisuus pitää salassa asiakkaan hänelle uskomat tiedot
- intressiristiriitojen välttäminen,
- asianajajakunnan ja yksittäisen asianajajan arvokkuus ja rehellisyys,
- asiakkaan etujen huomioiminen,

<sup>13</sup> European Court of Justice: Wouters, C-309/99

<sup>14</sup> Nykyiset CCBE:n tapaohjeet koskevat vain ns. rajat ylittävää asianajotoimintaan, jolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että asianajajan päämies tai vastapuoli on toisesta EU:n jäsenmaasta kuin toimeksiannon vastaanottanut asianajaja.

- ammattitaito,
- asianajajan velvollisuudet tuomioistuimia ja oikeusjärjestystä sekä asianajajakollegoita kohtaan, jotka velvollisuudet joskus saattavat syrjäyttää asiakkaaseen suuntautuvat velvollisuudet
- asianajajakunnan itsesääntely.

#### **4.5. Kansainvälisistä asiakirjoista ilmenevät asianajotoiminnan perusarvot**

Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausuman, Euroopan neuvoston suosituksen, Euroopan parlamentin päätöslauselman ja CCBE:n julkilausumien ja tapaohjeiden uusimista tarkoittavan työn perusperiaatteista voidaan johtaa kaksi kansainvälisesti tunnustettua asianajotoimintaan liittyvää perusarvoa, jotka ovat edellytyksenä hyvän oikeudenhoidon ja oikeusvaltio-käsitteen toteutumiselle demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi niistä voidaan nostaa esille muutamia erottamattomasti asianajotoimintaan liittyviä perusperiaatteita.

Toinen perusarvoista on riippumattomuus julkisesta vallankäytöstä ja yleisemminkin julkisuudesta. Riippumattomuus liittyy sekä yksittäisen asianajajan toimintaan hänen hoitaessaan ammattitehtäväänsä että asianajajien ammattijärjestöjen toimintaan niiden vahvistaessa asianajajien noudatettavaksi tarkoitettuja ammattieettisiä sääntöjä ja valvoessa asianajajien toimintaa. Yksittäisen asianajajan riippumattomuutta on korostettu tilanteissa, joissa asianajajaksi hyväksyminen tapahtuu muun toimielimen kuin ammatillisen järjestön päätöksellä toteamalla, että tällaisen toimielimen on oltava riippumaton julkisesta vallasta.

Yhteiskunnan tulee myös mahdollistaa palveluntarjoajien ammattikunnan riittävä toimeentulo, koska vain siten voidaan luoda riippumaton ammattikunta, joka ei ole riippuvainen edes asiakkaiden yksittäisistä toimeksiannoista. Taloudellisesti riittävän hyvin toimeentuleva avustaja voi neuvoa päämiestään luopumaan asiasta ja tarvittaessa hoitaa asiakkaansa asian edullisesti mahdollisimman pienillä kustannuksilla mahdollisimman nopeasti.

Toinen perusarvoista on asianajajan ja hänen asiakkaansa välinen luottamussuhde. Tämän luottamussuhteen kunnioittamiseen kuuluu asianajajan velvollisuus olla paljastamatta päämiehensä salaisuuksia ja julkiselle vallalle asetettu velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin luottamussuhteen turvaamiseksi.

Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausuman, Euroopan neuvoston suosituksen, Euroopan parlamentin päätöslauselman ja CCBE:n kannanottojen perusteella asianajo-

toimintaan liittyviä periaatteita toisaalta yksittäisen asianajajan ja toisaalta asianajajajärjestöjen kannalta ovat myös:

- asianajajan lojaalisuus asiakastaan kohtaan, johon sisältyy myös intressiristiriitilanteiden välttäminen,
- asianajajien asema osana oikeudenhoitoa,
- velvollisuus huolehtia asiakkaan kuluttajansuojasta,
- asianajajajärjestöjen velvollisuus vahvistaa ammattieettisiä sääntöjä ja valvoa niiden noudattamista sekä huolehtia asianajajien ammattitaidon kehittämisestä ja
- asianajajajärjestöjen velvollisuus huolehtia kurinpidollisten menettelyjen hoitamisesta tai ainakin oikeus osallistua niiden hoitamiseen.

## **4.6. Asianajotoiminnan sääntelyn kansainvälinen vertailu**

### **4.6.1. Ruotsi**

Ruotsin asianajajajärjestö (*Sveriges Advokatsamfund*) on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää asianajajajärjestön hallitus. Asianajajaksi ei voida hyväksyä valtion, kunnan tai jonkin muun kuin asianajajan palveluksessa olevaa henkilöä.

Ruotsissa asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa kansalaisille oikeudellista neuvontaa tai edustaa heitä oikeudessa. Periaatteessa riita-asioissa kuka tahansa henkilö, mikäli hänellä katsotaan olevan siihen riittävä kyky, voi edustaa ja avustaa toista missä tahansa tuomioistuimessa. Rikosasioissa käytännössä vain asianajajia määrätään julkisiksi puolustajiksi.

Asianajajien valvonta Ruotsissa kuuluu asianajajajärjestön hallitukselle ja kurinpitolautakunnalle. Kurinpitolautakuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kuusi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee kurinpitolautakunnan jäseniksi asianajajajärjestön valtuuskunta. Kolme jäsentä edustaa julkista intressiä (*offentliga representanter*) ja heidät nimittää jäseniksi maan hallitus. Kurinpitolautakunnan päätöksistä valitetaan maan korkeimpaan oikeuteen.

### **4.6.2. Norja**

Norjassa asianajajaksi hyväksymisestä päättää *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet* -niminen toimielin. Sen hallitukseen kuuluu kolme maan hallituksen nimittämää jäsentä,

joista puheenjohtajan tulee olla asianajaja ja toisen jäsenistä auktorisoitu tilintarkastaja. Toiselle jäsenelle ei ole asetettu pätevyysvaatimuksia.

Asianajajaksi voidaan hyväksyä Ruotsista ja Suomesta poiketen myös muuhun kuin asianajajaan palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Näin elinkeinoelämän (pankkien, vakuutuslaitosten, liikeyritysten ja ammattijärjestöjen) palveluksessa olevat ovat oikeutettuja pääsemään asianajajiksi. Asianajajaksi hyväksymisen jälkeen asianajaja itse päättää, haluaako hän kuulua jäsenenä Norjan asianajajajärjestöön (*Den Norske Advokatforening*) vaiko ei. *Den Norske Advokatforening* on yksityisoikeudellinen yhdistys.

Asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa, mutta heillä on yksinoikeus ammattimaisesti edustaa kansalaisia tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnin asianosaisella on kuitenkin aina oikeus itse ajaa omaa asiaansa.

Valvonta ja kurinpitomenettely perustuvat kolmeen keskeiseen toimielimeen, jotka ovat *Disiplinaernemnden*, *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet* ja *Advokatbevillningsnemnden*.

*Tilsynsrådet* suorittaa jatkuvaa asianajajien valvontaa ja lisäksi sen tehtävänä on asianajajaksi hyväksyminen, asianajajien apulaisten auktorisoiminen (jokaisella asianajajalla saa olla yksi apulainen, *advokatfullmäktige*, joka voi asianajajan puolesta esiintyä oikeudessa) sekä luvan antaminen oikeusaputoiminnan harjoittamiseen. Se pitää asianajajaluetteloa, asianajajat ovat velvolliset ilmoittamaan sille osoitteenmuutoksistaan, toimittamaan sille selvityksen vastuuvakuutuksen voimassaolosta ja tilinpäätöstietonsa ja selvityksen asiakasvarojen hoidosta.

*Tilsynsrådetin* havaitessa asianajajan menetelleen vastoin lakia, se voi määrätä asianajajalle kurinpidollisena seuraamuksena nuhteet tai varoituksen. Päätöksestä voidaan valittaa *advokatbevillningsnemndeniin*. Jos asianajaja on menetellyt niin törkeästi, että asianajajaksi hyväksyminen tulisi *tilsynsrådetin* harkinnan mukaan peruuttaa, asia on siirrettävä *advokatbevillningsnemndenin* käsiteltäväksi.

*Disiplinaernemnden* käsittelee asianajajista tehtyjä kanteluita. Siihen kuuluu viisi jäsentä, tuomari, kaksi asianajajaa ja kaksi muuta jäsentä, jotka eivät saa toimia tuomarina tai asianajajana. Jäsenet nimittää maan hallitus. Toimielin käsittelee valitukset siitä, että asianajaja on toiminut vastoin velvollisuuksiaan asianajajana tai vastoin lakia. Ensimmäisenä valitusasteena tämä elin käsittelee kuitenkin vain niihin asianajajiin kohdistuvat valitukset, jotka eivät ole *Den Norske Advokatforeningin* jäseniä. Pääsääntö on, että valituksen kohdistuessa asianajajajärjestön jäseneen, valituksen käsittelee asianajajajärjestön kussakin paikallisosastossa toimiva paikallinen kurinpitovalioikunta (*regionale disiplinærutvalg*), jonka päätöksestä voidaan valittaa *disiplinaernemndeniin*.

Jos *disiplinaernemnden* harkitsee seuraamuksena tulevan kysymykseen asianajajaksi hyväksymisen peruuttamisen, asia on siirrettävä *advokatbevillningsnemndenin* käsiteltäväksi. *Disiplinaernemndenin* päätöksistä ei ole valitusoikeutta.

*Advokatbevillningsnemnden* on ylin valvontaelin, joka mm. ratkaisee asianajajaksi hyväksymisen peruuttamisen ja toimii muutoksenhakuasteena *Tilsynsrådetin* päätöksistä. *Advokatbevillningsnemndenin* muodostaa kolme jäsentä, tuomari puheenjohtajana ja muina jäseninä *tilsynsrådetin* ja *disiplinaernemndenin* puheenjohtajat. Puheenjohtajan nimittää maan hallitus. Toimielimen tehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena *tilsynsrådetin* päätöksistä ja käsitellä ne kurinpidolliset asiat, joissa seuraamuksena voi tulla kysymykseen asianajajaksi hyväksymisen peruuttaminen. Hyväksymisen peruuttamista koskeva päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

#### 4.6.3. Tanska

Tanskan asianajajajärjestö (*Det Danske Advokatsamfund*) on lailla perustettu yhteisö. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää oikeusministeriö. Jäsenyysasiassa annetusta kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa suomalaista hovioikeutta vastaavaan tuomioistuimeen. Asianajajaksi hyväksytty henkilö on automaattisesti ja pakollisesti maan asianajajajärjestön jäsen. Myös elinkeinoelämän palveluksessa olevat lakimiehet voidaan hyväksyä asianajajiksi.

Asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa. Sen sijaan asianajajilla on lähes yksinoikeus hoitaa tuomioistuinasioita. Oikeudenkäynnin asianosaisella on kuitenkin oikeus itse ajaa omaa asiaansa. Elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen palveluksessa olevat asianajajat voivat hoitaa vain työnantajansa asiaa tuomioistuimessa.

Asianajajien valvonnasta huolehtii asianajajajärjestön hallitus. Jos hallitus havaitsee, että asianajaja ei ole toiminut velvollisuuksiensa mukaisesti, se voi saattaa asianajajaa kohtaan kurinpitoasian vireille *advokatnaevnet*-nimisessä lautakunnassa. *Advokatnaevnet* toimii asianajajajärjestöstä itsenäisesti kuitenkin siten, että toimielimen sihteeristön kustantaa asianajajajärjestö ja sihteeristö työskentelee asianajajajärjestön toimittoloissa. Sihteeristön henkilökunta ei kuitenkaan osallistu asianajajajärjestön muihin tehtäviin.

*Advokatnaevnet*-toimielimeen kuuluu 18 jäsentä, joista puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa ovat tuomareita. Nämä nimittää maan korkeimman oikeuden presidentti. Kuusi jäsentä, jotka eivät saa olla asianajajia, nimittää oikeusministeri. Loput yhdeksän jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee tehtävänsä asianajajajärjestö. *Advokatnaevnetin* päätöksistä voi asianajaja valittaa hovioikeutta vastaavaan tuomioistuimeen.

#### 4.6.4. Itävalta

Itävallan asianajajajärjestö (*Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag*) on julkisoikeudellinen yhteisö. Sen tehtävänä on toimia maan yhdeksässä osavaltiossa toimivien alueellisten asianajajajärjestöjen (*Anwaltskammer*) kattojärjestönä. Sillä ei ole toimivaltaa asianajajien valvonnassa tai kurinpitomenettelyssä.

Asianajajaksi hyväksymisestä päättää kunkin osavaltion asianajajajärjestö. Kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa *Die Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission* -nimiseen toimielimeen. Ruotsin ja Suomen tavoin asianajajaksi ei voida hyväksyä ns. yritysjuristeja.

Asianajajilla on Itävallassa vahva monopoli sekä oikeudellisen neuvonnan antamisessa että asioiden hoitamisessa tuomioistuimissa.

Asianajajien valvonta kuuluu osavaltioiden *Anwaltskammereille*. Kussakin *Anwaltskammerissa* on *Disziplinarrat*-niminen toimielin, joka käsittelee ensimmäisenä asteena asianajajiin kohdistuvat kantelut. Siihen kuuluu puheenjohtaja ja 8–35 jäsentä. Jäsenien lukumäärä riippuu asianajajajärjestön jäsenmäärästä. Kaikki jäsenet ovat asianajajia ja heidät valitsee asianajajajärjestön valtuuskunta (*Vollversammlung*).

*Disziplinarratin* päätöksistä on oikeus valittaa. Valitusasteena on *Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission*. Tämän muodostaa vähintään kahdeksan ja enintään kuusitoista korkeimman oikeuden tuomaria ja 32 asianajajaa. Tuomarijäsenet nimittää oikeusministeri ja maan asianajajajärjestöt valitsevat asianajajajäsenet. Tuomioistuimen jäsenet valitsevat tuomarijäsenien joukosta puheenjohtajan ja asianajajajäsenten joukosta varapuheenjohtajan. Toimielin työskentelee jaostoissa, joiden kokoonpano on kaksi tuomaria, joista toinen toimii puheenjohtajana, ja kaksi asianajajaa. Tämän tuomioistuimen päätöksestä voidaan valittaa perustuslakituomioistuimeen.

#### 4.6.5. Saksa

Saksan asianajajajärjestö (*die Bundesrechtsanwaltskammer*) on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö. Sen tehtävänä on toimia 28 paikallisen asianajajajärjestön (*das Anwaltskammer*) katto-organisaationa ja edistää asianajajakunnan yleisiä etuja. Se antaa lausuntoja lakialoitteista ja edustaa paikallisia asianajajajärjestöjä viranomaisissa ja vahvistaa asianajajien noudatettavaksi erilaisia ohjeita.

Paikalliset asianajajajärjestöt ovat katto-organisaationsa tavoin julkisoikeudellisia yhteisöjä. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää sen osavaltion oikeusministeri, johon hakija kuuluu. Ennen päätöksentekoa kuullaan sitä asianajajajärjestöä, johon hakija

tulee kuulumaan, mikäli hänen hakemuksensa hyväksytään. Kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa siihen *Anwaltsgerichtshof*-nimiseen tuomioistuimeen, jonka toimialueella hakija tulisi työskentelemään. Asianajaja on pakollisesti jonkin *Anwaltskammerin* jäsen.

Asianajajaksi voidaan hyväksyä myös yritysjuristeja (*Syndikusanwalt*). Muista asianajajista poiketen *Syndikusanwalt* voi oikeudenkäynnissä edustaa vain työnantajaansa.

Asianajajilla on varsin vahva monopoli sekä oikeudellisen neuvonnan antamisessa että asioiden hoitamisessa tuomioistuimissa. Eräitä ammattialoja (perintätoimistot, veroneuvojat, talousneuvojat ym.) lukuun ottamatta oikeudellinen neuvonta on luvanvaraista muille kuin asianajajille. Tuomioistuinasioissa asianajajamonopoli (asianajajien yksinoikeus tuomioistuimessa esiintymiseen) ja asianajajapakko (asianosaisen pakko käyttää asiamiehenään asianajajaa) vaihtelevat osaksi oikeusasteen ja osaksi asian laadun mukaan. Alimmassa oikeusasteessa asianosaisella on varsin laajasti oikeus itse hoitaa asiaansa. Ylempissä oikeusasteissa vallitseva käytäntö on asianajajapakko ja asianajajamonopoli.

Asianajajien valvonta kuuluu ensisijaisesti asianajajajärjestön hallitukselle, joka voi saattaa vireille kurinpidollisen menettelyn. Vireillepano-oikeus on myös yleisellä syyttäjällä. Kurinpitoasian käsittelee ensimmäisenä asteena *Das Anwaltsgericht* -niminen tuomioistuin, jollainen toimii jokaisen asianajajajärjestön yhteydessä mutta on siitä riippumaton. Toimielimen muodostavat kolme asianajajaa, jotka nimittää tehtävänsä osavaltion oikeusministeriö asianajajajärjestön hallituksen esityksestä.

Asianajajajärjestön hallituksella on tietynasteinen kurinpitovalta jäsenistöönsä. Se voi määrätä asianajajalle nuhteen lievästä asianajajien velvollisuuksien rikkomisesta. Asianajajajärjestön päätöksestä asianajaja voi valittaa *Anwaltsgerichtiin*.

*Anwaltsgerichtin* päätöksestä asianajaja ja syyttäjä voivat valittaa *Anwaltsgerichtshofiin*, jollainen tuomioistuin on jokaisessa osavaltiossa. Tuomioistuimen jäsenenä on kolme oikeusministerin asianajajajärjestön esityksestä nimeämää asianajajaa sekä kaksi *Oberlandsgerichtin* (vastaa suomalaista hovioikeutta) tuomaria, jotka oikeusministeriö nimittää. Puheenjohtajana toimii asianajaja.

Erottamisesta tai määräaikaisesta kiellosta harjoittaa asianajajan tointa voidaan valittaa kolmanteen tuomioistuinasteeseen. Valittaa voidaan myös silloin, jos asiaan sisältyvällä oikeuskysymyksellä on erityistä merkitystä. Kolmantena tuomioistuinasteena toimii *Der Senat für Anwaltssachen beim Bundesgerichtshof*. Tuomioistuimen jäsenet koostuvat neljästä korkeimman oikeuden tuomarista ja kolmesta asianajajasta. Asianajajajäsenet nimittää liittotasavallan oikeusministeriö *Bundesrechtsanwaltskammerin* esityksestä.

#### 4.6.6. Alankomaat

Alankomaiden asianajajajärjestö (*Nederlandse Orde van Advocaten*) on julkisoikeudellinen yhteisö. Asianajajat ovat pakollisesti sekä tämän kattojärjestön että sen jonkin paikallisen asianajajajärjestön (joita on kaikkiaan 18) jäseniä. Asianajajaksi hyväksymistä haetaan siltä alueelliselta oikeudelta, jonka toimialueella asianajotoimisto sijaitsee. Tuomioistuimien toimittama hakemuksen asianajajajärjestölle, joka joko hyväksyy tai hylkää hakemuksen. Kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa *Hof van Discipline* -nimiseen tuomioistuimeen.

Vuodesta 1997 ovat asianajajaksi voineet päästä itsenäisten asianajajien ohella myös yritysjuristit. Edellytyksenä yritysjuristin pääsyyllä asianajajaksi on kuitenkin se, että hän työssään voi harjoittaa ammattiaan vapaasti ja itsenäisesti ja että hän sitoutuu täysin noudattamaan kaikkia niitä sääntöjä, joita asianajajat ovat velvollisia noudattamaan.

Asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa neuvontaa. Tuomioistuinasioissa on voimassa asianajajamonopoli. Asianajajilla on yksinoikeus esiintyä kaikissa kolmessa tuomioistuinasteessa, joissa on myös asianajajapakko. Korkeimmassa oikeudessa edellytetään asianajajalta erityistä koulutusta.

Kurinpitoasia käsitellään ensimmäisessä asteessa *Ratd van Discipline* -nimisessä toimielimessä, joita on viisi, yksi jokaisessa hovioikeuspiirissä. *Ratd van Discipline* muodostuu puheenjohtajasta, enintään kahdesta varapuheenjohtajasta ja kahdeksasta asianajajajäsenestä. Puheenjohtajat nimittää oikeusministeri ja asianajajajärjestöt valitsevat asianajajajäsenet.

*Ratd van Disciplinen* päätöksestä voidaan valittaa kurinpitotuomioistuimeen (*Hof van Discipline*). Valitusoikeus on sekä kantelijalla että asianajajalla. Tietyissä tapauksissa myös sillä asianajajajärjestöllä, joka on saattanut asian vireille, on valitusoikeus. *Nederlandse Orde van Advocatenilla* on aina valitusoikeus.

*Hof van Discipline*, johon kuuluu kuusi valtiovallan nimittämää jäsentä, joista yksi puheenjohtajana ja yksi varapuheenjohtajana, ja neljä asianajajajäsentä, jotka asianajajajärjestöt nimittävät, toimii kahdessa osastossa. Valtiovallan nimittämät jäsenet ovat virassa olevia tuomareita.



## II OIKEUDELISTEN PALVELUJEN TARJONNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTTUMINEN

### 1. Yhteiskunnan oikeudellistuminen<sup>15</sup>

Oikeudellistumisella on yleensä tarkoitettu säädösten määrän lisääntymisen lisäksi sitä, että oikeusjärjestys tunkeutuu yhä laajemmin sellaisille elämänalueille, jotka aiemmin ovat olleet sääntelemättömiä tai vain ohuesti säänneltyjä. Nykyajan yhteiskunnalle on ominaista, että säädöksillä pyritään takaamaan yksilöille oikeuksia yhä eriytyneemmin ja yhä useammanlaisten ryhmien jäsenille. Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimieskunnan määrän kasvu.

Lainsäädännön määrää ja sen kehitystä koskevat viimeaikaiset tutkimukset (Tala, Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot, Helsinki 1999) tukevat oikeudellistumisesta käytyä keskustelua. Tutkimusten mukaan pitkän ajan kehityslinjana on ollut oikeussäätelyn kokonaismäärän kasvu, joka edelleen jatkuu. Vuotuisen säädöstuotannon määrä on 1920-luvulta lähtien tultaessa vuosituhaten vaihteeseen kasvanut huomattavasti. Eriyisen ripeää kasvu on ollut 1980-luvun alusta lukien. Kasvukehitys on kuitenkin tasaantunut 1990-luvun jälkipuolella osittain sen vuoksi, että Euroopan unionin jäsenyyden vaatima sääntely saatiin tuolloin valtaosaltaan toteutettua.

**Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1920–1999.**

Vuosi	Säädöksiä yhteensä	Lakeja		Asetuksia		Muuta		Säädöskokoelman sivumäärä
		N	%	N	%	N	%	
1920	338	53	16	154	46	131	39	897
1930	410	79	19	184	45	147	36	1232
1940	826	158	19	281	34	387	47	1685
1950	680	127	19	260	38	293	43	1195
1960	558	140	25	239	43	179	32	1415
1970	917	255	28	398	43	264	29	1693
1980	1107	274	25	462	42	371	34	2404
1990	1394	463	33	559	40	372	27	2981
1992	1703	642	38	614	36	447	26	4076
1994	1550	564	36	521	34	465	30	4695
1995	1809	791	44	499	28	519	29	4190
1996	1377	535	39	356	26	486	35	3982
1997	1421	464	33	437	31	520	37	4742
1998	1229	474	39	313	25	442	36	3462
1999	1378	594	43	354	26	430	31	3646

<sup>15</sup> Jakso perustuu Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön jaksoon II 9.

Vuosittain voimaan tulevista säädöksistä arviolta vain alle kymmenesosa koskee kokonaan uutta, ennen sääntelemätöntä asiaa. Uusi sääntely tulee voimaan entisen lisäksi, eikä vanhoja säädöksiä yleensä kumota säätämättä uutta tilalle. Oikeudellistumiskehityksen yksi piirre on sääntelyn määrän kasvamisen lisäksi myös sääntelyn entistä kiivas-  
tahtisempi muuttuminen. Eri alojen sääntelyt ja muut julkiset toimenpiteet ovat kietoutuneet niin kiinteästi toisiinsa, että muutos yhdellä alalla tai tietyssä säännöstössä vaikuttaa tai heijastuu myös muualle.

Sääntelyn määrällisen kasvun lisäksi yhteiskunnalliset ilmiöt ovat lisääntyvässä määrin oikeudellistumassa, kun oikeussääntely leviää yhä uusille aloille kattamaan kaikki tärkeimmät elämänaikat ja useimmat ihmisten toiminnan osa-alueet. Monet uudenlaiset, talouden ja tekniikan sekä sosiaalisten muutosten myötä esille tulevat ilmiöt on otettu ja otetaan sääntelyn piiriin (esimerkiksi geenitekniikka, uudenlaiset rahoitusinstrumentit jne.).

Oikeudellistumiskehityksen seurauksena on, että tuomioistuimet ja oikeudenkäyntiasiamiehet ovat saaneet ja saavat uudenlaisia asioita ratkaistavikseen. Esimerkiksi tupakka- ja pankkioikeudenkäynnit, sukupuolten tasa-arvoa koskevat riidat, urheilun sääntöihin liittyvät riidat, yksityishenkilön velkajärjestely ja yrityssaneeraus, ympäristöoikeuden viimeaikainen kehitys ja lähestymiskieltolainsäädäntö ovat uudentyyppisiä oikeudellisia ilmiöitä, jotka asettavat tuomioistuimille uudenlaisia vaatimuksia. Kun perustuslain 21 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa taataan oikeusturvan saatavuus, tuomioistuihin tulee myös tulevaisuudessa uudentyyppisiä asioita käsiteltäviksi.

Oikeuden nykyinen voimakas kehittyminen perustuu erityisesti neljään tekijään:

- 1) aikaisempaa voimakkaampi taloudellinen kilpailu,
- 2) nopea teknologinen kehitys,
- 3) lisääntyvä huoli ympäristöstä ja
- 4) suurempi maantieteellinen liikkuvuus.

Näköpiirissä ei näytä olevan sellaista tulevaisuudenkuvaa, jossa oikeudellistumiskehitys pysähtyisi, vaikka oikeudellistumiskehitykseen onkin liitetty monenlaisia haittavaikutuksia. Tästä kehityksestä seuraa tuomioistuimille uudenlaisten asiaryhmien lisäksi vaikeuksia hallita ja muodostaa kokonaiskuvaa oikeusjärjestyksestä. Saman vaikeuden kohtaavat myös oikeudenkäyntiavustajat. Säädösten määrän kasvu ja muutostahdin nopeus merkitsevät myös sitä, että välttämättä ei ehdi muodostua vankkoja oikeudellisia käytäntöjä tai muita menettelytapoja ennen kuin lainsäädäntö jo muuttuu<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Nopeasti muuttuvan lainsäädännön aiheuttamia ongelmia ratkaisemaan on korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo ehdottanut ns. ohivalitusmahdollisuuden käyttöönottamista.

Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimiesten määrän kasvu. Lakimiesten määrä on kasvanut vuosina 1900–1997 reilusti yli kymmenkertaiseksi. Kasvua on tapahtunut voimakkaasti erityisesti 1960-luvun loppupuolelta lähtien.

#### Lakimiesten lukumäärän kehitys

<u>Vuosi</u>	<u>Lukumäärä</u>	<u>Vuosi</u>	<u>Lukumäärä</u>
1879	677	1965	4 475
1898	992	1970	5 471
1909	1 169	1975	6 766
1926	1 730	1982	8 973
1939	2 323	1988	11 365
1949	2 878	1993	12 876
1958	4 008	2002	16 082

Samanaikaisesti lakimiesten määrän kasvun kanssa on kasvanut myös asianajajien määrä. Kun asianajajia vuonna 1970 oli 313, niin vuonna 2002 heitä oli jo 1 595.

Asianajotoimistoissa oli lisäksi avustavia lakimiehiä vuonna 1973 noin 60 ja vuonna 2002 puolestaan 578. Myös asianajajien määrän kasvun alkaminen ajoittuu 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen (asianajajien määristä tarkemmin jaksossa II 1.3).

## 2. Oikeuslaitoksen kehittyminen

### 2.1. Tuomioistuinlaitoksen muutokset

#### 2.1.1. Yleiset tuomioistuimet

Yleisiä tuomioistuimia koskevana peruslakina on jo vuodesta 1734 ollut oikeudenkäymiskaari. Sitä on 1900-luvulla modernisoitu osauudistuksin, joista tärkeimmät ovat tapahtuneet 1900-luvun loppupuolella.

Vuonna 1979 voimaan tulleella lailla oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (104/1979) toteutettiin korkeinta oikeutta koskeva uudistus, jossa korkeimmasta oikeudesta tuli ennakkotapaustuomioistuin ja kolmiasteisesta tuomioistuinjärjestelmästä luovuttiin. Sen, joka haluaa hakea korkeimmalta oikeudelta muutosta hovioikeuden toisena oikeusasteena antamaan tuomioon tai päätökseen, on saatava siihen lupa korkeimmalta oikeudelta. Lupa voidaan myöntää vain laissa säädetyin edellytyksin.

Vuonna 1993 toteutettiin niin sanottu alioikeusuudistus, jossa 1.12.1993 voimaan tulleella lailla 1052/1991 kaupunkien raastuvanoikeudet ja maalla toimineet kihlakunnan-oikeudet yhdistettiin käräjäoikeuksiksi ja koko siviiliasioita koskeva oikeudenkäyntimenettely uudistettiin.

Lailla oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997), joka tuli voimaan 1.10.1997, uudistettiin rikosasiain oikeudenkäyntimenettely.

Muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1998 ja ne muuttuivat 1.10.2003 (381/2003). Tällöin käyttöön otettiin ns. seurlontamenettely, jossa hovioikeus päättää ensin, otetaanko valitus enempään tutkintaan. Valituksen tutkimista ei jatketa, jos hovioikeus yksimielisesti toteaa:

- ettei asiassa ole järjestettävä pääkäsittelyä,
- käräjäoikeuden ratkaisu tai siellä noudatettu menettely ei ole virheellinen ja
- asianosaisen oikeusturva asian laadun huomioon ottaen ei muustakaan syystä edellytä valituksen käsittelyn jatkamista.

Vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen on katsottu vaikuttaneen merkittävästi käräjäoikeuksissa vireille tulleiden siviiliasioiden määrään. Asioiden lukumäärän kehitystä käräjäoikeuksissa ennen alioikeusuudistusta ja alioikeusuudistuksen jälkeen on

tutkinut Kaijus Ervasti<sup>17</sup>. Ervastin Tilastokeskuksen oikeustilastojen perusteella keräämien tietojen mukaan ennen alioikeusuudistusta ratkaistut riita-asiat yleisissä alioikeuksissa olivat seuraavat:

Vuosi	Yksipuolinen tuomio	Tuomio	Sovitut, sillensä jääneet ja tutkimattajätetyt	Yhteensä
1988	7 207	10 191	7 170	24 563
1989	7 937	9 228	7 354	24 579
1990	10 672	9 957	8 502	29 131
1991	18 645	12 472	11 925	43 042
1992	26 731	15 207	14 816	56 754
1993	28 212	16 591	14 217	59 020

Yleisissä alioikeuksissa loppuun käsiteltyjen maksamismääräysten ja ulosotonhaltijan ratkaisemien lainhakujen lukumäärät vuosina 1988–1993 olivat seuraavat:

Vuosi	Hyväksytyt maksamismääräykset	Rauenneet maksamismääräykset	Yhteensä	Lainhaku
1988	88 101	38 671	126 772	11 899
1989	89 255	41 982	131 237	12 332
1990	111 228	55 096	166 324	17 266
1991	164 488	77 898	242 386	25 437
1992			243 102	27 214
1993			240 450	21 925

Ratkaistujen velkomusasioiden lukumäärät alioikeuksissa ennen uudistusta olivat:

Vuosi	Yksipuolinen tuomio	Tuomio	Sovittu, jäänyt sillensä tai jätetty tutkimatta	Yhteensä
1988	5 446	4 565	3 360	13 371
1989	5 561	3 828	4 406	13 795
1990	7 679	3 683	4 961	16 323
1991	14 990	6 081	8 125	29 196
1992	21 708	7 970	10 100	39 778
1993	24 727	9 164	10 113	44 004

<sup>17</sup> Kaijus Ervasti: Alioikeusuudistuksen seuranta Riita-asiat tilastojen ja oikeudenkäyntiasiakirjojen valossa, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1997.

Alioikeusuudistuksen yhteydessä maksamismääräysmenettely ja lainhakumenettely ulosotonhaltijan luona kumottiin ja niiden tilalle luotiin järjestelmä, jossa tuomioistuimien voi ratkaista riidattoman velkomusasian kirjallisessa menettelyssä.

Alioikeusuudistuksen jälkeen kärjäoikeudessa vireille tulleiden asioiden lukumäärät ovat olleet seuraavat:

Vuosi	Rikos-asiat	Summaariset riita-asiat	Laajat riita-asiat ja riitautetut summaariset	Velka-järjestely-asiat	Kiinteistö-asiat	Hakemus-asiat
1994	50 819	213 000	15 567	15 169	342 000	32 022
1995	52 003	161 000	12 405	18 382	362 000	43 754
1996	50 840	141 000	11 216	17 431	501 000	44 955
1997	52 029	125 000	9 870	8 703	490 000	47 723
1998	56 513	124 000	9 356	7 004	661 000	46 654
1999	59 972	130 000	8 722	6 139	617 000	47 579
2000	60 764	135 000	8 704	6 139	555 000	46 572
2001	60 749	135 000	8 755	5 009	505 000	46 952
2002	56 406	143 000	9 006	4 655	535 000	45 742
2003	58 563	145 000	8 522	5 700	486 000	49 851
2004	67 298	145 000	8 654	5 693	465 000	44 685
2005	64 711	133 000	8 023	5 257	482 000	45 750

Ervasti toteaa johtopäätöksensä riita-asioiden lukumäärän kehityksestä alioikeusuudistuksen jälkeen, että riita-asioiden lukumäärä oli voimakkaasti lisääntynyt 1990-luvun alkupuolella ja sen jälkeen vähentynyt juuri alioikeusuudistuksen voimaantullessa. Ervastian käsityksen mukaan etenkin velkomusasioiden osalta kehitys mitä todennäköisimmin liittyi yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. Ervastian mukaan näyttää siltä, että velkomusten lisäksi sellaisten riitojen kehitys, joissa osapuolina on usein elinkeinonharjoittajia tai juridisia henkilöitä, seuraa yhteiskunnan taloudellista kehitystä. Joissain asiarhmissä, joissa osapuolina usein on yksityisiä henkilöitä, juttumäärä näytti vähentyneen jonkin verran. Kokonaisuutena alioikeusuudistus merkitsi Ervastian mukaan suurta muutosta. Ennen muutosta tuomioistuimen varsinaisessa istunnossa käsiteltiin noin 60 000 riita-asiaa ja uudessa menettelyssä pääkäsitteilyyn etenee alle 6 000 asiaa<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ervastian tutkimuksen johtopäätösten osalta on pidettävä mielessä, että tutkimus valmistui vuonna 1997 ja Ervastilla oli uudistuksen jälkeiseltä ajalta käytettävissä vain vuosien 1994 ja 1995 tilastotiedot.

Kun tarkastellaan alioikeuksiin saapuneiden asioiden lukumääriä vuoden 1995 jälkeen, voidaan havaita, että

- rikosasioiden lukumäärä on noussut noin 15 000 asialla,
- summaaristen asioiden lukumäärä on laskenut noin 30 000 asialla.
- laajojen riita-asioiden lukumäärä on laskenut noin 4 000 asialla ja määrä näyttää vakiintuneen noin 8 000 asiaan,
- velkajärjestelyasioiden lukumäärä on pudonnut noin 13 000 asialla,
- kiinteistöasioiden lukumäärä ensin nousi vuonna 1998 noin 650 000 asiaan laskeakseen vuonna 2005 noin 480 000 asiaan ja
- hakemusasioiden lukumäärä on pysynyt koko ajan noin 45 000–50 000 asiassa.

Hovioikeuksiin vuosina 1995–2004 saapuneiden asioiden lukumäärän kehitys on kuvattu seuraavassa taulukossa:

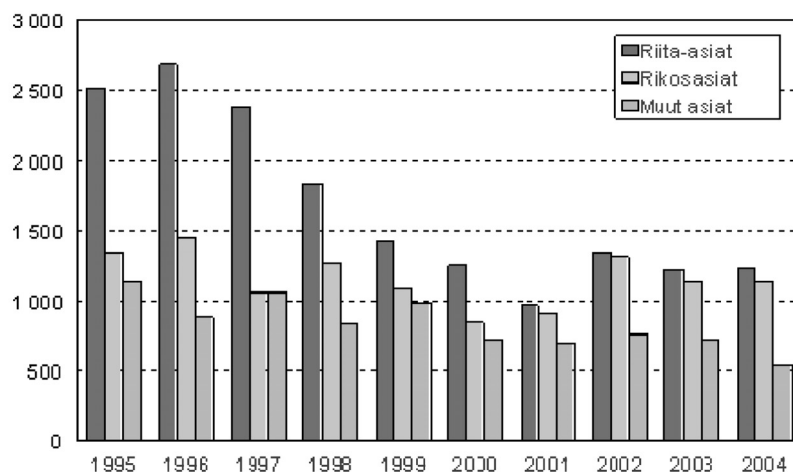
### Hovioikeuksiin saapuneet asiat

Asian laatu	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Riita-asia	6 100	5 000	4 200	3 400	3 100	2 900	2 900	3 100	3 100	3 100
Rikosasia	7 300	7 300	7 100	7 500	8 300	8 600	8 900	8 400	8 600	8 600
Muut	1 500	1 400	1 200	1 200	900	1 200	1 300	1 000	900	800

Taulukosta voidaan havaita hovioikeuksiin saapuneiden asioiden lukumäärän laskeneen vuoden 1996 noin 15 000 asiasta vuoden 2005 noin 12 500 asiaan.

Korkeimmassa oikeudessa ratkaistujen asioiden lukumäärää on kuvattu seuraavassa taulukossa:

### Korkeimmassa oikeudessa ratkaistut asiat vuosina 1995–2004



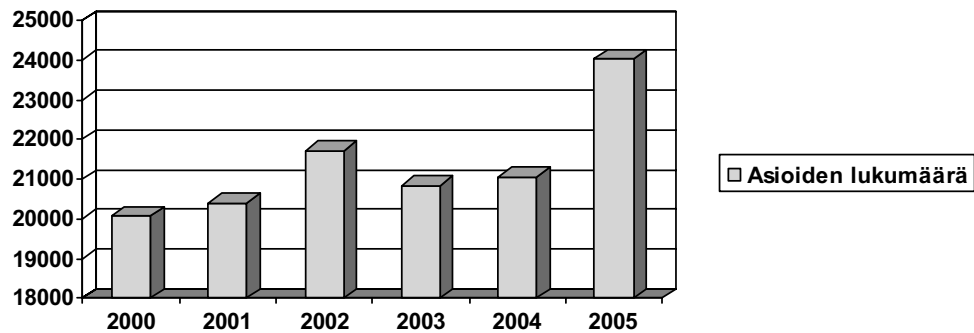
Korkeimmassa oikeudessa ratkaistujen riita-asioiden lukumäärä on vuodesta 1995 vuoteen 2004 vähentynyt noin 50 prosentilla, kun vastaavana aikana rikosasioiden lukumäärä on säilynyt suurin piirtein ennallaan noin 1 400 asiassa.

## 2.1.2. Hallinto- ja erityistuomioistuimet

Hallintolainkäyttöviranomaisia ovat alueelliset hallintotuomioistuimet ja korkein hallinto-oikeus. Lisäksi hallintolainkäyttöviranomaisia ovat markkinaoikeus, vakuutus-oikeus ja tietyt muutoksenhakulautakunnat.

Hallintolainkäyttöä uudistettiin vuoden 1996 hallintolainkäyttölaiilla (586/1996). Uudistuksen tarkoituksena oli parantaa oikeusturvaa julkishallinnossa sääntelemällä muutoksenhaku hallintoviranomaisten päätöksistä hallintotuomioistuimiin.

Alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnassa yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Hallinto-oikeuksiin vuosittain saapuneiden asiämäärien kehitystä kuvaa seuraava taulukko:



Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuneiden asioiden lukumäärä on kehittynyt seuraavasti:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saapuneet asiat	3 691	3 752	4 036	3 806	3 719	3 931

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jonne on keskitetty kilpailunrajoituksista annettussa laissa (480/1992), julkisista hankinnoista annettussa laissa (1505/1992), sähkömarkkinalaissa (386/1995), maakaasumarkkinalaissa (508/2000) ja eräiden markkina-

oikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa (1528/2001) sekä muissa laeissa markkinaoikeuden toimivaltaan säädettyt asiat.

Markkinaoikeus aloitti toimintansa 1.3.2002 ja tuona vuonna sen käsiteltäväksi saapui 199 asiaa. Käsiteltäväksi saapuneiden asioiden lukumäärä on vuosittain jatkuvasti noussut ja vuonna 2005 markkinaoikeuden käsiteltäväksi saapui 608 asiaa.

Vakuutusosoikeus on erityistuomioistuin, jonne on keskitetty työ- ja muut ansioeläkeasiat ja mm. kansaneläkeasiat, työtapaturma-asiat sekä muita toimeentuloturva-asioita.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden määrä on vuosittain vaihdellut lähes 10 000 asiasta noin 11 500 asiaan. Vuonna 2005 vakuutusosoikeuteen saapui 10 903 asiaa, mikä on noin 500 asiaa vähemmän kuin vuonna 2004.

## 2.2. Syyttäjälaitoksen kehittyminen

Syyttäjälaitos uudistettiin kokonaisuudessaan 1.12.1997 voimaantulleella lailla yleisistä syyttäjistä (199/1997) ja siihen liittyvällä muulla lainsäädännöllä. Syyttäjälaitos organisoitiin uudelleen Valtakunnansyyttäjänviraston alaisuuteen niin, että syyttäjälaitokseen kuuluu 64 paikallista syyttäjäyksikköä sekä Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto. Syyttäjälaitoksessa työskentelee kaikkiaan yli 530 henkilöä, joista 332 on syyttäjiä. Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä

Paikallissyöttäjäyksiköiden käsittelemien asioiden lukumäärät ovat kehittyneet seuraavasti:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saapuneiden asioiden lukumäärä	87 173	88 223	83 021	82 310	87 795	86 617
Päätyneet asiat <sup>19</sup>	20 648	19 319	20 990			
Syyttämättäjäättämispäätöksiä	30 000	26 252	25 175	23 802	26 033	25 016
Nostettuja syytteitä				61 713	67 086	64 457

Paikallisissa syyttäjäyksiköissä oli vuonna 2004 yhteensä 22 talousrikoksiin erikoistunutta kihlakunnansyyttäjää, minkä lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa on kaksi valtionsyyttäjää erikoistunut erityisen vaativiin talousrikosasioihin.

<sup>19</sup> Asia katsotaan syyttäjällä päätyneeksi, jos mistään juttuun kuuluvasta rikoksesta ei ole nostettu syytettä.

## 2.3. Asianajalaitoksen kehittyminen

Hallituksen esityksessä asianajajalaiksi (HE 3/1958) kuvataan asianajalaitoksen kehittymistä seuraavasti:

Vuoden 1734 lakia laadittaessa lakikomisio ehdotti, että oikeudenkäyntiasiamiehen kelpoisuusvaatimukseksi olisi asetettava lainoppineisuus. Säädyt eivät kuitenkaan hyväksyneet tätä ehdotusta, vaan vaihtoivat siinä olleen sanan "lainoppinut" sanaksi "ymmärtäväinen". Maaliskuun 10 päivänä 1749 annetulla asetuksella säädettiin ehdoksi asianajajan toimen harjoittamiselle hovioikeuksissa ja oikeusrevisionissa, että asianajajan tuli näyttää yliopiston todistus lainopillisista tiedoista, ja 27 päivänä toukokuuta 1801 annetulla julistuksella ulotettiin sama vaatimus koskemaan ammattimaista asianajajan tointa myös alioikeuksissa. Nämä säännökset kumottiin 1873 annetulla asetuksella.

Asianajajakunnan järjestäytyminen alkoi vasta 1900-luvun alussa. Vuonna 1902 perustettiin Viipurin Asianajajayhdistys, vuonna 1909 Helsingin Asianajajayhdistys, vuonna 1912 Turun Asianajajayhdistys ja vuonna 1914 Tampereen Asianajajayhdistys. Koko valtakunnan kattava Suomen Asianajajaliitto ry. perustettiin vuonna 1919.

Suomen Asianajajaliitto ry. oli yksityisoikeudellinen yhdistys, jonka jäseneksi saattoivat päästä ne nuhteettomat Suomen kansalaiset, jotka olivat suorittaneet tuomarinviran toimittamiseen maassa vaadittavat opinnäytteet, täyttäneet kaksikymmentäneljä vuotta ja julkisesti antautuneet asianajotoimintaan.

Edellä todetussa hallituksen esityksessä asianajajalaiksi todettiin, että se tila, johon maassamme asianajajatoiminnan osalta oli jouduttu, ei ollut läheskään tyydyttävä. Tähän vaikuttivat hallituksen esityksessä mainitut seuraavat seikat:

- lainoppineiden asianajajien ja ammattinsa taitavien maallikkoasianajajien rinnalla toimii erilaisten asianajotehtävien hoitajina henkilöitä, joilla ei ole riittävää tietoa lakiemme sisällöstä,
- kysymyksellä asianajajien pätevyysvaatimuksista on toinen yhtä merkittävä puoli siinä, että asianajajan tulisi täyttää määrätyt moraaliset vaatimukset sekä että
- täydellinen valvonnan puute on vienyt siihen, että asianajoa harjoittaa nykyisin, varsinkin suurissa kaupungeissa, hämäräperäisiäkin henkilöitä, jotka häikäilemättä ajavat vääriäkin asioita.

Lain säätämistä perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 3/1958) toteamalla mm valtion velvollisuutena olevan tehdä kansalaisille mahdolliseksi toteuttaa ne oikeudet, jotka oikeusjärjestyksen mukaan heille kuuluvat. Esityksessä katsottiin, että nykyaikaisen yhteiskunnan monimutkainen rakenne laajoine virkakoneistoineen sekä taloudellisen elämän ja sen toimintamuotojen nopeasti tapahtuva kehitys ovat kuitenkin vieneet laajaan lainsäädäntöön, jonka hallitseminen yksityiselle kansalaiselle ei ole enää mahdollista samassa määrin kuin aikaisemmin. Seurauksena tästä on ollut kansalaisten yhä voimistuva tarve saada oikeudellisten asioittensa järjestämisessä ja hoitamisessa asian-

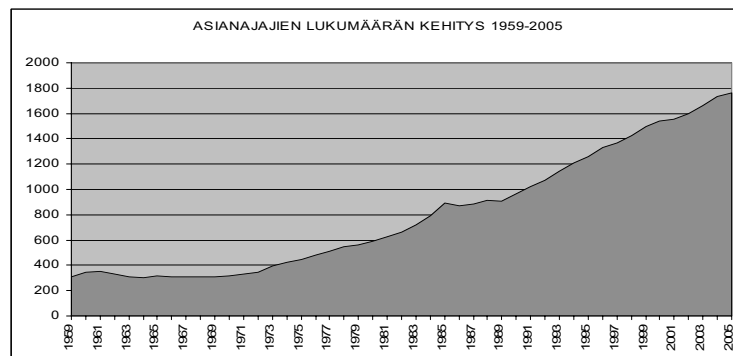
tuntevaa apua ja neuvontaa. Kun tämä neuvonta ja apu, jota ammatti-asianajajat antavat, olennaisesti edistää myös valtion etujen mukaisten tavoitteiden saavuttamista asianajajien toiminnan ollessa valvonnan alaista, on asianajajien toiminnan järjestäminen asianmukaiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi saanut yhä suuremman merkityksen.

Hallituksen esityksessä otettiin laajasti kantaa myös asianajajapakon ja asianajajamonopolin käyttöönottamiseen<sup>20</sup>. Hallituksen esityksessä todettiin, ettei asianajajapakko ole sopusuunnassa Suomessa vallitsevan yleisen oikeuskäsityksen kanssa. Tuolloin voimassa olleen suullis-pöytäkirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn katsottiin tekevän mahdolliseksi, että oikeudenkäynnin asianosaiset ilman asianajajankin apua välttävällä tavalla voivat hoitaa ainakin vähäisimmät oikeudenkäyntinsä.

Asianajajamonopolin osalta hallituksen esityksessä ratkaisun pääpaino pantiin käytännöllisille seikoille lausumalla, että vasta sitten, kun lainoppineiden asianajajien luku on niin suuri, että tarvittava lainopillinen avustus ja neuvonta on harvaan asutussa maassamme vaivatta saatavissa, voi asianajajamonopolin käyttöön ottaminen olla perusteltua. Esityksessä todettiin tuolloin maaseudulla toimivan vain 210 ylemmän oikeus-tutkinnon suorittanutta henkilöä ja heistäkin osan toimivan muun toimen ohella<sup>21</sup>. Tästä syystä esityksessä katsottiin asianajajalaitoksen järjestämisessä olevan tyytyminen noudattamaan Ruotsista saatavaa esimerkkiä.

Laki asianajajista tuli voimaan 1.7.1959 ja samalla sen säätämällä perustettiin nykyinen julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto. Lain voimaantulon jälkeen asianajajalaitos on kehittynyt myönteisesti. Tämä näkyy erityisesti asianajajien lukumäärän voimakkaana nousuna.

Asianajajien lukumäärän kehitys on ollut seuraava:



<sup>20</sup> Asianajajapakko tarkoittaa, että oikeudenkäynnin asianosaisen on aina pakko käyttää oikeudenkäyntiavustajanaan tai -asiamiehenään asianajajaa. Asianajajamonopoli taas tarkoittaa, että oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia vain asianajaja. Asianajajamonopolin vallitessa, mikäli samalla ei ole säädetty asianajajapakkoa, oikeudenkäynnin asianosaisella on oikeus itse hoitaa asiaansa.

<sup>21</sup> Luvulla 210 on tarkoitettu tuolloin Suomen Asianajajaliitto ry:n jäseninä olevia maaseudulla toimineita henkilöitä. Vuonna 1959 asianajajaliitossa oli kaikkiaan 306 asianajajaa. Nykyisin Suomen Asianajajaliiton noin 1 750 jäsenestä noin puolet toimii pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Asianajajien lukumäärä 30.6.2006 oli yhteensä 1 764. Maantieteellisesti asianajajien lukumäärä jakaantui Suomen Asianajajaliiton kahdentoista osaston<sup>22</sup> jäsenmäärän perusteella seuraavasti:

Helsingin osasto	931
Turun osasto	175
Satakunnan osasto	45
Hämeen osasto	137
Päijät-Hämeen osasto	42
Kymen osasto	44
Mikkelin osasto	21
Itä-Suomen osasto	89
Keski-Suomen osasto	49
Vaasan osasto	79
Oulun osasto	104
Lappi	<u>48</u>
	1 764

Pelkästään asianajajien maantieteellistä jakautumaa katsoen saa sen kuvan, että asianajajakunta on varsin tasaisesti maantieteellisesti jakautunut. Pelkkä asianajajien lukumäärään perustuva tarkastelu on kuitenkin varsin pintapuolinen. Jos tarkasteluun otetaan huomioon asianajajien ikäjakautuma, voidaan asianajajakunnan jakautumisesta tehdä tarkempia huomioita. Alla olevassa taulukossa on esitetty, miten eri ikäryhmiin kuuluvat asianajajat ovat jakautuneet maan eri osien kesken.

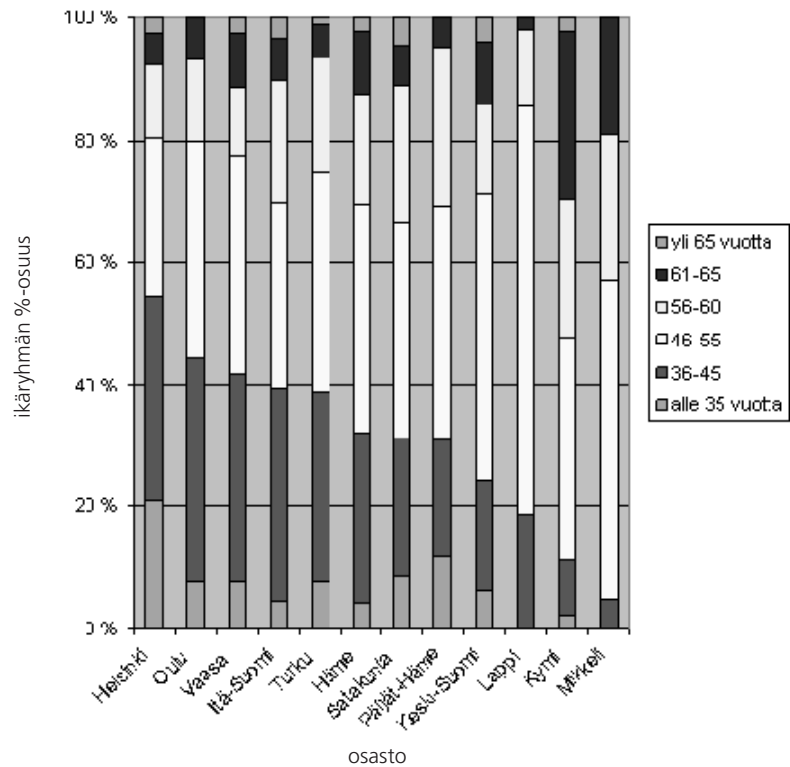
---

<sup>22</sup> Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 27 §:ssä osastojen maantieteelliset alueet määritellään seuraavasti: Helsingin osaston alueena on Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat lukuun ottamatta niitä kuntia, jotka kuuluvat Päijät-Hämeen osastoon; Turun osaston alueeseen kuuluvat Ahvenanmaan maakunta sekä Varsinais-Suomen maakunta ja Kanta-Hämeen maakunnasta Forssan kaupunki sekä Jokioisten, Tammelan ja Ypäjän kunnat; Satakunnan osaston alueeseen kuuluu Satakunnan maakunta lukuun ottamatta Punkalaitumen kuntaa sekä Pirkanmaan maakunnasta Äetsän kunta; Hämeen osaston alueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan maakunnat lukuun ottamatta Forssan kaupunkia, Jokioisten, Tammelan, Ypäjän ja Äetsän kuntia. Satakunnan maakunnasta Hämeen osastoon kuuluu Punkalaitumen kunta; Päijät-Hämeen osaston alueeseen kuuluvat Päijät-Hämeen maakunta ja Uudenmaan maakunnasta Mäntsälän ja Itä-Uudenmaan maakunnasta Askolan, Myrskylän ja Pukkilan kunnat; Kymen osaston alueena on Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat; Mikkelin osaston alueena on Etelä-Savon maakunta; Itä-Suomen osaston alueeseen kuuluvat Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat; Keski-Suomen osaston alueena on Keski-Suomen maakunta; Vaasan osaston alueena on Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat; Oulun osaston alueena on Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat; Lapin osaston alueena on Lapin maakunta.

## Asianajajien ikäjakautuma

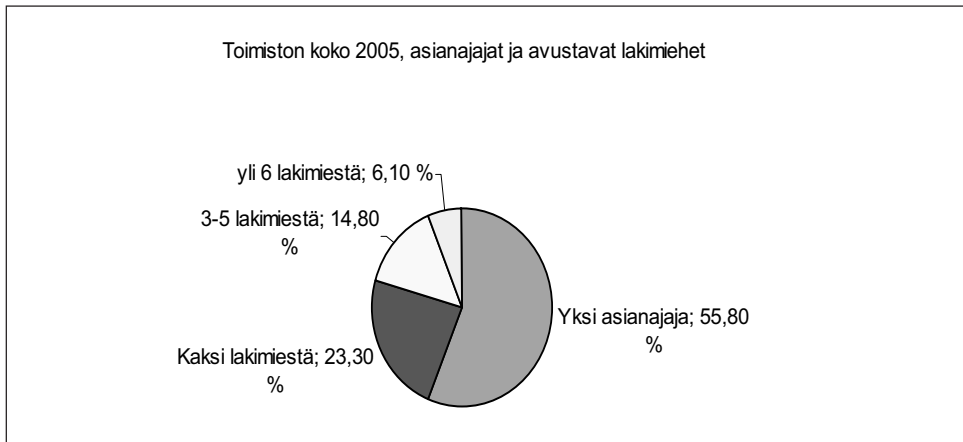
OSASTO	ALLE 35 V	36-45 V	46-55 V	56-60 V	61-65 V	YLI 65 V
KOKO MAA	13,9 %	30,7 %	31,8 %	14,7 %	6,7 %	2,2 %
HELSINKI	20,9 %	33,5 %	25,8 %	12,0 %	5,1 %	2,6 %
TURKU	7,6 %	30,9 %	36,3 %	18,7 %	5,3 %	1,2 %
SATAKUNTA	8,9 %	22,2 %	35,6 %	22,2 %	6,7 %	4,4 %
HÄME	4,4 %	27,7 %	37,2 %	18,2 %	10,2 %	2,2 %
PÄIJÄT-HÄME	11,2 %	19,0 %	38,1 %	26,2 %	4,8 %	0
KYMI	2,3 %	9,1 %	36,4 %	22,7 %	27,2 %	2,3 %
MIKKELI	0	4,8 %	52,4 %	23,8 %	19,0 %	0
ITÄ-SUOMI	4,5 %	34,5 %	30,3 %	20,2 %	6,7 %	3,4 %
KESKI-SUOMI	6,1 %	18,4 %	46,9 %	14,3 %	10,2 %	4,1 %
VAASA	7,6 %	34,2 %	35,4 %	11,4 %	8,9 %	2,5 %
OULU	7,7 %	36,5 %	35,6 %	13,5 %	6,7 %	0
LAPPI	0	18,8 %	66,7 %	12,5 %	2,1 %	0

Asianajajien ikäjakautuma 2006

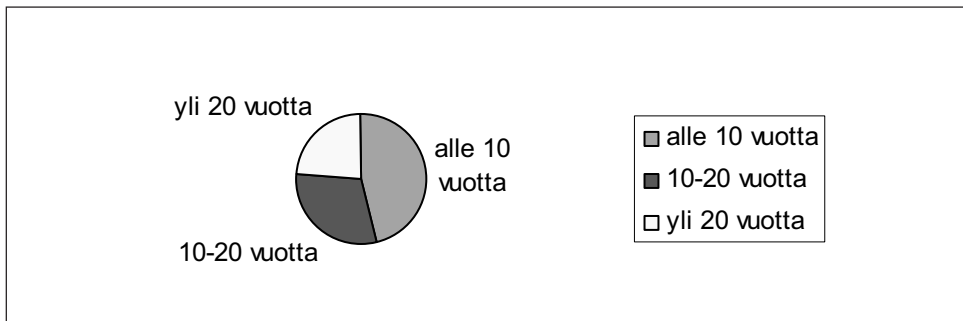


Taulukosta voidaan havaita, että koko maan asianajajakunnasta noin 14 prosenttia on alle 35-vuotiaita ja vastaavasti noin 24 prosenttia 56-vuotiaita tai vanhempia. Vastaa- vissa ikäryhmissä Helsingin osastoon kuuluvista (eli käytännössä pääkaupunkiseudulla toimivista) asianajajista alle 35-vuotiaita on noin 21 prosenttia ja 56-vuotiaita tai van- hempia noin 19 prosenttia. Joillakin alueilla 35-vuotiaiden asianajajien osuus asianaja- jista on huomattavasti maan keskiarvoa pienempi (Mikkeli ja Lappi 0 %, Kymi 2,3 % ja Häme 4 %). Toisaalta joillakin alueilla yli 56-vuotiaiden osuus asianajajista on huo- mattavasti koko maan keskiarvoa korkeampi (Kymi yli 50 % ja Mikkeli noin 42 %). Näistä luvuista voidaan tehdä se johtopäätös, että asianajajakunta näillä seuduilla on ikääntymässä eikä ammatti joko kiinnosta nuorempaa lakimiespolvea tai sen harjoitta- miselle näillä alueilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia.

Asianajotoimistot ovat kooltaan edelleen suhteellisen pieniä. Kun asianajotoimistoja vertaillaan toimistossa työskentelevien asianajajien ja avustajien yhteislukumäärän perusteella, päädytään seuraaviin (Suomen Asianajajaliitto: Toimintakertomus 2005) tilastotietoihin:



Asianajajien kokemusta oikeudellisten palvelujen tarjonnasta kuvaa alla oleva kuvio siitä, kuinka kauan asianajajat ovat olleet Suomen Asianajajaliiton jäseniä:



Asianajajien kokemusta voidaan myös tarkastella alueellisesti. Seuraavassa taulukossa on esitetty sekä koko maan että myös alueellisesti se, miten asianajajien kokemusvuodet vaihtelevat maan eri osissa.

### Kokemus asianajajana

OSASTO	ALLE 3 V	4–6 V	7–10 V	10–20 V	YLI 20 V
KOKO MAA	17,5 %	13,9 %	17,1 %	27,6 %	23,9 %
HELSINKI	23,7 %	17,0 %	16,3 %	26,2 %	16,8 %
TURKU	10,8 %	14,2 %	22,2 %	29,2 %	23,3 %
SATAKUNTA	7,0 %	4,7 %	14,0 %	27,9 %	46,5 %
HÄME	8,8 %	11,0 %	18,4 %	26,5 %	35,3 %
PÄIJÄT-HÄME	17,4 %	10,9 %	8,7 %	37,0 %	26,1 %
KYMI	4,3 %	2,1 %	17,4 %	28,7 %	47,8 %
MIKKELI	0	0	13,6 %	18,2 %	68,2 %
ITÄ-SUOMI	9,9 %	8,8 %	25,3 %	27,5 %	28,6 %
KESKI-SUOMI	8,2 %	10,2 %	32,7 %	24,5 %	24,5 %
VAASA	16,7 %	11,5 %	11,5 %	26,9 %	33,3 %
OULU	17,5 %	9,3 %	8,2 %	40,2 %	24,7 %
LAPPI	4,1 %	16,3 %	16,3 %	24,5 %	38,8 %

Taulukosta havaitaan, että koko maan asianajajista 17,5 prosenttia on toiminut asianajajana alle kolme vuotta ja että yli kaksikymmentä vuotta asianajajana on toiminut lähes 24 prosenttia kaikista asianajajista. Samoin kuin edellä asianajajien ikäjakautumaa tarkasteltaessa myös kokemusvuosien osalta on havaittavissa selviä alueellisia eroja.

Helsingin osaston jäsenistä lähes 25 prosenttia on toiminut asianajajana alla kolme vuotta. Osastoista Mikkelin (0 %), Lapin (4,1 %), sekä Kymen (4,3 %) jäsenistä huomattavasti maan keskiarvoa pienempi osa on toiminut alalla alle 3 vuotta. Toisaalta Satakunnan, Kymen, Mikkelin, Hämeen ja Lapin osaston jäsenistä huomattavasti maan keskiarvoa suurempi osa on toiminut alalla yli 20 vuotta. Nämä luvut viittaavat samaan loppupäätelmään, joka edellä jo todettiin asianajajan ikää tarkasteltaessa. Maassa on alueita, joissa asianajajakunta vanhenee ja joilla alalle ei jostakin syystä tule nuoria ammatinharjoittajia.

Asianajajien työskentelyä voidaan kuvata poimimalla tietoja Suomen Asianajajaliiton vuodesta 1980 lähtien toteuttamista ”Asianajajatutkimus”-nimisistä tutkimuksista.

Tutkimuksissa on selvitetty asianajajien laskutusta toisaalta tuomioistuimissa hoidetuista asioista ja toisaalta tuomioistuinten ulkopuolella hoidetuista asioista. Laskutuksen kehittymisestä voidaan todeta, että tuomioistuinasioiden hoitamisesta kertyvän laskutuksen osuus kokonaislaskutuksesta on pienentynyt.

### Laskutuksen jakautuminen

	1980	1987	1992	1996	2002
Tuomioistuinasiat	52 %	44 %	49 %	49 %	43 %
Muut asiat	48 %	56 %	51 %	51 %	57 %

Viimeisen 10–15 vuoden aikana asianajajien toimintaa on leimannut erikoistumisen korostuminen. Samalla liikejuridiikkaan erikoistuneet asianajotoimistot ovat kasvaneet ja suurimmissa toimii yli 100 lakimestä. Kahdessa nykyisin suurimmassa asianajotoimistossa oli vuonna 2005 186 lakimestä ja kymmenen vuotta aikaisemmin vain 62 lakimestä. Erikoistumisen seurauksena suuri osa maan suurimmissa asianajotoimistoissa työskentelevistä asianajajista ei lainkaan hoida tuomioistuinasioita.

## 2.4. Julkisen oikeusavun kehittyminen

Vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 9 § sisälsi jo säännöksen, jonka mukaan se, joka oli saanut oikeudelta luvan ajaa oikeusasioita, oli tuomarin määräyksestä velvollinen ilman korvausta hoitamaan köyhän asiaa. Varattomille ja vähävaraisille tarjotun oikeusavun kannalta merkittävä oli maalaiskuntain kunnallislain (108/1917) 15 §:n 9 kohta, jonka mukaan kunnan toimialaan kuului myös köyhäinasianajo. 1900-luvun alkupuolella säädettiin eräissä rikosasioissa vähävaraisille annettavasta maksuttomasta oikeudenkäyntiavusta. Samoin myös eräiden erikoislakien perusteella asianosaisilla oli mahdollisuus saada oikeusapua myös riita-asioissa.

Julkisen oikeusavun kehittymisen voidaan kuitenkin katsoa alkaneen vuonna 1955 maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain säätämällä (212/1955). Maksuton oikeudenkäynti voitiin tämän lain mukaan myöntää vain sellaiselle Suomen kansalaiselle, joka on asianosaisena yleisessä tuomioistuimessa riita- tai rikosasiassa tai sota-oikeudessa eikä kykene suorittamaan oikeudenkäynnin vaatimia menoja vaarantamatta itsensä ja elatuksensa varassa olevien toimeentuloa.

Maksuttoman oikeudenkäynnin soveltamisalaa laajennettiin sittemmin vuonna 1973 annetulla uudella lailla maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/1973). Lain soveltamisalaa laajennettiin vuonna 1988 tehdyllä lain muutoksella (1125/1988) koskemaan mm. esitutkinnassa avustamista.

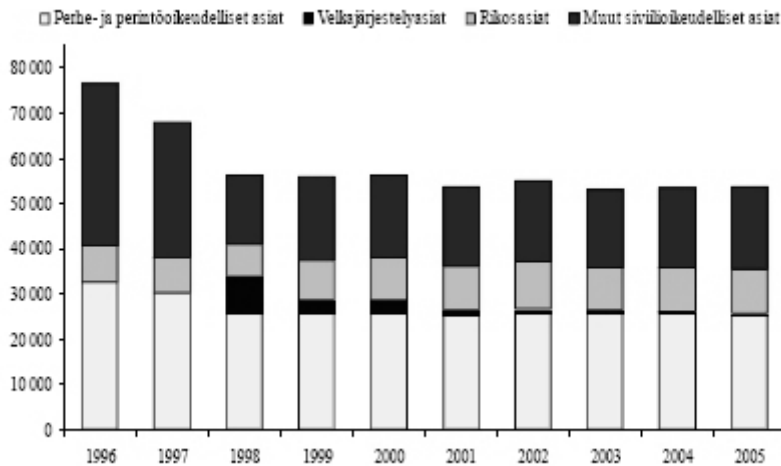
Samalla kun maksuttoman oikeudenkäynnin soveltamisalaa laajennettiin vuonna 1973, annettiin laki yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/1973). Tällöin annettiin kunnille mahdollisuus perustaa yleisiä oikeusaputoimistoja, joiden tehtävänä oli kunnan virkatoimena tarjota vähävaraisille oikeudellisia palveluita.

Vuonna 1998 toteutettiin oikeusapu-uudistus, jonka eräänä osana kunnalliset oikeusaputoimistot siirrettiin valtion hoidettaviksi ja nykyinen julkisen oikeusavun järjestelmä syntyi.

Vuonna 2005 valtion oikeusaputoimistoihin saapui yhteensä noin 53 500 asiaa.

Vuosittain vireille tulleiden asioiden määrä on kehittynyt seuraavasti:

### Oikeusaputoimistoihin saapuneet asiat 1996–2005



Oikeusaputoimistojen asioista noin 82 % oli siviili- ja hallinto-oikeudellisia asioita. Siviili- ja hallinto-oikeudellisista asioista perhe- ja perintöoikeudellisia asioita oli 47 %, muita siviilioikeudellisia asioita 34 % ja 1 % velkajärjestelyasioita. Rikosasoiden osuus kaikista asioista oli 18 %.

Oikeusaputoimistojen vuonna 2005 käsittelemistä asioista 32 %:ssa annettiin oikeudellinen neuvo, asiakirjan laatimiseen päättyi 23 %, tuomioistuimissa käsiteltiin asioita 24 % ja loput 21 % päättyivät joko hallintoviranomaisen käsittelyyn tai muuhun toimenpiteeseen. Tyypillisimpiä tuomioistuinkäsittelyyn meneviä riita-asioita ovat avioeroihin, lasten huoltoon ja elatukseen liittyvät asiat.

Oikeusaputoimistot tekevät oikeusapupäätökset sekä yksityisten asiamiesten hoitamisessa että oikeusaputoimistoissa hoidettavissa oikeusapuasioissa. Vuonna 2005 oikeusaputoimistot tekivät 22 500 oikeusapupäätöstä ja 1 873 taloudellista selvitystä yksityisten asiamiesten asiakkaille.

Asiakkaan taloudellisen aseman perusteella oikeusapua annetaan korvauksetta tai osakorvausta vastaan. Tietyissä erityistilanteissa asiakasta voidaan palvella myös täyttä korvausta vastaan. Vuonna 2005 oikeusaputoimistojen hoitamista asioista 58 % hoidettiin korvauksetta, joka on 1 % vähemmän kuin vuonna 2004. Osakorvausta vastaan oikeusapua annettiin 34 %:ssa asioista, joka on 1 % vähemmän kuin vuonna 2004. Täyden korvauksen maksaneita asiakkaita oli 8 %, joka on 2 % enemmän kuin vuonna 2004.

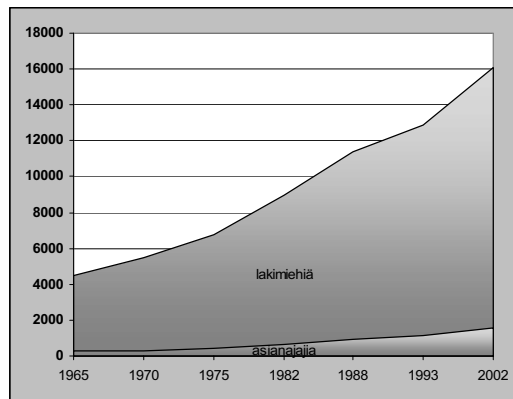
## 2.5. Muiden oikeudellisten palvelujen kehittyminen

Muiden oikeudellisten palvelujen kehittymisen arvioimista vaikeuttaa se, ettei näistä palveluista tai niiden kehittymisestä ole saatavissa luotettavia tilastotietoja. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen "Oikeusolot 2004" -tutkimuksessa esitetään lakiasiantoimistoissa työskentelevien lakimiesten lukumäärästä seuraavat tiedot:

- vuonna 1984 lakiasiantoimistoissa olisi työskennellyt 340 lakimiestä
- vuonna 1996 lakiasiantoimistoissa työskennelleiden lakimiesten määrä olisi ollut noin 600 (tieto perustuu vuonna 1997 julkaistuun Julkiset oikeusapupalvelut -toimikunnan mietintöön)
- vuonna 1998 ja 2003 lakiasiantoimistossa työskennelleiden lakimiesten määrä on arvioitu samaksi kuudeksisadaksi lakimieheksi kuin vuonna 1996.

Kun asianajajien lukumäärä vuodesta 1996 vuoteen 2005 on noussut noin neljällä sadalla, voidaan varovasti arvioida lukumäärän kuusisataa olevan hyvin lähellä oikeata lukua.

Lakimiesten lukumäärän nousun perusteella voidaan varovasti arvioida, että muun elinkeinotoiminnan yhteydessä tarjotut oikeudelliset palvelut ovat myös lisääntyneet.



Julkisyhteisöjen tarjoama neuvontapalvelu on jatkuvasti lisääntynyt ja oletettavasti on jatkossakin lisääntymässä. Muiden palveluntarjoajien osalta voidaan varovasti arvioida, että nämä palvelut ovat muiden palvelumuotojen lisääntyessä vastaavasti vähentyneet.

## 3. Suomen Asianajajaliiton selvityksiä ja lausuntoja

### 3.1. Työryhmän lausunto asianajajamonopolista 1999

#### 3.1.1. Lausunnon lähtökohdat

Suomen Asianajajaliiton hallitus asetti 31.01.1997 asianajaja Jukka Peltosen johdolla toimineen työryhmän pohtimaan, olisiko Suomen Asianajajaliiton syytä pyrkiä tavoittelemaan asianajajamonopolia. Työryhmän työ liittyi tuolloin vireillä olleeseen oikeusapulain uudistamishankkeeseen. Tämän hankkeen yhteydessä olivat esillä myös oikeudenkäyntiavustajalle tai -asiamiehelle asetettavat pätevyysvaatimukset.

Työryhmä keräsi lausuntoaan varten selvitystä ”niin Suomen sisäisestä relevantista lainsäädännöstä sekä sen historiallisista syistä ja kehityksestä kuin myös ulkomaiden asianajajajärjestelmistä”. Työryhmän lausunto annettiin Asianajajaliiton hallitukselle 28.02.1999.

Lausunnossa työryhmän selvitykset ja kannanotot jaoteltiin seuraaviin otsikoihin:

- Asiamiehen ja avustajan kelpoisuuden sääntelystä Suomessa
- EY-tuomioistuimia ja Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuinta koskevat asiamiessäännöt
- Muiden maiden asianajajajärjestelmät
- Yleisestä oikeusavusta annettu laki (104/1998) esitöineen
- Kelpoisuusehtojen kiristämisen puoltajista
- Uuden toimikunnan asettaminen<sup>23</sup>

#### 3.1.2. Työryhmän kannanotot

*Asianajajamonopolista* työryhmä totesi, että ”Pyrkimykseen asianajajamonopoliin ei käsillä ole riittävää aihetta”. Erimieltä ollut työryhmän jäsen asianajaja Seppo von und zu Fraunberg esitti, että asianajajamonopolin asettaminen välilliseksi tavoitteeksi olisi aiheellinen siihen nimenomaisesti pyrkimättä. Työryhmä kuitenkin arvioi asianajajamonopolin toteutumisen aiheuttavan arvaamattomia rekyylivaikutuksia nykyiseen asianajajajärjestelmään.

---

<sup>23</sup> Tällä toimikunnalla tarkoitettiin oikeusministeriön asettamaa oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikuntaa.

Työryhmä arvioi poliittisen vastustuksen ilmiselväksi. Työryhmä näki myös keskeisenä tarpeena arvioida ja selvittää liiton kilpailuoikeudellisen aseman. Kansainvälisen vertailun perusteella työryhmä totesi oikeudellisen neuvonnan Euroopan eri maissa olevan pääsääntöisesti vapaata toimintaa.

Tuomioistuinmenettelyn osalta kansainvälinen vertailu osoitti työryhmän mielestä, että niissäkin maissa, joissa sanotaan olevan kaikenkattava asianajajamonopoli, asianajajamonopoli onkin itse asiassa monin tavoin rajoitettu. Ongelmaksi työryhmä näki etenkin työ- ja virkasuhteiset lakimiehet, joiden toimintavapauden rajoitusten aikaansaaminen Suomessa ei voisi olla mahdollista. Mikäli taas työsuhteiset olisivat mukana liitossa, muuttuisi liiton luonne aivan toiseksi. Keskeinen riippumattomuusvaatimus hukkuisi muiden lakimiesten paljouteen ja MDP-ongelmiin.

Työryhmän mukaan liiton tulisi säilyä vain ammattimaisesti yleisölle palvelujaan tarjoavien riippumattomien asianajajien toiminnan organisoitumista ja valvontaa varten. Työryhmä totesi myös, että uuden privilegion, asianajajamonopolin, tullessa riippuvaisuus valtiovallasta lisääntyisi. Työryhmä totesi kysymyksen asianajajamonopolin toteuttamisesta olevan suuren järjestelmäkysymyksen, koska sillä on laajoja nykyisen asianajajajärjestelmän muuttamiseen paineita aiheuttavia piirteitä. Työryhmä totesi edelleen kysymyksen olevan yllättävän syvällisen, monimutkaisen ja laajan, kunhan asiaan vain kunnolla ensin perehtyy.

*Lakimiesmonopolin* tavoittelemisesta työryhmä oli yksimielinen todeten, että liiton pyrkimyksenä voisi olla OK 15 luvun 2 §:n ja muiden vastaavien säännösten muuttaminen niin, että oikeudenkäyntiasiamiehellä ja -avustajalla edellytettäisiin olevan lakimieskoulutus.

Asianajajamonopolin suhteen erimieltä ollut asianajaja von und zu Fraunberg esitti, että OK:n säännös olisi muutettu kuulumaan samalla tavalla kuin eduskunnassa hylätyksi tullut hallituksen esitys oikeusapulaisiksi (HE 132/1997) oli ollut, eli että asiamiehenä tai avustajana voisi toimia vain asianajaja, asianajotoimiston avustava lakimies tai yleinen oikeusavustaja sekä erityisestä syystä muu lakimies. Lisäksi hän esitti, että kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet olisivat tehtävässään velvollisia noudattamaan hyvää asianajajatapaa sekä olisivat Suomen Asianajajaliiton valvonnan ja kurinpitovallan alaisia.

Työryhmän enemmistö katsoi asianajaja von und zu Fraunbergin ehdotuksen olevan poliittisesti mahdoton toteuttaa ja sen lisäksi sisältävän asianajajamonopolin aineksia, josta "aiheutuisi nykyiseen asianajajajärjestelmään vaikeasti ennustettavia rekyylejä". Lisäksi työryhmä piti ajatusta, jonka mukaan Suomen Asianajajaliitto valvoisi liitton kuuluumattomia henkilöitä, toimimattomana ja epärationaalisena sekä perusteettomia kustannuksia liitolle aiheuttavana.

Työryhmän puheenjohtaja asianajaja Peltonen katsoi, ettei hän voi uskoa siihen, että lakimiesmonopoli voisi koskea muuta kuin vaativinta osaa oikeudenkäynneistä. Lisäksi hän katsoi, että ei ole mahdollisuutta muuttaa, eikä ehkä syytäkään odottaa, että hallintuomioistuimia koskevaa asiamiesnormia hallintolainkäyttölain 20 §:ssä muutettaisiin.

*Muiden lakimiesten kuin asianajajien toiminnan valvonnan* osalta työryhmä totesi, että myös Asianajajaliittoon kuulumattomien lakimiesten osalta päämiehen ja asiamiehen välinen luottamussuhde ja asianajosalaisuudet tulee säilyttää, joten valtiollisen valvontaelimen luominen ei saisi tulla kysymykseen.

Eri asemassa olisivat työsuhteiset lakimiehet ja se, miten heidän (heidän työnantajiensa) toimintaan voitaisiin valvonnassa puuttua. Työryhmä ei uskonut tämän olevan mahdollista. Työryhmä ei missään tapauksessa halunnut työsuhteisia lakimiehiä Asianajajaliiton jäseniksi, koska tällainen muutos olisi muuttanut työryhmän mielestä koko asianajajajärjestelmän.

Työryhmä katsoi, että mikäli Suomen Asianajajaliiton olisi lainsäätäjän tahdosta otettava myös Asianajajaliittoon kuulumattomien lakimiesten valvonta hoidettavakseen, oltaisiin kukonaskelen päässä asianajajamonopolista. Jouduttaisiin näet tilanteeseen, jossa nämä lakimiehet olisi otettava liiton jäseniksi.

Eräänä vaihtoehtona työryhmä näki tuomioistuinvalvonnan tehostamisen. Työryhmän mielestä se olisi neutraalein ja ensisijaisin valvontakeino.

*Asianajajaliitosta erottamisen paradoksiksi* työryhmä näki sen, että Asianajajaliitosta erotettu asianajaja voi jatkaa toimintaansa tarjoamalla palveluitaan perustamalla lakiasiaintoimiston. Eräänä keinona tämän estämiseksi työryhmä mainitsi menettelyn, jossa vakavan erottamiseen johtavan rikkomuksen osalta Suomen Asianajajaliitto alitaisi ratkaisun tuomioistuimeen, joka voisi asianmukaisessa menettelyssä vahvistaa erottamisen ja antaa maan tuomioistuimet kattavan esiintymiskiellon. Tämän osalta OK 15 luvun 10a §:ää voisi ajatella modifioitavan.

Työryhmän muita ehdotuksia Asianajajaliiton hallitukselle olivat:

- valistuksen jakaminen Suomen Asianajajaliitosta ja asianajajista erityisesti eduskunnalle ja kilpailuvirastolle,
- Asianajajaliittoon kuulumattomien lakimiesten osalta työryhmä totesi lakiasiaintoimistoista tiedettävän kovin vähän ja toivoi, että tämä lakiasiaintoimistojen kenttä tutkittaisiin tarkemmin oikean tiedon saamiseksi,
- Asianajajaliiton valtuuskunnan ja hallituksen toimien osalta työryhmä totesi tältä osin kokoavasti, että "Mihinkään muutospyrkimyksiin ei saisi ryhtyä ennen kuin sen riittävästä aiheellisuudesta, muutostavoitteesta, läpimenomahdollisuuksista ja kaikista seurausvaikutuksista ollaan etukäteen selvillä."

### **3.1.3 Suomen Asianajajaliiton kannanotto työryhmän lausuntoon**

Kokouksessaan 4.3.1999 Suomen Asianajajaliiton hallitus päätti, että

- 1) Suomen Asianajajaliitto ei tavoittele asianajajamonopolia
- 2) OK 15 luvun 2 §:ssä säädettyjä kelpoisuusehtoja tuli kiristää vähintään siten, että vain asianajaja tai muu lakimies voi toimia oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen tehtävässä. Mikäli edellytyksiä oli, voitaisiin pätevyysvaatimus kirjoittaa vielä tiukemmaksi
- 3) Suomen Asianajajaliitto ei tavoittele liiton ulkopuolisten lakimiesten valvontaa tehtäväkseen.

Muiden oikeusapulain uudistamiseen osallistuvien ryhmien esityksiin varautumisen osalta hallitus päätti, että

- 4) Mikäli muut tahot esittävät vakavasti otettavia asianajajamonopolia kannattavia aloitteita, tulee Suomen Asianajajaliiton selvittää siihen liittyvät ongelmat ja seurannaisvaikutukset ja tarpeen mukaan harkita asiaa uudelleen ja
- 5) jos Asianajajaliittoon kuulumattomien lakimiesten valvontaa varten oltaisiin luomassa jotain uutta valvontajärjestelmää, Asianajajaliiton tuli olla valmis ottamaan valvonta tehtäväkseen.

Asianajajaliiton hallitus lähetti päätöksensä tiedoksi Asianajajaliiton paikallisosastoille pyytäen niiden lausuntoa asiasta. Osastot pääosin yhtyivät hallituksen edellä mainittuihin kannanottoihin, toki eriäviäkin kantoja ja lisänäkemyksiä esitettiin.

Asianajajaliiton valtuuskunta keskusteli kokouksessaan 21.5.1999 asiasta laajasti, mutta valtuuskunnan päätös koski ainoastaan oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusvaatimuksia. Valtuuskunta hyväksyi hallituksen kannan, jonka mukaan kuluttajan oikeusturva edellyttää, että oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleisenä kelpoisuusvaatimuksena tulee olla "asianajaja tai muu lakimies".

## **3.2. Lausunto julkisen oikeusavun uudistamisesta ja oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n muutoksesta**

Oikeusministeriön vuonna 1999 asettaman oikeusapujärjestelmän jatkokehittämis-toimikunnan mietinnössä (toimikuntakuntamietintö 7/1999) esitettiin paitsi oikeusapujärjestelmän uudistamista myös OK 15 luvun 2 §:n muuttamista siten, että edellytyksenä toimimiselle yleisessä tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana olisi lakimiestutkinnon suorittaminen.

Mietinnöstä antamassaan lausunnossa Suomen Asianajajaliitto lyhyesti ilmoitti kannattavansa oikeusapulakiin ehdotettuja oikeudenkäyntiavustajan pätevyysvaatimuksia. Asianajajaliitto katsoi, että kun kyseessä on valtion varoilla kustannettu palvelu, valtiolla täytyy olla myös oikeus edellyttää palveluilta riittävää laatua. Laatu voidaan parhaiten varmistaa oikeusavustajien pätevyysvaatimuksia kiristämällä.

Samalla perusteella Asianajajaliitto kannatti myös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ään esitettyä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusehtojen tarkentamista.

### **3.3. Kannanotto Euroopan yhteisön komission ehdotuksesta rikoksesta epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksista**

Euroopan yhteisön komissio on 28 päivänä huhtikuuta 2004 tehnyt ehdotuksen puitepäätökseksi eräistä rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella noudatettavista oikeuksista (rikoksesta epäillyn tai syytetyn vähimmäisoikeudet). Komission ehdotus koskee vähimmäisoikeuksia, jotka rikoksesta epäillyllä henkilöllä olisi jokaisessa EU-maassa. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että jäsenvaltioiden on taattava, että epäillylle tai syytetyille annettava oikeudellinen apu on tehokasta. Ehdotetun 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että puitepäätöksen mukaisista oikeudellisista neuvontaa saavat antaa ainoastaan direktiivin 98/5/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettut asianajajat<sup>24</sup>. Mainittu direktiivi koskee asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamista muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava siitä, että niillä on käytössä järjestelmä asianajajan vaihtamiseksi, jos annettu oikeudellinen neuvonta osoittautuu tehottomaksi.

Suomen kantaa ehdotukseen valmisteltaessa valtioneuvosto on kirjelmässään eduskunnalle (U 43/2004 vp) lausunut kantanaan suhtautuvansa lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että unionin tasolla laaditaan edellä mainitut vähimmäissäännöt. Ongelmallisena valtioneuvosto on kuitenkin pitänyt ehdotusta siitä, että oikeudenkäyntiasiamiehenä tai avustajana voisi toimia vain asianajaja.

Suomen Asianajajaliitto ei ole antanut tästä asiasta varsinaista lausuntoa, mutta on lähettänyt kaikille eduskunnan suuren valiokunnan jäsenille kirjeen, jossa se on lausunut

---

<sup>24</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu. Tämän direktiivin perusteella lailla 1249/1999 asianajajista annetun lain 3 §:ään lisättiin uusi 3 momentti.

asiasta. Lausunnossaan Asianajajaliitto kyseenalaisti valtioneuvoston kannan asiassa. Kirjeessään Asianajajaliitto totesi mm seuraavaa:

Kaikissa Euroopan sivistysvaltioissa asianajajat ovat erityisen ammatillisen valvonnan alaisena, asianajajaksi pääseminen edellyttää monivuotista tutkinnon jälkeen hankittua ammatillista kokemusta ja asianajajat ovat toiminnassaan velvollisia noudattamaan sekä oman maansa että yleiseurooppalaisia eettisiä ohjeita.

Valtioneuvoston eduskunnalle ilmoittama kannanotto siitä, että esitys vain asianajajan käytämisestä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana olisi ongelmallista, on vastoin muissa unionin jäsenvaltioissa noudatettavaa käsitystä. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa asianajajilla on, ainakin joissain tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa, yksinoikeus toimia oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä. Kyseessä ei ole asianajajille heidän etunsa vuoksi annettu etuoikeus vaan tarkoituksena on taata oikeudenhoidon tehokkuus ja sujuminen sekä asianajajan asiakkaan oikeusturvan toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla.

Komission esitys, että vain asianajajat voivat toimia avustajina rikosasioissa, joissa yleensä on kysymys yksilöön kohdistuvista merkittävistä seuraamuksista, on nähtävä yleiseurooppalaisena käsityksenä siitä, miten rikoksesta epäillyn oikeusturva voidaan tehokkaimmin varmistaa. Kääntäen voidaan myös kysyä, miten luotettavalta Suomessa toteutettu oikeudenkäyntimenettely näyttää muissa jäsenmaissa, jos rikoksesta pitkäaikaiseen vapautenriistoon tuomitun avustajana on toiminut lakimies, jonka toimintaa kukaan ei valvo ja joka ei ole velvollinen toiminnassaan noudattamaan yleisesti hyväksytyjä ammattieettisiä tapanormeja.

Komission ehdotus ja Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean esittämät ajatukset ovat yhdensuuntaisia. Suomessakin olisi aika ymmärtää, ettei asianajajille joissakin asioissa annettava yksinoikeus antaa oikeudellista apua ole asianajajille annettu etuoikeus. Sen sijaan se on keino taata yksilön oikeusturva ja edistää oikeudenhoidon sujuvuutta ja tuomioistuinten mahdollisuutta antaa oikeudenmukaisia tuomioita.

Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnassa käsiteltäessä suuri valiokunta pyysi asiasta lakivaliokunnan lausunnon. Lausunnossaan (LaVL 17/2004 vp) lakivaliokunta totesi komission ehdotuksen 4 artiklan osalta mm. seuraavaa:

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotus johtaisi Suomessa käytännössä siihen, että rikosasioissa otettaisiin käyttöön asianajajamonopoli.

Ehdotus on myös asiasisältönsä puolesta kaavamaisuudessaan ongelmallinen. Se merkitsi lakivaliokunnan arvion mukaan tällaisena toteutuessaan huomattavaa periaatteellista muutosta suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että ehdotetun kaltaiseen lopputulokseen ei päädytä pelkästään ulkoisten paineiden vuoksi vaan vasta perusteellisen kotimaisen keskustelun ja huolellisen harkinnan jälkeen. Tällaisen keskustelun tarpeellisuutta valiokunta on painottanut jo aiemmin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehdoista säädettyä (ks. LaVM 17/1997 vp). Tässä yhteydessä on syytä viitata myös viime vuonna työnsä päättäneen tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön sisältämiin laajahkoihin pohdintoihin siitä, millä tavoin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehtoja tulisi kehittää ja millainen näiden ehtojen täyttämistä koskevan valvontajärjestelmän tulisi olla (KM 2003:3, s. 241 ss.). Mietinnön perustelut ovat omiaan korostamaan ongelman monitahoisuutta samalla, kun ne osoittavat, että eri ratkaisumalleihin liittyy myös monia sellaisia heijastusvaikutuksia, joita tulee tarkoin arvioida ennen uudistusten toteuttamista.

Puitepäätösehdotuksen taustalla on ymmärrettävä pyrkimys taata rikosasioissa annettavan oikeudellisen neuvonnan korkea laatutaso ja siten osaltaan parantaa rikoksesta epäillyn asemaa. Puitepäätöksen mukaisen neuvonnan keskittäminen asianajajille epäilemättä edistäisi tätä tavoitetta. Valiokunta pitää lähtökohtaisesti tärkeänä ja perusteltuna, että oikeuden-

käyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuuteen kiinnitetään kasvavaa huomiota (viimeksi ks. [LaVM 22/2001 vp](#), s. 6/l). Laatutason takaamiseen tähtävää tavoitetta voidaan valiokunnan arvion mukaan kuitenkin edistää myös muunlaisilla ratkaisuilla kuin sillä, jonka puitepäätösehdotus nyt sisältää. Tällainen keino on esimerkiksi asiamiesten ja avustajien erityinen julkinen valvontajärjestelmä. Yksi ehdotukseen liittyvistä ongelmista onkin se, ettei siinä huomioida sellaisia oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ryhmiä, jotka asianajajien lisäksi toimivat julkisen valvonnan alaisena. Suomessa tällaisen ryhmän muodostavat julkiset oikeusavustajat. Valiokunnan käsityksen mukaan kelpoisuusvaatimuksia asetettaessa voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää, että asiamies tai avustaja kuuluu jonkinlaisen julkisen valvontajärjestelmän piiriin. Toisaalta on otettava huomioon, että yksittäisiin tapauksiin voi liittyä sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella myös tällaisen valvonnan ulkopuolella toimiva oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö voidaan hyväksyä oikeudenkäyntiasiamieheksi tai -avustajaksi. Erilaisten sääntelyratkaisujen käyttökelpoisuuteen vaikuttaa luonnollisesti myös se edellä mainittu kysymys, miten laajaan soveltamisalaan puitepäätöksessä lopulta päädytään.

Lakivaliokunnan mielestä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuutta koskevaa sääntelyä ei ole syytä toteuttaa ehdotetussa muodossaan, vaan sitä tulee kehittää suuntaan, joka jättää riittävästi liikkumavaraa erilaisille kansallisille ratkaisuille.

Komission ehdotus on edelleen komission valmisteltavana.

## 4. Kehityssuuntia ja vireillä olevia hankkeita

### 4.1. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö ja Asianajajaliiton siitä antama lausunto

#### 4.1.1. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö

Valtioneuvosto asetti 20.6.2001 komitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista, joilla tarkoitettiin visiota tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämisestä. Komitea, joka otti nimekseen Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, antoi 28.11.2003 mietintönsä (Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3). Mietinnön VII luvussa "Avustaminen oikeudenkäynnissä" komitea lausui oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusehdoista seuraavaa:

Komitea katsoo, että oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammattillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitoelimen kontrollin alaista. Tämä tulee koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.

Tarve käyttää oikeudenkäyntiavustajaa oikeudenkäynnissä on lisääntynyt viime vuosikymmeninä. Komitean arvion mukaan tällä hetkellä ei ole kuitenkaan suurta tarvetta yleisen avustajapakon käyttöön ottamiselle tuomioistuimissa. Olisi kuitenkin syytä selvittää, tulisiko jossakin määrin laajentaa tuomioistuimen mahdollisuuksia määrätä tilannekohtaisen arvion perusteella asianosaiselle oikeudenkäyntiavustajaa.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä tulisi kiristää niin, että yleisissä tuomioistuimissa avustajalta ja asiamieheltä edellytettäisiin ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa. Siten olisi luovuttava sukulaisuuteen ym. perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana (OK 15:2,3), koska sukulaisuus ei sellaisenaan anna niitä valmiuksia, joita avustajalta vaaditaan. Sen sijaan sukulaiset voisivat toimia oikeudenkäynnissä jatkossakin esimerkiksi tukihenkilönä. Hallintotuomioistuimissa ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa ei sen sijaan olisi syytä asettaa yksinomaiseksi kelpoisuusvaatimukseksi.

Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi säätää luvanvaraiseksi ja saattaa samalla kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin ja luoda siihen liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä. Erikseen olisi ratkaistava miten lupajärjestelmä soveltuisi hallintotuomioistuimiin ja käsitelläkö niissä joitakin sellaisia asiaryhmiä, joissa oikeudenkäyntiavustajan toimimisen luvanvaraistaminen toisi enemmän haittoja kuin hyötyjä.

Lupa tulisi voida myöntää vasta riittävän pitkän työkokemuksen ja erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen perusteella. Riittävänä ei voitaisi pitää nykyisen asianajajatutkinnon suorittamista, vaan kokeella tulisi erityisesti selvittää valmiuksia suoriutua moitteetta tuomioistuinasioiden hoidon asettamista vaatimuksista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen lisäksi lupaan tulisi kytkeä velvollisuus osallistua säännöllisesti

täydennyskoulutukseen ja velvollisuus vastuuvakuutuksen hankkimiseen. Velvollisuuksien noudattamista valvottaisiin. Luvan tulisi olla mahdollisimman yleinen, jolloin se oikeuttaisi toimimaan oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä kaikissa tuomioistuimissa. Myönnettävään lupaan tulisi liittyä myös velvollisuus noudattaa oikeudenkäyntiavustajien yleisiä ammattieettisiä sääntöjä. Lupajärjestelmän puitteissa niiden noudattamista olisi myös valvottava. Erikseen tulisi harkita, olisiko järjestelmän toimivuuden kannalta edullista myöntää lupa vain määrääjäksi esimerkiksi viideksi vuodeksi kerrallaan.

Komiteassa esillä olleista malleista lupajärjestelmäksi on komiteassa kannatusta saanut Suomen Asianajajaliiton organisaation varaan rakennettu asianajajamonopoli (malli 1) ja Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erillinen lisenssijärjestelmä, jossa lisenssin oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä toimimiseen myöntäisi joku muu taho kuin Asianajajaliitto (malli 2).

Komitean jäsenet ja kaksi komitean pysyvistä asiantuntijoista eivät ole ottaneet kantaa mallien 1 ja 2 paremmuuteen, sillä asianajajalaitos on voimakkaassa muutostilassa. Molemmat mallit on syytä pitää tasaveroisina esillä lähdetessä kehittämään lupajärjestelmää.

Komitean pysyvä asiantuntija Virolainen on ollut sitä mieltä, että lupajärjestelmä tulisi rakentaa asianajajamonopolin varaan (malli 1). Tämä edellyttäisi kuitenkin Suomen Asianajajaliiton voimakasta kehittämistä nykyisestä.

Komitea katsoo, että samanaikaisesti kun oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet saatetaan yhtenäisten ammattitaitovaatimusten, ammattieettisten sääntöjen ja niitä koskevan valvonnan alaiseksi, myös tuomioistuimen tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa.

#### **4.1.2. Asianajajaliiton lausunto Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä**

Suomen Asianajajaliitto antoi komitean mietinnöstä kaksi lausuntoa, joista toinen käsittelee mietinnön lukua VII Avustaminen oikeudenkäynnissä. Jäljempänä on kerrottu asiakohdittain Asianajajaliiton lausunnon pääkohdat.

##### **Yleistä**

Suomen Asianajajaliiton mukaan kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen, ammattieettisten sääntöjen ulottaminen koskemaan kaikkia oikeudenkäyntiavustajia ja -asiamiehiä ja kaikkien oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvonta olivat kannatettavia päämääriä. Asianajajaliitto kannatti myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien koulutusjärjestelmän luomista. Asianajajaliitto totesi, että tehtävän luvanvaraisuus oli kannatettava parannus, mutta luvanvaraisuuteen sisältyi joitakin vaikeita käytännössä ratkaistavia ongelmia.

##### **Luvan myöntävä taho**

Suomen Asianajajaliitto totesi länsimaisissa demokratioissa pidetyn johtavana periaatteena asianajajakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Kun Suomessa on lailla

perustettu julkisoikeudellinen yhdistys Suomen Asianajajaliitto, jonka tehtävänä on valtiovallasta riippumattomana päättää henkilön hyväksymisestä asianajajaksi ja huolehtia asianajajien toiminnan valvomisesta, Asianajajaliitto on piti luontevana, että luvan myöntävä taho olisi Suomen Asianajajaliitto. Luvan myöntämistä varten Asianajajaliiton sisälle olisi mahdollista perustaa nykyisen asianajajatutkinnon tutkintolautakunnan mallin mukaisesti erillinen lautakunta, jossa edustettuina olisivat myös asianajajakunnan ulkopuoliset tahot.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan lupajärjestelmä tulisi toteuttaa seuraavan komitean esityksistä poikkeavan mallin mukaan:

- Luvan myöntäisi Asianajajaliiton organisaatioon kuuluva erillinen lautakunta, johon kuuluisi myös liiton ulkopuolisia jäseniä,
- Lupa myönnettäisiin henkilölle, jolla on tarkemmin säädettävä kokemus asianajotehtävien hoidosta. Asianajajalla katsottaisiin automaattisesti, ottaen huomioon asianajajaksi pääsemiseksi edellytetty neljän vuoden kokemus lakimiestehtävistä, olevan säädetty kokemus,
- Luvan myöntämisen edellytyksenä muilla kuin asianajajilla olisi edellä todetun erillisen lautakunnan järjestämisen erityisen kokeen/tutkinnon suorittaminen.

Suomen Asianajajaliitto totesi sen ehdottaman järjestelmän johtavan siihen, että asianajaja olisi oikeutettu ilman erillistä lupaa toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Muut lakimiehet olisivat tähän oikeutettuja saatuaan siihen edellä kuvatussa järjestyksessä luvan.

Suomen Asianajajaliitto katsoi, ettei sen esittämä järjestelmä johtaisi asianajajamonopoliin, sillä oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimiminen olisi sallittua kaikille luvan saaneille lakimiehille. Asianajajaliitto huomautti vielä, että vapaat ammatit ovat EU:n kilpailuviranomaisten taholta joutuneet tarkkailtavaksi ja esimerkiksi Tanskan asianajajajärjestön pakkojäsenyys (oikeusministeriö hyväksyy henkilön asianajajaksi, jonka jälkeen henkilö on pakollisesti asianajajajärjestön jäsen) on kilpailuviranomaisten tutkittavana<sup>25</sup>. Asianajajaliitto piti oletettavana, ettei edellytyksenä luvan saamiselle todennäköisesti tulisi vaatimaan yhtä pitkää kokemusaikaa lakimiestehtävistä, kuin nyt vaaditaan asianajajaksi pääsemiseksi eikä Asianajajaliitto pitänyt suotavana, että asianajajaksi pääsemisen kelpoisuusehtoja lievennettäisiin nykyisestä.

### **Työkokemus ja koulutus luvan edellytyksenä**

Suomen Asianajajaliiton käsityksen mukaan nykyisin oikeudellisia palveluja tarjoavilta vaadittava kokemus ja asianajajilta vaadittu pakollinen täydennyskoulutusvelvollisuus

---

<sup>25</sup> Kilpailuviranomaisten toimenpiteiden osalta ks. jäljempänä kohta II 3.2.4.

on pätevyysedellytyksinä otettava huomioon pohdittaessa keille lupa voidaan myöntää ja millä edellytyksillä. Suomen Asianajajaliitto katsoi, että asianajajaksi pääsemiseksi edellytettävä vähintään vuoden neljän käytännön kokemus lakimiestehtävistä ja täydennyskoulutusvelvollisuus edellyttävät Asianajajaliiton jäsenyyden olevan sinänsä sellaisen osoituksen ammattitaidosta, ettei asianajajalta voida enää edellyttää erillistä lupaa esiintyä oikeudessa. Muilta oikeudellisia palveluita tarjoavilta luvan saamiseksi edellytettävän työkokemuksen pituuteen Asianajajaliitto ei ottanut kantaa.

### **Oikeudenkäyntiavustaja ja -asiamieskoe luvan edellytyksenä**

Suomen Asianajajaliitto puolsi komitean ehdotusta erityisen kokeen suorittamisesta luvan edellytyksenä. Toisaalta Asianajajaliitto katsoi, että koe tulisi tehdä pakolliseksi vain muille kuin asianajajille. Perusteena tälle käsitykselle oli asianajajilta vaadittava käytännöllinen kokemus, asianajajatutkinnon suorittaminen ja täydennyskoulutusvelvollisuus.

*Ammattieettisten sääntöjen* osalta Suomen Asianajajaliitto kannatti komitean ehdotusta, jonka mukaan kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet tulisi saattaa samojen ammattieettisten sääntöjen piiriin. Komitean ehdottamin tavoin tämän tulisi tapahtua siten, että kaikki olisivat velvolliset noudattamaan Suomen Asianajajaliiton vahvistamaa hyvää asianajajatapaa, jota asianajajat ja julkiset oikeusavustajat jo tällä hetkellä ovat velvollisia noudattamaan. Kun kaikki tuomioistuimissa esiintyvät asiamiehet ja avustajat olisivat velvollisia noudattamaan samoja eettisiä sääntöjä, tällä välttäisiin useista noudatettavista säännöistä välttämättä seuraava sekaannus.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten *valvonnan* osalta Suomen Asianajajaliitto totesi sillä olevan valmiin organisaation valvonnan suorittamiseen. Tämän johdosta Asianajajaliitto piti luontevana, että se ottaisi tehtäväkseen komitean esittämän oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnan. Kun vain yksi organisaatio suorittaisi kaikkien toimijoiden valvonnan, tällä saavutettaisiin Asianajajaliiton käsityksen mukaan yhdenmukainen valvonta- ja seuraamuskäytäntö.

*Koulutusjärjestelmästä* Suomen Asianajajaliitto huomautti sillä jo olevan kattavan asianajajia koskevan ammatillisen täydennyskoulutusjärjestelmän, minkä vuoksi olisi luontevaa, että Asianajajaliitto vastaisi koulutuksen järjestämisestä.

Suomen Asianajajaliitto kannatti myös komitean ehdottamaa oikeudenkäyntiavustajalta ja -asiamieheltä vaadittavaa voimassaolevaa vastuuvakuutusta. Tuomioistuinten suorittamasta oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien toiminnan valvonnasta Asianajajaliitto katsoi, että nykyiset oikeudenkäymiskaaren säännökset takaavat tuomioistuimen puheenjohtajalle ja tuomioistuimelle riittävät valtuudet. Kysymys on vain näiden valtuuksien käyttämisestä.

## 4.2. Kansainvälinen kehitys

### 4.2.1. Sir David Clementin raportti Englannissa

Sir David Clementi sai kesällä 2003 Englannin hallitukselta tehtäväkseen selvittää, millainen asianajotoiminnan sääntely parhaiten edistäisi kilpailua, innovaatiota ja sekä yhteiskunnan että oikeuspalvelujen kuluttajien etua suorituskykyisessä, tehokkaassa ja itsenäisesti toimivassa oikeudellisten palvelujen tarjonnassa. Edelleen hänen tehtävänsä oli suositella sellaista sääntelyä, joka olisi itsenäinen edustaessaan julkista ja kuluttajien etua, monipuolinen, vastuullinen, johdonmukainen, joustava, läpinäkyvä eikä enempää palveluntarjoajien toimintaa rajoittava tai rasittava kuin on selvästi oikeutettua.

Raportti, jossa esitetään varsin ratkaisevia muutoksia Englannin asianajajajärjestelmään, julkaistiin joulukuussa 2004. Raportissa esitetyjen erilaisten näkökantojen ja uudistusten odotetaan Euroopassa vallitsevan käsityksen mukaan vaikuttavan huomattavasti myös siihen, miten Manner-Euroopan eri maiden asianajolaitosten odotetaan kehittyvän. Toisaalta on syytä pitää mielessä, että raportin uudistusehdotukset liittyvät Englannin ja Walesin asianajajajärjestelmän uudistamiseen, joka järjestelmä sisältää sellaisia erityispiirteitä, joita muualla Euroopassa ei ole.

Raportin mukaan *asianajotoiminnan sääntely* tulisi toteuttaa niin, että sääntelyn toteuttamista varten perustettaisiin erityinen toimielin (*the Legal Services Board, LSB*) ja asianajotoiminnan sääntelyyn kohdistuvat tehtävät erotettaisiin asianajajajärjestöjen edustuksellisesta toiminnasta. LSB:n toimintaa johtaisi hallitus. Hallituksella olisi osapäiväinen puheenjohtaja, joka ei olisi asianajaja. Lisäksi hallitukseen kuuluisi 12–16 jäsentä, joista enemmistö olisi asianajajakuntaan kuulumattomia henkilöitä. Käytännön toimintaa johtaisi toiminnanjohtaja, joka ei saisi olla asianajaja.

#### Valitukset ja kurinpidolliset asiat

Suomalaisesta valvonta-asioiden käsittelystä poiketen asianajajien toimintaan kohdistuvat valitukset on jaettu kolmeen ryhmään:

- *Inadequate professional service*, (esimerkiksi asiakkaan antamien ohjeiden noudattamatta jättäminen tai viivyttely asian hoitamisessa)
- *Professional misconduct* (esimerkiksi salassapitovelvollisuuden rikkominen, viivyttely asiakkaalle kuuluvien varojen tilittämisessä)
- *Negligence* (velvollisuuksien laiminlyöminen)

Raportti esitti, että kaikki kuluttajien valitukset keskitettäisiin erityiselle uudelle toimielimelle (*Office for the Legal Complaints, OLC*). Se olisi osa edellä esitettyä Legal Services

Boardia. Tämän toimieliimen tulisi olla itsenäinen valituksia käsitellessään, mutta muutoin se olisi LSB:n yleisen valvonnan alainen. Sen toiminnan tulisi kattaa kaikkia LSB:n sääntelemiä oikeudellisia palveluita koskevat kuluttajavalitukset. Jos valituksesta ilmeneisi, että kyseessä on myös eettisten velvollisuuksien rikkominen, asia tulisi tältä osin siirtää asianajajajärjestöjen tutkittavaksi. OLC:n kokoonpanossa puheenjohtajana ei saisi toimia asianajaja ja enemmistö jäsenistä olisi asianajajakuntaan kuulumattomia, mutta mukana olisi myös asianajajien edustus.

Ammatillisten sääntöjen noudattamisen valvonta ja kurinpidollisten seuraamusten määrääminen jäisi asianajajajärjestöjen tehtäväksi.

### **Asianajotoimintaa koskevan sääntelyn puutteet**

Raportissa pidettiin ongelmallisena sitä, että osa oikeudellisista palveluista on säänneltyä (luvanvaraista) ja osa ei ole säänneltyä (luvanvaraista). Tästä on seurauksena, että luvanvaraista oikeudellista palvelua tarjoavat ovat valvonnanalaisia myös silloin, kun he tarjoavat sellaisia palveluita, jotka eivät ole luvanvaraisia. Toisaalta ne palveluntarjoajat, jotka eivät harjoita luvanvaraista toimintaa, eivät ole ollenkaan valvonnanalaisia palveluitaan tarjotessaan.

Ongelma voitaisiin ratkaista joko laajentamalla luvanvaraisten palvelujen piiriä tai rajoittamalla valvonta koskemaan vain luvanvaraista toimintaa. Raportissa ei esitetä tähän ongelmaan ratkaisusuositusta, mutta siinä todetaan maan hallituksen tehtävänä olevan ratkaista, mitkä palvelut kuuluisivat luvanvaraisten palveluiden piiriin.

### **Vaihtoehtoiset liiketoiminnan harjoittamismuodot**

Raportin mukaan suurimpia asianajotoiminnan harjoittamiseen liittyviä rajoituksia ovat:

- *barristerejä*<sup>26</sup> koskeva kielto harjoittaa toimintaa yhtiömuodossa toisen *barristerin* tai jonkin muun ammatin edustajan kanssa
- *solicitoreja* koskeva kielto harjoittaa toimintaa yhtiössä muiden kuin *solicitorien* kanssa
- *solicitoreja* koskeva kielto harjoittaa ammattiaan palvelussuhteessa muuhun kuin *solicitoriin*.

---

<sup>26</sup> Englannin asianajajajärjestelmässä on ollut kahdenlaisia asianajajia, eli barrister- ammattinimikkeellä ja solicitor-ammattinimikkeellä toimivia asianajajia. Alun perin ammattiryhmien ero on ollut siinä, että solicitorit ovat tarjonneet oikeudellisia palveluita tuomioistuinten ulkopuolella eivätkä he edes saaneet esiintyä tuomioistuimissa ja barristerit ovat toimineet oikeudenkäyntiasiamiehinä ja -avustajina. Nykyään solicitorit saavat esiintyä tuomioistuimissa lähes samassa laajuudessa kuin barristeritkin ja ammattiryhmien ero on muutenkin katoamassa.

Raportissa esitetään, että eri ammattiryhmiin kuuluvat lakimiehet voisivat toimia yhdessä muodostaen yhtiöitä ja toimintaan liittyvät ongelmat ratkaistaisiin laatimalla tälle yhteistyölle omat ammattieettiset säännöt. Tällaisen yhteisön toiminnassa valvonta kohdistettaisiin yksittäisen asianajajan toiminnan valvomisen sijasta yhtiön toiminnan valvontaan. Yhtiössä tulisi olla nimetty henkilö (*Head of Legal Practice*), joka olisi vastuussa yhteisön toiminnasta. Jos yhtiön johtoon kuuluisi muita kuin asianajajia, nämä olisi rekisteröitävä.

Jos eri lakimiesammattien edustajien muodostamassa yhtiössä sallittaisiin lakimiesomistajien lisäksi muita omistajia, tästä aiheutuisi ongelmia, jotka kuitenkin raportissa esitetyin tavoin olisivat ratkaistavissa siten, että:

1. "sopimattomat" omistajat voitaisiin torjua "fit-to-own" -testillä
2. huolta ulkopuolisten omistajien mukanaan tuomista kaupallisista paineista ei voida pitää todellisena, koska yhtiön toiminta olisi säänneltyä ja valvottua
3. huolta ulkopuolisten omistajien mahdollisesti mukanaan tuomasta toiminnan keskittymisestä vain kaupallisesti kannattavimpien toimeksiantojen hoitamiseen ei myöskään voida pitää todellisena, koska asianajajien yksinäänkin omistamissa yhtiöissä voidaan päättää, millaisia toimeksiantoja yhtiössä hoidetaan
4. ulkopuolisten omistajien mukanaan tuomat eturistiriidat ovat torjuttavissa siten, että omistajilta kielletään sekaantuminen asianajotehtävien hoitamiseen.

MDP-yhteistyöhön raportissa katsottiin liittyvän ainakin seuraavien ongelmien:

- miten toiminnan valvonta voidaan ulottaa erilaisiin ammatinharjoittajiin
- miten asianajajajärjestöt voisivat valvoa muita kuin asianajajia
- asianajajien salassapito-oikeuden ja -velvollisuuden toteutuminen
- ulkopuolisten sijoittajien aiheuttamat ongelmat.

Raportissa ei otettu kantaa MDP:n sallittavuuteen.

Englannissa on käyty vilkasta keskustelua raportissa esitetyistä uudistuksista. Englannin solicitoreja edustava järjestö *Law Society of England and Wales* on kannattanut useimpia raportin uudistusehdotuksia. Kehitys on johtanut siihen, että Englannin hallitus on 24.5.2006 antanut parlamentille luonnoksen asianajotoimintaa säänteleväksi lainsäädännöksi, jolla pääpiirteittäin toteutettaisiin edellä esitetyt sir David Clementin raportin ehdotukset. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2008 alusta.

#### **4.2.2. Irlannin kilpailuviranomaisen "Study of Competition in Legal Services"**

Irlannin kilpailuviranomainen (*The Competition Authority*) julkaisi 24.2.2005 kilpailua oikeudellisten palvelujen tarjonnassa koskevan tutkimuksen. Sen yhteenvedo-osassa

todettiin, että kilpailua oikeudellisten palvelujen tarjonnassa rajoitetaan useilla koh-  
tuuttomilla ja vakavilla kilpailunesteillä. Nämä esteet muodostuvat *Irlannin Law So-  
cietyn solicitorin* ammatin harjoittamista koskevista säännöistä ja *Bar Councilin ja Kings  
Inn'in barristerin* ammatin harjoittamista koskevista säännöistä<sup>27</sup>.

Tutkimuksessa esitetään, että *solicitorin* ammattia koskeva sääntely tulisi uudistaa pe-  
rustamalla uusi *Legal Services Commission (LSC)* niminen toimielin, jonka tehtäväksi  
tulisi oikeudellisten palvelujen sääntely. Uuden toimielimen perustaminen olisi tarpeen,  
koska asianajajajärjestöjen suorittama asianajajan ammatin sääntely ja samanaikainen  
edustuksellinen toiminta tulee erottaa toisistaan. Asianajajakuntaan kuulumattomien  
tahojen tulisi osallistua asianajotoiminnan sääntelyyn nykyistä enemmän.

Kilpailun kannalta keskeisimpiä kilpailunesteitä raportin mukaan ovat:

- oikeudellisten palvelujen tarjontaan liittyvä asianajajamonopoli
- erilaiset asianajotoiminnan markkinointia ja mainontaa koskevat rajoitukset  
(suositellaan helpotettavaksi)
- este päästä suoraan *barristerin* asiakkaaksi ilman *solicitorin* myötävaikutusta
- liiketoiminnan harjoittamismuotoihin liittyvät rajoitukset, joista tärkeimmät ovat
  - o *barristereitä* koskeva kielto harjoittaa ammattia yhtiömuodossa toisen  
*barristerin* kanssa (kielto suositellaan poistettavaksi)
  - o kielto ylipäänsä harjoittaa asianajotoimintaa osakeyhtiömuodossa
  - o *barristerit ja solicitorit* eivät saa muodostaa keskenään yhtiöitä  
(kielto suositellaan poistettavaksi)
  - o kielto jakaa palkkiota ei-asianajajan kanssa

MDP:stä tutkimuksessa todetaan, että edut, jotka syntyisivät sen sallimisella, olisivat  
kilpailun kannalta huomattavia. Toisaalta, vaikka kilpailuviranomainen ei uskonut to-  
taalisen MDP-kiellon olevan oikeutetun, tutkimuksessa myönnetään hyväksymiseen  
liittyvän huomattavia ongelmia. Tutkimuksessa ei kuitenkaan oteta tarkempaa kantaa  
siihen, tulisiko MDP sallia.

Tutkimuksessa suhtaudutaan myönteisesti siihen, että myös muut henkilöt kuin asian-  
ajajat voisivat olla omistajina asianajotoimistoissa. Tutkimuksessa tätä kannanottoa pe-  
rusteltiin seuraavasti:

- asianajajilla on samat velvollisuudet asiakasta kohtaan asianajotoimintaa  
harjoittavan yhtiön omistajatahosta riippumatta,
- ei ole syytä olettaa, että asianajajakuntaan kuulumattomat henkilöt olisivat  
omistajina enemmän kaupallisesti orientoituneita kuin asianajajat ovat,

---

<sup>27</sup> Irlannissa asianajotoiminnan harjoittaminen on Englannin tavoin jakaantunut kahteen ammattiryhmään  
*solicitoreihin* ja *barristereihin*. The Law Society of Ireland toimiensin mainittujen ammatillisena järjestönä ja  
Bar Council ja King's Inn jälkimmäisten ammatillisena järjestönä.

- omistajien mielenkiinto hoidettaviin juttuihin voidaan torjua erilaisella sääntelyllä
- omistajaksi kelpaaminen voidaan ratkaista "fit-to-own"-testillä,
- valvonta voisi kohdistua enemmän liiketoimintayksikön toimintaan kuin yksittäisen asianajajan toimintaan.

Irlannin asianajajajärjestöstä *Law Society of Ireland* on heinäkuussa 2005 esittänyt laajan vastauksen kilpailuviranomaisen raporttiin. Vastauksessaan asianajajajärjestö on kritisoinut sitä, ettei kilpailuviranomainen ole esittämiensä väitteiden tueksi kyennyt esittämään minkäänlaista näyttöä väitteidensä paikkansapitävyydestä. Järjestö katsoi, että oikeudellisten palvelujen sääntelyä on lähestyttävä pikemminkin oikeusjärjestelmän toimivuuden ja kuluttajien edun tarkastelun näkökulmasta eikä kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta.

#### 4.2.3. Kehitys Tanskassa

Tanskan oikeusministeriö asetti 11.6.2004 komitean tarkastelemaan Tanskan asianajajajärjestelmää sääntelevää lainsäädäntöä. Komitean tulee erityisesti kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtiin:

- asianajajien yksinoikeuteen toimia oikeudenkäyntiasiamiehinä ja -avustajina riita-asioita koskeissa oikeudenkäynneissä,
- asianajotoimiston omistamista koskeviin rajoituksiin,
- asianajajan pakolliseen jäsenyyteen maan asianajajajärjestössä ja
- asianajajiin kohdistuvan valvonnan toteuttamiseen

Tanskasta saatujen tietojen perusteella komitea ei tulisi esittämään olennaisia muutoksia Tanskan asianajajajärjestelmään. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut pakollinen jäsenyys asianajajajärjestössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 11.1.2006 antanut tuomion asiassa *Sorensen and Rasmussen v. Danmark* (Applications nos 52562/99 and 52620/99). Asiassa oli kysymys siitä, loukkasivatko Tanskan työlainsäädännössä olevat eräät ammattiliittojen pakolliseen jäsenyyteen velvoittavat säädökset työntekijöiden negatiivista yhdistysvapautta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että työsuhteen voimassaolon edellytyksenä oleva velvollisuus liittyä ammattiliiton jäseneksi on vastoin ihmisoikeusopimuksen 11 artiklassa säädettyä yhdistysvapautta.

Päätöksen julkistamisen jälkeen Tanskan pääministeri ilmoitti, että työlainsäädännössä olevat säädökset ammattiliiton pakollisesta jäsenyydestä tullaan kumoamaan ja samassa yhteydessä poistetaan myös asianajajia koskeva määräys pakollisesta jäsenyydestä maan asianajajajärjestössä.

*Det Danske Advokatsamfund* on voimakkaasti kritisoinut pääministerin ilmoitusta ja katsonut, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös ammattiliittojen pakollisesta jäsenyydestä ole sovellettavissa asianajajajärjestön jäsenyyteen. Asianajajajärjestö on viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta edeltäneen Euroopan ihmisoikeuskomission vuonna 1988 antamaan Espanjan asianajajajärjestöä koskevaan päätökseen, jossa nimenomaisesti oli todettu, ettei asianajajajärjestön pakollinen jäsenyys ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

Tanskassa on uudistettu myös muiden kuin asianajajien tarjoamien oikeudellisten palvelujen sääntelyä 1.6.2006 voimaan tulleella lailla "Lov om juridisk rådgivning". Laki koskee oikeudellista neuvontaa. Termi "oikeudellinen neuvonta" on käsitettävä laajasti ja sillä tarkoitetaan sekä suullista että kirjallista neuvontaa ja ohjausta jonkin oikeudenalan sisällöstä ja sen vaikutuksesta palvelun vastaanottajan oikeusasemaan. Varsinaisen neuvonnan lisäksi termillä tarkoitetaan oikeudellisten asiakirjojen laadintaa.

Laki sovelletaan tilanteissa, joissa oikeudellista palvelua tarjotaan ammattimaisesti kuluttajan asemassa olevalle palvelunostajalle. Lain soveltamisalaan kuuluvaan oikeudellisten palvelujen tarjontaan sovelletaan muun muassa seuraavia määräyksiä:

- palveluntarjoajan on noudatettava hyvää neuvontatapaa (god skik for juridisk rådgivning)
- oikeudellista neuvontaa koskevasta palvelusta on tehtävä kirjallinen toimeksiantosopimus
- palveluntarjoajalla ei ole pakollista velvollisuutta ottaa vastuuvakuutusta, mutta vakuutuksen puuttumisesta on oltava maininta kirjallisessa toimeksiantosopimuksessa
- palveluntarjoajan on annettava ostajalle palvelua koskevat hintatiedot
- palveluntarjoaja ei saa ottaa haltuunsa asiakkaalle kuuluvia varoja.

Oikeudellista neuvontaa tarjoavien tahojen velvollisuutta noudattaa "hyvää neuvontatapaa" valvoo kuluttaja-asiamies.

#### **4.2.4. Alankomaiden asianajajakomitea**

Alankomaissa oikeusministeri asetti toukokuussa 2005 komitean, jonka tehtävänä on arvioida asianajajiin sovellettavia oikeudellisia säännöksiä. Komitean tehtävänä on ensisijaisesti selvittää uudistustarpeet koskien Alankomaiden asianajajaliiton organisaatiorakennetta, edellytyksiä oikeudellisten palveluiden korkealle laadulle, asianajajien riippumattomuutta, valitusten käsittelyjärjestelmää sekä kurinpitomenettelyä. Komitean perustamista oli edeltänyt Alankomaiden kilpailuviranomaisten suorittama vapaita ammatteja koskeva selvitystyö.

Komitea on julkaissut mietintönsä huhtikuun lopussa 2006. Komitean tärkeimmät suositukset asianajajia koskevan sääntelyn uudistamiseksi ovat:

- asianajajien perusarvot (riippumattomuus, ammattitaito, salassapitovelvollisuus, asianmukaisen oikeudenhoidon turvaaminen) säänneltäisiin lainsäädännössä
- asianajajamonopolista tuomioistuimissa käsiteltävissä riita- ja rikosasioissa ei luovuttaisi
- oikeus vahvistaa asianajotoimintaa koskevia ohjeita ja määräyksiä otettaisiin pois maan asianajajajärjestöltä ja tätä toimintaa varten perustettaisiin uusi ”Regelgevende Raad voor de Advocatuur”-niminen toimielin
- asianajajien valvontamenettelyyn on esitetty joitakin uudistuksia

Alankomaiden asianajajajärjestön pääsihteerin ilmoituksen mukaan tilanne syyskuussa 2006 on, että maan hallitus ja asianajajajärjestö ovat neuvotelleet toteutettavista uudistuksista. Todennäköiseltä näyttää, että asianajajajärjestöllä tulisi säilymään toimivaltaa vahvistaa asianajotoimintaa koskevia ohjeita ja määräyksiä.

### **4.3. Kilpailuoikeuden vaikutus asianajotoimintaan Euroopassa**

#### **4.3.1. Yleistä**

Euroopan komissio on vuonna 2004 julkaissut tiedonannon ”Kertomus kilpailusta ammatillisissa palveluissa” KOM(2004) 83. Tiedonannon tarkoituksena on esitellä komission näkemyksiä erityisten ammattisääntöjen uudistamisen tai ajantasaistamisen laajuudesta kilpailupolitiikan kannalta. Tiedonannossa ammattien mahdollinen rajoittava sääntely EU:ssa on jaettu viiteen pääluokkaan, eli hintojen vahvistamiseen ja suositus-hintoihin, mainontaa koskeviin määräyksiin, ammattiin pääsyä koskeviin vaatimuksiin, varattuihin oikeuksiin sekä yritysrakennetta koskeviin määräyksiin. Tiedonannon julkaisemisen jälkeen kansalliset kilpailuviranomaiset useissa Euroopan maissa ovat ryhtyneet kilpailunrajoitusten poistamiseen tähtääviin toimenpiteisiin maiden asianajajajärjestöjä kohtaan.

Komission tiedonanto perustuu komission helmikuussa 2004 julkaisemaan tutkimukseen vapaiden ammattien sääntelystä<sup>28</sup>. Tutkimuksen kohteina olivat tilintarkastuspalvelut, oikeudelliset palvelut, tekniset palvelut ja farmasian palvelut. Oikeudellisten palvelujen osalta tutkimuksessa kiinnitettiin huomioita ensinnäkin siihen, miten alalle

---

<sup>28</sup> Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States, Institut für Höhere Studien, Wien, 2003.

pääsy on säännelty ja toiseksi siihen, miten alalla toimiminen on säännelty. Alalle pääsyn osalta vertailtiin muun muassa sitä, millaiset alalle pääsyä koskevat vaatimukset ovat, tarvitaanko alalla toimimiseen jonkinlaisia lupia ja millainen on koulutusvaatimus alalle pääsemiseksi. Toimintaa koskevan sääntelyn osalta huomion kohteena olivat muun muassa palvelun hintaa koskeva sääntely, palvelun markkinointia koskeva sääntely, liiketoiminnan harjoittamismuotoa koskeva sääntely ja eri ammattiryhmien välisiä yhteistyömuotoja (MDP) koskeva sääntely. Eri osatekijät indeksoitiin määrätyn kaavan mukaisesti. Oikeudellisten palvelujen osalta lopputulos esitettiin seuraavan taulukon muodossa:

### IHS sääntelyindeksi

	Sija	Alalle pääsy	Toiminnan sääntely	Yhteensä
Kreikka	1	3,5	6,0	9,5
Itävalta	2	4,1	3,3	7,4
Ranska	3	3,9	2,7	6,6
Luxemburg	3	3,8	2,8	6,6
Saksa	4	3,7	2,8	6,5
Espanja	4	3,4	3,1	6,5
Italia	5	2,6	3,9	6,4
Portugali	6	3,5	2,2	5,7
Belgia	7	2,5	2,1	4,6
Irlanti	8	2,4	2,1	4,5
Englanti ja Wales	9	2,9	1,2	4,0
Alankomaat	10	2,1	1,8	3,9
Tanska	11	2,1	0,9	3,0
Ruotsi	12	2,0	0,4	2,4
Suomi	13	0,0	0,3	0,3

Tutkimuksen mukaan asianajajan ammatin sääntelyn indeksiksi Suomessa saatiin 0,3, joka oli kaikkein alhaisin EU:n jäsenmaissa

#### 4.3.2. Tilanne Suomessa

Suomen Asianajajaliitto on toimittanut kilpailuvirastolle keväällä 2005 kirjelmän, jossa se ilmaisi käsityksensä siitä, onko Suomen asianajajalaissa, Suomen Asianajajaliiton säännöissä tai hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa komission tarkoittamia kilpailua rajoittavia määräyksiä.

Asianajopalveluita koskevien hintasuositusten osalta liitto totesi, ettei se enää vuoden 1992 jälkeen ole antanut jäsenilleen asianajopalvelun hinnoitteluun liittyviä ohjeita tai suosituksia. Hyvässä asianajajatavassa olevan määräyksen palkkion kohtuullisuudesta ainoana tarkoituksena on antaa palvelujen käyttäjille kuluttajansuojaa suhteessa palvelun tarjoajaan.

Asianajotoiminnan markkinointia koskevan ohjeen mukaan asianajajan suorittaman mainonnan ja markkinoinnin on vastattava tosiasioita ja oltava asianajajakunnan arvon mukaista. Tämän ohjeen Asianajajaliitto katsoi vastaavan kuluttajansuojalain 2 luvun 1 §:ssä kiellettyä hyvän tavan vastaista markkinointia. Muutoinkaan markkinointiohjeessa ei liiton käsityksen mukaan ole mitään sellaista, joka rajoittaisi kilpailua.

Ammattiin pääsyä koskevien rajoitusten osalta Asianajajaliitto totesi, ettei mikään asianajajalaissa tai liiton säännöissä asianajajaksi pääsemiselle asetettu pätevyysedellytys ole sellainen, että edellytystä voitaisiin pitää kilpailua rajoittavana. Pätevyysedellytysten tarkoituksena on varmistaa asianajajan tointa harjoittaville sellainen koulutus ja pätevyys, että heidän voidaan olettaa muodostavan tiedoiltaan ja taidoiltaan korkeatasoisen ja ammattieettisesti valveutuneen asianajajakunnan ja täten turvata oikeudenhoidon asianmukainen toiminta.

Varattujen tehtävien osalta Asianajajaliitto huomautti, että Suomessa, toisin kuin Ruotsia lukuun ottamatta kaikissa muissa EU:n jäsenmaissa, asianajajille ei ole annettu erioikeuksia oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen kuluttajille taikka oikeudenkäynnin asianosaisen edustamisessa oikeudenkäyntimenettelyssä<sup>29</sup>. Suomessa ei ole asianajajamonopolia taikka asianajajapakkoa, vaan jopa vailla oikeustieteellistä koulutusta olevat henkilöt voivat tarjota oikeudellisia palveluita kuluttajille. Tuomioistuimissa avustamisessa on vasta vuonna 2002 toteutettu vaatimus oikeustieteellisestä tutkinnosta.

Yritysrakennetta koskevien rajoitusten osalta komissio katsoi tiedonannossaan, että rajoittavat määräykset näyttävät vähiten perustelluilta silloin, kun ne rajoittavat saman ammattikunnan jäsenten välisen yhteistyön laajuutta, koska tällainen yhteistyö ei vähennä ammatin riippumattomuutta tai heikennä eettisiä normeja. Edelleen komissio totesi, että yritysrakennetta koskevat määräykset ovat vähemmän perusteltuja myös silloin, kun ne liittyvät ammatteihin, joissa ei ole välttämätöntä suojella ammatinharjoittajan riippumattomuutta.

Tältä osin Asianajajaliitto totesi, ettei Suomessa ole voimassa määräyksiä, jotka rajoittaisivat asianajajien keskinäistä yhteistyötä. Asianajajaliiton lupakäytännössä asianajajalle ja

---

<sup>29</sup> Ainoan poikkeuksen tästä muodostaa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain 24 §.

muulle lakimiehelle myönnetään lupa toimia yhtiömuodossa ehdolla, että muu lakimies hakeutuu heti Asianajajaliiton jäseneksi, kun hän täyttää asianajajaksi hyväksymiselle säädetyt pätevyysedellytykset. Asianajajaliitto huomautti myös asianajajan ammattiin liittyvän korostetun riippumattomuuden, tiukkojen esteellisyysäännösten ja korostetun vaitiolovelvollisuuden. Erityisesti vaitiolovelvollisuus, jonka rikkomisesta asianajajalle on säädetty rangaistuseuraamus ja jonka perusteella asianajajalla on oikeudenkäymiskaassa tarkemmin säännellyissä tilanteissa velvollisuus kieltäytyä todistamasta, muodostaa esteen asianajotoiminnan harjoittamiseen yhtiösuhteessa muun ammatin harjoittajan kanssa. Tilannetta, jossa asianajotoimintaa harjoittavan yhtiön yhtiömiehillä olisi erilainen velvollisuus paljastaa asianajotehtävän päämiehen uskomia salaisuuksia viranomaisille, olisi mahdoton.

Yhteenvedona Asianajajaliitto katsoi, että Suomessa voimassa olevat asianajajien yhteistoimintaa tai yhtiörakennetta koskevat määräykset eivät ole ristiriidassa EU:n kilpailusääntöjen kanssa. Asianajajien kesken määräykset eivät aseta rajoituksia. Sikäli kuin määräykset rajoittavat asianajajien yhteistyötä tai yritysrakenteita muiden ammatinharjoittajien kanssa, näiden määräysten taustalla on osittain Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö, joka vaatii asianajajalta itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Suomen Asianajajaliiton lainsäädännön antaman valtuutuksen nojalla antamien tarkempien määräysten taustalla on pyrkimys turvata asianajajan ammatin harjoittamiseen liittyvä itsenäisyys ja riippumattomuus ja asiakkaan salaisuuksien turva, eli oikeudenhoidon sujuvuus.

### **4.3.3. Tilanne muualla Euroopassa**

Isossa-Britanniassa (Englannissa ja Walesissa), Irlannissa ja Tanskassa tapahtuvan kehityksen lisäksi muutosta on tapahtumassa koko Euroopassa.

Itävallan kilpailuviranomaiset ovat kesällä 2004 tiedustelleet Itävallan asianajajajärjestöltä sen suhtautumista Euroopan komission aktiviteetteihin palveluelinkeinojen kilpailuedellytysten lisäämiseksi.

Itävallassa on vireillä oikeudenkäynti, joka koskee itävaltalaisen asianajotoimiston oikeutta sulautua saksalaiseen MDP-yhteistöön siten, että itävaltalaiset asianajajat säilyttävät asianajaja-statusensa.

Belgian kilpailuviranomaiset ovat tammikuussa 2005 tehneet flaaminkieliselle asianajajaliitolle tiedustelun asianajoammattiin soveltuvista säännöistä. Asianajajaliitto antoi maaliskuussa 2005 vastauksensa, jossa käsiteltiin muun muassa pääsyä asianajajaliiton jäseneksi, asianajotutkintoa, pääsyä asianajajaharjoittelijaksi, palkkioiden määräytymistä, MDP-yhteisöjä sekä tiedottamista ja markkinointia.

Flaaminkielinen asianajajaliitto kielsi tammikuussa 2003 MDP-yhteisöjen muodostamisen, mutta Belgian korkein oikeus piti syyskuussa 2003 antamassaan tuomiossa eräitä rajoituksia liian laajoina ottaen huomioon palvelujen tarjoamisen vapaus EU:n alueella. Ranskan ylin hallintotuomioistuin Conseil d'État on marraskuussa 2004 mitätöinyt Ranskassa voimassa olleen säännöksen, joka nimenomaisesti on kieltänyt eri ammattiharjoittajien muodostamat yhteisyrietykset (MDP). Ranskassa on myös uudistettu asianajotoiminnan markkinointia koskevat ohjeet. Uudet ohjeet sallivat markkinoinnin aikaisempaa laajemmin.

Saksassa liittovaltion oikeusministeriö on antanut esityksen uudesta oikeudellisia palveluita sääntelevästä laista, joka avaa oikeudellisten palveluiden markkinat myös eräille muille palveluntarjoajille, mm. pankeille ja vakuutusyhtiöille (edellyttäen, että näiden tarjoamat oikeudelliset palvelut liittyvät tarjoajien päätoimintoihin, esimerkiksi pankki-palveluihin jne.).

Saksassa on heinäkuussa 2004 tullut voimaan uusi laki asianajajapalkkioista. Asianajajien mahdollisuutta sopia päämiehensä kanssa vapaasti palkkioistaan on lisätty. Silti asianajopalkkiot ovat vielä useimmissa tapauksissa laissa määriteltyjä, eikä sopimusvapautta ole. Tammikuusta 2006 alkaen sopimusvapaus lisääntyy entisestään ja pääsääntöisesti vain palkkiot oikeudenkäyntiasioissa jäävät lain soveltamisalaan.

Saksan kilpailuviranomaiset ovat marraskuussa 2004 ryhtyneet laatimaan katsausta vapaista ammateista. Katsauksessa käsitellään myös asianajajakuntaa. Katsauksen kohteena ovat muun muassa asianajajamonopoli, palkkioperusteet, tiedottamis- ja markkinointikiellot, kiellot yhtiömuodon käyttämisestä, ammattikuntajärjestöjen tehtävät ja ammattikuntien harjoittama jäsenten valvonta.

Italian kilpailuviranomaiset ovat tiedustelleet Italian asianajajajärjestöltä sen määräyksistä, jotka rajoittavat asianajajien oikeutta tiedottamiseen ja markkinointiin.

Euroopan yhteisön tuomioistuimessa on vireillä kaksi Italian palkkiojärjestelmään liittyvää asiaa. Näistä toisessa julkisasiamies on antanut ratkaisuehdotuksen, jonka mukaan Italian lainsäädäntöön perustuva määräys, jolla on vahvistettu asianajajan palkkion minimimäärä, olisi EU:n perustamissopimuksen vastainen.

Kesäkuun 2006 lopussa Italiassa hyväksyttiin lakiehdotus, jonka tarkoituksena on purkaa asianajotoimintaa koskevaa sääntelyä. Erityisesti asianajajien palkkion määräytymistä ja toiminnan markkinointia koskevaa sääntelyä on tarkoitus vapauttaa. Samoin eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä koskevia rajoituksia on tarkoitus poistaa.

Alankomaiden asianajajaliitto on päättänyt sallia sen, ettei henkilövahinkojutuissa palkkiota suoriteta, mikäli juttu hävitään ("no cure no pay"). Alankomaiden oikeus-

ministeri vastustaa muutosta väittäen, että asian lopputulokseen sidottu palkkio heikentää olennaisesti asianajajan riippumattomuutta, koska jutun lopputulos vaikuttaa asianajajan taloudelliseen asemaan. Alankomaiden kuluttajaorganisaatiot ovat sen sijaan puoltaneet jutun lopputulokseen sidottua palkkiota, koska asianajajalle tulee taloudellinen peruste hoitaa asiaa mahdollisimman nopeasti.

Norjassa oikeusministeriö jatkaa työtään saattaakseen päätökseen oikeudellisten palveluiden kilpailua koskevan raportin. Asianajajamonopoli oikeudenkäyntiasioissa on yksi raportissa käsitellyistä kysymyksistä.

Puolassa kilpailu- ja kuluttajansuojaviranomaiset julkaisivat kesällä 2004 oma-aloitteisen raportin, jossa kritisoitiin vapaita ammatteja koskevia säännöksiä, mukaan lukien oikeudellista ammattia koskevia säännöksiä. Raportti kyseenalaistaa muun muassa ammattiin hyväksymistä ja mainostamista koskevat säännökset. Raportissa kritisoidaan myös kieltoa harjoittaa asianajotoimintaa eräissä yhtiömuodoissa.

Puolan valtiosääntötuomioistuimen vuoden 2004 alussa antaman päätöksen mukaisesti asianajajaksi hyväksymistä koskevat ehdot tulee säätää lailla eikä asianajajakunnan sisäisillä säännöillä. Aiheesta käydään tällä hetkellä poliittista keskustelua, sillä eräät kansanedustajat haluavat muuttaa koko asianajajakuntaa koskevaa järjestelmää poistamalla muun muassa asianajajaliittojen oikeuden hoitaa ammattiin hyväksyminen ja asianajajatutkinnon järjestäminen ja antamalla hyväksymis- ja tutkinto-oikeuden valtion viranomaisille. Oikeusministeriö haluaa kuitenkin säilyttää järjestelmän periaatteellisesti ennallaan.

Espanjan kilpailutuomioistuin antoi syyskuussa 2002 päätöksen, jonka mukaan Espanjan asianajajajärjestöjen on muutettava palkkio-ohjeitaan siten, että asian lopputulokseen sidottua palkkiosta sopimisen on oltava mahdollista. Espanjan asianajajajärjestö on CCBE:n tukemana valittanut asiasta seuraavaan oikeusasteeseen ja esittänyt, että kielto käyttää asian lopputulokseen sidottua palkkiota on annettu, jotta asianajaja ei menettäisi riippumattomuuttaan asiaan liittyvän oman taloudellisen intressinsä vuoksi.



# III OIKEUDELLISILLE PALVELUILLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET JA NIIDEN TÄYTTÄMINEN

## 1. Oikeusturvan toteutuminen

### 1.1. Vaatimukset

Oikeusvaltio-käsite ilmentää periaatetta kaikkien ihmisten tasa-arvoisuudesta lain edessä, tasapuolisuutta ja takuuta ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ennustettava ja tasapuolinen oikeusjärjestelmä, johon kuuluvat oikeudenmukaiset, läpinäkyvät ja tehokkaat oikeudelliset toimijat, on olennainen edellytys yksilöiden ja yhteisöjen suojelemiseksi sekä valtiovallan mielivaltaiselta vallankäytöltä että muiden yksilöiden ja yhteisöjen lainvastaisilta toimilta.

Jokaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa oikeudellisten palvelujen tarjoajilla on keskeinen osa oikeusjärjestelmän toteuttamisessa, riitojen välttämässä tai niiden ratkaisemisessa ja ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamisessa. Oikeudellisten palvelujen tarjoajat eivät voi toimia ainoastaan asiakkaidensa oikeuksien toteuttamiseksi, vaan heidän toimintansa on koiduttava koko oikeusjärjestyksen toimivuuden hyväksi. Oikeudellisten palvelujen tarjoajalla on velvollisuuksia ainakin seuraavia tahoja kohtaan:

- asiakkaat,
- asiakkaiden vastapuolet, koska oikeudellisen palvelun tarjoajan on otettava huomioon myös asiakkaansa vastapuolen oikeudelliset intressit,
- tuomioistuimet ja muut viranomaiset, joissa asiakkaan asiaa hoidetaan ja
- yhteiskunta, jolle vapaan ja riippumattoman ammattikunnan, jonka toimintaa sitovat sen itsensä vahvistamat eettiset ohjeet, olemassaolo on välttämätön varjeltaessa ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa julkisen vallan ja muiden yksilöiden tai yhteisöjen toimenpiteitä vastaan.

Kun yhteiskunta on tunnustanut oikeudellisten palvelujen tarjoajille erityisen tehtävän oikeusjärjestyksen toteuttamisessa, on se samalla myöntänyt heille tietyn erityisaseman. Tähän erityisasemaan ovat liittyneet asiakkaan ja palvelun tarjoajan välinen luottamussuoja sekä palvelun tarjoajien ja heidän ammattijärjestönsä riippumattomuuden

toteuttaminen. Erityisaseman vastapainona yhteiskunta on edellyttänyt palveluntarjoajia koskevien eettisten sääntöjen vahvistamista ja niiden noudattamisen valvontaa ja sääntöjen rikkomisesta seuraavia kurinpidollisia seuraamuksia ankarimpana kielto tarjota palveluja yleisölle.

Oikeudellisten palvelujen tarjoajien päätehtävänä on huolehtia oikeusturvan toteutumisesta, eli siitä, että yhteiskunnan jäsenillä, yksilöillä ja yhteisöillä, on palveluntarjoajien avulla mahdollisuus toteuttaa yhteiskunnan heille yhteiskunnan jäsenenä takaamat oikeudet.

## 1.2. Vaatimusten täyttäminen

Oikeusturvan toteuttaminen oikeudellisia palveluja hyväksikäyttäen edellyttää sitä, että palveluntarjoaja voi riippumattomana ja kaikista sivuvaikutteista vapaana hoitaa asiakkaansa asiaa oikeusjärjestyksen hyväksymällä tavalla asiakkaansa edun mukaisesti. Vaatimus riippumattomuudesta ja asian hoitamisesta kaikista sivuvaikutteista vapaana tulee erityisen selvästi esiin asioissa, joissa julkinen valta on asiakkaan vastapuolena. Palveluntarjoajan riippumattomuutta ja toimimista kaikista sivuvaikutteista vapaana ei enää voida taata tilanteissa, joissa palveluntarjoajan olisi alistuttava vastapuolena olevan julkisen vallan kontrolliin siinä, miten hän toimii ja menettelee tehtävänsä hoitaessaan.

Asiakkaan oikeusturvan toteutumiseksi on oltava mahdollista, että tämä voi kertoa asiansa avoimesti ja rehellisesti valitsemaalleen palveluntarjoajalle tarvitsematta pelätä, että hänen kertomiaan seikkoja voidaan jossain tilanteissa käyttää häntä itseään vastaan. Tämän toteuttaminen edellyttää, että palveluntarjoajalla on oltava tiukka salassapitovelvollisuus kaikesta siitä, mitä hän on ammattitoimissaan saanut tietää asiakkaastaan.

Palveluntarjoajalla tulee olla riittävä koulutus ja ammattitaito, jotta hän kykenee ymmärtämään asiakkaansa oikeudellisen aseman ja ne oikeusjärjestyksen sallimat keinot, jotka hänen asiakkaallaan on käytettävissään oman oikeusasemansa turvaamiseksi. Palveluntarjoajan ammattitaitoon kuuluu myös niiden eettisten sääntöjen tunteminen, jotka ovat välttämättömiä takaamaan palveluntarjoajan toimimisen yhteisesti hyväksytyjen "pelisääntöjen" asettamissa rajoissa.

Eettisten sääntöjen noudattamisen edellyttäminen vaatii, että on olemassa uskottava ja tehokkaasti toimiva valvontajärjestelmä, joka voi puuttua palveluntarjoajan toimintaan silloin, kun näitä eettisiä sääntöjä rikotaan.

## 2. Oikeusjärjestelmän toimivuuden edistäminen

### 2.1. Yhteiskunnallisen kehityksen asettamat vaatimukset

Oikeuslaitoksen kehittymistä on tarkasteltu edellä sivulta 55 alkaen. Tuolloin on todettu oikeudenkäyntimenettelyn käyneen lävitse kokonaisuudistuksen. Yleisten tuomioistuinten osalta on todettu kolmiasteisesta tuomioistuinjärjestelmästä luovutun 1970-luvun lopulla, kun korkeimmasta oikeudesta muodostettiin ennakkotapaustuomioistuin. Vuonna 1993 toteutetulla alioikeusuudistuksella uudistettiin paitsi oikeudenkäyntimenettely riita-asioissa alioikeuksissa myös alioikeuksien rakenne. Rikosasain oikeudenkäyntimenettely alioikeuksissa uudistettiin vuonna 1997 ja hovioikeusmenettelyä uudistettiin vuonna 1998 ja lisäksi vuonna 2003 otettiin käyttöön seulontamenettely.

Hallintolainkäyttö puolestaan uudistettiin 1990-luvun puolivälissä sääntelemällä muutoksenhaku hallintoviranomaisten päätöksistä hallintotuomioistuimiin.

Syyttäjälaitos on myös kokenut täydellisen muutoksen 1990-luvun lopulla toteutetulla syyttäjälaitoksen uudelleenorganisoinnilla. Julkista oikeusapua koskeva lainsäädäntö on uudistettu myös kokonaisuudessaan 1990-luvun lopussa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on omassa mietinnössään kuvannut niitä tulevaisuuden haasteita, jotka oikeuslaitos ja oikeusjärjestelmä tulevat kohtaamaan.

Myös yhteiskunnan oikeudellistuminen on luonut uusia haasteita, kun keneltäkään ei enää kohtuudella voida odottaa koko lainsäädännön tuntemista. Erikoistuminen on muuttanut suuresti asianajajien työtä, joka on johtanut muun muassa siihen, että kasvava osa asianajajista ei enää hoida ainakaan päätyönään tuomioistuinasioita. Tuomioistuinmenettelyille on puolestaan syntynyt vaihtoehtoa sovintomenettelyn muodossa. Prosessiuudistukset, tietotekniikan kehittyminen ja parantuneet liikenne- ja tietoliikenneyhteydet mahdollistavat oikeudellisten palvelujen tarjoajien toiminnan valtakunnallisesti ja jopa kansainvälisesti.

Oikeudellisten palvelujen tarjoajat ja palveluntarjoajille asetettavat vaatimukset palvelun tarjoamiseksi ovat jääneet uudistusten ulkopuolelle. Voidaan pitää perusteltuna, että kun palveluntarjontaan liittyvä toimintaympäristö, eli tuomioistuimet ja yhteiskunta kokonaisuudessaan, sekä palveluntarjoajien vastapuolena rikosasioihin liittyvissä palveluissa toimiva syyttäjälaitos on uudistettu, nämä uudistukset edellyttävät myös palveluntarjoajasektoria koskevien säännösten tarkastelua siinä suhteessa, vastaavatko palveluntarjoajille asetetut pätevyysvaatimukset nykyajan ja uudistetun tuomioistuinlaitoksen asettamia vaatimuksia.

## 2.2. Muut vaatimukset

Oikeusjärjestelmän toimivuuden takaaminen voidaan oikeudellisia palveluita tarkasteltaessa jakaa kahteen osaan; ensinnäkin niihin palveluihin, joita tarjotaan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa hoidettaviin oikeudellisiin asioihin liittyen ja toisaalta niihin palveluihin, joita tarjotaan tuomioistuinten toiminnan tai muun viranomaistoiminnan ulkopuolella.

Tuomioistuimilla ja viranomaisilla on oltava oikeus odottaa, että yksilön tai yhteisön asiamiehenä tai avustajana toimivalla on käsiteltävässä asiassa asian hoitamiseen riittävä ammattitaito. Samoin on oltava oikeus edellyttää, että avustajaa tai asiamiestä sitovat eettiset käyttäytymisnormit, joiden mukaan palveluntarjoajan tulee toimia suhteessa asiakkaaseensa, suhteessa asiakkaansa vastapuoleen ja suhteessa tuomioistuimeen tai viranomaiseen. Lisäksi palveluntarjoajaa vastaan on oltava käytettävissä keinoja, joilla hänen menettelyynsä voidaan puuttua sekä silloin, kun kyse on puutteellisesta ammattitaidosta että silloin, kun yleisesti hyväksytyjä käyttäytymissääntöjä rikotaan.

Oikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta on palvelun tarjoajille mahdollista asettaa erilaisia pätevyysvaatimuksia sen perusteella, kuinka oikeudellisesti tärkeän ja vaikutukseltaan lopullisen palvelun tarjoamisesta on kysymys. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osalta näin on nykyisinkin tehty OK 15 luvun säännösten osalta, jossa oikeudenkäyntiasiamiehelle tai avustajalle on asetettu erilaisia pätevyysvaatimuksia oikeudessa käsiteltävän asian laadun perusteella. Tähän samaan erilaisten pätevyysvaatimusten asettamiseen liittyy pohdinta siitä, tulisiko korkeimmassa oikeudessa esiintyville asiamiehille asettaa muita avustajia tiukempia pätevyysvaatimuksia. Oikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta on myös syytä pohtia, voitaisiinko pätevyysvaatimuksia määritellä erilaisiksi sillä perusteella, missä tuomioistuimissa tai viranomaisissa käsiteltävästä asiasta on kulloinkin kysymys.

Hallintolainkäytössä asiamiehen ja avustajan pätevyysvaatimukset ovat väljiä. Tätä on perusteltu suuremmalla asioiden kirjolla, jolloin asian substanssin osaaminen on oleellisempaa kuin yleinen oikeusjärjestelmän tuntemus ja prosessitaidot.

Myös silloin, kun palvelun tarjoaminen ei suoranaisesti liity asiakkaan asian hoitamiseen tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa, tarjottu palvelu liittyy välillisesti oikeusjärjestelmän toimivuuden takaamiseen. Useissa tilanteissa, joissa palvelun tarjoajalta pyydetään oikeudellisia neuvoja tai oikeudellisesti merkityksellisen asiakirjan laatimista, on kyseessä oikeusjärjestelmän toimivuuteen liittyvä toimenpide, jolla pyritään ehkäisemään vastainen tarve kääntyä asiassa tuomioistuimen puoleen. Asiakkaalla on oltava oikeus odottaa, että palvelun tarjoajalta ostettu testamentti on oikeudellisesti pätevä, ja että sillä voidaan saavuttaa ne oikeudelliset seuraamukset, joita sillä tavoitellaan. Myös viranomaisilla on oikeus odottaa, että jonkin oikeuden toteuttamiseksi

laadittu oikeudellinen asiakirja on pätevästi laadittu niin, että sillä voidaan saada aikaan aiottu oikeudellinen seuraamus.

Esiin nousee myös kysymys siitä, voidaanko tuomioistuimen tai muun viranomaisen ulkopuolella tarjottavien palveluiden osalta palvelun tarjoajille asettaa erilaisia pätevyysvaatimuksia tarjottujen palvelujen laadun tai oikeudellisen luonteen perusteella.

## **2.3. Vaatimusten täyttäminen**

### **2.3.1. Palveluntarjoajien ammattitaito**

Oikeusjärjestelmän toimivuus edellyttää, että oikeudellisia palveluja tarjoavilla on riittävä ammattitaito, jotta he kykenevät arvioimaan asiakkaansa oikeudellisen aseman ja ne keinot, jotka asiakkaalla on käytettävissään oikeuksiensa toteuttamiseksi.

Tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa ammattitaito edellyttää aineellisen oikeuden säännösten tuntemisen lisäksi oikeudenkäyntimenettelyä sääntelevien prosessuaalisten sääntöjen tuntemista. Koulutuksen ja muun hankitun ammattikokemuksen osalta voidaan perustellusti asettaa erilaisia vaatimuksia sen mukaan, missä ja millaisia palveluja kulloinkin tarjotaan. Riitaisen asian hoitaminen korkeimmassa oikeudessa ja riidattoman saatavan perintä edellyttävät erilaista ammattitaitoa.

Muussa viranomaisessa kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa tarjotun palvelun osalta on perusteltavissa käsitys, että näiden palvelujen tarjoamiseen vaadittava oikeudellinen koulutus ja ammattitaito voisi olla vähäisempi.

Myös tuomioistuinten ja viranomaisten ulkopuolella tapahtuva oikeudellisten palvelujen tarjoaminen edellyttää tarjoajaltaan palvelun edellyttämää ammattitaitoa. Myös näissä palveluissa voidaan perustellusti vaatimukseksi asettaa, että mitä vaativampi palvelu oikeudellisesti on, sitä suuremmat vaatimukset palvelun tarjoajan ammattitaidolle on asetettava.

Palvelun tarjoajan ammattitaidolle asetettavat vaatimukset voidaan luokitella ainakin seuraaviin kolmeen luokkaan:

- oikeustieteellinen tutkinto ja sen lisäksi määrätyn pituinen käytännön työkokemus ja/tai jokin erityistutkinto,
- oikeustieteellinen tutkinto,
- ei oikeustieteellistä tutkintoa mutta vaaditaan asian laadun edellyttämä asiantuntemus.

Henkilöllä tai yrityksellä, joka tarvitsee oikeudellista apua, tulee olla käytettävissään ammattitaitoinen, riippumaton ja eettisesti korkeatasoinen ammattikunta, jonka puoleen voi kääntyä. Vain näin oikeudellinen ongelma tulee asianmukaisesti hoidetuksi ajallaan ja asiassa osataan vedota oikeudellisesti oleellisiin seikkoihin kustannustehokkaasti.

### 2.3.2. Oikeus tarjota oikeudellisia palveluja

Oikeutta tarjota oikeudellisia palveluja on tarkasteltava kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen on kysymys siitä, millaisen koulutuksen ja/tai kokemuksen omaavilla henkilöillä olisi ylipäänsä oikeus tarjota oikeudellisia palveluja kuluttajille, elinkeinoelämälle ja muille tahoille. Toinen on se, mitä pätevyysvaatimuksia tai muita vaatimuksia on asetettava henkilölle, joka hyväksytään asianajajaksi.

Yleisten tuomioistuinten osalta, lukuun ottamatta oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyjä poikkeuksia, minimivaatimuksena on oikeudenkäyntiasiamieheltä ja -avustajalta vaadittava oikeustieteellinen tutkinto. Oikeudenkäyntien sujumuuden takaaminen kuitenkin vaatii sen tunnustamista, ettei vastavalmistuneella juristillakaan ole niitä valmiuksia, joita riitaisan siviiliasian tai monimutkaisen rikosasian hoitaminen edellyttää. Näissä asioissa on asiamiehelle tai avustajalle voitava asettaa lisävaatimuksia, joita voivat olla:

- määrätyn pituinen kokemus lakimiestyöstä valmistumisen jälkeen,
- erillisen kirjallisen tutkinnon/käytännön kokeen suorittaminen oikeudenkäyntimenettelystä ja
- eettisten sääntöjen tunteminen.

Ammattitaidon lisäksi tulisi riitaisissa rikos- ja riitaoikeudenkäyntimenettelyissä vaatimuksena myös olla, että oikeudenkäyntiasiamies ja -avustaja on sitoutunut noudattamaan toimintaansa liittyviä eettisiä sääntöjä, ja että hänen toimintaansa valvotaan ja että hän on alistunut kurinpidolliseen menettelyyn.

Hallintotuomioistuinten osalta säädettyinä vähimmäispätevyysvaatimuksena on, että asiamies tai avustaja on rehellinen ja muutoin toimeen sopiva ja kykenevä henkilö. Vastaavasti muussa hallintomenettelyssä pätevyysvaatimuksena on pelkkä sopivuus tehtävään.

Hallintotuomioistuimissa ja viranomaisissa käsitellään luonteeltaan niin erilaisia asioita, että niiden osalta on mahdotonta asettaa yleistä vaatimusta asiamiehelle/avustajalle asetettavasta lakimiestutkinnosta, eettisten sääntöjen noudattamisesta, valvonnasta ja alistumisesta kurinpidolliseen menettelyyn. Palveluntarjoajien valvonta toteutuu näissä palveluissa vain hallintotuomioistuinten ja viranomaisten omasta toimesta ja sanktiona kielto hoitaa palvelua.

Oikeudellisten palveluiden tarjoaminen tuomioistuinten ja viranomaisten ulkopuolella muodostaa alueen, jolla on erittäin vaikeata asettaa yhteisiä ja yleispäteviä pätevyys-edellytyksiä. Näissä palveluissa pätevyysedellytysten asettaminen palveluntarjoajille on käytännöllisempää ratkaista sillä perusteella, miten palveluja tarjotaan. Mitä laajemmalle joukolle kuluttajia ja muita palvelua tarvitsevia palvelua tarjotaan ja mitä ammattimaisemmin se tapahtuu vastiketta vastaan, sitä suurempia vaatimuksia palveluntarjoajan ammattitaidolle on asetettava. Jos palveluntarjoamista markkinoidaan aktiivisesti, sille on myös asetettava suurempia laatuvaatimuksia kuin silloin, kun palvelua ei markkinoida. Vastaavasti mitä satunnaisemmin, mitä harvemmalle joukolle ja jos palvelua vielä tarjotaan ilman vastiketta, sitä vähemmän vaatimuksia ammattitaidolle olisi asetettava. Toisaalta on huomattava, että näissäkin palveluissa on taattava kuluttajansuojan toteutuminen eikä ilmainenkaan palvelu oikeuta antamaan vääriä neuvoja.

### **2.3.3 Edellytykset asianajajaksi pääsemiseksi**

Asianajajaksi pääsyn luontainen edellytys on oikeustieteellinen tutkinto. Jotta ammattinimikkeeseen sisältyvä ammattitaidollinen laatukäsité säilyisi myös tulevaisuudessa, on asianajajaksi hyväksyttävältä vaadittava jatkossakin tietty ammatillinen kokemus. Koska asianajaja on velvollinen noudattamaan hyvää asianajajatapaa, on myös edellytettävä, että asianajaja tuntee tämän normiston. Nykyisen kaltaisen asianajajatutkinnon suorittamisen muodossa tai toisessa on jatkossakin oltava edellytyksenä asianajajaksi hyväksymiselle.

Nykyisin asianajajaksi ei käytännössä voida hyväksyä valtion, poikkeuksena yleiset oikeusavustajat, tai kunnan virassa olevia henkilöitä. Samoin sellaisessa yksityisessä toimessa, jonka voidaan olettaa haitallisesti vaikuttavan henkilön itsenäisyyteen, olevaa henkilöä ei voida hyväksyä asianajajaksi.

Monessa Euroopan maassa voidaan Suomesta poiketen työsuhteessa olevat yritysjuristit hyväksyä asianajajajärjestön jäseneksi. Eri maissa yritysjuristien ryhmään kuuluville asianajajille on asetettu erilaisia heidän toimintaansa rajoittavia määräyksiä. Eräs tällainen rajoitus on, että yritysjuristi saa tuomioistuimessa edustaa vain työnantajaansa.

Jos muille kuin nykyisille asianajajille päädytään asettamaan kelpoisuusehtona oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden noudattamista ja valvontaan sekä kurinpitomenettelyyn alistumista, johtaa tämä väistämättä pohtimaan kysymystä, tulisiko asianajajaliiton jäsenyys avata näille oikeudellisten palvelujen tarjoajille riippumatta siitä, täyttävätkö he nykyisissä pätevyysvaatimuksissa edellytetyn itsenäisyyden vaatimuksen.

Alalle pääsyä koskevat kysymykset rajoittavat mahdollisuuksia asettaa oikeudellisia palveluita tarjoaville kovin korkeita pätevyys- ja kokemusvaatimuksia. Jos vain kokenut lakimies saa tarjota palveluita, alalle ei pääse uusia toimijoita keräämään tätä kokemusta.

## 3. Kuluttajansuojan parantaminen

### 3.1. Vaatimukset

Oikeudellisia palveluita kuluttajille tarjottaessa kuluttajansuojan toteutumiseksi on asetettava erityisiä vaatimuksia. Tähän on syynä, että tarjotut palvelut ovat asiantuntijapalveluita, joiden laadun tai hinnan arvioimiseen kuluttajalla ei yleensä ole mahdollisuuksia. Palvelun laadun ja hinnan takeeksi on välttämätöntä luoda sellaisia järjestelmiä, joissa mukana ovat palvelun laadun ja hinnan arvioimiseen kykenevät asiantuntijat, joiden puoleen kuluttajan on mahdollisuus kääntyä. Kuluttajansuojan kannalta on tärkeää pyrkiä takaamaan palvelun laatu ja oikea hinnoittelu sekä yleisellä tasolla ennen palvelun hankintaa että yksittäistapauksissa palvelusuorituksen jälkeen.

Palveluiden laatua ja oikeata hintatasoa voidaan ennen palvelun hankintaa pyrkiä takaamaan kuluttajansuojan edellyttämällä tavalla mm:

- palveluntarjoajille asetettavilla laatu/pätevyysvaatimuksilla, jolloin on samalla otettava huomioon ne vaatimukset, joita oikeusjärjestelmän toimivuuden takaaminen edellyttää,
- palveluntarjoajien toimintaa sääntelevillä ammattieettisillä säännöillä, joiden on sisällettävä kuluttajansuojaa turvaavia säännöksiä (toimeksiantosopimus, hintasuositus, palvelun laatua koskevat vaatimukset, erimielisyyksien ratkaisutavat ja muut vastaavat).

Palvelusuorituksen jälkeinen kuluttajansuoja on järjestettävä siten, että kuluttajilla on käytettävissään asianmukaiset menettelytavat valittaakseen saamansa palvelun laadusta ja hinnasta. Valitusten käsittelyn on oltava uskottavaa ja riittävän joutuisaa.

Kuluttajansuoja edellyttää myös, että kuluttajalla on käytettävissään tehokkaita oikeus-  
suojakeinoja silloin, kun palvelun suorittaminen palveluntarjoajan syystä viivästyy. Kuluttajansuoja saattaa ääritilanteissa vaatia sitäkin, että tietyn palveluntarjoajan toiminta kielletään määräajaksi tai pysyvästi.

### 3.2. Vaatimusten täyttäminen

#### 3.2.1. Ammattieettiset säännöt ja palveluntarjoajien toiminnan valvonta

Asianajotoimintaa koskevat kansainväliset suositukset edellyttävät, että asianajajien toimintaa tulee säännellä paitsi lainsäädännön määräyksiin myös asianajajakunnan itsensä

vahvistamin eettisin säännöin. Suositukset edellyttävät myös, että asianajajien toimintaa valvotaan. Eettisten sääntöjen noudattamista ja asianajajien valvontaa on pidetty tärkeänä ensisijaisesti siksi, että asianajajilla on tärkeä osa kunkin valtion oikeusjärjestelmän toimivuudelle. Yhtä tärkeää asianajajien toiminnan valvonta on asianajajan asiakkaan kuluttajansuojan kannalta, koska näitä palveluita käyttävällä kuluttajalla ei ole edellytyksiä arvioida sitä, miten ammattitaitoista hänen saamansa palvelu on ollut ja onko palvelun hinta ollut oikea.

Mitä tärkeämmistä oikeudellisista palveluista on kysymys ja mitä ammattimaisemmin ja rajoittamattomammalle asiakaskunnalle palveluita tuotetaan, sen tärkeämpää on saattaa muutkin palveluntarjoajat kuin asianajajat ammattieettisten sääntöjen noudattamisen ja toiminnan valvonnan piiriin.

Etsittäessä ratkaisua siihen, minkä toimielimen tulisi valvoa oikeudellisia palveluita tarjoavia, on ensin ratkaistava kysymys siitä, millaiset palveluntarjoajat olisi saatettava valvonnan alaisiksi. Asianajajien toiminta on asianajajalain säätämisen yhteydessä saatettu Suomen Asianajajaliiton ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvonnan alaisiksi. Julkisten oikeusavustajien toimintaa valvotaan samalla tavalla. Itsestään selvänä on pidettävä, ettei näiden palveluntarjoajien valvonnasta tule luopua.

Oikeudellisista palveluista yhteiskunnan kannalta tärkeimpiä ovat ne palveluntarjoajien tehtävät, jotka liittyvät oikeusjärjestelmän toimivuuteen. Tällöin tulee lähinnä kysymykseen asiakkaan asian hoitaminen tuomioistuimenmenettelyssä tai muun viranomaisen luona. Mitä monimutkaisemmasta asiasta on kysymys, sitä tärkeämpää on palveluntarjoajan toiminnan valvonta. Myös kuluttajansuojan kannalta on tärkeää, että valvonta kohdistetaan sellaiseen toimintaan, jossa palveluntarjoaja voi aiheuttaa kuluttajalle peruuttamattomia oikeudenmenetyksiä.

Kuluttajan kannalta oikeudenkäyntien ja muun viranomaistoiminnan ulkopuolella hankittu oikeudellinen palvelu on usein vaikutuksiltaan verrattavissa menettelyyn tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa. Käytännössä valvonnan ulottaminen näihin palveluihin on kuitenkin erittäin vaikeaa johtuen palveluntarjoajien erilaisuudesta. Osa palveluntarjoajista tarjoaa näitä palveluita ammattimaisesti, osalla palveluntarjonta on kytketty muuhun asiakassuhteeseen, jäsenyyteen yhdistyksessä tms. ja osa tarjoaa näitä täysin satunnaisesti. Tällaisen ”kirjavan” palveluntarjoajajoukon saaminen riittävän valvonnan alle on jo taloudellisestikin mahdotonta. Periaatteessa voitaisiin pitää mahdollisena saattaa valvonnan alaisiksi ne, jotka harjoittavat oikeudellisten palvelujen tarjoamista rajoittamattomalle asiakaspiirille ammattimaisesti. Tällöinkin on pohdittava sitä, tulisiko valvonta rajoittaa koskemaan vain oikeudellisesti vaativimpia palveluita.

Länsimaisissa oikeusvaltioissa on hyväksytty periaate, jonka mukaan asianajajien valvonnan tulee olla valtiovallasta riippumatonta. Yhdessäkään EU:n jäsenmaassa ei ole

omaksuttu ratkaisua, jossa valvonta olisi uskottu toimeenpanovallan tehtäväksi. Jos valvonta ulotetaan myös muihinkin oikeudellisia palveluita tarjoaviin kuin asianajajiin, on pidettävä mielessä, että nämä muutkin palveluntarjoajat ovat oikeudellisia palveluita yleisölle tarjotessaan rinnastettavissa asianajajiin. Heidän tulee myös kyetä hoitamaan asiakkaansa asiaa riippumattomasti ja vailla kaikkia sivuvaikutteita. Heidänkin toimintansa valvonta on toteuttava samoja periaatteita noudattaen kuin asianajajien valvonta on järjestetty.

### **3.2.2. Kurinpidolliset menettelyt**

Kurinpidollisten menettelyjen osalta voidaan toistaa se, mitä edellä on todettu palveluntarjoajien valvonnasta. Se, keihin valvonta kohdistetaan ja millä tavoin se järjestetään, vaikuttaa suoraan kurinpidollisten menettelyjen järjestämiseen.

Niiden, joihin valvonta kohdistuu, tulee alistua kurinpidolliseen menettelyyn, koska muutoin valvonnalla ei ole merkitystä.

Kurinpidollisen menettelyn tulee täyttää sama itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus kuin valvonnankin. Asianajajien valvonnan ja siihen liittyvän kurinpidollisen menettelyn riippumattomuus valtiovallasta on ollut pohdittavana uudistettaessa 1.11.2004 voimaan tulleella asianajajalain muutoksella asianajajien ammatillista valvontaa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan valvontalautakunnan puheenjohtajasta, että asianajajakunnan riippumattomuus edellyttää asianajajan toimimista lautakunnan puheenjohtajana, koska asianajajakuntaan kuulumattoman jäsenen toimiminen puheenjohtajana antaisi varsin voimakkaan kuvan asianajajien ulkopuolisesta valvonnasta. Eduskunta otti myös kantaa asianajajakunnan riippumattomuuden puolesta eduskunnan lakivaliokunnan muuttaessa hallituksen esitystä valvontalautakunnan asianajajakuntaan kuulumattomien jäsenten nimittämisestä. Lakivaliokunta totesi asianajajakunnan itsenäisyyden edellyttävän, ettei valvontalautakunnan jäseneksi voida nimittää sellaista henkilöä, jonka sopivuudesta valvontalautakunnan jäseneksi Asianajajaliitto ei ole antanut puoltavaa lausuntoa.

### **3.2.3. Palvelun hinnoittelu**

Asiantuntijapalveluiden ostajalla, erityisesti yksityisellä kuluttajalla, ei yleensä ole riittävää asiantuntemusta arvioida, onko palvelusta peritty hinta oikeassa suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuneeseen työmäärään ja muihin kustannuksiin. Tämän johdosta oikeudellisten palveluiden tarjoajien toimintaa koskevien ohjeiden tulee sisältää määräyksiä, joilla suojellaan ja edistetään kuluttajien intressejä.

Toimintaa sääntelevillä ohjeilla tulee olla kuluttajiin nähden kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin niiden tulee varmistaa, että palveluntarjoajalla on velvollisuus antaa kuluttajalle riittävästi tietoa hänen oikeudellisesta asemastaan siinä tilanteessa, johon hän hakee oikeudellista apua. Lisäksi hänelle on annettava arvio jutun menestymismahdollisuuksista ja asiassa koituvista kustannuksista. Vain näin informoituna kuluttajalla on todellinen mahdollisuus päättää palvelun ostamisesta ottamalla huomioon sen aiheuttamat kustannukset.

Toiseksi ohjeiden tulee ohjata palveluntarjoajien toimintaa niin, että kielletään asiattomat markkinointikeinot ja palvelun tarjoamistavat, säädetään riitoja koskevat ratkaisumenettelyt ja muutoinkin turvataan kuluttajansuojan toteutuminen.

## 4. Palvelujen tehokkuus

### 4.1. Vaatimukset

Viime vuosina on kiinnitetty erityistä huomiota palvelun tehokkuuteen. Euroopassa on monin tavoin pyritty edistämään kilpailua palvelualoilla. Kilpailuviranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota myös oikeudellisten palvelujen tarjontaan, jolloin huomion kohteena ovat olleet:

- hintasuositusten purkaminen,
- markkinointirajoitusten poistaminen,
- vain tietyn ammattiryhmän suoritettavaksi varattujen tehtävien kriittinen tarkastelu,
- alalle pääsyä koskevat rajoitukset ja
- alalla toimivien yritysten omistamista koskevat rajoitukset sekä eri ammattiryhmien yhteistoimintaa koskevat rajoitukset.

Kilpailuviranomaisten käsityksen mukaan mitä vähemmän säännelty jokin palveluala on, sitä tehokkaammin kilpailu tällä alalla toimii, koska tehokas kilpailu johtaa kilpailuviranomaisten käsityksen mukaan tehokkaampaan palvelujen tarjontaan ja vaikuttaa alentavasti palvelun hintaan ja toimii näin kuluttajan hyväksi.

Yleisellä tasolla esitetty käsitys pitää paikkaansa. Oikeudellisten palvelujen osalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös palvelun luonteeseen. Oikeudellisten palvelujen perustarkoituksena on edellä todetuin tavoin varmistaa yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan toteutuminen yhteiskunnassa ja samalla omalta osaltaan taata oikeusjärjestelmän toimivuus. Oikeudellisille palveluille asetetaan näin toisistaan poikkeavia vaatimuksia. Nämä vaatimukset on kyettävä optimaalisella tavalla täyttämään niin, ettei vapaata kilpailua suosita oikeusturvan toteutumisen ja oikeusjärjestelmän toimivuuden kustannuksella eikä päinvastoin.

### 4.2. Vaatimusten täyttäminen

Oikeudellisten palvelujen tehokkuus vaikuttaa oikeusjärjestelmän toimivuuden edistämiseen ja kilpailuviranomaisten esittämään tehokkaan kilpailun toteutumiseen. Tehokkaasti tuotetut oikeudelliset palvelut ovat myös oikeudellisten palvelujen kuluttajien intressissä. Tehokkaasti tuotettu palvelu on hinnaltaan tehottomasti tuotettua palvelua parempi. Palvelun tehokkuus on selvästi myös palvelun laatua lisäävä tekijä.

Oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvien palvelujen tehokkaampi ja asiantuntevampi tuottaminen edellyttää väistämättä palveluntarjoajiin kohdistettavia vaatimuksia kuten parempaa ammattitaitoa sekä tuomioistuimenmenettelyyn liittyvien erilaisten oikeudellisten säädösten ja ammattieettisten ohjeiden tuntemusta ja niiden edellyttämien käyttäytymis- ja menettelytapojen omaksumista ja sisäistämistä. Lausuttu koskee sekä tuomioistuimiin liittyviä palveluja että tuomioistuintoiminnan ulkopuolisia palveluja.

Ammattitaito oikeudellisten palvelujen tuottamisessa tarkoittaa sitä, että palveluntarjoajan on oltava perillä tarjoamiinsa palveluihin liittyvästä juridiikasta. Tämä käytännössä tarkoittaa palveluntuottajalta oikeustieteellisen tutkinnon suorittamista.

## IV OIKEUDELLISTEN PALVELUJEN KEHITTÄMINEN

### 1. Nykytila

#### 1.1. Palveluntarjoajia koskeva sääntely

Suomessa on päädytty sääntelyyn, jossa kaikkien oikeudellisten palveluntarjoajien toimintaa ei säännellä samalla tavalla, vaan asianajajien toiminta on tarkemmin säänneltyä kuin muiden palveluntarjoajien. Tämän vuoksi on jouduttu eri lakeihin ottamaan kaikkia koskevia säännöksiä mm. salassapitovelvollisuudesta ja mahdollisuudesta kieltää henkilöä toimimasta yksittäisessä asiassa. Jaksossa I 2. selostettu lainsäädäntö on johtanut sangen sekavaan sääntelyyn ja esimerkiksi korkein oikeus on joutunut äänestämään siitä mikä on asiamiehen salassapitovelvollisuuden ja siihen liittyvän takavarikkoikiellon sisältö.<sup>30</sup>

Asiakkaan tulisi siis ymmärtää mitä eroa on asianajotoimistolla ja lakiasiaintoyimistolla.<sup>31</sup> Valitettavasti tämä ei ole käytännössä toteutunut kovinkaan kattavasti.

#### 1.2. Palveluntarjoajien ja palvelujen ryhmittely

##### 1.2.1. Yleistä

Edellä johdannon kohdassa 1.2 on kuvattu se laaja oikeudellisten palveluntarjoajien kirjo, joka Suomessa tarjoaa oikeudellisia palveluja. Niiden vaatimusten järjestelmällinen

---

<sup>30</sup> KKO 2003:119: Törkeästä velallisen petoksesta epäillyn hallusta oli esitutkinnassa takavarikoitu asiakirjoja, jotka liittyivät hänen ja hänen espanjalaisen asianajajansa aikaisempaan toimeksiantoon ja koskivat erilaisia varallisuusjärjestelyjä kuten varojen siirtämistä Suomesta Espanjaan. Kysymys siitä, voitiinko asiakirjat pakkokeinoin lain 4 luvun 2 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen takavarikoita käytettäväksi todistena rikosasiassa. (Äänestys 9-2.)

<sup>31</sup> Esimerkiksi testamentin laatinut lakiasiaintoyimiston lakimies ei ole velvollinen rangaistuksen uhalla pitämään salassa sen sisältöä.

tarkastelu, joita oikeudellisten palvelujen tarjoajille on kehittyneissä oikeusoloissa asetettava, edellyttää palveluntarjoajien ryhmittelyä toisistaan selkeästi erottuviin ryhmiin.

Oikeudelliset palvelut ovat myös luonteeltaan erilaisia. Palvelut liittyvät osin oikeudenkäynteihin sekä yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa että erilaisten viranomaisten luona. Suurin osa oikeudellisista palveluista tuotetaan kuitenkin oikeudenkäyntien ja muun viranomaistoiminnan ulkopuolella. Nämä oikeudelliset palvelut ovat oikeudellista neuvontaa, erilaisten asiakirjojen laatimista ja avustamista erilaisissa oikeustoimissa. Näitä palveluita tarjotaan yksityisille henkilöille ja yhteisöillekin. Erilaisten palvelujen tuottajille asetettavien vaatimusten tarkastelu edellyttää, että myös oikeudelliset palvelut on ryhmiteltävä suurempiin, toisistaan erottuviin ryhmiin.

### **1.2.2. Palveluntarjoajien ryhmittely**

Ryhmittelyssä voidaan käyttää hyväksi palveluntarjoajien koulutus- ja pätevyysvaatimuksia sekä niitä muita vaatimuksia, joita voimassa olevassa lainsäädännössä on palveluntarjoajille asetettu.

Kuluttajansuojalainsäädännössä on kuluttajansuojan edellytykseksi asetettu, että palvelu hankitaan elinkeinonharjoittajalta, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Asianajajalaissa ja Suomen Asianajajaliiton säännöissä asianajajan ammattinimikkeen käytön ehdoksi on asetettu asianajotoiminnan ammattimainen harjoittaminen (AAL 9 § ja SALS 5 §). Asianajajalaissa asianajajan ammatin harjoittamisen esteenä on, että henkilö on sellaisessa virka- tai työsuhteessa, joka haitallisesti vaikuttaa hänen itsenäisyyteensä.

Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain mukaan viranomaisen lupa ei ole tarpeen satunnaiseen perintätoimintaan, jos perintätoimintaa ei ole markkinoitu.

Eri palveluntarjoajia voidaan ryhmitellä ainakin seuraavien erottavien tekijöiden perusteella.

- millainen koulutus palveluntarjoajalta vaaditaan,
- tarjotaanko palveluita elinkeinona tai ammattimaisesti,
- tarjotaanko palveluja vastiketta vastaan vaiko vastikkeetta,
- tarjotaanko palveluja virka- tai työsuhteessa,
- markkinoiko palveluntarjoaja toimintaansa,
- tarjotaanko palvelu rajoittamattomalle ostajajoukolle, jollakin perusteella rajoitetun ryhmän jäsenelle tai jollain muulla tavalla rajoitettuna,
- kohdistuuko palveluntarjoajaan tai hänen toimintaansa valvontaa,
- voivatko viranomaiset puuttua palveluntarjoajien toimintaan tai
- onko palveluntarjoaja velvollinen noudattamaan eettisiä sääntöjä.

Näiden palveluntarjoajia erottavien tekijöiden perusteella palveluntarjoajien ryhmittely voidaan suorittaa seuraavasti:

- 1) Ryhmä 1; Palvelun tarjoaa lakimieskoulutuksen saanut henkilö ammattimaisesti elinkeinotoimintana rajoittamattomalle ostajajoukolla hankittavaksi vastiketta vastaan. Tähän ryhmään kuuluvat asianajajat ja lakiasiaintoimistoissa työskentelevät lakimiehet. Tähän ryhmään voidaan katsoa kuuluvan myös niiden lakimiesten, jotka päätoimensa ohella markkinoivat aktiivisesti sivutoimena hoitamansa lakiasiaintoimiston oikeudellisia palveluita.

Valtion palveluksessa olevat julkiset oikeusavustajat eivät määritelmän perusteella luontevasti kuuluisi tähän ryhmään. Kun julkisista oikeusavustajista kuitenkin yli puolet on Suomen Asianajajaliiton jäseniä ja kun he tarjoavat oikeudellisia palveluja rajoittamattomalle joukolla yksityishenkilöitä myös osin osittaista tai täyttää vastiketta vastaan, on luontevaa katsoa julkisten oikeusavustajien kuuluvan tähän ryhmään.

Kun erottavaksi perusteeksi otetaan asianajajiin ja julkisiin oikeusavustajiin kohdistuva valvonta, joka ei kohdistu muihin tämän ryhmän palveluntarjoajiin, voidaan ryhmään kuuluvat palveluntarjoajat jakaa kolmeen alaryhmään, eli

- A) asianajajiin ja asianajotoimistojen avustaviin lakimiehiin<sup>32</sup>
  - B) julkisiin oikeusavustajiin ja
  - C) lakiasiaintoimistojen lakimiehiin (joihin rinnastetaan ne lakimiehet, jotka aktiivisesti markkinoivat sivutoimenaan hoitamansa lakiasiaintoimiston palveluita)
- 2) Ryhmä 2; Palvelun tarjoaa vastiketta vastaan yleensä rajoitetulle ostajajoukolla työsuhteisena työskentelevä lakimieskoulutuksen saanut henkilö työnantajansa päätoimialan olematta oikeudellisten palvelujen tarjoaminen. Tähän ryhmään kuuluvat erilaisten yritysten palveluksessa olevat lakimiehet, jotka yrityksen päätoimialan ulkopuolella tarjoavat oikeudellisia palveluita työnantajansa asiakkaille. Esimerkkinä ovat pankkien notariaattitoimeksiantoja hoitavat lakimiehet ja lähinnä suurimpien tilintarkastustoimistojen palveluksessa olevat lakimiehet.
  - 3) Ryhmä 3; Palvelun tarjoaa lakimieskoulutuksen saanut henkilö ammattiliiton tai muun yhdistyksen jäsenelle vastikkeen muodostuessa joko osittain tai kokonaan palvelun vastaanottajan maksamasta jäsenmaksusta.

---

<sup>32</sup> Asianajotoimistojen avustavat lakimiehet on otettu ryhmään sen johdosta, että myös heidän toimintaansa valvotaan Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin toimesta. Valvonta toteutuu käytännössä siten, että avustavan lakimiehen toiminnasta vastaava asianajaja joutuu valvontatoimenpiteiden kohteeksi hänen avustajansa toimittua vastoin hyvää asianajajatapaa.

- 4) Ryhmä 4; Palvelun tarjoaa lakimieskoulutuksen saanut henkilö vastikkeetta erilaisen neuvontajärjestöjen palveluksessa.
- 5) Ryhmä 5; Lakimieskoulutuksen saaneen henkilön sivutoimisesti ja satunnaisesti rajoitetulle henkilöpiirille (sukulaiset, tuttavat ym. vastaavat) joko vastikkeetta tai vastiketta vastaan tarjoama palvelu.
- 6) Ryhmä 6; Muiden kuin lakimiesten rajoittamattomalle ostajajoukolle ammattimaisesti ja vastiketta vastaan tarjoama palvelu.
- 7) Ryhmä 7; Yrittäjinä tai työsuhteisina toimivien muiden kuin lakimiesten varsinaisen toimialansa tai työnantajansa varsinaisen toimialan ulkopuolella vastiketta vastaan tarjoama palvelu. Esimerkkinä tähän ryhmään kuuluvista palveluntarjoajista ovat isännöitsijätoimistojen, kiinteistönvälittäjien, hautaustoimistojen, tilitoimistojen ja tilintarkastustoimistojen tarjoamat oikeudelliset palvelut.
- 8) Ryhmä 8; Julkisen vallan erilaiset neuvontapalvelut.

Perintätoiminta on vaikeasti ryhmiteltävissä edellä oleviin ryhmiin. Perintätoimintaa harjoitetaan ammattimaisesti ja usein ainakin johtohenkilöillä on oikeustieteellinen koulutus. Toisaalta massaperintää hoitavat oikeustieteellistä koulutusta vailla olevat henkilöt. Perintätoimintaa käsitellään jatkossa omana ryhmänään (ryhmä 9).

### **1.2.3. Palvelujen ryhmittely**

Oikeudelliset palvelut voidaan jakaa ensin kahteen suurempaan ryhmään sillä perusteella, liittyykö palvelu tuomioistuimissa, viranomaisessa tai muussa riidanratkaisuelimessä käsiteltävään asiaan vai onko kyseessä sellainen palvelu, jolla ei ole liittymäkohtia tuomioistuihin, viranomaisiin tai muihin riidanratkaisuelimiin. Näiden kahden selvästi toisistaan erottuvan ryhmän sisällä voidaan palveluja ryhmitellä vielä pienempiin ryhmiin. Ryhmittely voidaan suorittaa seuraavasti:

- 1) Ryhmä A; palvelu yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riitaisissa siviilijutuissa ja rikosasioissa (OK 15:2 1 momentti).
- 2) Ryhmä B; palvelu yleisissä tuomioistuimissa hoidettavissa riidattomissa siviiliasioissa, riidattomissa hakemusasioissa, kirjaamisasioissa ja maa-oikeusasioissa (OK 15:2 4 momentti).
- 3) Ryhmä C; palvelu hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa.

- 4) Ryhmä D; palvelu muun viranomaisen kuin tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa.
- 5) Ryhmä E; kuluttajille suunnattu oikeudellinen neuvontapalvelu, asiakirjojen laatiminen ja avustaminen muissa kuin tuomioistuinasioissa tai viranomaisen luona käsiteltävissä asioissa.
- 6) Ryhmä F; muille kuin kuluttajille suunnattu oikeudellinen neuvontapalvelu, asiakirjojen laatiminen ja avustaminen muissa kuin tuomioistuinasioissa tai viranomaisen luona käsiteltävissä asioissa.
- 7) Ryhmä G; perintätoiminta.

#### **1.2.4. Palveluntarjoajiin ja tarjottuihin palveluihin liittyvät vaatimukset voimassa olevassa lainsäädännössä**

##### **1.2.4.1. Palveluntarjoajiin liittyvät vaatimukset**

Edellä kohdassa 1.2. on selostettu lainsäädäntöön sisältyvää oikeudellisten palvelujen tarjoajiin kohdistuvaa sääntelyä. Lainsäädännön asettamista ja palveluntarjoajien muutoin noudatettavaksi määräytyistä vaatimuksista voidaan yhteenvetona todeta seuraava:

- Ryhmä 1A; asianajajat ja asianajotoimistojen avustavat lakimiehet
- ryhmään kuuluvilta vaaditaan lakimieskoulutus,
  - asianajajaksi pääsyn edellytyksenä vähintään neljän vuoden työkokemus lakimiestutkinnon suorittamisen jälkeen. Asianajajaksi pääsyn edellytyksenä on, että hakija on rehelliseksi tunnettu,
  - Asianajajaliitto ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat asianajajien ja asianajotoimistojen avustavien lakimiesten toimintaa,
  - asianajajan on alistuttava Asianajajaliiton kurinpidolliseen menettelyyn ja siinä tapahtuvaan kurinpidollisten seuraamusten määräämiseen,
  - asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen asianajajan palkkiota koskevan erimielisyyden ratkaisemiseksi on säädetty erityinen asianajajan asiakkaalle maksuton menettely,
  - asianajajalla ja asianajotoimiston avustavalla lakimiehellä on velvollisuus noudattaa hyvää asianajajatapaa. Hyvän asianajajatavan määräyksistä voidaan erityisesti nostaa esille,

- pakollinen vastuuvakuutus, johon liittyy Suomen Asianajajaliiton ottama toissijainen vastuuvakuutus asianajajan asiakkaan turvaksi siinä tapauksessa, että asianajaja laiminlyö vakuuttamisvelvollisuutensa
- valehtelukiello toimittaessa avustajana/asiamiehenä oikeudenkäynnissä
- ns. vankikaupunki (toimeksiantojen ostaminen maksamalla päämiehelle osa julkisista varoista avustajalle maksettavasta palkkiosta)
- pakollinen täydennyskoulutusvelvollisuus
- Asianajajaliiton korvausrahaston mahdollisuus korvata asianajajan asiakkaalleen aiheuttamia vahinkoja,
- velvollisuus pitää asianajajista annetun lain perusteella asiakkaan uskomat tiedot luottamuksellisina oikeudenkäymiskaaren todistamiskieltoa koskevaa säännöstä laajemmalti,
- velvollisuus säilyttää asiakkaalle kuuluvat varat erillään omista varoista,
- asiakkaan mahdollisuus valittaa palvelusta kuluttaja-asiamiehelle ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

#### Ryhmä 1B; julkiset oikeusavustajat

- vaaditaan lakimieskoulutus,
- pätevyysvaatimuksena riittävä kokemus asianajotehtävistä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta,
- Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonta,
- valvontaan liittyvä kurinpidollinen menettely ja seuraamusten määrääminen,
- velvollisuus noudattaa hyvää asianajajatapaa ja
- valtion vahingonkorvausvastuu julkisen oikeusavustajan asiakkaalleen aiheuttamista vahingoista.

#### Ryhmä 1C; lakiasiantuntijoiden lakimiehet

- lakimieskoulutus,
- asiakkaan mahdollista valittaa palvelusta kuluttaja-asiamiehelle ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

#### Ryhmä 2; Lakimiesten muun elinkeinotoiminnan ohella tarjoamat palvelut

- lakimieskoulutus,
- asiakkaan mahdollista valittaa palvelusta kuluttaja-asiamiehelle ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

#### Ryhmä 3; Lakimiehen palvelu vastikkeetta tai osin vastiketta vastaan

- lakimieskoulutus ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

#### Ryhmä 4; lakimiehen vastikkeeton palvelu

- lakimieskoulutus ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

Ryhmä 5; Lakimiehen sivutoimena tarjoama palvelu

- lakimieskoulutus ja
- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa.

Ryhmä 6; Vailla lakimieskoulutusta olevan henkilön ammattimaisesti tarjoama palvelu

- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa ja
- asiakkaan mahdollista valittaa palvelusta kuluttaja-asiamiehelle.

Ryhmä 7; Työsuhteisten ei-lakimiesten tarjoama palvelu

- perintäasioissa velvollisuus noudattaa hyvää perintätapaa ja
- asiakkaan mahdollista valittaa palvelusta kuluttaja-asiamiehelle.

Ryhmä 8; Julkisen vallan neuvontapalvelut

- vaihtelevia pätevyysvaatimuksia ja
- julkinen valta vastaa aiheutetuista vahingoista.

Ryhmä 9; Perintätoiminnan harjoittajat

- luotettavuus- ja vakavaraisuusvaatimus ja
- Etelä-Suomen lääninhallituksen valvonta.

Taulukkomuodossa edellä olevat tiedot voidaan koota seuraavasti (ks. seuraava sivu):

Palveluntarjoaja-ryhmä / Ryhmälle asetetut vaatimukset	1 A Asianajat + avustajat	1B Julk. oik. avustajat	1C Lakias. tsto	2 Muut lakimiehet	3 Osin vastikkeeton	4 Vastikkeeton	5 Sivutoimiset	6 Maall. yrittäjä	7 Maallinen työsuhteessa	8 Julkiset palvelut	9 Perintätoimi
Lakiesikoulutus	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei
Neljän vuoden työkokemus	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Kokemusta asianajotai tuomarin tehtävistä	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Asianajajaliiton/oikeuskanslerin valvonta	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Kurinpidollinen menettely	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Erillinen menettely pakkioriitojen ratkaisemiseksi	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Pakollinen vastuuvakuutus	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Valehtelukielto	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Vankikauppakielto	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Salassapitovelvollisuus oikeudenkäyntien ulkopuolella	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Velvollisuus säilyttää asiakkaalle kuuluvat varat erillään	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Täydennyskoulutautumisvelvollisuus	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Korvausraho tai julkisyhteisön korvausvastuu	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Ei
Asiakkaalla mahdollisuus valittaa kuluttaja-asiamiehelle	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä/Ei	Ei	Kyllä/Ei	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä
Hyvän perintätavan noudattaminen perintäasioissa	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä		Kyllä
Etelä-Suomen lääninhallituksen valvonta	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä

Yhteenvedona voidaan todeta taulukosta ilmenevän, että edellä kohdassa IV tarkasteltuja oikeusjärjestelmän toimivuuden takaavia tai kuluttajansuojaa edistäviä vaatimuksia on palveluntarjoajaryhmistä asetettu ainoastaan asianajajille ja julkisille oikeusavustajille. Ammattimaisen perintätoiminnan harjoittajille on asetettu joitakin mainittuja tarkoituseriä toteuttavia vaatimuksia. Suuri osa palveluntarjoajista voi nykytilanteessa tarjota palveluita ilman, että heitä koskevat muut toimintaa sääntelevät määräykset kuin yleisesti kaikkea toimintaa sääntelevät säännökset rikos- ja siviilioikeudellisesta vastuusta.

#### **1.2.4.2. Palveluun liittyvät vaatimukset**

Erilaiset oikeudelliset palvelut on ryhmitelty palveluun liittyvien ominaisuuksien ja vaatimusten perusteella kohdassa 1.1.3. Eri palvelujen tarjoamiseen liittyvät lainsäädännössä palvelun tarjoajalle asetetut vaatimukset voidaan lyhyesti koota seuraaviksi:

**Ryhmä A;** Palvelu yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riitaisissa riita-asioissa ja rikosasioissa.

- Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

**Ryhmä B;** palvelu yleisissä tuomioistuimissa hoidettavissa riidattomissa riita- ja hakemusasioissa, kirjaamisasioissa ja maa-oikeusasioissa

- rehellinen ja muutoin tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, voi toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana.

**Ryhmä C;** hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin liittyvä palvelu

- asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

**Ryhmä D;** muussa viranomaisessa käsiteltävään asiaan liittyvä palvelu

- palveluntarjoajan on oltava sopiva.

**Ryhmä E;** kuluttajille suunnattu oikeudellinen neuvontapalvelu ja asiakirjojen laatiminen muissa kuin tuomioistuinasioissa

- palvelun tarjoajalle ei ole säädetty erityisiä ehtoja tai edellytyksiä.

**Ryhmä F;** muille kuin kuluttajille suunnattu oikeudellinen neuvontapalvelu ja asiakirjojen laatiminen

- palvelun tarjoajalle ei ole säädetty erityisiä ehtoja tai edellytyksiä.

### **Ryhmä G; Perintätoiminta**

- ammattimaiseen perintäpalvelujen tarjoamiseen vaaditaan Etelä-Suomen lääninhallituksen myöntämä lupa ja toimintaan liittyy lääninhallituksen suorittama valvonta. Asianajaja ja hänen apulaisensa ei tarvitse ammattimaiseen perintätoiminnan harjoittamiseen lupaa eikä lääninhallituksen valvonta koske heitä.

#### **1.2.4.3. Yhteenveto**

Edellä esitettyjen palveluntarjoajien ja palvelujen ryhmittelyn perusteella voidaan taulukkomuodossa esittää:

- mitä palveluja ja millä ehdoilla kukin palveluntarjoaja voi voimassa olevien säännösten nojalla tarjota palvelua (taulukossa kunkin palveluntarjoajan kohdalla katkoviivan yläpuolella merkintä kyllä/ei/muu -merkintä tarkoittaa, saako palveluntarjoajaryhmään kuuluva tarjota kyseistä palvelua vai ei tai millä erityisillä ehdoilla palvelua saadaan tarjota),
- kohdistuuko palveluntarjoajan toimintaan valvontaa,
- palveluntarjoajan mahdollinen velvollisuus noudattaa eettisiä sääntöjä,
- mitä pätevyysvaatimuksia palveluntarjoajille on asetettu ja
- palvelun kuluttajansuoja.

Tarjottu palvelu / palvelun tarjoaja	Yleiset tuomioistuimet, riita- ja rikosasiat	Yleiset tuomioistuimet (OK 15:2 4 momentti)	Hallinto- ja muut tuomioistuimet	Oikeudellinen neuvontapalvelu kuluttajille	Oikeudellinen neuvontapalvelu elinkeinoelämälle	Perintäpalvelu
Asianajajat	Kyllä ----- Valvonta Hyvä asianajaja-tapa Pätevyysvaatimukset asianajajaksi pääsemiseksi Kuluttajansuoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla Ei kuluttajansuojaa	Kyllä ----- Kuten vasemmalla Hyvä perintätapa
Julkiset oikeusavustajat	Kyllä ----- Valvonta Hyvä asianajaja-tapa Pätevyysvaatimukset virkaan	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Julkinen oikeusapu ei koske tätä ryhmää	Julkinen oikeusapu ei koske näitä asioita
Lakiasiaintoimistot	Kyllä ----- Lakimieskoulutus Kuluttajansuoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla Ei kuluttajansuojaa	Lääninhallituksen lupa ----- Hyvä perintätapa Lääninhallituksen valvonta
Lakimiesten muun elinkeinotoiminnan ohella tarjoamat palvelut	Kyllä ----- Lakimieskoulutus Kuluttajansuoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla Ei kuluttajansuojaa	Lääninhallituksen lupa ----- Hyvä perintätapa Lääninhallituksen valvonta

Lakimiehen palvelu vastikkeetta tai osin vastiketta vastaan	Kyllä ----- Lakimies- koulutus	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Ei lupaa ----- Hyvä perintätapa
Lakimiehen vastikkeeton palvelu	Kyllä ----- Lakimies- koulutus Ei kuluttajan- suoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Ei lupaa ----- Hyvä perintätapa
Lakimiehen sivutoimena tarjoama palvelu	Kyllä ----- Lakimies- koulutus Ei kuluttajan- suoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Ei lupaa ----- Hyvä perintätapa
Oikeus- tieteellistä koulutusta vailla olevan ammatti- maisesti tarjoama palvelu	Ei -----	Kyllä, jos sopiva ja kykenevä ----- Kuluttajan- suoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Ei kuluttajan- suoja	Tarvitaan lupa ----- Hyvä perintätapa Läänin- hallituksen valvonta
Työsuhteisten ei- lakimiesten tarjoama palvelu	Ei -----	Kyllä, jos sopiva ja kykenevä ----- Kuluttajan- suoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Ei kuluttajan- suoja	Tarvitaan lupa jos ammatti- maista ----- Hyvä perintätapa Läänin- hallituksen valvonta
Perintä- toiminta	Kyllä, jos oikeus- tieteellinen koulutus -----	Kyllä, jos sopiva ja kykenevä ----- Kuluttajan- suoja	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Kuten vasemmalla	Kyllä ----- Ei kuluttajan- suoja	Tarvitaan lupa ----- Hyvä perintätapa ----- Läänin- hallituksen valvonta

## 1.3 Nykytilan arviointi

### 1.3.1. Palveluntarjoajiin liittyviä epäkohtia

Esitetystä taulukosta voidaan havaita, että oikeudellisia palveluja voivat tarjota hyvinkin erilaisen taustan omaavat lakimieskoulutuksen saaneet henkilöt ja myös lakimieskoulutusta vailla olevat henkilöt. Samalla voidaan havaita, että vain joihinkin palveluntarjoajiin kohdistuu järjestelmällinen valvonta, ja että vain osa palveluntarjoajista tai vain osassa tarjottavia palveluita palveluntarjoajan on noudatettava eettisiä ohjeita (Suomen Asianajajaliiton vahvistama hyvä asianajajatapa ja kuluttaja-asiamiehen vahvistama hyvä perintätapa).

Järjestelmällisen Suomen Asianajajaliiton ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvonnan alaisena toimivat vain asianajajat ja julkiset oikeusavustajat. Epäkohtana on pidettävä, että asianajajien kanssa samanlaista oikeudellista palvelua tarjoavat lakiasiaintiomistot ovat valvonnan ulkopuolella. Tätä epäkohtaa korostaa vielä se, että ennen kuin lakimies voi päästä Suomen Asianajajaliiton jäseneksi, hänen on ollut toimittava lakimiestehtävissä neljän vuoden ajan. Lakiasiaintiomiston voi perustaa vastavalmistunut lakimies, jolla ei ole lainkaan käytännön kokemusta lakimiestehtävien hoitamisesta. Käsitteellisesti tuntuu oudolta, että kokematon lakimies voi tarjota oikeudellisia palveluita ilman valvontaa ja kokemusta saatuaan ja liittyttyään Suomen Asianajajaliiton jäseneksi, hänen toimintaansa valvotaan.

Valvontaan liittyvä epäkohta korostuu tilanteessa, jossa asianajaja häneen kohdistuneen valvonnan perusteella erotetaan epärehellisuuden johdosta tai asianajaja itse ennen rikoksen paljastumista eroaa Asianajajaliiton jäsenyydestä. Erottamisesta tai eroamisesta huolimatta entinen asianajaja voi perustaa lakiasiaintiomiston ja jatkaa samanlaista palveluntarjontaa kuin aikaisemminkin, mutta nyt ilman valvontaa. Samankaltainen on tilanne silloin, kun palveluja tarjoaa henkilö, joka henkilökohtaisten ominaisuuksiensa johdosta ei voisi päästä Suomen Asianajajaliiton jäseneksi.

Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että ryhmään 2 (yritysten palveluksessa olevat lakimiehet, jotka yrityksen päätoimialan ulkopuolella tarjoavat oikeudellisia palveluja työnantajansa asiakkaille) kuuluvat lakimiehet tarjoavat ainakin osittain samankaltaisia palveluita kuin asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja lakiasiaintiomistojen lakimiehet, mutta myöskään heidän toimintaansa ei valvota.

Ryhmiiin 3, 4 ja 5 (ammattiliiton tai muun yhdistyksen jäsenille tarjottu palvelu, vastikkeeton palvelu neuvontajärjestöjen kautta ja sivutoimisesti tai satunnaisesti tarjottu palvelu) kuuluvien lakimiesten tarjoamien palvelujen osalta suurimman epäkohdan muodostaa ehkä se, että osaa heidän toiminnastaan ei koske kuluttajansuojalaki.

Palveluntarjoajien osalta voidaan kiinnittää huomioita aikaisemmin selostettuun lakiin perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999). Perintätoimintaa ei saa harjoittaa ammattimaisesti ilman lupaa ja Etelä-Suomen lääninhallitus valvoo toimintaa. Perintätoiminnalle säädettyihin edellytyksiin on nähtävästi vaikuttanut se, että perintätoiminnan harjoittajalla on säännöllisesti hallussaan toimeksiantajalleen kuuluvia varoja, joiden asianmukainen hoitaminen on haluttu turvata vaatimalla perintätoiminnan harjoittajalta vakavaraisuutta ja asettamalla toiminta valvonnanalaiseksi. Monilla muillakin palveluntarjoajilla kuin perintätoiminnan harjoittajilla on hallussaan toimeksiantajalle kuuluvia varoja. Oikeuspalvelujen tarjoamisen kannalta on syytä kysyä, tulisiko myös muut palveluntarjoajat, joilla on hallussaan toimeksiantajan varoja, asettaa valvonnanalaisiksi. Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietinnössä todetaan tästä asiasta seuraavasti:

”Jossain määrin on ristiriitaista, että nykyisin esimerkiksi perintätoiminta, kuten monet muutkin elinkeinot, on laissa säädetty luvanvaraiseksi toiminnaksi, mutta samalla esimerkiksi sopimusten, testamenttien, perukirjojen ja muiden oikeusvaikutuksiltaan merkittävien asiakirjojen laatijalta ei edellytetä mitään erityistä kelpoisuutta, vaan niitä saa laatia kuka tahansa. Oikeusturvan kannalta tämä saattaa olla ongelmallista.”

Epäkohtana voidaan pitää myös lakimieskoulutusta vailla olevien henkilöiden laajaa oikeutta tarjota oikeudellisia palveluita. Näitä palveluita he saavat tarjota ilman minikäänlaista valvontaa ja kuluttajansuojalakikin koskee vain ammattimaisesti tarjottua palvelua.

### **1.3.2. Epäkohtia tuomioistuimiin liittyvissä palveluissa**

Tuomioistuimiin liittyvän palvelun osalta voidaan nykytilaa arvioitaessa pääosin yhtyä tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintöön.

Huolestuttavin epäkohta liittyy ammattieettisiin sääntöihin ja oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvontaan. Hyvä asianajajatapa velvoittaa vain Asianajajaliiton jäseniä ja julkisia oikeusavustajia. Voidaan pitää tärkeänä, että kaikilla oikeudenkäyntiasiamiehillä olisi velvollisuus noudattaa samankaltaisia ammattieettisiä säännöksiä ja että näiden noudattamista myös kattavasti valvottaisiin.

Uudistuneet oikeudenkäyntimenettelyt alioikeudessa vaativat oikeudenkäynnin osapuolilta korkeatasoista oikeudellista asiantuntemusta ja muutakin osaamista. Myös uudistunut hovioikeusprosessi ja valituslupamenettely korkeimmassa oikeudessa asettavat oikeudenkäyntiasiamiehille ja avustajille entistä suurempia ammatillisia vaatimuksia. Riitaisissa oikeudenkäyntiasioissa lähtökohtana tulisikin olla oikeudenkäyntiavustajien korkeatasoinen toiminta. Rikosasioissa avustajan käyttäminen on yleensä välttämätöntä oikeudenkäynnin osapuolten tasavertaisuuden (*equality of arms* -periaate)

varmistamiseksi jo senkin vuoksi, että rikosjuttua ajaa oikeudessa yhtenä rikosasian asianosaisena oikeustieteellisen koulutuksen saanut virallinen syyttäjä.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 5 §:n mukaan puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi on määrättävä yleinen oikeusavustaja tai asianajaja. Jos sopivaa yleistä oikeusavustajaa tai asianajajaa ei ole saatavissa tai siihen on muu erityinen syy, puolustajaksi tai oikeudenkäyntiavustajaksi voidaan määrätä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka lain mukaan saa olla asiamiehenä<sup>33</sup>. Lainsäädäntö siis nimenomaan ottaa huomioon ammatilliset vaatimukset asettaessaan yleiset oikeusavustajat ja asianajajat etusijalle puolustajaksi tai asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi. Epäkohtana on pidettävä sitä, että lainsäädännöksestä huolimatta oikeusministeriön tilastot osoittavat, että noin 30 prosenttia määrätystä puolustajista tai asianomistajan oikeudenkäyntiasiamiehistä on muita kuin yleisiä oikeusavustajia tai asianajajia.

Asiakassuojan näkökulmasta vähimmäisvaatimus on, että oikeudenkäyntiasiamiehellä ja -avustajalla on tehtävän hoitamisen kannalta riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Palveluja käyttävät eivät kuitenkaan yleensä valintaa tehdessään pysty arvioimaan oikeusapupalveluja tarjoavien laatutasoa eivätkä edes arvioimaan jo tehdyn työn laatua. Tämän vuoksi palvelujen laatutason takeena keskeistä on, paitsi muodollisten kriteerien asettaminen eli muodolliset kelpoisuusvaatimukset, myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien pätevyyden tosiasiallinen tutkinta ja valvonnan uskottava järjestäminen.

Epäkohtana on pidettävä sitä, että asianajopalveluja voi ammattimaisesti tarjota sellainenkin lakimies, joka on väärinkäytösten tai tehtäviensä laiminlyönnin vuoksi erotettu Asianajajaliitosta. Erottaminen tarkoittaa yleensä vain sitä, että lakimiehen toiminta ei ole enää Asianajajaliiton valvonnassa, mutta ammatinharjoittaminen jatkuu muutoin ennallaan. Asiakkaan suojan näkökulmasta tällainen lakimies tulisi sulkea pois sekä yksityisten että julkisten oikeusapupalvelujen tarjoajien piiristä kokonaan tai määrääjäksi.

Korkeimman oikeuden taholta on viime aikoina esitetty mielipiteitä, joiden mukaan vain erityisen pätevyyden hankkineet lakimiehet voisivat hoitaa asiamies- tai avustajatehtäviä korkeimmassa oikeudessa. Esitettyjen mielipiteiden taustalla on se tosiasia, että korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuimien, jossa asian hoitaminen vaatii erityistä ammattitaitoa. Mielipiteiden mukaan pelkkä asianajajan ammattinimike ei takaa

---

<sup>33</sup> Lainkohdan 2 momentissa kuitenkin säädetään, että epäillyn tai asianomistajan omaa ehdotusta puolustajan tai oikeudenkäyntiavustajan henkilöllisyydestä on noudatettava, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.

tätä ammattitaitoa. Lupa hoitaa asiamies/avustajantehtäviä voitaisiin myöntää muillekin lakimiehille kuin asianajajille.

Hallintolainkäyttölain osalta Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea totesi hallintolainkäyttölakia säädettäessä lähdetyn siitä, että yksityisten (sekä luonnollisten henkilöiden että yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden) tulisi kyetä ajamaan itseään koskevia yksinkertaisia asioita hallintotuomioistuimessa myös ilman avustajaa. Asiaan vaikuttaa myös se, että asian käsittelyn pohjana hallintolainkäytössä on jo tehty hallintopäätös, joka sisältää tarpeelliset ohjeet muutoksenhausta. Myös käytännössä on havaittu, että yksityiset pystyvät edustamaan itseään hallintoprosessissa. Toisaalta hallintolainkäytössä on myös oikeudellisesti monimutkaisia asioita, mikä lisää tarvetta asiantuntevan avustajan käyttöön. Myös osallistuminen suulliseen käsittelyyn tai katselmukseen on tilanne, jossa yksityinen henkilö usein hankkii itselleen oikeudellista apua. Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien käyttäminen on viime aikoina jo lisääntynyt, ja samansuuntainen kehitys jatkuu. Silti on syytä pyrkiä pitämään hallintoasioita koskeva oikeudenkäyntimenettely sellaisena, että oikeudellisen avun hankkiminen kaikkiin asioihin ei muodostu välttämättömyydeksi. Toisaalta on syytä kiinnittää huomiota siihen yleisperiaatteeseen, jonka mukaan oikeusturvan tulisi toteutua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi joissakin asioissa voida kääntyä oikeudellisen koulutuksen saaneen avustajan puoleen jo siinä vaiheessa, kun asiaa käsitellään vasta hallintoviranomaisessa. Usein hallinto-oikeudellista valitusta edeltää pakollisena vaiheena oikaisuvaatimusmenettely, ja myös tässä vaiheessa on turvattava oikeudellisen avun saaminen, jotta oikaisuvaatimus takaisi mahdollisimman tehokkaasti oikeusturvan toteutumisen.

### **1.3.3. Epäkohtia tuomioistuinten ulkopuolella tarjottavissa oikeudellisissa palveluissa**

Suurin epäkohta tuomioistuinten ulkopuolella tarjottavissa oikeudellisissa palveluissa on, että palveluita voivat samoilla ehdoilla tarjota sekä lakimieskoulutuksen saaneet että vailla lakimieskoulutusta olevat henkilöt. Ei voida olettaa, että vailla lakimieskoulutusta olevalla henkilöllä olisi vähänkään vaikeamman oikeudellisen neuvonnan antamiseen vaadittava aineellisen oikeuden tuntemus.

Toinen epäkohta liittyy kuluttajansuojaan, koska vain ammattimaisesti harjoitettu oikeudellisten palvelujen tarjoaminen on kuluttajansuojalain alaista toimintaa. Näin osa lakimieskoulutuksenkin saaneiden henkilöiden tarjoamista palveluista jää kuluttajansuojan ulkopuolelle.

Kolmas epäkohta liittyy palveluntarjoajien valvontaan. Asianajajat ja julkiset oikeusavustajat ovat toiminnassaan velvolliset noudattamaan hyvää asianajajatapaa. Hyvään

asianajajatapaan sisältyy määräyksiä siitä, miten asianajajan tulee suhtautua päämieheensä tai päämiehensä vastapuoleen, miten hänen tulee välttää vastaanottamasta sellaisia toimeksiantoja, joita hän ei pysty hoitamaan kaikista sivuvaikutteista vapaana ja muita vastaavanlaisia asianajajan menettelyä ohjaavia määräyksiä. Samoin asianajajalla on oltava kattava vastuuvakuutus. Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien tarjoamat palvelut ovat valvonnanalaisia ja toimintaa koskevien määräysten rikkominen johtaa kurinpidolliseen menettelyyn. Laajaa joukkoa tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella oikeudellisia palvelua tarjoavia eivät koske minkäänlaiset ammattieettiset säännöt eikä heidän toimintaansa valvota.

Epäkohtana on pidettävä myös sitä jo aikaisemmin mainittua tilannetta, jossa epäeettisen toiminnan perusteella Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa palvelujen tarjoamista lakiasiantoimiston perustamalla. Tällaiseen toimintaan liittyy se arveluttava piirre, että palveluksia ostavalla yleisöllä ei yleensä ole tietoa palveluntarjoajan menneisyyteen liittyvistä kielteisistä ilmiöistä.

## 2. Oikeudellisten palvelujen tarjoamiseksi säädettyjen pätevyysedellytysten sääntelyn kehittäminen

### 2.1. Yleistä pätevyysedellytyksistä

Oikeudellisten palvelujen tarjoamiselle asetettavia vaatimuksia pohdittaessa on lähtökohdaksi otettava tehokkaan oikeudenhoidon turvaaminen ja palvelujen ostajien kuluttajansuojan sekä oikeusturvan toteuttaminen. Näistä lähtökohdista on tutkittava kulloinkin tarjottavan palvelun palveluntarjoajalle asettamat vaatimukset. Tässä tarkastelussa on tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean tarjoaman esimerkin mukaisesti kiinnitettävä huomiota erilaisten palvelujen luonteeseen.

Nykytilaan kohdistetun kritiikin perusteella asianmukaisen oikeudenhoidon asettamien vaatimusten täyttäminen vaatii oikeudellisten palvelujen tarjoamisen sääntelyä nykyistä huomattavasti tiukemmin. Tämän johdosta on tarkastelussa otettava kantaa erilaisiin palveluntarjoajaryhmiin kohdistuviin pätevyysvaatimuksiin ja muihin vaatimuksiin, joita palveluntarjoajalle on asetettava. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi:

- millainen koulutusvaatimus palveluntarjoajalle on asetettava,
- onko palveluntarjoajalta vaadittava tietty joko ajallinen tai laadullinen kokemus palvelun tarjoamisen edellytyksenä,
- edellyttääkö palvelun tarjoaminen ammatillisen tutkinnon lisäksi jotakin muuta tutkintoa tai jonkin kokeen suorittamista,
- edellyttääkö palvelun tarjoaminen erillistä lupaa,
- onko palveluntarjoajan toimintaa valvottava,
- onko palveluntarjoajan noudatettava eettisiä ohjeita,
- onko palveluntarjoajalle asetettava ammattitaidon ylläpitämiseksi jatkokoulutukseen liittyviä vaatimuksia,
- onko palvelun vastaanottajalle, olipa hän kuluttajansuojalaissa määritelty kuluttaja tai muu taho, luotava nykyistä helpompi tapa valittaa sekä saamansa palvelun laadusta että hinnasta ja
- onko palveluntarjoamisen edellytykseksi asetettava, että palveluntarjoajalla on pakollinen vastuuvakuutus palvelun vastaanottajalle huolimattomuudella mahdollisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamiseksi.

## 2.2. Yleisiin tuomioistuimiin liittyvät palvelut

### 2.2.1. Voimassa olevat pätevyysvaatimukset

Yleisiin tuomioistuimiin liittyvät palvelut on edellä jaettu kahteen ryhmään, riitaisiin siviiliasioihin ja rikosasioihin (ryhmä A) ja riidattomiin siviili- ja hakemusasioihin, kirjaamisasioihin ja maa-oikeusasioihin (ryhmä B). Tämä jako perustuu voimassa olevan oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ään, jossa oikeudenkäyntiasiamiehelle ja -avustajalle on asetettu seuraavat pätevyysvaatimukset:

- oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu (ryhmä A).
- muu kuin oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, voi toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana:
  - OK 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa asiassa (riidaton saatava),
  - hakemusasiassa, joka ei ole riitainen,
  - kirjaamisasiassa sekä
  - maa-oikeusasiassa (ryhmä B).

### 2.2.2. Pätevyysvaatimusten kehittäminen riitaisissa siviiliasioissa ja rikosasioissa

#### 2.2.2.1. Nykytilan epäkohtia

Edellä kohdassa 1.3. on tuotu esiin nykyiseen sääntelyyn liittyviä epäkohtia. Ne epäkohdat, jotka liittyvät riitaisten siviiliasioiden ja rikosasioiden käsittelyyn yleisissä tuomioistuimissa, ovat tiivistettynä seuraavat:

- vain osa palveluntarjoajista toimii järjestelmällisen valvonnan alaisina,
- Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erotettu (esimerkiksi asiakkaan varojen kavaltamisen johdosta) voi jatkaa oikeudellisten palvelujen tarjoamista muuttamalla toimistonsa lakiasiaintoimistoksi,
- kuluttajansuojalaki ei sovellu ammattiliiton tai muun yhdistyksen jäsenyyden perusteella tarjottuun palveluun taikka sivutoimisesti tai satunnaisesti tarjottuun palveluun,

- hyvä asianajajatapa velvoittaa vain Asianajajaliiton jäseniä ja julkisia oikeusavustajia vaikka olisi tärkeää, että muillakin asiamiehillä/avustajilla olisi velvollisuus noudattaa samankaltaisia ammattieettisiä sääntöjä ja että sääntöjen noudattamista myös valvottaisiin,
- palvelun laatutason kannalta keskeistä on muodollisten pätevyysvaatimusten asettamisen sijasta myös pätevyyden tosiasiallinen tutkiminen ja valvonnan uskottava järjestäminen sekä
- oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain puolustajan tai asianomistajan oikeudenkäyntiavustajan määräämistä koskevan säännöksen soveltaminen<sup>34</sup>

Näitä epäkohtia voidaan ratkaista esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- ottamalla käyttöön järjestelmä, jossa asiamiehenä/avustajana toiminen saatetaan luvanvaraiseksi.
- järjestelmään tulisi aina kuulua velvollisuus noudattaa eettisiä sääntöjä, alistuminen toiminnan valvontaan ja kurinpidolliseen menettelyyn,
- liittämällä mahdollisen luvan ehdoksi oikeustieteellisen tutkinnon lisäksi lisätutkinnon/kokeen (prosessitutkinto/eettinen koe) suorittamisvelvollisuus tai
- asettamalla tietyn pituinen kokemusvaatimus luvansaamisen tai palveluntarjoamisen ehdoksi.

Näiden pätevyysvaatimuksien käyttöönottamista tarkastellaan jäljempänä erikseen.

#### **2.2.2.2. Luvanvaraisuus, eettiset ohjeet ja toiminnan valvonta**

Kysymykset palveluntarjoamisen luvanvaraisuudesta, palveluntarjoajille asetettavista eettisistä vaatimuksista, heidän toimintansa valvonnasta ja valvontaan liittyvä kurinpidollinen menettely ratkeavat kaikki sillä perusteella, katsotaanko olevan syytä säätää palveluntarjoaminen luvanvaraiseksi. Jos lupa katsotaan välttämättömäksi edellytykseksi palvelun tarjoamiseen, täytyy lupa olla jollakin perusteella myös peruutettavissa. Tämä edellyttää, että luvan saanut on velvollinen toiminnassaan noudattamaan tiettyjä sääntöjä. Vaatimus sääntöjen noudattamisesta puolestaan edellyttää, että luvan saaneen toimintaa valvotaan. Toiminnan valvontaan liittyy ehdottomana edellytyksenä se, että jos valvonnassa havaitaan rikkeitä, täytyy myös olla mahdollisuus määrätä rikkeiden johdosta seuraamuksia.

Jos palveluja voitaisiin tarjota ilman lupaa, ei palveluntarjoajille voitaisi asettaa velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä, koska sääntöjen rikkomisesta ei välttä-

---

<sup>34</sup> Katso tarkemmin edellä sivu 125.

mättä koituisi haitallisia seuraamuksia. Myös toiminnan valvonta ja valvontaan liittyvä kurinpidollinen menettely olisivat turhia ja vailla merkitystä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on voimakkaasti puoltanut luvanvaraisuutta. Tähän komitean kannanottoon on komitean esittämällä perusteilla syytä yhtyä. Luvanvaraisuus edellyttää edellä todetun mukaisesti sitä, että lupaan tulee liittää:

- velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä,
- luvan saaneiden toiminnan valvonta ja
- valvontaan tulee liittyä velvollisuus alistua kurinpidolliseen menettelyyn.

Periaatteellisena kysymyksenä luvanvaraisuus on toteutettavissa kahden eri mallin mukaisesti. Ensimmäisessä mallissa palveluntarjoajalle myönnettäisiin lupa tarjota palveluita. Toinen tapa olisi sitoa luvanvaraisuus Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen, jolloin vain Suomen Asianajajaliiton jäsenillä olisi lupa tarjota luvanvaraisia palveluita. Näitä kahta eri mallia on käsitelty tarkemmin jäljempänä kohdassa 2.6.6.

### **2.2.2.3. Erillinen tutkinto**

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä katsottiin, että palveluntarjoamisen edellyttämään lupaan tulisi liittää luvansaajalle ehtoja luvan myöntämiseksi ja toisaalta sen voimassa pysymiseksi. Yksi tällainen ehto olisi luvan saamisen edellytyksenä erityisen tutkinnon suorittaminen. Kun luvan saanut henkilö olisi velvollinen noudattamaan ammattieettisiä sääntöjä, on pidettävä perusteltuna, että luvanhakijan tietämys näistä ammattieettisistä säännöistä varmistetaan tutkinnolla, jossa osa kysymyksistä liittyisi näiden sääntöjen sisältöön.

Toisaalta aikaisemmin on jo todettu, että oikeustieteen kandidaatin tutkinnon voi suorittaa varsin vähäisellä tietämyksellä prosessioikeuden sisällöstä. Tutkintoon tulisi tämän johdosta jatkossa liittää myös prosessioikeuden tuntemusta mittaava osio.

### **2.2.2.4. Kokemus palveluntarjoamisen edellytyksenä**

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n muutos, jolla lakimieskoulutus säädettiin edellytykseksi toimia oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä riitaisessa siviiliasiansa tai rikosasiassa, tuli voimaan 1.6.2002. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on esitetty, ettei pelkkä muodollinen lakimieskoulutus sinänsä vielä takaa sitä, että oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies olisi kykenevä toimimaan tehtävässään.

Kokemusvaatimuksen asettamista pätevyysvaatimukseksi voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Toinen näistä on se tosiseikka, että kokemus joidenkin tehtävien

hoitamisesta väistämättä lisää henkilön ammattitaitoa näissä tehtävissä. Tämä näkökanta puoltaisi kokemusvaatimuksen asettamista.

Toisaalta on selvää, että riitaiset siviiliasiat ja rikosasiat eivät ole vaikeusasteeltaan yhteneväisiä. Osa asioista on varsin yksinkertaisia ja osa taas monimutkaisia oikeudellisia ongelmia ja näyttökysymyksiä sisältäviä asiakokonaisuuksia. Yhtenäisen kokemusvaatimuksen asettaminen lakimiestutkinnon suorittaneille henkilöille edellytyksenä näiden palvelujen tarjoamiseksi vaikuttaa mahdottomalta.

Kokemusvaatimuksen sijasta palveluntarjoajan ammattitaitoa voitaisiin korostaa niissä eettisissä ohjeissa, joita palveluntarjoajat olisivat velvollisia noudattamaan. Näin palveluntarjoajan tulisi itse konkreettisesti tilanteessa harkita, onko hänen ammattitaitonsa ja kokemuksensa riittävä hänelle tarjotun tehtävän hoitamiseksi. Mahdollisuus kurinpidollisessa menettelyssä määrätä seuraamuksia taitovirhetilanteissa vaikuttaa myös estävästi siihen, että palveluntarjoaja ottaisi hoitaakseen toimeksiantoja, joiden hoitamiseen hänellä ei ole riittävää ammattitaitoa.

Näistä näkökannoista johtuen kysymys kokemuksen vaatimisesta edellytyksenä palvelun tarjoamiselle jätetään myöhemmin ratkaistavaksi.

Kokemusvaatimukseen palveluntarjoamisen edellytyksenä sisältyy myös ongelma siitä, miten voidaan hankkia kokemusta tehtävästä, jonka hoitamiseen vaaditaan kokemusta. Tätä ongelmaa käsitellään jäljempänä kohdassa 2.6.4.

## **2.2.3. Pätevyysvaatimusten kehittäminen riidatonta saatavaa koskevassa asiassa, riidattomassa hakemusasiassa, kirjaamisasiassa ja maa-oikeusasiassa**

### **2.2.3.1. Pätevyysvaatimuksista**

Oikeudenkäyntiavustajalle ja -asiamiehelle riidatonta saatavaa koskevassa asiassa, riidattomassa hakemusasiassa, kirjaamisasiassa ja maa-oikeusasiassa asetettavat pätevyysvaatimukset ovat olleet esillä vuonna 1999 oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnassa, jonka toimeksiantoon kuului myös oikeudenkäyntiavustajille asetettavien pätevyysvaatimusten arviointi. Toimikunta totesi mietinnössään tältä osin seuraavasti:

”Tarpeen edelleen on, että oikeustieteellisen perustutkinnon suorittamista koskevasta vaatimuksesta poikettaisiin niin sanotuissa summaarisissa asioissa, joissa kyse ei ole riitaisista asioista vaan pelkästään täytäntöönpanoperusteen hankkimisesta. Tällaisia asioita usein käytännössä hoitavat erilaisissa perintätehtävissä toimivat henkilöt vailla oikeudellista koulutusta. Tästä käytännöstä ei ole aiheutunut merkittäviä ongelmia, vaan päinvastoin lakimiestutkinnon edellyttäminen näissä tapauksissa aiheuttaisi tarpeetonta painetta oikeudenkäynti-

kulujen kasvulle asioissa, joissa se suorastaan olisi kyseisellä yksinkertaistetulla menettelymuodolla tavoiteltavien päämäärien vastaista. Perusteltua siksi on, ettei näissä tapauksissa jatkossakaan edellytettäisi asiamieheltä tai avustajalta lakimiestutkintoa.”

Riidatonta saatavaa koskevat asiat on OK 15 luvun 2 §:n 4 momentissa rinnastettu riidattoman hakemusasian, kirjaamisasian ja maa-oikeusasian hoitamiseen. Nämä asiat lisättiin lainkohtaan eduskunnan lakivaliokunnan aloitteesta. Lakivaliokunnan mietinnöstä (LaVM 22/2001 vp) ei ratkaisuun löydy varsinaisia perusteita muutoin, kuin valiokunnan toteamus, että (lainkohdan) 1 momentissa säädetty vaatimus lakimiestutkinnosta on eräissä tapauksissa tarpeettoman tiukka. Valiokunta piti tarkoituksenmukaisena 4 momentissa mainittujen asioiden osalta lisätä lakiin poikkeussäännöksen.

Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan esittämillä perusteilla ja eduskunnan lakivaliokunnan kannanoton perusteella ei ole syytä näihin tuomioistuinmenettelyihin liittyvien palvelujen tarjoajille asettaa vaatimusta lakimiestutkinnosta edellytyksenä palvelun tarjoamiselle.

### **2.2.3.2. Luvanvaraisuus, ammattieettisten sääntöjen noudattaminen ja toiminnan valvonta**

Edellä tuomioistuinlaitoksen kehittymistä tarkasteltaessa on todettu, että vuoden 2005 aikana käräjäoikeuksiin saapui summaarisia riita-asioita yli 130 000 asiaa, hakemus-asioita noin 45 000 asiaa ja kiinteistöasioita (eli kirjaamisasioita) lähes 500 000 asiaa<sup>35</sup>. Näihin asioihin liittyviä palveluita tarjoavilla on kovin erilainen koulutustausta. Palveluita tarjoavien henkilöiden lukumäärä on myös oletettavasti hyvin suuri. Käytännössä ei ole esitetty sellaista kritiikkiä, joka kohdistuisi näitä palveluja tarjoavien henkilöiden ammattitaitoon. Tämän johdosta ei ole perusteltua asettaa näiden palvelujen tarjoamisen edellytykseksi erillistä lupaa<sup>36</sup>.

Riitaisiin siviiliasioihin ja rikosasioihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen edellä esitetyn luvanvaraisuuden on todettu edellyttävän palveluntarjoajan velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä ja palveluntarjoajan toiminnan valvontaa. Se, että palveluntarjoaminen ei olisi luvanvaraista, ei kuitenkaan välttämättä sulje pois mahdollisuutta, että palveluntarjoaja olisi velvollinen noudattamaan ammattieettisiä sääntöjä<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Katso edellä sivu 60.

<sup>36</sup> Kuten aikaisemmin on todettu, ammattimaista perintätoimintaa, johon liittyy summaaristen asioiden hoitaminen tuomioistuimessa, ei kuitenkaan saa harjoittaa ilman Etelä-Suomen lääninhallituksen antamaa lupaa.

<sup>37</sup> Tällä tavoin on menetelty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan määrätty puolustaja on velvollinen hyvää asianajotapaa noudattaen valvomaan päämiehensä etua ja oikeutta. Hyvän asianajotavan sisältöä ei missään ole määritetty eikä mikään toimielin valvo, miten muut kuin asianajat tai julkiset oikeusavustajat tätä määräystä noudattavat.

Ammattieettisten sääntöjen noudattamisvelvollisuutta vastaan puhuu toisaalta se, että palveluntarjoajat tässä ryhmässä eivät läheskään kaikki ole lakimiehiä, vaan suuri osa palveluntarjoajista on vailla lakimiestutkintoa. Voidaan perustellusti kritisoida, miten nämä kaikki erilaisen taustan omaavat palveluntarjoajat voitaisiin tehokkaasti velvoittaa noudattamaan ammattieettisiä sääntöjä, joiden sisällöstä he eivät ole tietoisia. Tämän vuoksi ei näissä palveluissa ole käytännössä mahdollista asettaa palveluntarjoajalle vaatimusta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä edellytyksenä palvelun tarjoamiseksi. Tämä ratkaisu johtaa myös siihen, ettei palveluntarjoajien toimintaa tule saattaa valvonnanalaiseksi.

#### **2.2.4. Erityiskysymyksiä yleisiin tuomioistuimiin liittyvissä palveluissa**

Yleisiin tuomioistuimiin liittyvien oikeudellisten palvelujen tarjoamisen edellytyksiä harkittaessa on vielä tutkittava, onko olemassa joitakin erityisiä prosessilajeja tai oikeudenkäyntimenettelyjä, joihin liittyvien palvelujen tarjoamiselle tulisi asettaa ehtoja.

Ensimmäinen tällainen kysymys on oikeudenkäyntiasian hoitaminen korkeimmassa oikeudessa. Edellä on todettu ne mielipiteet, joiden mukaan vain erityisen pätevyyden hankkineet lakimiehet voisivat hoitaa asiamies- tai avustajatehtäviä korkeimmassa oikeudessa. Perusteena kantaan on ollut se näkemys, että korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, jossa asian hoitaminen vaatii erityistä ammattitaitoa.

Toinen erityinen asiaryhmä on oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimiminen asiassa, jossa palkkio tehtävästä maksetaan oikeusapulain perusteella valtion varoista. Julkiset oikeusapupalvelut-toimikunta esitti mietinnössään 1997, että yhteiskunnan varoilla tarjottavien oikeusapupalveluiden tulisi aina täyttää tietyt laatuvaatimukset<sup>38</sup>. Tämä laatutaso olisi parhaiten turvattavissa, jos palveluja pääsääntöisesti tarjoaisivat yleiset oikeusavustajat ja asianajajat. Koska oikeusapu kustannetaan julkisin varoin, olisi yhteiskunnalla oltava mahdollisuus määrätä, ketkä palveluja saavat tarjota. Julkisin varoin kustannettavia oikeusapupalveluja olisivat mietinnön mukaan saaneet tarjota ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka ammatikseen harjoittavat asianajoa ja joilla on riittävä kokemus tässä tehtävässä. Tarkoituksena oli, että jatkossa ainoastaan julkiset oikeusavustajat ja asianajajat olisivat voineet tarjota oikeusapupalveluja. Ainoastaan erityisestä syystä muu oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävä asianajokokemus, olisi voitu hyväksyä avustajaksi.

Oikeusapulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 132/1997) eduskuntakäsittelyn yhteydessä kelpoisuusvaatimusten kiristäminen herätti voimakasta kritiikkiä ja lakivalio-

<sup>38</sup> Julkiset oikeusapupalvelut -toimikunnan mietintö (Komiteamietintö 1997:1).

kunta piti kyseenalaisena, oliko ehdotettu kelpoisuusvaatimusten kiristäminen suomalaisen perinteen huomioon ottaen ihmisoikeussopimusten mukainen<sup>39</sup>. Eduskunta ei hyväksynyt pätevyysvaatimusten kiristämistä.

Kun edellä on päädytty esittämään riitaisiin siviiliasioihin ja rikosasioihin liittyvien oikeudellisten palvelujen tarjoamisen asettamista luvanvaraiseksi, lupaan liitettäväksi edellytys erityisen tutkinnon suorittamisesta, luvan saaneiden velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä ja luvansaaneiden toiminnan valvonta, voidaan olettaa, että nämä pätevyysvaatimukset toteuttamalla voidaan vastata avustamiseen korkeimmasa oikeudessa ja julkisin varoin maksettavien asioiden hoitamiseen liittyvään kritiikkiin. Tämän johdosta ei ole syytä asettaa korkeimmasa oikeudessa tarjottaviin palveluihin tai valtion varoista maksettaviin palveluihin tiukempia edellytyksiä kuin mitä yleisesti on esitetty liitettäväksi riitaisen siviiliasian tai rikosasian hoitamiseen yleisessä tuomioistuimessa.

## **2.3. Hallintotuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin ja viranomaistoimintaan liittyvät palvelut**

### **2.3.1. Pätevyysvaatimuksista**

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on laajasti käsitellyt oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen käyttöä ja kelpoisuusvaatimuksia hallintoprosessissa. Komitea päätyi katsomaan olevan syytä pyrkiä pitämään hallintoasioita koskeva oikeudenkäyntimenettely sellaisena, että oikeudellisen avun hankkiminen kaikkiin asioihin ei muodostu välttämättömyydeksi. Komitean esittämää kantaa on pidettävänä oikeana, minkä vuoksi lakimiestutkinnon suorittamista ei tule asettaa edellytykseksi näiden palvelujen tarjoamiselle.

### **2.3.2. Luvanvaraisuus, ammattieettisten sääntöjen noudattaminen ja toiminnan valvonta**

Edellä on yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin riidattomiin siviiliasioihin, riidattomiin hakemusasioihin, kirjaamisasioihin ja maaoikeusasioihin liittyvien palvelujen osalta päädytty ratkaisuun, jonka mukaan näiden palvelujen tarjoamista ei ole saatettava luvanvaraiseksi. Tuossa yhteydessä esitetyillä perusteilla voidaan päätyä siihen, ettei hallinto-

---

<sup>39</sup> LaVM 17/1997 vp.

tuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin tai viranomaistoimintaan liittyvien palvelujen tarjoamista ole saatettava luvanvaraiseksi.

Ammattieettisten sääntöjen noudattamisvelvollisuuden tai toiminnan valvonnan asettaminen edellytykseksi tarjota palveluita tässä ryhmässä on samalla tavoin ongelmallista kuin edellä kohdassa 2.2.3.2. on esitetty. Tuossa yhteydessä esitetyillä perusteilla ei ole syytä asettaa velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjä ja toiminnan valvontaa edellytykseksi näiden palvelujen tarjoamiselle.

## 2.4. Yhteenveto tuomioistuimiin ja viranomaistoimintaan liittyvien palvelujen tarjoamisen edellytyksistä

Palvelujen tarjoamiseen liittyvät edellytykset eri palvelujen osalta voidaan taulukko-muodossa esittää seuraavasti:

Tarjottu palvelu / Palvelun tarjoamiselle asettavat vaatimukset	Riitainen siviili- tai rikosasia (OK 15:2 1 momentti)	Riidaton saatava, riidaton hakemus- asia, kirjaamis- asia, maa oikeus- asia (OK 15:2 4 momentti)	Hallintotuomio- istuimeen tai erityis- tuomio- istuimeen liittyvä palvelu	Muuhun viranomais- toimintaan liittyvä palvelu
Koulutusvaatimus	Lakimies- koulutus	Ei koulutus- vaatimusta	Ei koulutus- vaatimusta	Ei koulutus- vaatimusta
Luvanvaraisuus	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Erillisen eettisen / prosessikokeen suorittaminen	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Ammattieettisten ohjeiden noudattaminen <sup>40</sup>	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Toiminnan valvonta	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Kokemus- vaatimus	Ei	Ei	Ei	Ei

<sup>40</sup> Riitaisissa siviiliasioissa ja rikosasioissa ammattieettiset säännöt olisivat käytännössä samat kuin nykyinen hyvä asianajajatapa.

Palveluntarjoajien on OK 15:2 4 momentin mukaisia asioita sekä hallintuomioistuimessa, erityistuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona käsiteltäviä asioita hoitaessaan luonnollisesti täytettävä oikeudenkäymiskaassa, hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa säädetyt edellytykset asiamiehenä tai avustajana toimimiseksi.

## **2.5. Tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjotut oikeudelliset palvelut**

### **2.5.1. Nykytilan epäkohtia**

Edellä on todettu asianajajien vuosittain oikeudellisista palveluista laskuttamien palkkioiden määrän olleen vuonna 2002 tuomioistuinasioiden hoitamisesta 43 prosenttia heidän kokonaislaskutuksestaan ja tuomioistuinten ulkopuolella käsiteltyjen asioiden hoitamisesta 57 prosenttia kokonaislaskutuksesta. Voidaan olettaa, että myös muiden oikeudellisia palveluja tarjoavien ryhmien laskutuksen jakautuma on samankaltainen. Tämä osoittaa, että oikeudellisten palvelujen kuluttajien kannalta tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottujen oikeudellisten palvelujen (ns. ulkoprosessuaaliset asiat) sääntely on yhtä tärkeää kuin tuomioistuimissa ja muun viranomaisen luona suoritettavien palvelujen sääntely.

Nykytilaan kohdistuneessa arvostelussa tuomioistuinten ja muun viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottuihin oikeudellisiin palveluihin on todettu liittyvän seuraavia epäkohtia:

- palveluita voivat samoilla ehdoilla tarjota sekä lakimieskoulutuksen saaneet että vailla lakimieskoulutusta olevat henkilöt,
- osa lakimieskoulutuksen saaneiden henkilöidenkin tarjoamista palveluista jää kuluttajansuojan ulkopuolelle,
- laajaa joukkoa tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella oikeudellisia palveluita tarjoavia ei koske minkäänlaiset ammattieettiset säännöt eikä heidän toimintaansa valvota ja
- epäeettisen toiminnan perusteella Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa palvelujen tarjoamista lakiasiantoimiston perustamalla.

Tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin liittyvien palvelujen tarjoamisen ehtoja tarkasteltaessa huomiota kiinnitettiin palvelujen luonteeseen. Kun tarkastellaan näiden

tahojen ulkopuolella tarjottavia palveluita, ei tämä menettely ole mahdollista palvelujen laajasta kirjosta johtuen. Luontevimman lähestymistavan tarjoaa palvelujen tarjoajiin kohdistuva tarkastelu, jossa perusteena käytetään sitä, miten palveluja markkinoidaan ja tarjotaan. Tällöin lähtökohdaksi voidaan ottaa seuraavat seikat:

- tarjotaanko palvelu vastiketta vastaan vai vastikkeetta,
- tarjotaanko palveluita ammattimaisesti ja elinkeinomaisesti vai satunnaisesti tai sattumanvaraisesti,
- markkinoidaanko palvelua vai ei ja
- tarjotaanko palvelu rajoittamattomalle ostajajoukolle vai vain jollakin perusteella rajoitetulle ostajajoukolle

Perusteltuna on pidettävä, että jos palvelua tarjotaan sitä markkinoiden, ammattimaisesti tai elinkeinomaisesti vastiketta vastaan rajoittamattomalle ostajajoukolle, palveluntarjoajalle on asetettava suurempia vaatimuksia kuin silloin, jos palvelua tarjotaan sitä markkinoimatta, satunnaisesti tai vastikkeetta rajoitetulle ostajajoukolle. Ongelmana on, miten kyetä selvästi määrittelemään näiden erilaisten toimintamuotojen rajat. Täsmällinen määrittely tässä yhteydessä ei välttämättä ole tarpeellista.

Jos oikeudellisia palveluita tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjotaan

- ammattimaisesti elinkeinotoimintana,
- toimintaa markkinoiden,
- vastiketta vastaan ja
- rajoittamattomalle ostajajoukolle,

on kyseessä niin laaja ja oikeudellisesti niin vaativa toiminta, että palvelujen tarjoamiselle ja palveluntarjoajalle tulee voida asettaa samankaltaisia vaatimuksia kuin tuomioistuinpalveluihin liittyen on edellä tehty.

### **2.5.2. Lakimieskoulutus ja kokemusvaatimus**

Edellytyksenä palvelujen tarjoamiselle ammattimaisesti elinkeinotoimintana voidaan asettaa vaatimus lakimieskoulutuksesta. Oikeudellistuneessa yhteiskunnassa ei voida pitää perusteltuna, että lakimieskoulutusta vailla oleva henkilö ammatikseen tarjoaa vaativia oikeudellisia palveluita kansalaisille.

Lakimieskoulutusvaatimusta vastaan voidaan esittää, että ulkoprosessuaalisia oikeudellisia palveluja tarjoavat tällä hetkellä useat erilaiset ammattiryhmät (esimerkkinä kiinteistönvälitykseen liittyvät osake- ja kiinteistökauppakirjojen laatimiset tai hautausuimistöjen tarjoamat perunkirjoituspalvelut). Jos näitä palveluja tarjottaisiin vain satunnaisesti, voisivat palvelua tarjota myös vailla lakimieskoulutusta olevat henkilöt.

Kysymystä palveluntarjoajille asetettavasta kokemusvaatimuksesta lakimiestutkinnon lisäksi on käsitelty edellä kohdassa 2.2.2.4. Esitetyillä perusteilla voidaan päätyä siihen, ettei palveluntarjoamisen edellytykseksi ole asetettava kokemusvaatimusta. Kokemusvaatimuksen sijasta ammattieettisissä säännöissä tulee korostaa ammattitaito- ja osaamisvaatimusta.

### **2.5.3. Luvanvaraisuus, ammattieettiset säännöt ja toiminnan valvonta**

Tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin (palvelujen ryhmä A) liittyen on palvelun tarjoamista päädytty esittämään luvanvaraiseksi. Edellä todetun lakimiesvaatimuksen ja luvanvaraisuuden ulottaminen myös ulkoprosessuaalisiin oikeudellisiin palveluihin olisi huomattava muutos vallitsevaan oikeustilaan. Perusteltuna voitaisiin pitää, ettei näiden palvelujen tarjoaminen olisi luvanvaraista. Toisaalta edellä on todettu, että oikeudellisten palvelujen kuluttajien kannalta tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottujen oikeudellisten palvelujen sääntely on yhtä tärkeää kuin tuomioistuimissa ja viranomaisen luona suoritettavien palvelujen sääntely.

Luvanvaraisuus voitaisiin rajoittaa koskemaan vain sellaisia palveluita, joita tarjotaan ammattimaisesti elinkeinotoimintana. Tämä ratkaisu ei estäisi satunnaisten palvelujen tarjontaa, mutta parantaisi kuitenkin huomattavasti palvelujen ostajien oikeudellista asemaa silloin, kun palvelu hankitaan sitä ammattimaisesti tarjoavalta taholta.

Ammattieettisten sääntöjen noudattamisvelvollisuus ja palveluntarjoajan toiminnan valvonta tulisi liittää niihin tilanteisiin, joissa palvelujen tarjoaminen on luvanvaraista. Mikäli oikeudellisia palveluja tuomioistuinmenettelyn ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjotaan satunnaisesti, vastikkeetta tai muutoin kuin ammattimaisesti eikä toimintaa markkinoida, riittäviä perusteita tiukentaa nykyisin voimassa olevien palvelujen tarjoamisen edellytyksiä ei ole.

### **2.5.4. Määräyksenvaraiset tehtävät**

Oman erityisen ryhmänsä tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottavista oikeudellisista palveluista muodostavat ne palvelut, joiden suorittaminen perustuu tuomioistuimen antamaan määräykseen. Määräyksenvaraisista tehtävistä voidaan esimerkinomaisesti tarkastella konkurssipesän pesänhoitajan ja kuolinpesän pesänselvittäjän tehtäviä ja velvollisuuksia.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Muita määräyksenvaraisia tehtäviä ovat muun muassa kuolinpesän tai avioeropesän pesänjakaja, yhteisomistussuhteen purkamiseksi määrätty uskottu mies, yrityssaneerauslaissa tarkoitettu saneeraajan tehtävä.

Konkurssipesän pesänhoitajan tärkeimpiä tehtäviä ovat:

- pesän omaisuuden haltuunotto,
- pesän saatavien perintä,
- työsuhteiden selvittäminen,
- valvontojen vastaanottaminen ja jakoluettelon laatiminen,
- velkojainkokousten järjestäminen ja
- jako-osuuksien maksaminen.

Kuolinpesän pesäselvittäjän tärkeimpiä tehtäviä ovat:

- kuolinpesän omaisuuden haltuunotto,
- kuolinpesän edustaminen kolmansia tahoja vastaan,
- pesän velkojen selvittäminen ja
- pesän saattaminen jakokuntoon.

Esimerkkiluettelot osoittavat tehtävien olevan vaikeusasteeltaan rinnastettavissa riitaisen siviiliasian tai rikosasian hoitamiseen tuomioistuimessa. Konkurssipesän pesänhoitajan tehtävistä voidaan erityisesti todeta, että valvontojen vastaanottaminen ja jakoluettelon laatiminen ovat aikaisemmin kuuluneet tuomioistuimille.

Määräksenvaraisia tehtäviä yksityiskohtaisemmin tarkastelematta voidaan yleisesti pitää perusteltuna, että näissä tehtävissä toimiville palveluntarjoajille tulee asettaa samat edellytykset palvelujen tarjoamiseksi kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä riitaisessa siviiliasiansa tai rikosasiansa palveluita tarjoaville on tehty. Toimimisen määräksenvaraisessa tehtävässä tulisi siis olla luvanvaraista, luvan edellytyksenä tulee olla erityisen kokeen suorittaminen, palveluntarjoajan olisi noudatettava ammattieettisiä sääntöjä ja palveluntarjoajan toiminnan tulisi olla valvottua. Poikkeuksen luvanvaraisuudesta muodostaisivat esimerkiksi sellaiset edunvalvojan tehtävät, joilla ei ole liittymäkohtia oikeudenkäyntimenettelyihin ja joissa sukulainen määrätään henkilön edunvalvojaksi.

### **2.5.5. Yhteenveto**

Tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolisten oikeudellisten palvelujen ammattimaista tarjoamista elinkeinomaisesti toimintaan markkinoiden ja vastiketta vastaan olisi harkittava luvanvaraiseksi. Jos luvanvaraisuus toteutetaan, palveluntarjoajien olisi noudatettava ammattieettisiä sääntöjä ja heidän toimintansa tulisi valvottua.

Määräksenvaraisten tehtävien hoitamisen tulisi olla luvanvaraista. Luvan ehtona tulisi olla erillisen eettisen/prosessioikeudellisen kokeen suorittaminen. Luvansaaneet palveluntarjoajat olisivat velvollisia noudattamaan ammattieettisiä sääntöjä ja heidän toimintansa olisi valvottua.

Muissa tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolisissa palveluissa palveluntarjoamisen edellytyksiä ei tule kiristää.

## **2.6. Kiristettyjen palveluntarjoamisen edellytysten toteuttaminen**

### **2.6.1. Luvanvaraisuuden toteuttaminen**

Luvanvaraisia palveluita olisivat toimiminen oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä yleisissä tuomioistuimissa riitaisissa siviiliasioissa tai rikosasioissa, osa määräyksenvaraisten tehtävien hoitamisesta ja mahdollisesti ammattimaisesti elinkeinotoimintana tarjottavat tuomioistuinmenettelyyn ja viranomaistoimintaan liittymättömät palvelut (ulkoprosessuaaliset asiat/palvelut).

Oikeudenkäyntiin osalliseksi joutuneen tai luvanvaraista palvelua muutoin tarvitsevan yksilön tai yhteisön olisi valittava palveluntarjoaja niiden henkilöiden joukosta, jotka ovat saaneet luvan tarjota luvanvaraisia palveluja.

Edellä aikaisemmin selvitetäessä asianajotoiminnan perusarvoja, on YK:n suosituksen *“United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers”* ja Euroopan neuvoston suosituksen *“Recommendation of Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer”* perusteella yhdeksi keskeisimmistä asianajotoiminnan perusarvoista todettu asianajajien ja asianajajajärjestöjen riippumattomuus julkisesta vallankäytöstä. Vaikka suositukset koskevatkin asianajajien ja asianajajajärjestöjen toimintaa, samat periaatteet ovat sovellettavissa siihen tilanteeseen, jossa henkilö voidakseen tarjota luvanvaraisia oikeudellisia palveluita tarvitsee toimintaansa erityisen luvan<sup>42</sup>.

Valtiovallan kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja lainkäyttövallan tulee olla erillään toisistaan. Kun tuomioistuimessa avustaminen ja oikeudellisten palvelujen tarjoaminen yleensäkin liittyy olennaisesti lainkäyttövaltaan, ei voida pitää sopivana, että lainsäädäntö- tai toimeenpanovalta olisi mukana luvan myöntämismenettelyssä. Luvan myöntävän tahon on siis oltava osa lainkäyttövaltaa, jolloin valinta on tehtävä tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen tai asianajajalaitoksen välillä.

---

<sup>42</sup> YK:n julkilausumassa todetaan nimenomaisesti, että siinä lausuttuja periaatteita tulee soveltaa myös sellaisiin henkilöihin, jotka olematta muodollisesti asianajajia hoitavat samankaltaisia tehtäviä kuin asianajajat.

Syyttäjälaitos ei voi tulla kysymykseen, koska ei voida pitää sopivana, että syyttäjälaitos päättäisi, ketkä henkilöt voisivat toimia syyttäjän vastapuolena rikosoikeudenkäynnissä. Tuomioistuinlaitoksen osalta puutteena on, ettei sillä ole valmista sellaista organisaatiota, jolle luvan myöntäminen voitaisiin uskoa. Lisäksi tuomioistuimen tai sen puheenjohtajan toisen oikeudenkäynnin osapuolen avustajaan tai asiamieheen kohdistamat valvonnalliset tai kurinpidolliset toimenpiteet saattaisivat antaa aiheen epäillä tuomioistuimen puolueettomuutta. Luontevin ratkaisu luvan myöntäväksi viranomaiseksi on julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, jolla on lähes viidenkymmenen vuoden kokemus henkilöiden hyväksymisestä asianajajiksi.

### **2.6.2. Erillinen tutkinto luvan ehtona**

Luvan saamisen ehtona olisi oltava erityisen tutkinnon suorittaminen. Tutkinnon suorittamisvelvollisuus koskisi kuitenkin vain niitä palveluntarjoajia, jotka tarjoavat riittävään siviiliasiaan tai rikosasiaan liittyviä palveluita tai hoitavat luvanvaraisia määräyksenvaraisia tehtäviä. Tutkinnon tulisi keskittyä prosessioikeudellisiin kysymyksiin<sup>43</sup>. Näiden lisäksi tutkinnossa tulisi Asianajajaliiton jäseneksi hyväksymisen edellytyksenä olevan asianajajatutkinnon tavoin testata tutkintoon osallistuvien tietoja heidän tulevaa toimintaansa sääntelevistä ammattieettisistä säännöistä.

### **2.6.3. Velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä**

Asianajajat ja julkiset oikeusavustajat ovat velvollisia noudattamaan hyvää asianajajatapaa, joka muodostuu Suomen Asianajajaliiton asianajotoimintaa varten vahvistamista ohjeista ja määräyksistä<sup>44</sup>. Luonnollinen ratkaisu on, että näiden ohjeiden ja määräysten noudattaminen tulisi kaikkien luvan saaneiden velvollisuudeksi silloin, kun kyseessä on tuomioistuimessa käsiteltävään riittävään siviiliasiaan tai rikosasiaan liittyvä palvelu, toimiminen luvanvaraisessa määräyksenvaraisessa tehtävässä tai ammattimaisesti tarjottu ulkoprosessuaalinen palvelu.

### **2.6.4. Toiminnan valvonta ja kurinpidollinen menettely**

Suomen Asianajajaliiton asianajajiin kohdistuva valvonta on uudistettu vastaamaan nykyajan vaatimuksia 1.11.2004 voimaan tulleella asianajajalain muutoksella. Tämän

---

<sup>43</sup> Luvanvaraisuuden toteutuessa on ratkaistava palveluja jo pitkään tarjonneiden muiden lakimiesten kuin asianajajien oikeus tarjota näitä palveluja.

<sup>44</sup> Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin esitelty kohdassa Asianajotoiminnan sääntely sivulta 29 alkaen.

vuoksi, ja ottaen samalla huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien julkilausumassa ja Euroopan neuvoston suosituksessa esitetyt asianajajien valvontaan liittyvät periaatteet valvonnan riippumattomuudesta, luonteva ratkaisu on laajentaa Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan toimivalta koskemaan kaikkia niitä palveluntarjoajia, joiden toiminta edellä on esitetty valvonnanalaiseksi.

Valvontalautakunta käsittelee sille tehdyt kantelut samalla tavoin kuin asianajajista annetussa laissa on säädetty asianajajiin kohdistuvista kanteluista.

### 2.6.5. Kokemus luvan saamisen ehtona

Jos pätevyysedellytykseksi lakimieskoulutuksen lisäksi asetettaisiin säädettyä kokeuksen omaaminen luvanvaraisten tehtävien hoitamisesta, tulisi ratkaistavaksi vaikea kysymys siitä, miten tällaista kokemusta voidaan hankkia tehtävässä, jossa toimimiseen vaaditaan kokemusta.

Ongelman ratkaisussa voitaisiin ottaa mallia Norjassa ja Tanskassa voimassaolevasta sääntelystä, joka koskee asianajajaksi pääsemisen pätevyysedellytyksiä. Norjan lainsäädännön mukaan asianajajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka oikeustieteellisen tutkinnon suorittuaan on vähintään kahden vuoden ajan toiminut auktorisoituna asianajajan apulaisena (*autorisert fullmektig*) sellaisen asianajajan palveluksessa, joka itse harjoittaa asianajotoimintaa. Vastaavaa kokemusta voi hankkia myös tuomarin tehtävässä tai toimimalla syyttäjälaitoksen palveluksessa sellaisissa tehtävissä, joihin oleellisenä osana sisältyy oikeudenkäyntiasioiden hoitaminen.

Tanskan lainsäädännön mukaan asianajajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka oikeustieteellisen tutkinnon suorittuaan on vähintään kolmen vuoden ajan hoitanut käytännön lakimiestehtäviä. Tällaiseksi toiminnaksi katsotaan osallistuminen asianajotoimintaan asianajajan apulaisena (*autoriseret fuldmægtig hos en advokat*) tai toiminta tuomioistuimen, syyttäväviranomaisen tai poliisin palveluksessa sellaisissa tehtävissä, joista oikeusasioiden hoitaminen muodostaa olennaisen osan.

Kun lakimies olisi toiminut tietyn ajan jo aikaisemmin luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen apulaisena ja tuona aikana hoitanut tuomioistuinasioita kokeneen avustajan/asiamiehen apulaisena tai tämän valvonnassa itsenäisestikin, hänen katsottaisiin hankkineen vaadittavan kokemuksen ja hän voisi tämän jälkeen luvan saatuaan hoitaa näitä tehtäviä itsenäisesti.

Käytännössä edellä kerrotun järjestelmän luominen voisi osoittautua niin hankalaksi, että vaadittavan kokemuksen hankkiminen saatettaisiin katsoa muodostavan kilpailun vapauttamiseen liittyvän esteen alalle pääsyyn.

## 2.6.6. Lupajärjestelmän vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Lupajärjestelmä voidaan toteuttaa julkisoikeudelliseen Suomen Asianajajaliittoon tukeutuvan kahden mallin mukaisesti.

### Erillinen lupa

Lupajärjestelmä voidaan ensinnäkin toteuttaa siten, että niiden oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen, jotka liittyvät

- yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävään riitaiseen siviiliasiaan tai rikosasiaan,
- luvanvaraisen määräyksenvaraisen tehtävän hoitamiseen tai
- ammattimaisesti tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan ulkopuolella tarjottuihin palveluihin,

myönnetään erillinen lupa. Luvan myöntävä viranomainen olisi kohdassa 2.6.1. esiteillä perusteilla Suomen Asianajajaliitto.

Suomen Asianajajaliiton organisaatioon voitaisiin perustaa erillinen lautakunta, jonka tehtävänä olisi luvan myöntäminen. Lautakunnan jäsenenä voisi olla Asianajajaliiton edustajien lisäksi asianajajakuntaan kuulumattomia edustajia. Valmiin mallin tällaisen lautakunnan järjestämisestä tarjoaa asianajajatutkinnon tutkintolautakunta. Tutkintolautakunnasta määrätään oikeusministeriön vahvistamassa asianajajatutkinnon tutkintojärjestyksessä ja lautakuntaan kuuluu jäsenenä viisi asianajajaa ja kaksi asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä, joista toinen toimii lautakunnan puheenjohtajana.

Hyvän asianajajatavan kehittämiseksi luvan myöntävällä toimielimellä olisi mahdollisuus tehdä Suomen Asianajajaliiton hallitukselle aloitteita hyvän asianajajatavan sisällöksi.

Luvan myöntävä toimielin olisi velvollinen valvomaan luvan saaneiden henkilöiden toimintaa samalla tavoin kuin Asianajajaliiton hallitus valvoo asianajajia. Toimielin olisi velvollinen siirtämään luvan saaneen muun henkilön kuin asianajajan ammattieettisiä sääntöjä rikkovan menettelyn Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Erillisen lupajärjestelmän toteuttaminen johtaisi siihen, että luvanvaraisia oikeudellisia palveluja tarjoaisivat toisaalta Suomen Asianajajaliiton jäsenet, asianajajat, ja toisaalta muut luvan saaneet lakimiehet. Luvan saaneilla lakimiehillä olisi oikeus, kuten nykyisinkin, hakeutua Suomen Asianajajaliiton jäseniksi siinä vaiheessa, kun he täyttävät jäseneksi pääsyyllä asianajajista annetussa laissa säädetyt pätevyysvaatimukset. Kun luvan saamiseksi ei ole edellytetty vastaavaa kokemusedellytystä kuin asianajajaksi pääsemiseksi edellytetään, luvan tarjota palveluja voi saada "helpommin" kuin päästä asianajajaksi.

Erillisessä lupajärjestelmässä sekä asianajajaksi pyrkivä että lupaa hakeva lakimies olisivat velvolliset suorittamaan saman eettisen tutkinnon, johon liittyisi myös prosessi-oikeuden tuntemusta mittaava osio<sup>45</sup>. Samoin asianajajat ja luvan saaneet lakimiehet olisivat velvollisia noudattamaan samoja ammattieettisiä sääntöjä ja alistumaan samanlaiseen toimintansa valvontaan. Kurinpidollisen menettelyn osalta tämä merkitsi, että luvan saaneita kohtaan olisivat käytettävissä samanlaiset kurinpidolliset seuraamukset kuin nyt on käytettävissä asianajajia kohtaan. Asianajajaliitosta erottamisen sijasta luvan saaneiden osalta seuraamuksena olisi luvan peruuttaminen. Asianajajia koskevaa kurinpidollista menettelyä olisi seuraamusjärjestelmän osalta tarpeellista muuttaa niin, että Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen merkitsisi samalla oikeudellisten palvelujen tarjoamista tarkoittavan luvan peruuttamista.

Erottavaksi tekijäksi asianajajien ja luvan saaneiden lakimiesten kohdalta jäisi ensinnäkin edellä todettu ammatillisen kokemuksen vaatimus. Asianajajaksi pääsemisen edellytykseksi jäisi kokemuksvaatimuksen lisäksi edelleen:

- vaatimus siitä, että asianajotoiminnan tulee olla ammattimaista
- asianajajaksi ei voitaisi asianajajista annetun lain 3 §:n perusteella hyväksyä henkilöä, joka on valtion tai kunnan virassa tai toimessa (lukuun ottamatta julkisia oikeusavustajia) tai muussa virkasuhteeseen perustuvassa palveluksessa. Asianajajaksi ei voisi myöskään päästä henkilö, joka on sellaisessa toisen palveluksessa tai harjoittaa muuta ansiotoimintaa, jonka voidaan olettaa vaikuttavan haitallisesti hänen itsenäisyyteensä asianajajana.

Näiden pätevyysedellytysten voimaan jäämisellä on luvanvaraisuuden toteutuessa tarkoitus turvata asianajotoiminnan perusarvojen loukkaamattomuus.

### **Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen perustuva lupajärjestelmä**

Toinen malli luvanvaraisuuden toteuttamiseksi on sitoa oikeus luvanvaraisten palvelujen tarjoamiseen Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen. Kaikki ne lakimiehet, jotka olisivat Suomen Asianajajaliiton jäseniä, olisivat oikeutettuja tarjoamaan luvanvaraisia oikeudellisia palveluita. Mitään erillistä lupaa ei tässä ratkaisumallissa tunnettaisi. Asianajajaliiton jäsenyys merkitsi samalla sitä, että henkilön olisi noudatettava samankaltaisia eettisiä sääntöjä kuin nykyisten asianajajien ja alistuttava samankaltaiseen valvontaan.

Tämän mallin toteuttaminen merkitsisi alalle pääsyn mahdollistamiseksi Asianajajaliiton jäsenedellytysten muuttamista siten, että nykyistä kokemuksvaatimusta jäsen-

---

<sup>45</sup> Luvanvaraisuuden toteutuessa sekä asianajajaksi pyrkivän suoritettavaksi tuleva asianajajakoe ja lupaan liitettävä erillinen tutkinto olisivat sisällöltään samat.

edellytyksenä tulisi huomattavasti alentaa. Samoin mallin toteuttaminen merkitsi Suomen Asianajajaliiton jäsenyyden avaamista työsuhteessa työskenteleville yritysjuristeille. Ratkaisu johtaisi siihen, ettei olisi olemassa erikseen asianajajia ja luvan saaneita lakimiehiä, vaan ainoastaan asianajajia. Ratkaisu merkitsi täydellistä muutosta maamme nykyiseen asianajajajärjestelmään.

Tässä mallissa ei olisi tarpeen perustaa Suomen Asianajajaliiton organisaatioon erillistä luvan myöntävää lautakuntaa, vaan ainoana lupaviranomaisena toimisi Suomen Asianajajaliiton hallitus, joka jäsenyyden myöntäessään samalla automaattisesti myöntäisi luvan palvelujen tarjoamiseen. Nykyiseen asianajajiin kohdistuvaan valvonta- ja kurinpidolliseen menettelyyn ei tarvitsi tehdä muutoksia, koska Asianajajaliiton jäsenyyden menettäminen merkitsisi automaattisesti luvan menettämistä.

Mallin toteuttaminen merkitsisi samalla sen kansainvälisen käytännön, jossa kaikkia oikeudellisia palveluja tarjoavia lakimiehiä kutsutaan asianajajiksi, toteutumista Suomessa.

## **2.7. Voimassa oleva lainsäädäntö ja palveluntarjoamisen edellytysten kiristäminen**

### **2.7.1. Oikeus valita avustaja**

Edellä on aikaisemmin todettu eduskunnan lakivaliokunnan käsitellessään hallituksen esitystä uudeksi oikeusapulaiksi (HE 132/1997) pitäneen esitykseen sisältyvää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan pätevyysvaatimusten kiristämistä kyseenalaisena ihmisoikeussopimusten kannalta. Hallituksen esitykseen liittyneessä keskustelussa tuotiin esitystä vastustaneissa mielipiteissä esiin Suomea sitovat kansainväliset sopimukset.

Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14(3) artiklan d-kohdan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaan oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(3) artiklan c-kohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on samat oikeudet. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 6 artiklan periaatteita oikeudenkäyntiavustajan käyttämisestä tulee soveltaa myös riita-asioihin. Perustuslain 21 § turvaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa Suomea sitovien sopimusten mukaisissa tilanteissa.

Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että oikeus puolustautua itse tai valitsemansa avustajan välityksellä ei anna rikoksesta syytetylle rajatonta oikeutta tahansa avusta-

jansa valinnalle. Valtioilla on oikeus sisäisellä lainsäädännöllä rajoittaa sitä oikeudellisia palveluja tarjoavien henkilöiden joukkoa, josta valinnan on tapahduttava. Tähän nähden ehdotettu luvanvaraisuuden toteuttaminen kummallakaan ehdotetulla tavalla ei loukkaa oikeutta vapaasti valita avustaja<sup>46</sup>.

### **2.7.2. Elinkeinovapaus ja kilpailuoikeus**

Kuten aikaisemmin on todettu, perustuslain 18 §:ssä säädetään jokaisella olevan oikeuden lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinotoiminnalla. Perustuslain säännös ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan lailla voidaan säätää jokin ammatti tai elinkeino luvanvaraiseksi. Oikeudellisista palveluista ammatillinen perintätoiminta on lailla perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999) säädetty luvanvaraiseksi. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n säännökset asettavat myös yleisessä tuomioistuimessa tapahtuvan oikeudellisen palvelun tarjoamisen ehdoksi riitaisissa siviiliasioissa tai rikosasioissa sen, että palvelun tarjoaja on suorittanut lakimiestutkinnon. Näin elinkeinovapauden kannalta ei ole estettä saattaa jotakin osaa oikeudellisista palveluista luvanvaraisiksi.

Kilpailuoikeuden kannalta Euroopan komissio on edellä kerrotuin tavoin kiinnittänyt huomioita kilpailuun vapaiden ammattien tarjoamissa palveluissa. Erityisen huomion kohteina ovat olleet ammattiin pääsyä koskevat rajoitukset ja ns. varatut oikeudet, jolla komissio on erityisesti tarkoittanut asianajajamonopolia.

Kumpikaan ehdotetuista luvanvaraisuuden toteuttamismalleista ei ole vastoin kilpailuoikeuden edellyttämää vapaata kilpailua. Erilliseen lupaan perustuvassa järjestelmässä oikeudellisia palveluja voisivat tarjota sekä asianajajat että kaikki muut lakimiehet, jotka alistuvat ammattieettisten sääntöjen noudattamiseen ja toimintansa valvontaan. Asianajajaliiton jäsenyyteen perustuvassa järjestelmässä jäsenyydelle asetettavat edellytykset olisivat sellaiset, että lähes kaikki luvanvaraisia palveluita tarjoamaan halukkaat lakimiehet voisivat saavuttaa Asianajajaliiton jäsenyyden.

Ammattiin pääsyä koskevien rajoitusten ja varattujen oikeuksien (asianajajamonopoli) osalta voidaan viitata Yhteisöjen tuomioistuimen 12 päivänä joulukuuta 1996 antamaan tuomioon asiassa Reisebüro Broede v. Gerd Sandker (C-3/95). Tuomiossa Yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei EY:n perustamissopimuksen vastaisena ole pidettävä sellaista kansallista sääntelyä, jonka mukaan ainoastaan asianajajat saavat hoitaa velkomusasioita ammattimaisesti tuomioistuimessa.

---

<sup>46</sup> Voidaan myös viitata siihen, ettei useissa Euroopan Unionin jäsenmaissa olevan asianajajamonopolin ole katsottu olevan ristiriidassa oikeuden valita itse avustajansa kanssa.

Tuomioistuin katsoi, että Saksassa säädetty asianajajamonopoli ei loukkaa kilpailuvapautta, mikäli seuraavat neljä edellytystä täyttyvät:

- monopolia koskevia säännöksiä sovelletaan ilman syrjintää,
- monopolia voidaan perustella pakottavilla syillä,
- monopoli on sovelias sillä tavoiteltavan päämäärän toteuttamiseen ja
- monopolilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

Päätöksessä tuomioistuin toteaa, että Saksassa säädetyllä asianajajamonopolilla on tarkoitus suojella oikeudellisten palvelujen vastaanottajia vahingoilta, joita heille voi aiheutua vailla tarvittavaa ammattipätevyyttä tai ammattimoraalia olevien henkilöiden antamista oikeudellisista neuvoista. Toinen tarkoitus asianajajamonopolilla on taata asianmukainen oikeudenhoito.

Ehdotetun tiettyjen oikeudellisten palvelujen luvanvaraisuuden perusteena ja tarkoituksena on juuri Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun perusteluissa tarkoitetut oikeusturva toteutuminen, oikeusjärjestelmän toimivuuden ja kuluttajansuojan takaaminen sekä oikeudellisten palvelujen tehokkuuden takaaminen. Tämän johdosta oikeudellisten palvelujen tarjoamisen edellytysten kiristäminen ei ole kummallakaan esitetyllä mallilla toteuttaen vastoin kilpailuoikeuden periaatteita.

# V SUOMEN ASIANAJAJALIITON ASEMAAN LIITTYVÄT KYSYMYKSET

## 1. Yleistä

Tiivistetysti edellä oleva ehdotus tarkoittaa:

- vain luvan saanut lakimies saisi
  - 1) toimia yleisessä tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana riitaisessa siviiliasiassa ja rikosasiassa,
  - 2) hoitaa osaa määräyksenvaraisista tehtävistä ja
  - 3) tarjota ammattimaisesti oikeudellisia palveluja ulkoprosessuaalisissa asioissa,
- luvan myöntäisi Suomen Asianajajaliiton organisaatioon kuuluva erillinen lautakunta tai lupa liitettäisiin Suomen Asianajajaliiton jäsenyyteen,
- oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana riitaisessa siviiliasiassa tai rikosasiassa toimimiseen määräyksenvaraisen tehtävän hoitamiseen myönnettävän luvan ehtona olisi erillinen ammattieettisten sääntöjen ja prosessioikeutta koskevien sääntöjen tuntemusta mittaavan kokeen suorittaminen ja
- kaikkien luvanvaraisten oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen liittyisi velvollisuus noudattaa ammattieettisiä sääntöjä, toiminnan valvonta ja alistuminen kurinpidolliseen menettelyyn. Valvonnasta ja kurinpidollisesta menettelystä vastaisivat Asianajajaliiton toimielimet.

Ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi useita heijastusvaikutuksia liiton nykyisten jäsenten asemaan ja Suomen Asianajajaliiton rakenteisiin, toimintaan, resursseihin ja rahoitukseen, joita lyhyesti käsitellään seuraavassa. Näiden kysymysten pohtiminen ja niihin vastaaminen edellyttää asian käsittelyä Suomen Asianajajaliiton hallituksessa ja valtuuskunnassa, eikä näihin edes pyritä vastaamaan jäljempänä.

## 2. Rakenteelliset kysymykset

Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi huomattavaa muutosta oikeudellisten palvelujen tarjontaan Suomessa. Oikeudellisia palveluja tarjoavat tahot jakaantuisivat erillisen lupajärjestelmän toteutuessa ainakin seuraaviin ryhmiin:

- yksityiset asianajajat ja yleiset oikeusavustajat, joilla on oikeus tarjota kaikenlaisia oikeudellisia palveluja,
- lakimiehet, jotka ovat saaneet luvan tarjota kaikenlaisia oikeudellisia palveluja
- lakimiehet, jotka ovat saaneet luvan tarjota ammattimaisesti ulkoprosessuaalisia oikeudellisia palveluja (erona edelliseen ryhmään on se, että tässä tarkoitetut lakimiehet eivät ole suorittaneet ammattieettistä/prosessioikeutta koskevaa koetta)
- lakimiehet, jotka tarjoavat muutoin kuin ammattimaisesti ulkoprosessuaalisia oikeudellisia palveluja ja
- muut palveluntarjoajat

Asianajajaliiton jäsenyyteen perustuvassa lupajärjestelmässä palveluntarjoajat jakaantuisivat luvanvaraisia palveluja tarjoamaan oikeutettuihin asianajajiin ja muihin lakimiehiin, joilla ei ole oikeutta tarjota luvanvaraisia palveluita.

Nykyisten asianajajien kannalta ehdotettu erilliseen lupaan perustuva järjestelmä ei tarkoita asianajamonopolin toteuttamista siinä muodossa, että nykyiset asianajajat saisivat etuoikeuksia muihin lakimieskoulutuksen saaneisiin henkilöihin nähden. Asianajajaliiton jäsenyyteen perustuva lupajärjestelmä puolestaan johtaisi asianajamonopoliin. Tämä tapahtuisi kuitenkin siten, että Asianajajaliiton jäsenyyshedellytyksiä olisi pakko muuttaa siten, että lähes kaikki luvanvaraisia palveluja tarjoamaan halukkaat lakimiehet olisi hyväksyttävä Asianajajaliiton jäseniksi.

Suomen Asianajajaliiton kannalta tärkein kysymys on se, mitä vaikuttaa haluu liittyä jäseneksi se, että lakimies luvan saatuaan voi tarjota kaikenlaisia oikeudellisia palveluita samoin edellytyksin kuin asianajaja<sup>47</sup>. Onko vaarana, että asianajajan ammattinimikkeen erottautumiskyky muista oikeudellisista palveluja tarjoavista alenee tai poistuu kokonaisuudessaan, jolloin riittäviä perusteita hakeutua asianajajaksi ei ole olemassa. Äärimmillään tällainen kehityskulku johtaisi jäsenkatoon ja liiton toiminnan luonteen muuttumiseen pelkästään lupia myöntäväksi ja toimintaa valvovaksi viranomaiseksi. Tällainen kehitys vaikuttaisi negatiivisesti Suomen Asianajajaliiton mahdollisuuteen osallistua oikeusolojen kehittämiseen ja oikeuspoliittiseen vaikuttamiseen.

---

<sup>47</sup> Edellytyksiin kuuluvat siis ammattieettisten sääntöjen noudattaminen, toiminnan valvonta ja alistuminen kurinpidolliseen menettelyyn.

### 3. Muut kysymykset

Jos luvan myöntäväksi viranomaiseksi tulisi Suomen Asianajajaliiton organisaatioon kuuluva erillinen lautakunta, lautakunnan kokoonpano olisi pohdittava erikseen. Kokoonpanoon liittyy myös jäsenten nimittämismenettely. Lautakunnan toimintaan tulisi kuulumaan lupahakemusten käsittely ja luvansaaneiden rekisteröintiin liittyvät erilaiset toimet. Selvää on, etteivät liiton nykyiset henkilöstöresurssit olisi riittäviä tähän tehtävään, vaan tehtävästä aiheutuisi tarve lisätä henkilöstöresursseja.

Kaikkien luvan saaneiden toiminnan valvonnan ja siihen liittyvän kurinpidollisen menettelyn uskominen Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle edellyttää valvontalautakunnan resurssien lisäämistä sekä valvontalautakunnan jäsenten kohdalla että myös valvonta-asoiden käsittelyyn osallistuvan henkilöstön kohdalla. Ratkaisun toteuttaminen tulisi todennäköisesti aiheuttamaan muutoksen myös valvontalautakunnan kokoonpanoon siten, että asianajajakunnan ulkopuolisten jäsenten lukumäärä tulisi lisääntymään.

Erilliseen lupaan perustuvassa järjestelmässä vaadittavien lisäresurssien rahoitus on kyettävä hoitamaan muulla tavalla kuin liiton nykyisiltä jäseniltä kerättävillä jäsenmaksuilla. Mahdollisina rahoitustapoina voivat tulla kysymykseen:

- luvan myöntämiseen sidottu lunastusmaksu, joka olisi mahdollista mitoittaa niin, että sillä katettaisiin sekä lupamenettelystä aiheutuvat kustannukset että osa valvontalautakunnan resurssilisäyksen vaatimista kustannuksista ja
- valvontamenettelyyn voitaisiin lisätä myös erityinen valvontamaksu, joka perittäisiin niiltä, joihin kohdistettu kantelu on havaittu aiheelliseksi.