



8.5.2018

Diaarinumero
H 176/18

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 23.3.2018

LUVAN SAANEITA OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIA KOSKEVAN LAIN MUUTOSTARPEET

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa arviomuistiosta, joka koskee luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeita.

Lausuntopyynnön yhteydessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle on toimitettu muun ohella valtioneuvoston oikeuskanslerin aloite ja sen myöhempi täydennys kysymyksessä olevan lain muuttamiseksi, samoin kuin oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kirjelmät lain muutostarpeista. Oikeuskanslerin aloitteessa ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kirjelmässä on tuotu esiin useita nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä puutteita ja epäkohtia.

Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan erityisesti kysymyksiin, jotka se on itse todennut käytännössä ongelmallisiksi. Korkein hallinto-oikeus on viime vuosina tehnyt asianajajaliiton valvontalautakunnalle useita valvontailmoituksia, joista suurin osa on koskenut lupalakimiesten menettelyä. Valvontailmoitusten perusteena olevilla menettelyillä on ollut välitön vaikutus asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi vuoden 2017 alusta alkaen laskettuna useilla kymmenillä päätöksillään palauttanut turvapaikanhakijoille menetetyt määräajan valituksen tekemiseen hallinto-oikeuteen tilanteessa, jossa valitus oli myöhästynyt lupalakimiehen menettelystä johdosta (ks. esimerkiksi vuosikirjaratkaisut KHO 2016:205 ja KHO 2016:206).

Lausunnon edellä todetusta rajauksesta huolimatta korkein hallinto-oikeus toteaa yleisellä tasolla, että oikeuskanslerin aloitteessa ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kirjelmässä on tuotu esille useita muitakin puutteita ja epäkohtia, joiden korjaamista on pidettävä kannatettavana.

1 Lupalakimiesten valvonnan laajuus

Lupalakimiesten ja asianajajien valvonnan kattavuus eroaa nykyisin siltä osin, että lupalakimiesten osalta valvonta ei kohdistu kaikkeen ammattitoimintaan vaan ainoastaan oikeudenkäyntiasioihin ja eräisiin muihin tehtäviin. Arviomuistiosta ei ole pidetty perusteltuna oikeuskanslerin ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan näkemyksiä siitä, että valvonnan tulisi myös lupalakimiesten osalta kohdistua koko ammattitoimintaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lupalakimiesten ja asianajajien osalta valvonnan tulisi olla yhtä kattavaa ja kohdistua siten koko ammattitoimintaan. Nykyistä tilannetta, jossa lupalakimiehen menettelyyn ei ole mahdollista puuttua luvan peruuttami-

sella, kun ammattieettisten velvollisuuksien vastainen menettely kohdistuu muuhun kuin oikeudenkäyntiasiaan, ei voida pitää järjestelmän tarkoituksen kannalta tai muutoinkaan perusteltuna.

Lupalakimiesjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on ollut oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeushoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa nostamalla. Tämän tavoitteen toteutumisen kannalta on olennaista, että lupalakimiesten toiminnan asianmukaisuutta valvotaan kattavasti ja kokonaisvaltaisesti. Oikeudenkäyntiasiamieheksi soveltumattomuutta osoittava toiminta voi ilmetä myös muussa ammattitoiminnassa kuin oikeudenkäyntiasioiden hoitamisen yhteydessä.

Arviomuistiosta ilmenevin tavoin nykyinen järjestelmä aiheuttaa valvonnan kannalta tulkinanvaraisia tilanteita, kun lupalakimiesten valvonnassa joudutaan arvioimaan, mitkä toimenpiteet kuuluvat valvonnan piiriin ja mitkä eivät. Arviomuistiossa myös todetaan, että lupalakimiesten oikeusturvan kannalta seuraamusten soveltamisalan on oltava mahdollisimman selväpiirteinen ja ennustettava. Tästä huolimatta muistiossa päädytään puoltamaan nykyistä järjestelmää, joka ei tällainen ole.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että lupalakimiesten oikeusturvan ohella on otettava huomioon myös lupalakimiesten asiakkaiden oikeusturva. Asiakkaiden oikeusturvan kannalta on erittäin kyseenalaista, mikäli ammattieettisten velvollisuuksien vastaisesti toimivien lupalakimiesten toimintaan ei ole mahdollista tehokkaasti puuttua.

2 Valvonnan keinot

Lupalakimiesten ja asianajajien valvonnan keinot eroavat nykyisin siltä osin, että lupalakimiesten osalta lakiasiaintoihin ei ole mahdollista tehdä toimistotarkastuksia. Toiminnan järjestämisen perusteiden valvominen ei siten tule lupalakimiesten osalta samalla tavoin kysymykseen kuin asianajajien osalta.

Arviomuistiossa todetuina tavoin on sinänsä totta, että lupalakimiesten toimintaa ei ole lupajärjestelmällä organisoitu vastaavasti kuin asianajajien toimintaa eikä lupalakimiehiltä edellytetä vastaavanlaista ammatillista itsenäisyyttä. Pelkästään tällä perusteella ei kuitenkaan voida korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan torjua oikeuskanslerin ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan esille ottamien epäkohtien korjaamista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että useassa käytännön tilanteessa lupalakimiesten toimintaan liittyvät ongelmat ja puutteet ovat keskittyneet samassa lakiasiaintoihin työskenteleviin henkilöihin. Näissä tilanteissa on ollut vahvasti epäiltävissä, että lupalakimiesten toiminnassa tuomioistuimissa havaittujen puutteiden ja ongelmien keskeisenä taustasyynä ovat lakiasiaintoihin noudatetut epäasialliset toimintatavat. Tällaisten toimistojen toiminnan jatkumiseen on käytännössä nykytilanteessa erittäin vaikea puuttua. Korkeimman hallinto-oikeuden havaintojen mukaan tällaiset toimintatavat ovat koskeneet esimerkiksi tiettyjen lakiasiaintoihin harjoittamaa tulkkauslaskutusta oikeusapua saaneiden asiakkaiden kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa.

Lupalakimiesten valvontaa tulisi tehostaa mahdollistamalla toiminnan järjestämisen puitteiden tarkastaminen. Toiminnan puitteiden tarkastaminen ei ole ristiriidassa sen kanssa, että lupalakimiesten toimintaa ei ole organisoitu asianajajia vastaavasti.

3 Tietojenantovelvollisuus

Korkein hallinto-oikeus yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että lupalakimiehen kieltäytyminen antamasta valvonta- tai oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle tietoja asiastaan on omiaan vaarantamaan valvonnan tehokkuuden ja osaltaan osoittamaan lupalakimiehen ilmeistä sopimattomuutta tehtävään. Mikäli oikeuskäytännön perusteella lupalakimiehen passiivisuutta valvonta-asiassa ei voida ottaa luvan peruuttamisen edellytyksiä harkittaessa huomioon, sen sallimisesta tulisi säätää laissa. Lupalakimiesten luvan peruuttamisen edellytykset tulisi täten saattaa asiallisesti vastaamaan asianajajien luvan peruuttamisen edellytyksiä.

4 Valvonta-asian käsitteleminen

Korkein hallinto-oikeus pitää valvonta-asioissa tehtävän täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun viivästymistä merkittävänä puutteena. Molemmissa lautakunnissa käsiteltäväksi säädetty valvonta-asiat ovat lähtökohtaisesti juuri niitä asioita, joita koskevien päätösten tehokas täytäntöönpano olisi asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten toteutumisen kannalta tärkeintä. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan aloite kaksinkertaisesta lautakuntakäsittelystä luopumisesta on lähtökohtaisesti kannatettava.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan aloite ei perustu siihen luonnollisempaan pidettävään lähtökohtaan, että lautakunta itse käsittelee ja ratkaisisi kaikki lupalakimiehiä koskevat valvonta-asiat, vaan siihen, että kaikki lupalakimiehiä koskevat valvonta-asiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin valvontalautakunnassa, mahdollisesti siten, että oikeudenkäyntiavustajalautakunta antaisi osassa asioista valvontalautakunnalle lausunnon.

Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta hoitaa Suomen perustuslain 124 §:ssä säädettyä julkista hallintotehtävää. Vaikka asianajaja altistaakin itsensä automaattisesti lautakunnan valvonnan alaisuuteen liittoon kuulumalla, voidaan valvontalautakuntaa luonnehtia asianajajien osalta itsesääntelyelimeksi. Kun otetaan huomioon, ettei lupalakimiehillä ole organisatorista yhteyttä asianajajaliittoon, lupalakimiehiä koskevan valvonnan antamista merkittävimpienkin seuraamusten osalta tällaiselle viranomaista vain muistuttavalle elimelle on arvioitava Suomen perustuslain 124 §:n kannalta eri lähtökohdista kuin asianajajien osalta. Kun luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettua lakia koskeva hallituksen esitys HE 318/2010 vp ei ole ollut perustuslakivaliokunnan lausuttavana, korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan vastusta kysymyksen perusteellista selvittämistä asian mahdollisessa jatkovalmistelussa.

5 Luvan peruuttaminen

Luvan peruuttamisen edellytyksiä on arvioitava toisaalta lupalakimiesten oikeusturvaa ja toisaalta oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvaa punnitsemalla. Luvan peruuttamisen täytäntöönpano vasta lainvoimaisen ratkaisun perusteella antaa lupalakimiehille mahdollisuuden muutosta korkeimpaan oikeuteen asti hakemalla merkittävästi viivyttää luvan peruuttamista.

Arviomuistion mukaan luvan peruuttamiselle ennen lainvoimaista ratkaisua ei voida nähdä olevan yhtä painavia perusteita kuin esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeusturvasta ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävän suuruudessa ulkomaalaisasioiden asiaryhmässä asianosaiset ovat poikkeuksellisen riippuvaisia asiamiestensä asianmukaisesta toiminnasta. Kun otetaan huomioon nämä ja muut korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asianosaisten oikeusturvan kannalta usein merkittävät

asiat, havaittuun epäasianmukaiseen ja moitittavaan toimintaan on voitava puuttua riittävän nopeasti ilman, että tällainen toiminta voi jatkua joskus useidenkin vuosien ajan. Kysymys on myös luottamuksesta tuomioistuinelaitoksen toimintaan ja koetun oikeudenmukaisuuden toteutumisesta.

Tästä näkökulmasta lupalakimiesten oikeusturvaa on arviomuistiossa perusteettomasti korostettu heidän asiakkaidensa oikeusturvan kustannuksella. Tuomioistuinten prosessinjohton kannalta on myös hankalaa sallia tilanne, jossa lupa on peruutettu mutta peruutus päätös ei ole saanut lainvoimaa, ja kysymyksessä on erityisen haavoittuvassa asemassa olevan päämiehen asia. Myös tilanne, jossa asia palautetaan hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi ja asian laadun vuoksi avustajan määräys joudutaan pitämään voimassa myös asiaa hallintoviranomaisessa uudelleen käsiteltäessä (oikeusapulaki 13 §), voi olla tässä suhteessa ongelmallinen.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:ssä säädetyn esiintymiskiellon määrittämisessä on hallintotuomioistuimissa havaittu käytännön ongelmia. Korkein hallinto-oikeus pitää ensisijaisena keinona epäselvyyksiin puuttumisessa valvonta-asioiden tehokasta käsittelyä erillisessä menettelyssä.

Arviomuistiossa ei ole arvioitu kattavasti kaikkia vaihtoehtoisia menettelytapoja, joilla valvonta-asioiden tehokasta täytäntöönpanoa voitaisiin lainsäädännön keinoin edistää. Korkein hallinto-oikeus kannattaa sen tarkempaa arvioimista, voitaisiinko valvonta-asiassa annettu ratkaisu säätää täytäntöönpanokelpoiseksi ainakin heti hovioikeuden tuomion jälkeen tai jopa niin, että lautakunnan päätös olisi täytäntöön pantavissa, ellei hovioikeus toisin määrää. Muutosten tekemättä jättämisestä ei tulisi perustella asianajajia koskevalla voimassa olevalla lainsäädännöllä, ellei tarkemmin selvitetä, onko sitäkin syytä muuttaa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää toisaalta huomiota luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 13 §:n 8 momenttiin, jota soveltamalla oikeudenkäyntiavustajalautakunta voisi itsekkin vaikuttaa täytäntöönpanon ajankohtaan. Pelkästään asioiden mahdollista säätämistä Helsingin hovioikeudessa kiireellisenä ratkaistavaksi ei voida pitää riittävän tehokkaana keinona.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Anne E. Niemi, kansliapäällikkö Toni Kaarresalo ja johtava esittelijä, esittelijäneuvos Antti Jukarainen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 7.5.2018.p

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo