



Luonnos 24.6.2016

HE XXX/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011, jäljempänä *oikeudenkäyntiavustajalaki*) 2 §:n 1 momentin 1 kohtaa, jossa säädetään luvan myöntämisestä toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana. Kohtaa muutettaisiin niin, että asianajajatutkinnon lisäksi riittävä perehtyneisyys oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin voitaisiin osoittaa yliopistossa tehdyllä opintosuorituksella. Esitetyn muutoksen tavoitteena on edistää avustajalupalain tarkoituksen toteuttamista kehittämällä oikeustieteen maisterin tutkinnon antamia käytännön valmiuksia toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana. Esityksellä pyritään myös parantamaan nuorten lakimiesten mahdollisuuksia työllistyä suoraan yliopiston antamalla valmiuksilla tilanteessa, jossa nuorten juristien työllistyminen on oikeudenkäyntiavustajalain voimaan tulon jälkeen ja mahdollisesti osaksi sen seurauksena muodostunut aikaisempaa haastavammaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

Oikeudenkäyntiavustajalaki tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 318/2010 vp) lain päätavoitteena mainitaan oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa nostamalla. Esityksen mukaan tämä tavoite toteutetaan siten, että kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet saatetaan ammattieettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin perustamalla muille oikeudenkäyntiasiamiehille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille uusi lupajärjestelmä.

Lain 2 §:ssä säädetään oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan luvan myöntämisen ehdoista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yhtenä ehtona luvan saamiselle on, että henkilö on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään. Perehtyneisyys voidaan pykälän 2 momentin mukaan osoittaa eri tavoin. Tällaisia tapoja ovat asianajajatutkinnon suorittaminen, tuomioistuinharjoittelun suorittaminen, vähintään vuoden kestänyt syyttäjän tehtävässä toimiminen tai toiminta tutkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimeen.

Oikeudenkäyntiavustajalain yhteydessä mahdollistettiin asianajajatutkinnon suorittaminen opiskelun aikana, oikeusnotaariksi valmistumisen jälkeen. Tietyt vain joitain kymmeniä oikeusnotaareja on 1.1.2013 jälkeen suorittanut asianajajatutkinnon ennen oikeustieteen maisteriksi valmistumistaan. Määrän pienuuteen lienevät johtaneet monet seikat, kuten asianajajatutkinnon hinta, sen suorittamisen ajoittuminen pitkälle aikajaksolle ja suorittamisen keskittyminen pääkaupunkiseudulle.

Seuranta tai tutkimustuloksia siitä, onko oikeudenkäyntiavustajalailalla saavutettu sille asetettu edellä mainittu päätavoite, ei ole julkaistu. Voidaan kuitenkin osoittaa, että lain voimaan tulon jälkeen lakimiesten kokonaistyöttömyydessä ja nuorten lakimiesten työllistymisessä on tapahtunut huolestuttavaa kehitystä. Tästä kertovat useat seikat.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan työttömien lakimiesten määrä on joulukuun 2012 ja joulukuun 2015 välisenä ajanjaksona noussut 41 prosenttia 342 hengestä 482 henkeen. Koko 2000-luvun aikana työttömien juristien määrä oli korkeimmillaan heinäkuussa 2015, jolloin työttömiä juristeja oli 551. Määrä oli noussut edellisen 34 kuukauden aikana syyskuusta 2012 lukien 84 prosenttia.



Opetushallinnon tietopalvelu Vipusen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan oikeustieteen maisteriksi vuonna 2012 valmistuneista yrittäjiä oli yksi vuosi valmistumisensa jälkeen 5,8 prosenttia, kun 2013 valmistuneiden osalta vastaava luku on vain 2,6 prosenttia. Vuonna 2013 valmistuneiden oikeustieteen maistereiden tilanne työmarkkinoilla yksi vuosi valmistumisensa jälkeen on huomattavasti heikompi kuin vuonna 2012 valmistuneilla (lähde: opetushallinnon tietopalvelu Vipunen, työ- ja elinkeinoministeriö):

Valmistumisvuosi	Työllinen	Päätoiminen opiskelija, koululainen	Työtön	Muut	Tuntematon
2012	93,9 %	0,6 %	2,4 %	1,8 %	1,2 %
2013	90,8 %	1,7 %	4,0 %	3,5 %	0,0 %

Työttömien osuus edeltävän 12 kuukauden aikana valmistuneista oikeustieteen maistereista oli vuoden 2012 viimeisellä neljänneksellä 4,9 prosenttia, vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä 8,7 prosenttia, vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä 10,2 prosenttia ja vuoden 2015 viimeisellä neljänneksellä 9,0 prosenttia.

Lisäksi Suomen Lakimiesliitto on selvittänyt 2000-luvun alusta lähtien säännöllisin väliajoin toteutetuilla kyselytutkimuksilla vastavalmistuneiden oikeustieteen maisterien sijoittumista työelämään. Kyselytutkimusten mukaan vuonna 2012 valmistuneista oikeustieteen maistereista valmistumisen jälkeistä työttömyyttä oli kokenut 26 prosenttia vastaajista, vuonna 2013 valmistuneista 37 prosenttia ja vuonna 2014 valmistuneista 36 prosenttia vastaajista.

Oikeudenkäyntiavustajalain voimaan tultua vastavalmistuneiden sijoittumistutkimuksessa on kysytty vuonna 2013 ja 2014 oikeustieteen maisteriksi valmistuneilta avustajalupajärjestelmän vaikutuksista heidän työllistymiseensä. Vuonna 2013 valmistuneista 40 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että järjestelmä oli vaikeuttanut heidän työllistymistään. Vuonna 2014 valmistuneista tätä mieltä oli 44 prosenttia vastaajista.

Edellä mainittuihin juristien työllisyyden kehityskuluihin on varmasti monia muitakin syitä kuin oikeudenkäyntiavustajalain voimaantulo. Työllistymisen heikentymisen alkamisen ajoittumisajankohta ja kyselytutkimusten tulokset antavat kuitenkin perustellun aiheen olettaa, että lupajärjestelmän käyttöönotto on heikentänyt etenkin nuorten lakimiesten työllisyystilannetta viime vuosien aikana.

Tämän esityksen yhtenä tarkoituksena on korjata edellä mainittua ongelmaa ja kääntää nuorten lakimiesten työllistyminen suotuisampaan suuntaan.

Nykyisellään Helsingin, Turun, Lapin ja Itä-Suomen yliopistojen antamaan oikeustieteen maisterin koulutukseen voi opiskelija sisällyttää erilaisia käytännönläheisiäkin prosessioikeuden kursseja, mutta valtakunnallista, sisälöltään yhtenäistä ja laajuudeltaan kokonaisvaltaista käytännön oikeudenkäyntitaitojen koulutuskokonaisuutta ei oikeustieteen maisterin tutkintoon sisältyvänä tällä hetkellä tarjota. Toinen tämän esityksen keskeisistä tavoitteista onkin kehittää edellä mainittujen yliopistojen antamaa ylempään oikeustieteelliseen loppututkintoon johtavaa koulutusta niin, että se antaa valmistuvalle oikeustieteen maisterille aikaisempaa paremmat valmiudet toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana. Tavoitteena esityksellä on myös, että tuore oikeustieteen maisteri pystyisi lakimuutoksen myötä käyttämään hankkimiaan valmiuksia välittömästi valmistumisensa jälkeen ja näin hyödyttämään oikeusturvan tarvitsijoita ja parantamaan suomalaisen oikeuslaitoksen tuottavuutta.

Valmistuvien oikeustieteen maistereiden käytännön oikeudenkäyntitaitojen parantaminen ja asianajosta ammatillisesti kiinnostuneiden nuorten lakimiesten mahdollisimman nopea integroiminen asianajo- ja oikeudenkäyntityöhön toteuttaa myös oikeudenkäyntiavustajalain esitoissa (HE 318/2010 vp) mainittua päätavoitetta. Oikeudenkäyntitaitojen koulutusta kehittämällä ja yhtenäistämällä nostettaisiin oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa ja toteutettaisiin oikeudenkäyntiavustajalain tarkoitusta parantamalla oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvaa ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytyksiä. Esitys on omiaan myös yleisellä tasolla parantamaan kansalaisten oikeusturvaa. Mahdollisimman monelle asianajo- ja oikeudenkäyntityöhön suuntautuvalla maisterivaiheen opiskelijalle on syytä antaa riittävä oikeudenkäyntiosaaminen ennen yliopistosta valmistumista, koska näin taataan parhaalla mahdollisella tavalla näiden pätevien tekijöiden pitkän aikavälin työpanos suomalaiselle asianajolaitokselle.

2 Ehdotetut muutokset

Oikeudenkäyntiavustajalain 2 §:n 2 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että riittävä perehtyneisyys voitaisiin osoittaa asianajajatutkinnon lisäksi yliopistossa tehtävällä opintosuorituksella. Opintosuorituksen



tulee olla sen tasoinen, että oikeudenkäyntiavustajalain tarkoitusperiä ei vaaranneta. Riittävän laadukkaan opintosuorituksen takaamiseksi tässä esityksessä ehdotetaan, että oikeus opintosuorituksen antamiseen kuuluisi ainoastaan sellaisille yliopistoille, joilla on oikeus antaa oikeustieteen maisterin tutkintoja.

Opintosuorituksen sisältöä ja laajuutta ei voida jättää koulutusyksiköiden omaan harkintaan. Riittävän laajan, monipuolisen, käytännönläheisen ja laadukkaan opintosuorituksen varmistamiseksi ehdotetaan, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta hyväksyisi opintosuorituksen vaatimukset. Esityksen lautakunnalle opintosuorituksen sisältövaatimuksista, laajuudesta ja toteuttamistavasta tekisivät oikeustieteelliset koulutusyksiköt yhdessä. Lautakunnalla on parhaat valmiudet määrittellä taso, jota oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja -avustajilta tulee vaatia. Lautakunta myös määräisi, kuinka kauan vaatimukset ovat voimassa. Tarvittaessa lautakunta voisi muuttaa tutkintovaatimuksia jo ennen määräajan päättymistä esimerkiksi lainsäädäntömuutosten huomioon ottamiseksi.

Tarkoitus on, että opintosuoritus voisi olla jonkin verran suppeampi kuin asianajajatutkinto. Opintosuorituksen kurssivaatimukset voivat olla hieman rajatummalla kuin asianajajatutkinnossa, mutta käytännön harjoitukset olisivat keskeisessä asemassa. Opintosuoritus ei siten olisi normaali yliopistollinen kirjatentti, vaan opintosuoritukseen tulisi sisältyä harjoittelua oikeudenkäyntiä muistuttavissa tilanteissa. Kyseessä olisi niin sanottu ammatillinen erityiskurssi. Kurssin opettajilla tulisi olla etenkin harjoitusjaksossa vankka käytännön kokemus tuomioistuinmenettelystä riita- ja rikosasioissa samoin kuin sovittelusta. Eettisten vaatimusten opiskelun tulee olla saman laajuinen kuin asianajajatutkinnossa.

Tarkoituksenmukaista saattaisi olla, että oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuuden tuottava opintosuoritus korvaisi osan asianajajatutkinnon vaatimuksista. Puheena olevan opintosuorituksen tehneet voisivat tällöin suorittaa asianajajatutkinnon täydentävällä suorituksella ilman, että heiltä vaadittaisiin koko asianajajatutkinnon suorittamista. Tämä asia jäisi asianajajatutkinnosta vastaavan Suomen Asianajajaliiton päätettäväksi. Hallituksen esitystä varten Suomen neljä koulutusyksikköä, joilla on oikeus antaa oikeustieteen maisterin tutkintoja - Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos - ovat ilmaisseet halukkuutensa järjestää osana maisterivaiheen opintoja puheena olevan opintojakson ammatillisena kurssina, joka antaa riittävät valmiudet oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtäviin. Koulutusyksiköt voivat tarvittaessa toimia yhteistoiminnassa opintojakson tuottamiseksi.

3 Esityksen vaikutukset

Uudistus parantaisi oikeustieteen maisterin tutkinnon antamia käytännön oikeudenkäyntitoiminnan valmiuksia ja lieventäisi ainakin jossakin määrin vastavalmistuneiden lakimiesten työllistymisen esteitä. Ongelmaksi saattaa tosin muodostua se, ettei oikeustieteellisillä koulutusyksiköilläkään ole välttämättä voimavaroja antaa kovin suurelle opiskelijamäärälle puheena olevaa koulutusta ja koulutusyksiköt joutuvat suorittamaan karsintaa muun muassa opintomenestyksen ja opintopisteiden määrän perusteella. On kuitenkin perusteltua toteuttaa ehdotettu lainmuutos ja seurata, missä määrin uudistuksella pystytään edistämään oikeudenkäyntiavustajalain tarkoitusperiä ja vaikuttamaan positiivisesti nuorten lakimiesten työllistymismahdollisuuksiin.

Koulutusyksiköiden antaman arvion mukaan niiden toteuttaman opintosuorituksen voisi koko maassa suorittaa vuosittain noin sata henkilöä. Heistä pääosa olisi maisterivaiheen oikeustieteen opiskelijoita, osa voisi olla täydennyskoulutukseen osallistuvia, jo valmistuneita lakimiehiä. Näin ollen voidaan arvioida, että uudistus nopeuttaisi vuodella noin 80-90 vastavalmistuneen lakimiehen työllistymistä vuosittain. Lisäksi joitakin kymmeniä jo ammatissa olevia lakimiehiä saisi täydennyskoulutuksen, joka parantaisi heidän osaamistaan ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Esityksestä ei koidu kustannuksia valtiontaloudelle. Tarkoitus on, että koulutusyksiköt toteuttavat opintosuorituksen osana oikeustieteen maisterin tutkintoa niin sanottuna valinnaisena kurssina. Koulutusyksiköt voivat korvata osan kustannuksista tarjoamalla opintosuoritusta maksullisena täydennyskoulutuksena jo valmistuneille lakimiehille. Maksujen tulee kuitenkin pysyä kohtuullisina.

4 Asian valmistelu

Aloitteen uudistuksen toteuttamiseen on tehnyt Suomen Lakimiesliitto. Esityksen pohjana oleva ehdotus on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Ehdotus on ollut lausuntokierroksella. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (Oikeusministeriö, , XXX). Saadun lausuntopalautteen mukaan - - -



5 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista

2 §. Luvan myöntämisen edellytykset. Pykälän 2 momentin 1 kohtaan lisättäisiin yleisperusteluissa mainituista syistä mahdollisuus osoittaa perehtyneisyys oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin asianajajatutkinnon lisäksi muulla opintosuorituksella. Opintosuorituksen tulisi olla laadultaan ja toteuttamistavaltaan sellainen, että se antaa riittävät valmiudet oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin. Tämän varmistamiseksi oikeudenkäyntiavustajalautakunta päättäisi opintosuoritusta koskevista vaatimuksista. Esityksen kurssivaatimuksista tekisivät oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle yhdessä ne koulutusyksiköt, joilla on oikeus antaa oikeustieteen maisterin tutkintoja.

Tarkoitus on, että tutkinto olisi riittävän laaja ja samalla käytännönläheinen. Opintosuorituksessa tulee olla osio, jossa perusteellisesti paneudutaan oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:ssä säädettyihin oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan velvollisuuksiin.

Opintosuoritukseen johtavan koulutuksen tuottaisivat oikeustieteelliset koulutusyksiköt yhdessä tai erikseen. Opintosuoritukseen kuuluva kirjallisuus ja opintosuorituksen rakenne olisi sama kaikissa koulutusyksiköissä. Näin voidaan turvata opintosuorituksen yhdenmukaisuus suorituspaikasta riippumatta. Opintosuorituksen nimi olisi kaikissa koulutusyksiköissä "oikeudenkäyntiavustaja-kurssi". Kurssia ei arvosteltaisi, vaan sen suorittamistoimi joko hyväksyttäisiin tai hylättäisiin. Kurssin laajuus olisi kaikissa tiedekunnissa 10 opintopistettä, ja sen suorittamisesta tehtäisiin merkintä tutkintotodistukseen. Kurssin voisi suorittaa jokainen oikeustieteen maisterin tutkintoa opiskeleva henkilö, jolla on oikeusnotaarin tutkinto kokonaan suoritettuna. Koulutusyksiköt valitsisivat opiskelijat kurseille puolueettomien kriteerien mukaisesti ottaen huomioon muun muassa opintomenestyksen ja opintopisteiden määrän sekä suuntautuneisuuden, kuten notaari- tai maisteritutkielman aiheen ja arvostelun.

Lakiehdotukseen ei sisälly valvontajärjestelmää sen suhteen, toteuttavatko koulutusyksiköt asianmukaisella tavalla opintosuoritukseen johtavan koulutuksen. On lähdettävä siitä, että oikeustieteellisten koulutusyksiköiden antama opetus täyttää laatukriteerit. Joka tapauksessa samat koulutusyksiköt tuottavat muutoinkin sen perusopetuksen, jonka varassa oikeuslaitoksessa esimerkiksi tuomarikunta toimii. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi kuitenkin pyytää oikeustieteellisiltä koulutusyksiköiltä vuosittain raportin niiden järjestämästä puheena olevasta opetuksesta.

LAKIEHDOTUS

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 2 §:n 2 momentin 1 kohta seuraavasti:

2 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on:

1) suorittanut asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun asianajajatutkinnon *tai* 3 §:ssä tarkoitetun lautakunnan hyväksymän yliopistossa tehtävän opintosuorituksen, joka antaa riittävät valmiudet oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017.

LIITE RINNAKKAISTEKSTIT