

Markku Fredman\*

# OIKEUSPOLITIikkaA PITKÄLLÄ KAAVALLA — OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT VALVONTAAN SADAN VUODEN VIIPEELLÄ

Vuoden 2014 alussa päättynyt vuoden kestänyt siirtymäkausi, jonka jälkeen yleisissä tuomioistuimissa saavat avustajana tai asiamiehenä toimia eräin vähäisin poikkeuksin vain asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja *luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat*. Näin tulee korjatuksi epäkohta, joka näkyy vallinneen Suomessa jo ikimuistoisista ajoista.

Tässä artikkelissani selostan sitä kritiikkiä, joka oikeusavustajia kohtaan on esitetty ja sitä hitautta, jolla ongelmaan on puututtu. Keinoiksi on esitetty kelpoisuusvaatimuksia ja kurinpidollista valvontaa. Tässä suhteessa on nyt lopultakin sadan vuoden työn tuloksena saavutettu lainsäädäntö, jonka vaikutukset alkavat pian näkyä. Syytäläitos saatiin hyvään kuntoon 1990-luvulla ja nyt on muun muassa rikosjuttuja hoitavien lakimiesten vuoro nostaa ammattitaitoaan. Uusien säännösten mukaan jokaisen oikeudenkäyntiavustajan tulee kurinpitoseuraamuksen uhalla ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan sekä seurata oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenoilla, joilla hän toimii.

## 1 SUOMALAISEN ASIANAJON HISTORIAA

Suomessa on ajateltu, että jokaisen on ainakin periaatteessa voitava hoitaa itse omat asiansa oikeudenkäynnissä. Tämän lisäksi suomalaiseen perinteeseen on kuulunut asianosaisen oikeus valita oikeudenkäyntiasiamiehenekseen ja -avustajakseen luottomiehensä ilman että tämän kelpoisuudelle olisi asetettu kovinkaan korkeita vaatimuksia. Oikeudenhoitoomme ei ole käytännössä kuulunut asianajajamonopoli juuri missään muodossa, eikä asiamieheltä tai avustajalta ole vuoteen 2002 asti edellytetty edes oikeudellista koulutusta. Avustajien valvonta ja siihen liittyvät toimet ovat olleet vain tuomioistuinten vastuulla juttukohtaisesti, lukuun ottamatta

---

\* Asianajaja, varatuomari, OTL

asianajajia, jotka ovat olleet lakisääteisessä valvonnassa vuodesta 1959 alkaen. Asianajajamonopoliin — joka useissa muissa länsimaissa on ollut voimassa iät ajat — liittyy se, että asianajajastatuksen voi menettää: joku taho valvoo ja puuttuu kelvottomaan toimintaan.

Lähes täydellisen elinkeinovapauden hyväksyminen asianajoalalla on perua aikakaudelta, jolloin oikeudenhoito oli kansanomaista, yhteiskunta ja oikeussäännökset olivat staattisia ja tuomari oli oikeudenkäynnin keskeisin toimija. Kuten mm. tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea totesi vuonna 2003 antamassaan mietinnössä, sinällään tällaisessa ajattelutavassa ei ole tänäkään päivänä periaatteessa mitään paheksuttavaa, ja sitä voidaan pitää tavoiteltavanakin. Hallintolainkäytössä tämä malli on edelleen vallalla. Ajattelu ei kuitenkaan enää kaikissa suhteissa toimi nykyisessä modernissa yhteiskunnassa, jossa ihmisten elämä, oikeussäännökset, oikeudelliset ongelmat ja oikeudenkäyntimenettelyt ovat monimutkaistuneet. Nykyistä yhteiskuntaa onkin perustellusti luonnehdittu asiantuntijayhteiskunnaksi, jossa ihmiset aikaisempaa laajemmin joutuvat erilaisissa asioissaan turvautumaan asiantuntijoiden apuun. Tämä pitää yhä enemmän paikkansa myös oikeudenhoidon osalta. Ilmiö ei ole pelkästään kotoheräinen, vaan se on tuttu muistakin länsimaista.<sup>1</sup>

Kansainvälisesti vertaillen järjestelmämme on siis poikkeuksellinen. Euroopan unionin jäsenmaissa ja unionin ulkopuolisissakin länsimaissa Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta asianajajapalveluiden ammatillinen ja ammattieettinen taso oikeudenkäyntiasioissa sekä asianmukaisen oikeudenhoidon turvaaminen on pyritty toteuttamaan asianajajamonopolin tai siihen verrattavan järjestelmän avulla<sup>2</sup>. Useissa EU:n jäsenvaltioissa asianajajamonopoli on voimassa myös oikeudellisen neuvonnan suhteen. Joissakin maissa määrättyissä asioissa ja määrättyissä tuomioistuimissa edellytetään tämän lisäksi asianajajan käyttämistä tuomioistuimessa (asianajajapakko).<sup>3</sup>

Heikki Pihlajamäen tutkimuksesta ilmenee, että vuonna 1879 Suomessa oli 20 asianajajaa. Se tarkoittaa väestöön suhteutettuna yhtä asianajajaa sataatuhatta (1:100 000)

---

<sup>1</sup> KM 2003:3, 243.

<sup>2</sup> KM 2003:3, 260; KM 2009:17, 61—74.

<sup>3</sup> KM 2003:3, 260—261.

asukasta kohden. Preussissa suhdeluku oli samaan aikaan 1:12 000, Englannissa 1:1 240, Ranskassa 1:1 970.<sup>4</sup>

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusvaatimuksista on kuitenkin keskusteltu pitkään Suomessakin.<sup>5</sup> Jo vuoden 1734 lakia valmistellut lakikomissio esitti, että oikeudenkäyntiasiamiehen kelpoisuusvaatimukseksi olisi asetettava myös lainoppineisuus, mutta säädyt eivät tätä ehdotusta hyväksyneet. Tuomioistuimille annettiin kuitenkin oikeus valvoa ammattimaista asianajoa, sillä asianajoon vaadittiin tuomioistuimen lupa ja hyväksyntä. Lainoppineisuutta asiamiehiltä ei kuitenkaan käytännössä vaadittu. Vuonna 1749 annetulla asetuksella kuitenkin säädettiin ehdoksi asianajajan toimen harjoittamiselle hovioikeuksissa ja oikeusrevisionissa, että asianajajan tuli näyttää yliopiston todistus lainopillisista tiedoistaan. Tämä vaatimus ulotettiin vuonna 1801 annetulla julistuksella koskemaan myös alioikeuksia. Säännökset kuitenkin kumottiin vuonna 1873, kun lainoppineita avustajia ei kaikkialla ollut. Säännöksillä ei liene muutoinkaan ollut käytännössä juuri merkitystä.<sup>6</sup>

Vuonna 1896 prokuraattori G. H. W. Calonius kiinnitti senaatin huomiota asianajolaitoksen kehittämistarpeisiin. Jo hänen edeltäjänsä B. P. Peterson oli tehnyt asiassa aloitteen kenraalikuvernöörille vuonna 1868. Pari vuotta myöhemmin lainopillisen yhdistyksen kokouksessa oli alustus asianajajalaitoksen tilasta ja ongelmaksi todettiin pula pätevistä asianajajista. Tuolloin ehkä ensimmäistä kertaa tehtiin esitys asianajajien liiton perustamisesta muun muassa valvomaan alan toimintaa.<sup>7</sup>

Tuomioistuinlaitoksen uudistamista valmistelleen, R. A. Wreden johdolla toimineen, vuonna 1893 asetetun komitean (loppumietintö KM 1901:8) työn pohjalta annettiin vuoden 1897 valtiopäiville esitys oikeudenkäyntivaltuusmiehistä ja lakisääteisistä asianajajayhdistyksistä. Esityksen mukaan maahan olisi luotu erityinen asianajajalaitos ja asianajajalta olisi edellytetty lainopillista koulutusta ja asianajajakunnan jäsenyyttä.

---

<sup>4</sup> Pihlajamäki 2009, 88—89.

<sup>5</sup> Tätä keskustelua on selostettu Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä, KM 2003:3, 260—263.

<sup>6</sup> KM 2003:3, 261.

<sup>7</sup> Ylöstalo 1984, 2.

Samalla ylemmissä oikeuksissa ja eräissä suurimmissa raastuvanoikeuksissa olisi siirrytty asianajajamonopoliin.<sup>8</sup>

Wreden komitea piti valitettavana, että etenkin alioikeuksissa asianajaja harjoittivat vailla oikeudellista koulutusta olleet henkilöt, joiden *moraalinen taso kaiken lisäksi oli usein alhainen*.

Ehdotus hylättiin papiston ja talonpoikaissäädyn vastustettua sitä. Uudistuksen pelättiin aiheuttavan vähäväkisille lisäkuluja<sup>9</sup>. Vastustus näyttää uudistuksesta käydyn keskustelun valossa perustuneen myös siihen, että asianajajakunnan katsottiin edustavan väestön eliittikerrosta.

Pia Letto-Vanamo toteaa, että asianajajien on pelätty tulkitsevan lakia tavalla, joka vastaisi heidän ryhmäkuntaisia etujaan. 1600- ja 1700-lukujen aateliston näkökulmasta oli pelättävissä porvariston etuja myötäilevän linjan voitto. Aivan samoin pelkäsivät talonpojat. Olennaista Letto-Vanamon mukaan oli, että asianajajat sijoittuivat sosiaalieriarkeudessa likelle porvaristoa. Tämä selittää myös sen, että 1900-luvulla vasemmistot vastusti erioikeuksien antamista asianajajakunnalle.<sup>10</sup>

Pihlajamäki nostaa yhdeksi syyksi asianajajakunnan merkityksettömyydelle asianajajien vähäisyyden lisäksi sen, että kihlakunnanoikeudet olivat vahvasti maallikoiden dominoimia, eikä oppineita asianajajia kaivattu niihin mestaroimaan<sup>11</sup>.

Vuonna 1898 oikeudenkäymiskaaren 15 lukua kuitenkin muutettiin niin, että ylemmissä oikeusasteissa oikeudenkäyntivaltuutetulta edellytettiin lainopillista koulutusta. Alioikeuksien puolestaan tuli harkita, oliko asiamies toimeensa kykenevä. Näistäkin vaatimuksista luovuttiin jo vuonna 1917, jolloin kumottiin vaatimus asiamiehen lainopillisesta koulutuksesta ylioikeuksissa ja luovuttiin alioikeuksissa vaatimasta tuomioistuimen hyväksymistä ja lupaa asioiden ajamiselle. Uusittu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 § (119/1917) edellytti asiamieheltä tai avustajalta pelkästään, että hän oli hyvämaineinen, rehellinen sekä hallitsi itseään ja omaisuuttaan.

Ammattimaisesti asianajaja harjoittaneet alkoivat järjestäytyä. Ensimmäinen asianajajayhdistys perustettiin 1903 Viipuriin, pian myös Helsinkiin (1909) ja Turkuun (1912).<sup>12</sup> Näiden yhdistysten tehtäviin kuului myös kurinpidolliset toimet: vuonna 1912 Helsingin yhdistys erotti vuodeksi jä-

---

<sup>8</sup> Ylöstalo 1985, 2 ja KM 2003:3, 261.

<sup>9</sup> Ylöstalo 1985, 2.

<sup>10</sup> Letto-Vanamo 1985, 24

<sup>11</sup> Pihlajamäki 2009, 315.

<sup>12</sup> Pihlajamäki 2009, 154—155.

senensä, joka oli toimeksiantoa hoitaessaan syöllistynyt arvottomaan menettelyyn.<sup>13</sup>

Vuonna 1919 perustettu yksityisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto ry teki toistuvasti aloitteita asianajamonopolin säätämiseksi<sup>14</sup>. Ehdotukset vuosina 1921 ja 1934 eivät johtaneet uudistuksiin. Uusi sysäys asian korjaamiseksi oli vuonna 1948 Ruotsissa tehty oikeudenkäyntireformi, jossa säädettiin oikeudenkäymiskaaren oma lukunsa asianajajista. Vuonna 1952 13 kansanedustajaa teki toivomusaloitteen asianajajalain säätämiseksi.<sup>15</sup> Eduskunnan lakivaliokunnassa vasemmiston edustajat vastustivat aloitetta jyrkästi ja olivat valmiit hylkäämään sen asiantuntijoita kuulematta. Äänin 9—6 valiokunta päätyi esittämään valtioneuvostolle lain valmistelemista ja lakiesityksen tekemistä eduskunnalle.<sup>16</sup> Valtioneuvosto asetti komitean asiaa valmistelemaan ja työn tuloksena valmistui hallituksen esitys HE 3/1958 vp. Se ei vastannut täysin Suomen Asianajajaliitto ry:n näkemystä, mutta se katsottiin hyväksyttäväksi kompromissiksi, joten liitto ei asettunut sitä vastustamaan.<sup>17</sup>

Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota niihin epäkohtiin, jotka johtuivat siitä, että lainoppineiden asianajajien ohella erilaisten asianajotehtävien hoitajina toimi henkilöitä, joilla ei ollut riittävää tietoa lakien sisällöstä ja jotka tästä syystä tuottivat heihin turvautuneille kansalaisille vahinkoa.

Lakia säädettäessä ei asianajajapakkoa pidetty toivottavana. Asianajajapakon ei katsottu olevan sopusoinnussa Suomessa vallitsevan yleisen oikeuskäsityksen kanssa. Tuolloin noudatetun suullispöytäkirjallisen menettelyn katsottiin tehneen mahdolliseksi sen, että asianosaiset ilman asianajajan apuakin välttävällä tavalla voivat hoitaa ainakin vähäisemmät oikeudenkäyntinsä. Asianajajapakkoa ei pidetty edes ylimpien oikeusasteiden osalta tarkoituksenmukaisena.

Koulutettujen avustajien huonon saatavuuden vuoksi myöskään asianajajamonopolia ei pidetty realistisena ”niin toivottavaa kuin se saattai-

---

<sup>13</sup> Pihlajamäki 2009, 155.

<sup>14</sup> Ylöstalo 1985, 3—4, Letto-Vanamo 1985, 21.

<sup>15</sup> Pihlajamäki 2009, 214.

<sup>16</sup> Pihlajamäki 2009, 216.

<sup>17</sup> Letto-Vanamo 1985, 22.

sikin olla”.<sup>18</sup> Asianajajamonopolin käyttöön ottamista pidettiin perusteltuna vasta sitten, kun lainoppineiden asianajajien luku olisi niin suuri, että apua olisi harvaan asutussa maassa vaivatta saatavissa.<sup>19</sup>

## 2 ASIANAJAJALAKI VUONNA 1959

Laki asianajajista (496/1958) tuli voimaan 1. päivänä heinäkuuta 1959. Lain tarkoituksena oli tehostaa asianajajan ammatin harjoittajalle asetettavia pätevyysvaatimuksia ja saattaa asianajotoiminnan harjoittaminen valvonnan alaiseksi.

Asianajajalain säätämällä perustettiin julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto, jonka lakisääteiseksi tehtäväksi tuli muun muassa päättää asianajajaksi hyväksymisestä ja asianajajien toiminnan valvonta. Lailla annettiin asianajajaluetteloon merkityille henkilöille yksinoikeus käyttää itsestään ammattinimitystä ”asianajaja” ja toimistostaan nimitystä ”asianajotoimisto”. Erityisen merkittävää on se, ettei lain säätämisen yhteydessä muutettu oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten pätevyysvaatimuksia. Asianajajien rinnalla myös liittoon kuulumattomat lakimiehet saivat ajaa juttuja, ja myös maallikkoavustaminen sai jatkoa.

Asianajajien toiminnan valvonta on laissa toteutettu kahdella tavalla. Ensinnäkin Suomen Asianajajaliiton hallitus valvoo asianajajien toimintaa muun muassa suorittamalla asianajotoimistojen tarkastuksia<sup>20</sup>. Toiseksi kenellä tahansa on mahdollisuus kannella asianajajan toiminnasta. Kantele kuuluu nykyisin Asianajajaliiton *yhteydessä toimivan* valvontalautakunnan<sup>21</sup> käsiteltäväksi, ja mikäli asianajajan todetaan toimineen vastoin vel-

---

<sup>18</sup> Pihlajamäki 2009, 216.

<sup>19</sup> KM 2003:3, 261.

<sup>20</sup> Laki asianajajista (496/1958) 6 §.

<sup>21</sup> Vuoden 2013 alkuun asti nimi oli Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. Vuosina 1992—2004 nimenä oli Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunta. Sitä ennen liiton hallitus huolehti kurinpitoasioista, mutta vuonna 1978 sääntömuutoksella hallitus saattoi valita keskuudestaan kurinpitojaoston, joka käsiteli kurinpitoasiat, kunnes erillinen kurinpitolautakunta perustettiin lainmuutoksella vuonna 1992. Valvontalautakuntaan on kuullut myös asianajajakuntaan kuulumattomia jäseniä, tuomareita ja professoreita.

vollisuuksiaan, hänelle on määrättävä kurinpidollinen seuraamus, joka ankarimmillaan on asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen.<sup>22</sup>

Kurinpidollisista seuraamuksiin voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hovioikeuteen. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo asianajajia ja voi muun muassa valittaa kurinpidollisista ratkaisuista.

Lain myötä maahan syntyi pätevä ja julkisen valvonnan alaisuudessa toimiva ammattikunta. Kyse oli kuitenkin osin vain näennäisestä kehityskäsitteestä. Ammattikuntaan kuuluminen ja valvontaan alistuminen oli vapaaehtoista, koska samaa elinkeinoa saattoi harjoittaa lakiasiantoisuudesta käsin. Lakiasiantoisuuden saattoi perustaa kuka tahansa.<sup>23</sup>

Vielä 1960-luvulla maassamme oli merkittävä maallikkoasioitsijoiden ammattiryhmä ja heillä oli oma järjestönsä Suomen Asiamiesyhdistys — Finlands Ombudsmannaförening ry.<sup>24</sup> Heikki Pihlajamäen mukaan maallikkoasianajo väistyi Suomesta 1970-luvun kuluessa.<sup>25</sup> Samalla loppui myös virkamiesten sivutoimena harjoittama asianajo — ehkä kuitenkin hovioikeudenviskaaleiden osalta lopullisesti vasta 1990-luvulla.

### 3 MUUTOSPAINTEITA 1970-LUVULTA ALKAEN

Asianajajalain säätäminen ja julkisoikeudellisen Suomen Asianajajaliiton perustaminen eivät näytä muuttaneen tilannetta kärkeillä ja raastuvanoikeuksissa. Noin kymmenen vuoden kuluttua lain säätämisestä oikeudenkäyntiavustamisen tilaa arvioitiin lyhyesti Oikeuslaitostoimikunnan mietinnössä vuonna 1971 (KM 1971:B 112). Mietinnössä todetaan, että maassamme oli vuonna 1969 edelleenkin vain 306 asianajajaa. Luku on täsmälleen sama kuin liiton jäsenmäärä vuoden 1959 lopussa lain oltua voimassa puoli vuotta. Asianajajista 137 työskenteli Helsingissä. Tampe-

---

<sup>22</sup> Erottamista lievemmat sanktiot ovat seuraamusmaksu, varoitus ja huomautus.

<sup>23</sup> Kuluttajansuojalain voimaantultua tulkinnaksi muodostui se, että vain lakimies sai markkinoida toimistoaan lakiasiantoisuutena.

<sup>24</sup> Pihlajamäki 2009, 248—253, jossa hän selostaa maallikkoasianajon yleisyyttä vielä 1960-luvulla maaseudulla eri puolella Suomea.

<sup>25</sup> Pihlajamäki 2009, 254.

reella oli 23 ja Turussa 19 asianajajaa. Kouvolassa, Mikkelissä, Seinäjoella oli kussakin kolme asianajajaa, Imatralla, Salossa ja Porvoossa kaksi.<sup>26</sup>

Vasemmistolaisia näkemyksiä painottanut toimikunta totesi mietinnössään seuraavaa (s. 117):

”Muiden oikeudenkäyntiasiamiesten joukossa on monia asianajajien ammatillisen pätevyyden tasolla olevia henkilöitä. Koska tällä alalla tapahtuva ammattimainenkaan toiminta ei kuitenkaan edellytä minkäänlaisten muodollisten pätevyysvaatimusten täyttämistä, esiintyy näissä tehtävissä myös niihin pystymättömiä henkilöitä. Lisäksi muut kuin asianajajat eivät ole suoranaisesti julkisen valvonnan alaisia. Sen vuoksi on vaikea antaa muille yksityisille ammatinharjoittajille kuin asianajajille virallista asemaa ja virallisuonteisia tehtäviä. Muilla oikeudenkäyntiasiamiehillä tulee kuitenkin ilmeisesti vielä pitkään olemaan asianajajien määrän takia merkittävä asema oikeuspalvelusten tarjonnassa. Tämä koskee erityisesti sen tyyppisiä toimintoja kuin perunkirjoituksia ja perinnönjakoa sekä kauppasopimusten ja testamenttien laatimisia. Heidän vараansa ei kuitenkaan näytä mahdolliselta rakentaa oikeusapujärjestelmän vastaista kehittämistä.

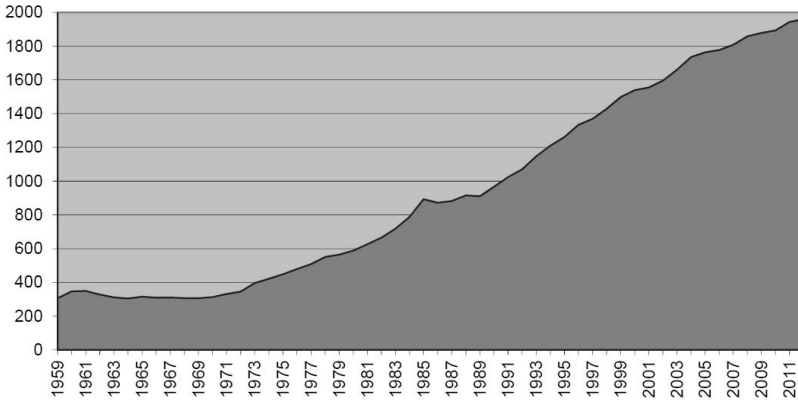
Edellä viitatuat näkökohdat jo osoittavat, ettei kunnallisen oikeusapujärjestelmän heikkouksia voida riittävän tehokkaasti poistaa yksityisen asianajotoiminnan tai muun yksityisen oikeusavustajatoiminnan avulla. Toisaalta näyttää luonnolliselta, että niille molemmille turvataan riittävät kehitysedellytykset niitä tilanteita silmällä pitäen, jolloin yksityinen henkilö nimenomaan haluaa käyttää hyväkseen esimerkiksi asianajajan palveluksia. Sama koskee eräiden lisääntymässä olevien erityistehtävien, kuten yritysten konsultointipalvelusten hoitamista. Yksityisen kansalaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin ilmeisen välttämätöntä, että valtio viime kädessä ottaa vastatakseen oikeusapupalvelusten tarjonnasta asianajolaitoksen ja muun yksivastajatoiminnan rinnalla. Jokaiselle kansalaiselle tulee taata samanlainen mahdollisuus oikeusavun käyttämiseen riippumatta varallisuudesta ja asuinpaikasta.”

Asianajajakunnan kasvu alkoi 1970-luvulla, jolloin asianajajien lukumäärä kaksinkertaistui. Suuret ikäluokat valmistuivat yliopistoista, ja hyvinvoinnin kasvu mahdollisti uusia työtilaisuuksia nuorille lakimiehille. Kunnallisia oikeusaputoimistoja perustettiin syrjäseudulle avokätisten valtionapujen turvin, ja niissä työskenteleville oikeusavustajille avautui pääsy Suomen Asianajajaliiton jäseniksi.

---

<sup>26</sup> Oikeuslaitostoimikunnan mietintö KM 1971:B 112. Komitean muodostivat Olavi Hei-nonen ja Henrik Grönqvist sekä heidän sihteerinsä Aulis Aarnio.





**Kuvio 1.** Asianajajien lukumäärän kehitys 1959—2012.

Myös vuonna 1956 voimaan tullut laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä (212/1955) salli maallikkoavustajien käytön. Lain mukaan oikeudenkäyntiavustajaksi oli määrättävä henkilö, joka suostuu ottamaan tehtävän vastaan, tahi, mikäli tällaista ei ole saatavissa, ilman suostumustakin joku sellainen henkilö, joka siinä oikeudessa yleisesti toimittaa asianajotehtäviä. Jos asianosainen oli itse ehdottanut sopivaa henkilöä, oli tämä määrättävä, mikäli siitä ei aiheutunut kustannusten sanottavaa nousua tai mikäli erityiset syyt muuten eivät toisin vaatineet. Lakimiestutkintoa ei siis mainita pätevyysvaatimuksena. Vain milloin avustaja oli määrättävä syytetylle, joka on *vangittuna tai pidätettynä*, ja muulloinkin, kun sitä oli asian laadun vuoksi pidettävä tarpeellisena, määräys oli annettava henkilölle, joka on suorittanut tuomarinvirkaa varten säädetyt opinnäytteet, jollei siitä aiheutunut kohtuuttomia kustannuksia. Oikeudenkäyntiavustaja oli oikeutettu saamaan valtion varoista kohtuullisen palkkion sekä korvauksen välttämättömistä menoistaan.

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettu laki uudistettiin kokonaan vuonna 1973 (87/1973). Uuden lain mukaan avustajaksi oli määrättävä asianajaja tai *muu tehtävään kykenevä henkilö*, joka lain mukaan sai olla toisen asiamiehenä. Näin ollen lakimieskoulutusta ei edellytetty vielä tässäkin vaiheessa. Kuitenkin rikosasiassa vangitulle sekä 18 vuotta nuoremman henkilölle, jolle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta saattaa

seurata vapausrangaistus, oli avustajaksi kuitenkin määrättävä asianajaja tai erityisestä syystä muu oikeustieteen kandidaatin tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanut henkilö.

Vuonna 1997 annetussa hallituksen esityksessä laiksi yleisestä oikeusavusta (HE 132/1997) julkisista varoista kustannettavien avustajien kelpoisuusvaatimukset esitettiin yhtenäistettäväksi. Hallituksen esityksessä katsottiin, että kun tuo hallituksen esitys täydentäisi lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) säännöksillä puolustajasta ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajasta, niin näihin tehtäviin määrättäville voitaisiin asettaa yhtenäiset kelpoisuusvaatimukset. Kaikki nämä ovat julkisin varoin oikeudenkäyntiä varten kustannettuja lainopillisia asiantuntija-avustajia, joten tehtävät voitaisiin rinnastaa keskenään. Kelpoisuusehtojen avulla turvattaisiin järjestelmien laatua.

Kelpoisuusvaatimuksia ehdotettiin tiukennettavaksi niin, että *avustajaksi olisi voitu määrätä vain asianajaja, asianajotoimiston avustava lakimies tai yleinen oikeusavustaja* ja erityisestä syystä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan erityisenä syynä määrätä muu lakimies kuin asianajaja olisi voitu pitää esimerkiksi asianajajan saamisen vaikeutta alueella tai avustajan erityistä asiantuntemusta. Riittävää erityiseksi syyksi sen sijaan ei olisi ollut pelkästään se, että hakija ilmoittaa haluavansa nimenomaan tietyn avustajan. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä LaVM 17/1997 vp lakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua julkista oikeusapua antavien avustajien kelpoisuusvaatimusten kiristämistä perusteltuna, koska asiasta ei ollut käyty yhteiskunnallista keskustelua ja selvitetty, oliko tuolloin voimassa olleesta käytännöstä aiheutunut ongelmia.<sup>27</sup>

Lakivaliokunta ei näytä ymmärtäneen sitä, että kelpoisuus uudistus liittyi olennaisena osana tuolloin loppuun saatettavana olleisiin prosessi uudistuksiin. Vanhan prosessin aikaiset kokemukset olivat merkityksellisiä

---

<sup>27</sup> Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista muun muassa professorit Kaarlo Tuori ja Olli Mäenpää sekä asianajaja Matti Wuori katsoivat kelpoisuusvaatimusten kiristämisen rajavan arveluttavalla tavalla asianosaisen oikeutta valita itse avustajansa. Todettakoon, että Wuori valmistui oikeustieteen kandidaatiksi 34-vuotiaana harjoitettuaan sitä ennen jo kuusi vuotta ammattimaisesti asianajotoimintaa lakiasiantoimistostaan käsin.

kun kyse oli siitä, mitä uusi keskitetty ja suullinen pääkäsittelyjärjestelmä avustajilta vaatii.<sup>28</sup>

Lakivaliokunta piti myös kyseenalaisena, oliko ehdotettu kelpoisuusvaatimusten kiristäminen suomalainen perinne huomioon ottaen ihmisoikeussopimusten mukainen. Lakivaliokunta piti välttämättömänä, että oikeudenkäyntiasiamiestä ja oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset otetaan tarkasteltaviksi yhtenä kokonaisuutena siten, että ihmisoikeussäännökset, prosessin laatuvaatimukset ja kilpailulainsäädännön näkökohdat yhteen sovittaen säännökset uudistetaan ja saatetaan ajan tasalle.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa täydentyi julkisen puolustuksen ja asianomistajana avustamisen järjestelmillä 1.6.1998. Jokaisella laissa säädetty ehdot täyttävällä rikoksesta epäillyllä tai tiettyjen rikosten uhrilla on oikeus saada itselleen valitsemansa puolustaja tai avustaja tuloihin katsomatta. Jos syyte hylätään tai jätetään nostamatta, kustannukset jäävät valtion vahingoksi. Puolustajaksi ja asianomistajan avustajaksi voitiin tuossa vaiheessa määrätä *yleinen oikeusavustaja tai asianajaja*. Jos sopivaa yleistä oikeusavustajaa tai asianajajaa ei ollut tiedossa tai siihen oli muu erityinen syy, puolustajaksi tai oikeudenkäyntiavustajaksi voitiin määrätä *muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö*, joka lain mukaan saa olla asiamiehenä.

Seuraavan kerran oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehtojen uudistaminen tuli keskusteluun oikeusapujärjestelmän jatkokehittämis-toimikunnan mietinnön (KM 1999:7) perusteella. Mietinnön pohjalta annetussa hallituksen esityksessä (HE 82/2001 vp) selostettiin laajasti näkökohtia, jotka oli otettava huomioon oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehtoja säädettäessä. Hallituksen esityksessä päädyttiin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuuden rajoittamisesta asianajajiin aiheutuvien etujen ja haittojen punninnan jälkeen siihen, että *muita lakimiehiä kuin asianajajia ei ollut perusteltua sivunuttaa oikeusapupalvelujen tarjoajina*. Esityksen perusteella oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ää muutettiin siten, että oikeudenkäyntiavustajilta ja -asiamiehiltä edellytettiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeustieteen kandidaa-

---

<sup>28</sup> Ks. Pihlajamäki 2009, 182, josta ilmenee prosessin avustajille ja asiamiehille asettamien vaatimusten olleen esillä jo 1930-luvulla, kun oikeudenkäyntiä yritettiin modernisoida suulliseksi ja keskitetyksi pääkäsittelyksi.

tin tutkinnon suorittamista vuodesta 2002 alkaen. Vuosisatainen perinne maallikkoavustamisesta oli näin päättynyt, ja siirryttiin lakimiesmonopoliin. Tältä osin oli enää ratkaisematta kysymys Suomen Asianajajaliiton ulkopuolella olevien lakimiesten valvonnasta.

Vuonna 2002 myös laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja laki yleisestä oikeusavusta (104/1998) kumottiin ja korvattiin oikeusapulaila (257/2002). Oikeusapulain mukaan yksityiseksi avustajaksi oli määrättävä asianajaja tai muu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan avustajaksi kelpoinen henkilö. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että ilman ylemmää oikeustieteellistä tutkintoa olevaa henkilöä ei enää voitu määrätä avustajaksi.

Vuonna 2001 valtioneuvosto asetti Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean. Komitean tuli selvittää muun muassa millaisia vaatimuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille ja miten niihin pitäisi varautua.<sup>29</sup> Komitea lähti siitä, että tässä yhteydessä tuli selvittää myös oikeudenkäynnissä avustamiseen liittyvät kysymykset. Komiteahan päätyi esittämään muun muassa esittelijäjärjestelmästä luopumista ylemmissä tuomioistuimissa. Tämä tietenkin vaikuttaisi siihen, mitkä tehtävät jäisivät esittelijöiltä asianosaisten avustajien tehtäväksi. Ilman päteviä, työnsä osaavia avustajia ei tällainen muutos tietenkään olisi mahdollinen.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea esitti mietinnössään vuonna 2003, että oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi entisestään tiukentaa. Muiden ohessa korkeimman oikeuden presidentti Leif Sevón toivoi komitealta ehdotusta sen vuoksi, että kelvottomaksi osoittautunut asianajaja saattoi Suomessa jatkaa ammatinharjoittamista lakiasiantoimistosta käsin. Komiteanmietinnössä tavoitteeksi tulikin, että toisen asiaa voi tuomioistuimessa ajaa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies, *jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitovelimen valvonnan alaista*. Tämän tuli koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.<sup>30</sup>

Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tuli komitean mielestä säätää luvanvaraiseksi. Kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet tulisi saattaa samankaltaisten am-

<sup>29</sup> KM 2003:3, 15.

<sup>30</sup> KM 2003:3, 266—267.

mattieettisten sääntöjen piiriin, ja tulisi luoda tähän liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä.

Lupa tulisi mietinnön mukaan voida myöntää vasta riittävän pitkän työkokemuksen ja erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen perusteella. Oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen lisäksi lupaan tulisi kytkeä velvollisuus osallistua säännöllisesti täydennyskoulutukseen ja velvollisuus hankkia vastuuvakuutus.

Toimiluvan 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.<sup>31</sup>

Loppumietinnössään komitea toteaa, että tuolloiset oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien laissa säädetyt kelpoisuusäännökset ja niiden valvontajärjestelmä sekä toisaalta Suomen Asianajajaliiton puitteissa tapahtuva kelpoisuussäännösten varmistamis- ja valvontajärjestelmä eivät ole kaikissa tapauksissa taanneet oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattitaitoa parhaalla mahdollisella tavalla. Oikeudenkäyntiasiamiesten ja avustajien tiedollinen ja taidollinen pätevyys sekä ammattieettiset valmiudet vaihtelivat huomattavasti, ja parantamisen varaa komitean mielestä olisi ollut.<sup>32</sup>

Komitea yksilöi näkemyksensä seuraavasti:

”Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien heikko taso on kuitenkin toisinaan vaikeuttanut tuomioistuinten työtä ja toisaalta ollut asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelma etenkin riita-asioiden oikeudenkäynneissä. Riita-asioiden haastehakemukset ovat usein olleet rönsyileviä ja sekavia, ja niissä ei aina ole esimerkiksi kyetty hahmottamaan jutun oikeudellista luonnetta ja tästä johtuen erottamaan oleellisia asioita epäoleellisista. Haastehakemukset ja niihin annetut vastaukset ovat olleet puolestaan pitkiä ja sekavia kertomuksia. Niiden laatimiseen on toisinaan käytetty liian paljon aikaa ja sitä myöten aiheutettu päämiehelle kustannuksia. Sekavien kirjelmien vuoksi koko oikeudenkäynti ja erityisesti sen valmistelu on puuroutunut. Sen selvittämiseksi, mistä asiassa on kysymys, on jouduttu pitämään pitkiä ja mahdollisesti useita valmistelustuntoja tai pyytämään kirjallisia lausumia osapuolilta. Nämä ongelmat ovat heijastuneet tuomioihin saakka ja ovat voineet aiheuttaa turhia muutoksenhakuja. Tämä kaikki on ollut omiaan lisäämään myös asianosaisten kustannuksia oikeudenkäynnissä. — — Ongelmat osoittavat osaltaan sen, että kaikki asianajajat eivät ole

<sup>31</sup> KM 2003:3, 270.

<sup>32</sup> KM 2003:3, 250—251.

omaksuneet uudistetun riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn keskeisiäkään periaatteita ja arvoja.

Samana tyyppisiä ongelmia saattaa heikosta prosessaamisesta johtuen tulla esille myös muiden prosessilajien kuin riita-asioiden kohdalla. Muutoksenhakutuomioistuimissa on usein kiinnitetty huomiota valituskirjelmien heikkoon tasoon. Toisinaan oikeudenkäynnissä on käynyt ilmi, että oikeudenkäyntiavustaja ei ole kertonut päämiehelteen, että asiaa ei selvästikään kannata ajaa oikeudenkäynnissä tai sovintoratkaisun mahdollisuus on jätetty selvittämättä.<sup>33</sup>

Komitean ehdotuksen perusteella käynnistyi säädösvalmistelu, jossa Suomen Asianajajaliitolla oli merkittävä rooli. Suomen Asianajajaliitto julkaisi vuonna 2007 työryhmämietinnön<sup>34</sup>, jossa arvioitiin mahdollisia etenemistapoja tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean työn pohjalta. Vaihtoehtoina esitettiin asianajajamonopoli tai lupajärjestelmä, jossa lupaehtojen valvonta olisi Suomen Asianajajaliiton vastuulla.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän valmistelemaan oikeudenkäyntiavustajia koskevan sääntelyn uudistamista.<sup>35</sup> Toimeksiannossa tarjottiin kaksi vaihtoehtoa valvonnan toteuttamiseksi: asianajajamonopoli ja erillisen valvontajärjestelmän perustaminen muille kuin asianajajille.

Työryhmä pohti mietinnössään ensin asianajajamonopolia, eli sitä, että kaikkien oikeudenkäyntiavustamista ammatikseen harjoittavien tulisi liittyä Suomen Asianajajaliiton jäseniksi. Työryhmä totesi tästä vaihtoehdosta seuraavaa<sup>36</sup>:

”Asianajajamonopoli olisi tehokas ja selväpiirteinen tapa toteuttaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvonta. Kaikki asiamiehet ja avustajat olisivat yhtäläisesti velvollisia noudattamaan hyvää asianajajatapaa, ja he olisivat Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisia. Asianajajaliitosta erottaminen merkitsisi samalla asiamiehen ja avustajan tehtävien päättymistä. Asianajajan kelpoisuusehdot täytyisi kuitenkin tällöin muuttaa, koska myös esimerkiksi yritysten ja yhteisöjen palveluksessa olevien lakimiesten täytyisi päästä asianajajiksi voidakseen ajaa asioita tuomioistuimissa. Tästä seuraisi asianajajakunnan rakenteen muuttuminen.

Työryhmä toteaa kuitenkin, että asianajajamonopolin omaksuminen olisi suomalaisessa oikeudenkäyntiperinteessä suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos. Asian-

---

<sup>33</sup> KM 2003:3, 264.

<sup>34</sup> Asianajotoiminnan sääntelyn vaihtoehtot, Suomen Asianajajaliiton julkaisu 1/2007

<sup>35</sup> Oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn tarkistaminen, hankenumero OM022:00/2008.

<sup>36</sup> KM 2009:17, 82.

ajajamonopoli merkitsisi oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviä hoitaville henkilöille pakollista jäsenyyttä Asianajajaliitossa. Tätä olisi huolellisesti arvioitava perustuslain 13 §:ssä turvatun negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta. Työryhmän asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että muut lakimiehet eivät usein olisi halukkaita liittymään Asianajajaliittoon. Elinkeinovapauden näkökulmasta asianajajamonopoli merkitsisi oikeudenkäynteihin keskittyvän elinkeinotoiminnan päättymistä muuten kuin asianajajana.

Asianajajamonopolin myötä oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan yksityisten palvelujen tarjonta rajoittuisi yhteen vaihtoehtoon. Tämä pienentäisi asianosaisten valinnanvapautta ja voisi vähentää kilpailua.

Kaikkiaan työryhmä katsoo, että asianajajamonopolin ehdottaminen olisi liian pitkälle menevää ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista. Edellä mainitut tavoitteet voidaan toteuttaa myös lievemmin keinoin. Muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille tulee luoda uusi järjestelmä.<sup>37</sup>

Käynnistynyt uudistustyö ei siis perustunut asianajajamonopoliin, vaan siihen, että oikeudenkäynnissä avustamisesta tehdään luvanvarainen elinkeino. Avustajantointa saisivat harjoittaa asianajajien lisäksi vain ne päteviksi arvioidut lakimiehet, jotka ovat saaneet toimiluvan kyseisiin tehtäviin. Luvan saaneet avustajat olisivat toiminnassaan valvonnan alaisia.

Myöskään Suomen Asianajajaliitto ei lähtenyt tavoittelemaan asianajajamonopolia. Sen sijaan liiton tavoitteena oli, että vaativimmat oikeudellisen avustamisen tehtävät ja avustaminen yhteiskunnan varoin tulisi varata vain asianajajille<sup>37</sup>.

Mietinnöstä lausunnon antaneet tahot kannattivat yleisesti ottaen lähes yksimielisesti työryhmämietinnössä mainittua tavoitetta oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantamisesta oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutasoa nostamalla. Enemmistö lausunnonantajista oli myös suhtautunut myönteisesti muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia kuin asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskevan lupa- ja valvontajärjestelmän luomiseen.<sup>38</sup>

Suomen Lakimiesliitto ry piti ehdotuksen päätavoitteeksi mainittua oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutason parantamista kannatettavana. Lakimiesliitto kuitenkin korosti, että kuten työryhmämietinnössäkin on todettu, oikeudenkäyn-

---

<sup>37</sup> Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja Kari Lautjärvi liiton toimintakertomuksessa vuodelta 2004.

<sup>38</sup> Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Lausunnotiivistelmä, OM Mietintöjä ja lausuntoja 55/2010, 10.

tiasiamiesten ja -avustajien toiminnan laadussa ei yleisesti ole ollut ongelmia, joten mihinkään laajaan, yleiseen ongelmaan ehdotettu sääntely ei tuo ratkaisua. Suomen tuomariliitto ry:n mukaan ehdotettu uudistus oli tärkeää vähimmäisaskel oikeudenkäyntiavustajatoiminnan kehittämiseksi. Suomen Yrittäjät ry ilmoitti, ettei se kannata työryhmän ehdotusta siitä, että muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille luotaisiin uusi lupajärjestelmä. Lähes kaikki tuomioistuimet ja Suomen Asianajajaliitto kannattivat ehdotusta.<sup>39</sup>

Hallitus antoi joulukuussa 2010 esityksen laiksi luvansaaneista oikeudenkäyntiavustajista (HE 318/2010 vp). Esityksen mukaan uudistuksen päätaivoitteena on oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutasoa nostamalla.

Eduskunnan lakivaliokunta piti oikeudenkäyntiasiamieheltä vaadittavia kelpoisuusehtoja asianmukaisina ja perusteltuina (LaVM 40/2010 vp). Esityksen tarkoituksena oli nimenomaan nostaa oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa ja siten parantaa asianosaisten oikeusturvaa ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytyksiä. Enempi kelpoisuusehtojen tiukentaminen saattaisi valiokunnan käsityksen mukaan vaikeuttaa alalle pääsyä.

Valvonnan osalta valiokunta edellytti, että valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä Suomen Asianajajaliitosta vahvistetaan. Esitystä muutettiin siten, että oikeudenkäyntiasiamiestä koskevaa valvonta-asiaa käsiteltäessä puheenjohtajana valvontalautakunnan jaostossa toimii aina muu kuin asianajajakuntaan kuuluva jäsen. Perussuomalaisten edustaja jätti mietintöön vastalauseen katsoen, ettei luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa voida antaa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontayksikön ja valvontalautakunnan tehtäväksi.

## 4 NYKYTILA

Laki luvansaaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) hyväksyttiin helmikuussa 2011 ja tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Kelpoisuusvaatimuksiin liittyy kuitenkin vuoden siirtymäkausi. Laki siirsi asianajajatoiminnan yleisissä tuomioistuimissa luvanvaraisten ja valvottujen elinkeinojen

---

<sup>39</sup> Mainittu teos, 19—21



piiriin<sup>40</sup>. Uudistus ei ole kovin radikaali, koska esimerkiksi perintätoiminta ja kiinteistönvälitys ovat jo vuosikymmeniä olleet luvanvaraisia ja/tai viranomaisten valvomia elinkeinoja. Lain voimaan tultua oikeudenkäyntiavustajaksi ei enää kelpaa kuka tahansa lakimies, vaan hänen tulee etukäteen hankkia joko toimilupa<sup>41</sup> tai liittyä Suomen Asianajajaliiton jäseneksi<sup>42</sup>.

Radikaalimpi muutos oli se, että uudistuksen myötä *ylimääräinen muutoksenhaku korkeimmassa oikeudessa* edellyttää kelpoisuusvaatimukset täyttävän oikeudenkäyntiavustajan käyttämistä. Hakijalla on oltava asiamiehenään asianajaja, yleinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.<sup>43</sup>

Oikeudenkäyntiavustajan toimiluvan voi saada lakimiestutkinnon suorittanut henkilö, jos hänellä on vuoden työkokemus tai jos hän on suorittanut Suomen Asianajajaliiton järjestämän asianajajatutkinnon<sup>44</sup>. Luvan saamisen edellytyksenä on muun muassa hakijan rehellisyys. Lain 2 §:n mukaan rehellinen ei ole henkilö, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, joka osoittaa henkilön olevan sopimaton toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana.

<sup>40</sup> Yleisten tuomioistuinten lisäksi toimilupaa edellytetään lastensuojeluasioissa hallinto- tuomioistuimissa. Lisäksi luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee noudattaa hyvää asianajotapaa määräyksen varaisissa tehtävissä, siis esimerkiksi pesäselvittäjänä ja -jakajana.

<sup>41</sup> Luvan hakemiseen liittyy 350 suuruinen hakemusmaksu ja luvan saamiseen velvollisuus vuotuisen 350 euron suuruisen valvontamaksun maksamiseen. Näin ollen aivan yksittäistä toimeksiantoa varten ei toimilupaa kannata hankkia.

<sup>42</sup> Asianajajat eivät siis edelleenkään tarvitse toimilupaa. Asianajajaliiton jäsenyyksivaatimukset ovat huomattavasti tiukemmat kuin pelkän toimiluvan. Asianajajalla tulee olla ennen jäsenyyttä vähintään neljän vuoden työkokemus lakimiestehtävissä ja häneltä vaaditaan aina lisäksi asianajajatutkinto.

<sup>43</sup> Asiamiespakko ei koske viranomaisia.

<sup>44</sup> Asianajajatutkinnon voi suorittaa jo oikeusnotaarina, joten oikeustieteen maisteriksi valmistuva saattaa asianajajatutkinnon opiskeluaikana suorittuaan aloittaa asianajotoiminnan heti valmistumisensa jälkeen. Asianajajatutkinto muodostuu kahdesta koulutuspäivästä, tehtävistä ja tentistä. Tutkinnosta peritään maksu, joka vuonna 2013 on kirjallisen kokeen osalta 150 euroa ja kaksipäiväisen koulutustilaisuuden osalta 675 euroa päivältä, kaiken kaikkiaan siis 1 500 euroa. Keväällä 2013 pian lain voimaantultua huomattava osa kokeilaista reputti tutkinnon joltain osin.

Lain mukaan luvan saaneiden oikeusavustajien tulee noudattaa lain 8 §:ssä määritettyä hyvää asianajotapaa. 19-kohtainen luettelo velvollisuuksista ei ole tyhjentävä: hyvän asianajotavan sisältö on osin jätetty sen valvontaelinten käytännön varaan. Yksi velvollisuuksista on jatkokoulutautumisvelvollisuus. Asianajajien osalta on vaadittu vähintään 18 tunnin vuosittaista osallistumista jatkokoulutukseen. Nähtäväksi jää miten tätä velvollisuutta valvotaan luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta. Lisäksi pykälässä edellytetään, että ammattimaisesti asianajoa harjoittavalla tulee olla vastuuvakuutus.

Myös luvan saaneiden avustajien valvonnasta vastaa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta. Lautakunta ja valvontayksikkö on pyritty hallinnollisesti erottamaan Suomen Asianajajaliiton toiminnasta. Niillä on oma henkilökuntansa. Jäseniin kuuluu asianajajien lisäksi luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ja alan ulkopuolisia jäseniä tuomioistuimista ja yliopistolta.

Luvansaaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa valvotaan vain kanteluiden kautta. Toimistotarkastukset ja oma-aloitteinen valvonta kohdistuvat vain Suomen Asianajajaliiton jäseniin, ja niistä vastaa liiton hallitus.

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja voi menettää toimilupansa tai häneen voidaan kohdistaa kurinpidollisina keinoina seuraamusmaksun (500—15 000 euroa) määrääminen, varoitus tai huomautus. Kurinpidollisesta ratkaisusta voi valittaa Helsingin hovioikeuteen. Toimiluvan menettänyt lakimies tai liitosta erotettu asianajaja ei voi kolmeen vuoteen saada toimilupaa oikeudenkäyntiavustajan tehtäviin. Tämä on se merkittävä muutos, jota uudistuksella tavoiteltiin. Pahasti töppäillyt asianajaja ei voi enää erottamisen jälkeen perustaa lakiasiantoimistoa ja jatkaa toimintaansa entiseen malliin.<sup>45</sup>

Asianajajien osalta uudistuksen ainoaksi vaikutukseksi jää se, että heihin kohdistuva valvonta on nyt aiempaa riippumattomampaa Suomen

---

<sup>45</sup> Uudistuksen ensimmäiset tulokset ovat jo nähtävissä: Helsingin hovioikeus tuomitsi 7.3.2013 asianajajan kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen rahanpesusta. Hän ei enää ole Suomen Asianajajaliiton jäsen. Hän voi harjoittaa asianajoa yleisissä tuomioistuimissa siirtymäsäännösten nojalla vuoden 2013 loppuun asti, mutta sen jälkeen hän tarvitsee toimiluvan, jota hän ei voi saada viiteen vuoteen, mikäli rahanpesu katsotaan epärehellisyyttä osoittavaksi rikokseksi, jollainen se lähtökohtaisesti varmastikin on.

Asianajajaliitosta. Valvontalautakunta ja erillinen valvontayksikkö on laissa edellytetty pidettäväksi erillään liiton toiminnasta.<sup>46</sup>

## 5 ARVIOINTIA

Lainoppineiden asianajajien vähäinen lukumäärä on siis ollut keskeinen syy siihen, ettei oikeudenkäynneissä avustamista ole voitu antaa yksinomaan tämän ammattikunnan tehtäväksi. Vähälukuiset asianajajat olivat aikanaan lisäksi keskittyneet suuriin kaupunkiin ja edustivat muita kansanryhmiä arveluttavaa porvarissäätä. Suomesta lienee menneinä aikoina puuttunut myös sellaista varallisuutta, jonka turvin lainoppineen asianajajan palveluita olisi voinut ja kannattanut käyttää.

Voidaan toisaalta todeta, että asianajajia on Suomessa ollut vähän juuri sen takia, ettei heille täällä, toisin kuin muissa Euroopan maissa, ole annettu yksinoikeutta ajaa asioita edes ylioikeuksissa. Työtilaisuuksien lisääntyminen olisi laajentanut ammattikuntaa ja luonut hintatasoa kohtuullistavaa kilpailua. Samalla asianajajakunta olisi saattanut taustaltaan monipuolistua. Onko loppujen lopuksi missään kehitykseltään nopeammassa maassa ammattitaitoista asianajajakuntaa saatu aikaiseksi ilman edellä puheena olleita yksinoikeuksia?<sup>47</sup> Se on kuitenkin selvä, että Suomessa harva asutus, maan laajuus ja heikot kulkuyhteydet ovat olleet suurempi este kuin useassa muussa Euroopan maassa säätää asianajo tuomioistuimissa lainoppineiden asianajajien yksinoikeudeksi.

Yksi syy sille, ettei asianajoa ole Suomessa haluttu tässä selostettua tehokkaammin ja nopeammin kehittää, voi olla se, että maamme syyttäjälaitos on ollut lähes yhtä heikosti organisoitu kuin asianajajalaitos. On ehkä nähty, ettei asianajoa voida kehittää ennen kuin syyttäjien työolosuhteet ja ammattitaito ovat kunnossa. Maaseudulla nimismiehet hoitivat syyttäjän-tehtäviä sivutoimisesti pitkälle 1900-luvun lopulle. Kaupungeissa kau-

---

<sup>46</sup> Asianajajalain 6 a §:n mukaan valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin valvonta-asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

<sup>47</sup> Heikki Pihlajamäki toteaa osuvasti: ”Vapaudestaan huolimatta tai oikeastaan juuri sen tähden suomalainen asianajajakunta oli [1950-luvulla] eurooppalaisiin asianajajaprofessioihin verrattuna heikko.” Pihlajamäki 2009, 212.

punginviskaalit olivat hajanainen joukko, jolla ei ollut minkäänlaista urakehitystä. Heillä ei edes ollut omia työtiloja, vaan työ piti tehdä raastuvanoikeudessa ja kotona<sup>48</sup>. Koulutus uran aikana oli lähes olematonta 1980-luvulle asti. Kaikki syyttäjät eivät edes olleet suorittaneet lakimiestutkintoa. Kun syyttäjien asiat saatiin kuntoon kihlakuntauudistuksella ja valtakunnansyyttäjänviraston perustamisen myötä vuonna 1997, oli edellytykset sille, että rikosjutuissa puolustuksen hoitavien oikeudenkäyntiavustajien asiat laitetaan kuntoon. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin määrittelystä tuttu *equality of arms* -periaate siis edellytti, että puolustuksesta vastaavien lakimiesten asiat ovat yhtä pahasti rempallaan kuin syyttäjien asiat. Vuonna 1997 perustetun valtakunnansyyttäjänviraston saavutuksia voi pitää ennenkokemattomana menestyksenä Suomen hallintohistoriassa.<sup>49</sup> Tämän jälkeen asianajo-oloja kehitettäessä ei enää ole pelkona syyttäjien ammattitaidon tason ylittyminen. Tällainen ”vaara” oli ilmeinen vielä 1980-luvulla.

Toteutumatta jääneen asianajajamonopolin ja sen tuloksena osin heikotasoiseksi jääneen asianajon merkitys oikeusturvalle Suomessa jää arvailujen ja mahdollisesti tulevien tutkimusten varaan. Monessa yhteydessä — vuosina 1897, 1958, 1971 ja 2003 — on edellä kuvatulla tavalla todettu kelvottomien, ammattitaidottomien ja moraaliltaan kyseenalaisten avustajien aiheuttama haitta oikeudenhoidolle ja vahingollisuus päämiehelle. Monen uudistuksen yhteydessä on tästä huolimatta vedottu suomalaiseseen perinteeseen<sup>50</sup>, jossa ammattitaitoisilla asianajajilla ei ole ollut merkittävää sijaa. Tuo aktiivisesti yllä pidetty perinne — joka on syntynyt olosuhteiden pakosta — näyttää monelta osin olleen suuri uhka oikeusturvalle ihmisten saatua kelvotonta oikeusapua.

Silmiinpistävää on kuitenkin se, ettei lopulta vuonna 2009 toimialan luvanvaraistamista esittänyt oikeusministeriön työryhmä lainkaan maininnut tätä kritiikkiä ehdotuksensa tueksi. Työryhmän mietinnössä ei toisteta vuosikymmenestä toiseen esillä olleita huolia kelvottomien avustajien

---

<sup>48</sup> Helsingissä kaupunginviskaalit saivat omat työhuoneet vasta vuonna 1983 Pasilan oikeustalon käyttöönoton myötä.

<sup>49</sup> Ks. tästä teemasta tarkemmin Fredman 2008.

<sup>50</sup> Ks. esim. LaVM 17/1997 ja KM 2009:17, 77: ”On selvää, että suomalaista järjestelmää täytyy kehittää suomalaisista lähtökohdista ja perinteisistä käsin”.

huonosta työn laadusta ja alhaisesta moraalista.<sup>51</sup> Myös moni lausunnonantaja kiisti sen, että toimilupajärjestelmälle ja valvonnalle olisi alan toimijoiden kehnouteen perustuvaa tarvetta.

Usein tulee mieleen vertaus lääkärintoimeen. Mikä olisi Suomessa kansanterveyden tila, jos sata vuotta sitten olisi päätetty pitää sairaanhoitopalvelut täydellisen elinkeinovapauden piirissä? Miten olisi lääketiede ja lääkäreiden lukumäärä kehittyneet ilman lääkäreiden yksinoikeutta työhönsä ja ilman alan valvontaa?

## Lähteet

- Asianajotoiminnan sääntelyn vaihtoehdot, Suomen Asianajajaliiton julkaisu 1/2007.
- Fredman, Markku, 2008. Syyttäjistä — ja vähän muustakin — asianajajan näkökulmasta. Teoksessa Ohisalo, Jussi & Tolvanen, Matti (toim.). *Consilio Manuque*, Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 22, s. 5—14. HE 3/1958 vp. Hallituksen esitys laiksi asianajajista.
- HE 132/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 318/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- KM 1901:8. Ns. Wreden komitea.
- KM 1971:B 112. Oikeuslaitostoimikunnan mietintö.
- KM 1999:7. Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietintö.
- KM 2003:3. Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintö.
- KM 2009:17. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta.
- LaVM 17/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- LaVM 40/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Letto-Vanamo, Pia, 1983. Miksi Suomessa ei ole asianajamonopolia? *Oikeus* 3/1983, s. 25—35 (Julkaistu myös vuonna 1985 teoksessa *Asianajajaoikeutta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 199*.)
- Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. *Lausunnotiivistelmä, OM Mietintöjä ja lausuntoja* 55/2010.
- Pihlajamäki, Heikki, 2009. *Kansan ja esivallan välissä. Suomalaisen asianajajakunnan historia*.
- Ylöstalo, Matti, 1984. 25 vuotta asianajajalain säätämisestä, *Defensor Legis* 11—12/1984 (vol. 63), s. 517—526. (Julkaistu myös teoksessa *Asianajajaoikeutta. (1985.) Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 199*.)

<sup>51</sup> Työryhmä perusteli kelpoisuusvaatimusten kiristämistä asioiden monimutkaistumisella ja laajentumisella sekä vaativalla suullisella prosessilla ja oikeustieteen maisterin tutkinnon sisältämien oppiaineiden entistä suuremmalla valinnaisuudella.