

Jaakko Jonkka

OIKEUDELLISTEN ASiantuntijapalveluiden valvonnasta

Perustuslain 108 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston ja viranomaisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös osallistuminen asianajopalveluiden valvontaan. Tämä poikkeaa sekä periaatteellisesti että käytännön toteuttamiseltaan oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyistä tehtävistä.

Asianajotoiminnan valvonnassa yhdistyy juridikka ja etiikka sekä alan oma itsesääntely ja julkisen vallan toimet.

Miksi ja miten asianajotoimintaa valvotaan?

Vielä muutama vuosikymmen sitten Suomessa asianajoa saattoi harjoittaa miltei kuka hyvänsä. Asianajajan titteliä käyttävien Suomen Asianajajaliiton jäsenten ohella oikeudenkäyntiavustajina ja -asiamiehinä toimi muita asianajoa harjoittavia lakimiehiä, sitä sivutoimisesti hoitavia virkamiehiä ja itseoppineita maallikoita. Sitä mukaa kuin toimintaympäristö on monimutkaistunut oikeudellisten asiantuntijapalveluiden merkitys on kasvanut ja niiden vaatimustaso noussut.

Niin palveluiden käyttäjien, yhteiskunnan kuin alan itsensäkin intressissä on, että asianajo

täyttää tietyt laatuvaatimukset. Tämä tarve on johtanut alan sääntelyyn sekä pätevyysvaatimusten että toiminnan valvonnan osalta. Kertomusvuoden alusta sääntelyä laajennettiin ja tiukennettiin lailla luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (jatkossa: oikeudenkäyntiavustajalaki).

Nykyisin oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä voi pääsääntöisesti toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja (jatkossa: lupalakimies).¹ He vastaavat toimistaan yleisten oikeudellisten säännösten mukaisesti (kuluttajansuoja sekä yksityisoikeudellinen ja rikosoikeudellinen vastuu), mutta oikeusnormien lisäksi heitä velvoittavat työssään myös erikseen vahvistetut eettiset periaatteet. Asianajajat ja julkiset oikeusavustajat ovat velvollisia noudattamaan hyvää asianajajatapaa ja sitä määrittäviä Asianajajaliiton hyväksymiä tapaohteja. Lupalakimiesten tulee heitä koskevan lain mukaan noudattaa samanlaisia ammattieettisiä periaatteita (LaVM 40/2010 vp).

Kokonaisuutena tarkastellen oikeudellisten asiantuntijapalveluiden valvontajärjestelmä on monipuolinen:

¹ Asianajajasta, julkisesta oikeusavustajasta ja luvan saaneesta oikeudenkäyntiavustajasta tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 6.

Tuomioistuimet valvovat asianajoa oikeudenkäymiskaaren nojalla. Asianajopalveluiden käytäjillä on yleisiin oikeussuojakeinoin turvautumisen ohella mahdollisuus saattaa asia hyvän asianajajatavan noudattamista valvovan Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Tämän valvonnan toimivuuden valvojana ja eräänlaisena toiminnan ”päällekatsojana” puolestaan on oikeuskansleri. Valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat ovat virkamiehinä lisäksi normaalin viranomaisvalvonnan alaisia. Asianajajaliiton hallituksella on liiton jäseniin nähden aktiivinen yleisvalvontatehtävä, mihin liittyy oikeus tarkastaa asianajotoimistoja ja niiden taloudellista tilannetta. Asianajajan palkkiota paljoksuva voi saattaa asian palkkioritana valvontalautakunnan käsittelyyn. Näitä asioita valvontalautakunta ratkaisi kertomusvuonna 96, joista 16 tapauksessa suositettiin palkkiota alennettavaksi. Lupalakimiesten asiakkaalla ei tällaista palkkioritamentelyä ole käytettävissä.

Keskityn tässä puheenvuorossa hyvän asianajajatavan valvontaan.²

Ammattieettinen valvonta – silmänlumetta vai aitoa valvontaa?

Hyvää asianajajatapaa koskevat tapaohjeet asettavat valvottaville pidemmälle meneviä velvollisuuksia kuin lain säännökset. Osa ohjeista on yleisluontoisia, toiset hyvinkin konkreettisia; esimerkiksi esteellisyyden muodostavia tilanteita on määritelty varsin yksityiskohtaisesti. Tapaohjeet eivät ole tyhjentävä luettelo: kaikkea, mitä niissä ei ole nimenomaisesti kielletty, ei välttämättä

pidetä sallittuna. Hyvän asianajajatavan sisältö elää ajassa ja kehittyy muun muassa – kuten tapaohjeet itse asian ilmaisevat – ”asianajajakunnan omaksumista hyväksyttävistä käytännöistä” ja valvontalautakunnan ratkaisuksista.

Oikeudenkäyntiavustajalain säätämisen yhteydessä korostettiin valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä Asianajajaliitosta (HE 318/2010 vp). Valvontalautakunta koostuu asianajajista sekä liiton ulkopuolisista lakimiehistä, joista kolmen tulee olla asianajotoimintaan perehtyneitä ja tuomarin tehtävissä tai akateemisesti meritoituneita ja kahden lupalakimiehiä. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla.

Valvontalautakunta voi määrätä kurinpidollisena seuraamuksena hyvää asianajajatapaa loukkaavasta menettelystä huomautuksen, varoituksen, seuraamusmaksun (enintään 15 000 euroa) ja asianajajan ollessa kyseessä liitosta erottamisen. Yleisin seuraamus on ollut huomautus, seuraamusmaksuja määrättiin kertomusvuonna kaksi ja kaksi asianajajaa erotettiin liitosta. Lupalakimiehelle määrättävän seuraamusmaksun tai luvan peruuttamisen päättää valvontalautakunnan esityksestä oikeudenkäyntiavustajalautakunta, joka on valtion viranomainen.

Valvontalautakunnan (ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) ratkaisusta voi valvottava ja oikeuskansleri valittaa Helsingin hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen. Kertomusvuonna hovioikeus ratkaisi 15 valvontalautakunnan ratkaisusta tehtyä valitusta. Neljässä tapauksessa valvontalautakunnan ratkaisua muutettiin.

Korkein oikeus on linjannut tuomioistuinten tehtävää hyvän asianajajatavan valvonnassa näin (KKO 2009:10): ”Tuomioistuimet toimivat valvonta-asioissa oikeussuojaa takaavina valitusasteina. Niissä korostuvat kysymykset kurinpitotratkaisujen mahdollisesta kohtuuttomuudesta tai ilmeisestä virheellisyydestä sekä ihmis- ja perus-

² Kertomusvuotta koskevasta asianajotoiminnan valvonnasta myös jäljempänä jaksossa 6 sekä tilasto-osuudessa.

oikeuksien asettamien vaatimusten täyttymisestä valvonta-asiaassa.” Kirjallisuudessa on määritelty tuomioistuimen rooli ”valvontalautakunnan ratkaisujen eräänlaisten ulkorajojen tarkastustehtäväksi: perustellaanko ratkaisut riittävästi, onko harkintavallan käytössä pysytty lainsäädännön asettamien yleisrajojen sisällä ja onko perusoikeuksille annettu niille kuuluva merkitys”.³

Asianajotoiminnan itsenäisyyteen ja ammattieettisten periaatteiden luonteeseen nähden onkin luonnollista, että ensisijaisesti valvontalautakunnalle kuuluu tapaoheiden tulkinta ja niiden sisältöä konkretisoiva määrittely sekä hyvän asianajajataavan edelleen kehittämisen yksittäistapauksista muodostuvalla soveltamiskäytännöllä. Tuomioistuimen roolin täsmentämiseksi olen äskettäin pyytänyt valituslupaa korkeimmalta oikeudelta Helsingin hovioikeuden kertomusvuoden lopulla antaman päätöksen johdosta, jossa hovioikeus muutti valvontalautakunnan ratkaisua ja tulkit- si siitä poikkeavalla tavalla hyvän asianajajataavan asettamia vaatimuksia (dnro OKV/2/41/2014).

Valvontalautakunta ratkaisi kertomusvuonna lähes neljäsataa valvonta-asiaa, joista vajaa kymmenesosa oli tullut vireille Asianajajaliiton ilmoituksesta. Asia voi tulla valvontalautakunnan käsiteltäväksi myös oikeuskanslerin toimesta; näitä tapauksia on vuosittain kymmenkunta. Yleisimmin asia tulee vireille kantelun kohteen oman päämiehen (kertomusvuoden ratkaisuis- ta kolmasosa) tai vastapuolen (kertomusvuonna neljäsosa) tekemästä kantelusta. Perinteinen asianajotyö näkyy kanteluiden jakaantumisessa: pesänjakotilanteisiin ja avioeroon liittyviin kysymyksiin kuten ositukseen kohdistuvat kantelut ovat vuodesta toiseen runsaasti edustettuina, samoin asianajajan esteellisyyttä koskevat epäilyt. Kolmasosassa ratkaisuisia päädytään johonkin

kurinpidolliseen seuraamukseen. Toimenpide- prosentti on siten huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien käytän- nössä. Tästä ei kuitenkaan sellaisenaan voi tehdä valvonnan tehokkuutta tai asianajopalveluiden laatua koskevia päätelmiä.

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan kaikki valvontalautakunnan valvonta-asioiden rat- kaisut. Tällä tavalla on mahdollisuus saada ku- vaa lautakunnan linjauksista ja muun muassa perustelujen tasosta. Havaintojeni mukaan val- vontalautakunnan työ on asiantuntevaa.⁴ Näyt- tää siltä, että ammattikunnan oma valvontaelin pyrkii pitämään valvonnan uskottavana ja sitä kautta huolehtimaan myös alan maineesta. Oi- keuskanslerilla ei juurikaan ole ollut perustet- ta valitukseen hovioikeuteen, ja vain harvoin on ollut aihetta ryhtyä laillisuusvalvonnallisiinkaan toimenpiteisiin valvontalautakunnan menettelyn johdosta. Korkeimmalta oikeudelta olen kahdes- sa tapauksessa hakenut valituslupaa hovioikeu- den päätökseen.

Oikeuskansleri on siis noudattanut valvon- talautakunnan ratkaisuihin puuttumisessa pi- dättyvää linjaa. Ammattikunnan eettisten tapa- ohjeiden valvontaan tällainen rooli nähdäkseni sopiikin. Oikeuskansleri valvoo, että lautakun- ta hoitaa laissa sille annetun tehtävän oikeudel- lisesti tarkastellen hyväksyttävällä tavalla. Lain- valmisteluasiakirjoissa (esim. HE 318/2010 vp) oikeuskanslerin roolia valvonnassa on kuvattu näin: ”Oikeuskanslerin suorittama valvonta tur- vaa yleisen edun toteutumista valvonnassa ja lisää sen julkista luotettavuutta.” Ajoittaisissa keskus- teluissa valvontalautakunnan edustajien kanssa on havaintoja käyty läpi, ja tällöin on voitu tarvit- taessa antaa palautetta ja pohtia esimerkiksi pää- tösten perustelemiseen liittyviä kysymyksiä.

³ Asianajajien valvonta yhteissäntelynä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 96. Helsinki 2009 s. 70-71.

⁴ Samanlaisen päätelmään voi tulla myös edellisessä alaviit- teessä mainitusta oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvi- tyksestä.

Jäikö uudistus puolitiehen?

Oikeudenkäyntiavustajalain säätämisen tavoitteena oli hallituksen esityksen (HE 318/2010 vp) mukaan ”parantaa oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatua”. Laadun parantamiseen tähdättiin säätämällä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien toiminta luvanvaraiseksi, määrittelemällä näille laissa kelpoisuusvaatimukset ja tuomalla heidän toimintansa Asianajajaliiton yhteydessä olevan valvontalautakunnan ja oikeuskanslerin valvonnan piiriin.

Tämänkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä käytiin keskustelua muualla Euroopassa yleisen, tosin hieman toisistaan poikkeavin muodoin toteutetun asianajajamonopolin käyttöönottamisesta meilläkin. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuutta ja valvontaa pohtinut oikeusministeriön asettama työryhmä arvioi, että asianajajamonopoli ”olisi tehokas ja selväpiirteinen tapa toteuttaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvontaa”. Työryhmän mietinnössä (Työryhmämietintö 2009:17) kuitenkin arvellaan, että tämän mallin omaksuminen ”olisi suomalaisessa oikeudenkäyntiperinteessä suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos” ja näin päädyttiin siihen, että asianajajamonopolin ehdottaminen olisi ”liian pitkälle menevää ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista”.

Lopputuloksena syntyi laissa säädelty järjestelmä, jossa ammattimaisesti oikeudellista asian tuntijapalvelua tarjoaa kaksi lakimiesryhmää, joiden kelpoisuusvaatimukset ja valvonnan kattavuus poikkeavat toisistaan. Asianajajia on noin kaksi tuhatta ja lupalakimiehiä tällä hetkellä alun toista tuhatta. Näiden ryhmien eroavuuksia asianajopalveluita tarvitseva ei välttämättä miellä – varsinkin kun molemmat voivat kertoa harjoittavansa toimintaa Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja oikeuskanslerin valvonnassa.

Hyvän asianajajataivan valvonta ulottuu kaikkiin asianajajan antamiin oikeudellisiin asiantuntijapalveluihin, niin toimimiseen tuomioistuimessa kuin oikeudelliseen neuvontaan ja asiakirjojen laatimiseen. Lupalakimiesten kohdalla valvonta on rajoitettu koskemaan vain toimintaa oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä, tuomioistuimen määräykseen perustuvassa tehtävässä (esimerkiksi pesänselvittäjänä ja -jakajana) ja oikeusapulaissa tarkoitettuna avustajana. Oikeudenkäynteihin liittymättömien oikeudellisten palveluiden tarjoaminen, esimerkiksi asiakirjojen laatiminen ja neuvonta, jää valvonnan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä (HE 318/2010 vp) tosin korostetaan, että oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävät tulee ymmärtää laajasti: näihin kuuluvat paitsi varsinainen edustaminen ja esiintyminen tuomioistuimessa, myös oikeudenkäyntiä valmistelevat toimet (esimerkiksi avustaminen esitutkinnassa).

Oikeudenkäyntiavustajalaki on ollut voimassa vasta runsaan vuoden, mutta jo nyt on syntynyt epäselvyyttä valvonnan kattavuudesta. Tulkinnanvaraista muun muassa on, millaiset neuvottelut ja kirjeenvaihto liittyvät oikeudenkäynteihin. Niin palveluiden tarvitsijan kuin niitä tarjoavan lakimiehen olisi hyvä tietää, missä valvonnan raja kulkee. Neuvottelu, joka johtaa sittemmin oikeudenkäyntiin, kuuluu valvontaan. Mutta mikä on tilanne, jos lupalakimies arvioi, ettei oikeudenkäyntiin ole perusteita ryhtyä? Asiakkaan kannalta palveluiden laatuvaatimus näyttäytyy kuitenkin samanlaisena. Nykyisellään rajanveto joudutaan tekemään valvontalautakunnassa ja oikeuskanslerin valvonnassa tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Täysistuntoratkaisussaan 14.10.2013 valvontalautakunta totesi, että oikeuden määräämän uskotun miehen toimittamassa yhteisomistuksen purkamista koskevassa asiassa kantelijan asiamiehenä toiminut lupalakimies kuului tässä tehtä-

vässään valvonnan piiriin. Valvontalautakunnan enemmistö katsoi, että ”oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n säännöstä ei ole tarkoitettu tulkittavaksi kapeasti vaan siten, että säännös tulisi sovellettavaksi sellaisissa toimeksiannoissa, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi”. Toisella kannalla ollut vähemmistöön jäänyt jäsen esitti, että silloin kun asia ei etene oikeudenkäyntiin, valvontavalta on arvioitava tapauskohtaisesti ja huomiota tulee ”ensisijassa kiinnittää siihen, millainen toimeksianto lupalakimiehelle ja hänen päämiehellään on”. Pelkästään se, että ”yhteisomistussuhteen purkamista koskevasa menettelyssä on keskusteltu oikeudenkäynnin mahdollisuudesta, ei vielä osoita, että ... olisi saanut oikeudenkäyntiä koskevan toimeksiannon”. – Samasta asiasta oli aikaisemmin kanneltu oikeuskanslerille, joka oli tulkinut niin, että lupalakimies ei mainitussa tehtävässään kuulunut valvonnan piiriin (oikeuskanslerin vastaus 6.6.2013 dnro OKV/643/1/2013).

Niin ikään täysistuntoratkaisussa 13.12.2013 valvontalautakunta puolestaan linjasi, että pesänselvitystä ja perinnönjakoa koskeneessa asiassa kantelijan avustajana toimineen lupalakimiehen menettelyn tutkiminen ei kuulunut valvontalautakunnalle.

Lainsäädännössä näyttäisi olevan selkiyttämisen tarvetta. Ehkä olisi hyvä pohtia, eikö kaikki ammattimainen oikeudellisten asiantuntijapalveluiden tarjoaminen voisi kuulua samalla tavalla ammattieettisen valvonnan piiriin. Se selkiyttäisi parhaiten tilannetta ja parantaisi palveluiden käyttäjien asemaa. Hyvän asianajajattavan kattava ja yhdenmukainen valvonta olisi myös omiaan vahvistamaan yleistä luottamusta asianajotoimintaan. Nykyisellään hyvää asianajajattapaa koskevan valvonnan ulkopuolelle jää huomattava määrä sellaisista lupalakimiesten antamista oikeudellisista asiantuntijapalveluista, jotka asianajajan antamina kuuluvat valvontalautakunnan tutkintaan.⁵

⁵ Tekstissä lausuttua arviota tukee pieni otos valvontalautakunnan ratkaisuihin: kertomusvuoden maaliskuussa ratkaistuista vajaan sadasta tapauksesta 44 % koski sellaista asianajajan toimintaa, joka lupalakimiehen ollessa kyseessä ei ilmeisestikään olisi voinut johtaa valvontalautakunnan tutkintaan.