

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 peruslähtökohdaksi 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.

Selvityksen tiivistelmä

Oikeudellisille palveluille asetettavat vaatimukset

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää ennustettavaa ja tasapuolinen 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 toteutumiseksi on asetettava erityisiä vaatimuksia. Tähän on syynä, että tarjotut palvelut ovat asiantuntijapalveluita, joiden laadun tai hinnan arvioimiseen normaalilla kuluttajalla ei 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.

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.

Oikeudellisten palvelujen kehittäminen

Oikeudellisia palveluja tarjoavat Suomessa kovin erilaiset palveluntarjoajat, jotka selvityksessä 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 julkisen sektorin tarjoamat neuvontapalvelut. 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 siviiliasiaissa tai rikosasiassa. Ainoana ryhmänä perintätoiminnan harjoittajilla on oltava lupa palveluntarjoamiseen. 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 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 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.

Yleisiin tuomioistuimiin liittyvät palvelut on selvityksessä jaettu OK 15

luvun 2 §:n systematiikkaan perustuen kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat riitaiset siviiliasiat ja rikosasiat.

Tuomioistuinelaitoksen 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 johdosta 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 määräysenvaraisten 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.

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. 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 luvan myöntäminen ja siihen liittyvien tehtävien hoitaminen tulisi. 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 ihmisoikeustuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei oikeus valita avustajansa 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.

Työryhmän 151-sivuinen mietintö "Asianajopalveluiden sääntelyn vaihtoehdot" on julkaistu Suomen Asianajajaliiton julkaisusarjassa numerolla 1/2007 (ISBN -10: 952-5552-07-1, ISBN-13 978-952-5552-07-2).

Mietinnön voi tilata Suomen Asianajajaliitosta, Simonkatu 12 B 20, 00100 Helsinki, Puhelin: 09-6866120