



Tuloksellisuustarkastuskertomus

**Julkinen oikeusapu**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Julkinen oikeusapu**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-260-2 (nid.)  
ISBN 978-952-499-261-9 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2014

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 406/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen julkista oikeusapua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 10. päivänä kesäkuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-  
Luoto

Tarkastuksen tekijä:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

Oikeusministeriö

Asiasanat:

Oikeusapu, oikeusaputoimisto, oikeusavustaja, oikeusapupiiri, oikeusministeriö, sähköinen asiointi, etäpalvelu, asianajaja, asiamies

# Sisällys

<b>Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Tarkastuksen tausta</b>	<b>17</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>21</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	21
2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset	34
2.3 Tarkastuksen kriteerit ja rajaukset sekä aineistot ja menetelmät	35
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>39</b>
3.1 Julkiseen oikeusapuun vaikuttaneita uudistuksia, hankkeita ja selvityksiä	39
3.2 Organisaatorakenne ja tulosohtaus	48
3.3 Toimisto- ja asiointiverkosto	57
3.4 Neuvonta	80
3.5 Sähköinen asiointi	92
3.6 Laadun arviointi	104
3.7 Etäpalvelu ja videoyhteydet	110
3.8 Oikeusavun saatavuus eri väestöryhmissä ja katveet	114
3.9 Maksullinen toiminta ja nettobudjetointi	120
Liitteet	127
Lähteet	137





# Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

## Julkinen oikeusapu

Julkiseen oikeusapuun on 2000-luvulla kohdistunut monia uudistuksia ja muutoshankkeita. Oikeusapuun oikeutettujen alaa laajennettiin vuonna 2002. Sähköinen asiointi tuli mahdolliseksi vuonna 2009. Holhoustoimen yleinen edunvalvonta siirtyi valtion oikeusaputoimistoille 2009 ja kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu vuonna 2013. Valtion tuottavuusohjelman 2007–2011 toimeenpano ja oikeusministeriön hallinnonalan sekä erityisesti oikeusavun määrärahatilanne ovat johtaneet tarpeeseen vähentää henkilöstöä sekä kehittää ja karsia julkisen oikeusavun toimistoverkostoa ja asiointipaikkoja.

Vuosina 2010–2012 julkisen oikeusavun menot olivat 64–68 miljoonaa euroa. Julkisten oikeusaputoimistojen osuus siitä on ollut vuosittain noin 27 miljoonaa euroa ja yksityisille asiamiehille julkisen oikeusavun antamisesta maksetut korvaukset 36–41 miljoonaa euroa. Julkisten oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan tulot ovat olleet vuosittain noin 4,7–5 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen päähuomio kiinnitettiin kahteen asiaan: 1) onko oikeusministeriö johtanut ja ohjannut julkista oikeusapua siten, että julkista oikeusapua on asianmukaisesti siihen oikeutetun saatavissa, ja 2) onko julkista oikeusapua saatavissa, kun siihen oikeutettu sitä tarvitsee. Pääkysymyksissä tarkastellaan julkisten oikeusaputoimistojen antamaa julkista oikeusapua sekä hallinnon ja toiminnan järjestämisen näkökulmasta että asiakasnäkökulmasta. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin yksityisten asiamiesten antama julkinen oikeusapu.

## Oikeusministeriö on pyrkinyt vastaamaan julkisen oikeusaputoiminnan kehittämistarpeisiin

Oikeusministeriö on ryhtynyt aktiivisesti vastaamaan sekä valtiontaloudellisiin että toiminnallisiin kehittämistarpeisiin julkisessa oikeusaputoiminnassa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeusministeriö on kokonaisuutena ottaen monella tavoin turvannut ja edistänyt julkisen oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistoista sekä taloudellisuuskäyttökohtien ottamista huomioon.

Esimerkkejä siitä, miten oikeusministeriö on pyrkinyt vastaamaan supistuviin määrärahakehyyksiin ja tuottavuusohjelman tavoitteisiin, ovat sähköisen asiointijärjestelmän ja oikeusapuhakemuksen käyttöön ottaminen, kokeilut yhteispalvelupisteiden ja etäyhteyksien käyttämisestä sekä oikeusaputoimistoverkoston kehittäminen siten, että hallinnollista työtä vähentämällä voitaisiin suunnata työaika varsinaiseen oikeusaputyöhön. Neuvontapalvelujen laajentamisella on pyritty vastaamaan kansainvälisissä arvioinneissa suomalaisesta julkisen oikeusavun järjestelmästä esitettyihin kannanottoihin. Sillä on pyritty myös antamaan oikeudellista apua varhaisessa vaiheessa ja oikea-aikaisesti, ennen kuin ristiriidat syvenevät ja asioiden hoitaminen vaikeutuu, sekä minimoimaan asiakkaan oikeudellisten asioiden hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia. Julkisen oikeusaputoiminnan laadun arvioimiseksi on kehitetty arviointijärjestelmä, joka on käytössä. Sen avulla pyritään varmistamaan asiantuntevien ja laadukkaiden oikeusapupalvelujen saatavuutta riippumatta siitä, antavatko niitä julkiset oikeusaputoimistot vai yksityiset asiamiehet.

Julkista oikeusapua on saatavissa julkisista oikeusaputoimistoista kaikenlaisiin oikeudellisiin ongelmiin. Oikeusaputoimistoverkoston muutokset eivät ole toistaiseksi johtaneet todennettuihin ongelmiin oikeusavun saatavuudessa. Tuomioistuinasioissa oikeusavun tarvitsijan on lisäksi mahdollista kääntyä yksityisen asiamiehen puoleen. Pitkät jonotusajat eräissä oikeusaputoimistoissa sekä tiedon puute julkisista oikeusapupalveluista voivat vaikeuttaa oikeusavun saatavuutta, vaikka kiireelliset asiat pyritään erikoisjärjestelyin aina hoitamaan.

## Julkisen oikeusaputoiminnan kokonaisarvio tarpeen

Oikeusministeriö on asettanut Valtion oikeusaputoimistojen rakenneryhmän, jonka toimikautta on jatkettu 31.3.2014 saakka. Sen tehtävänä on pohtia julkisen oikeusaputoimen organisointia ja toimistoverkostoa, oikeusaputoimistojen henkilöstörakennetta ja kustannus- ja tuottavuusvaikutuksia. Työryhmä ei ollut oikeusministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman lausunnon mukaan vielä antanut mietintöään. Nyttemmin mietintö ”Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus” on julkaistu 21.5.2014. Sitä ei voitu tarkastuskertomuksen viimeistelyssä kuitenkaan enää ottaa huomioon.

Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että julkinen oikeusaputoiminta ja sen järjestäminen tulisi arvioida kokonaisuutena uudelleen ja rakenneryhmän toimeksiantoa laajemmin. Tätä puoltavat oikeusministeriön tähänastinen julkisen oikeusavun kehittämistyö sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukset. Niissä saadut tulokset muun muassa muutos-

suunnista julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten asiamiesten antamassa oikeusavussa tarjoavat jo nyt pohja-aineistoa arvioinnille. Kokonaisarvioinnin pohjaksi tulisi kuitenkin saada lisäaineistoa ja vielä syvällisempää analyysiä nykytilanteesta. Oikeusministeriö toteaa tarkastuskerptomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että se on asettanut vuoden 2014 tulostavoitteeksi, että oikeudellisten neuvontapalvelujen ja oikeusavun nykytilasta ja tarpeesta vuoteen 2025 mennessä käynnistetään kokonaisselvitys. Tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteellinen kokonaisselvitys on tarpeellinen ja siihen tulee sisällyttää myös uudelleenarvio julkisen oikeusavun järjestämisestä kokonaisuutena. Julkisen oikeusavun ja oikeudellisten neuvontapalvelujen kentässä jo toteutuneet muutokset kiirehtivät tarkastusviraston käsityksen mukaan uudelleen arvioinnin ja kokonaisselvityksen aloittamista.

## Oikeusaputoimen johtajan asemaa vahvistettava

Julkisen oikeusavun organisaatorakenne koostuu oikeusapupiireistä ja niissä olevista oikeusaputoimistoista. Oikeusapupiiriä johtaa oikeusaputoimen johtaja ja piirin toimistoa johtava julkinen oikeusavustaja. Oikeusaputoimen johtajalla ei ole työnjohdollisia tai muita valtuuksia puuttua oikeusaputoimiston toimintaan tai sen johtamiseen. Organisaatio on kevyt ja kustannuksiltaan edullinen. Oikeusministeriön näkökulmasta oikeusapupiirit ovat toimineet hyvin oikeusaputoimen ohjauksessa.

Oikeusaputoimen johtajan ydintehtävä on vastata oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella. Tämä edellyttää huolehtimista siitä, että voimavarat jakautuvat tasapuolisesti piirin alueella. Oikeusaputoimen johtaja huolehtii piirinsä tulostavoitteiden toteutumisesta ja on piiriään koskevien tulosneuvottelujen osapuolena vastuussa tulosopimuksessa sovittujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Näihin vastuusiin sisältyy myös sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttäisi työvälineitä ohjata oikeusaputoimistoja ja tarvittaessa puuttua niiden toimintaan. Nykytilanteessa nämä välineet puuttuvat. Kysymys on sekä työnjohdollisista että toimistojen johtamis- ja toimintatapaan, toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja tulostavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä asioista. Oikeusaputoimen johtajan asema perustuu keskusteluun, sopimiseen ja sovitteeluun ilman oikeusapua koskevan lainsäädännön tukea ja tehokkaita työvälineitä ongelmatilanteissa.

Oikeusaputoimistot antavat oikeusapupiireissä julkista oikeusapua hyvin erilaisissa olosuhteissa ja erilaisten toimintaedellytysten vallitessa. Erilaiset olosuhteet ja toimintaedellytykset tulisi ottaa oikeusaputoimen ohjauksessa huomioon, kun samanlaiset toimintatavat tai kehittämistoimet eivät

sovellu yhtä hyvin kaikissa oikeusapupiireissä noudatettaviksi. Oikeusaputoimen johtajat ovat lähellä piirinsä toimistoja ja parhaiten perehtyneitä piirinsä ja sen toimistojen toimintaympäristöihin.

Kun määritellään oikeusaputoimiston johtamiselle asetettavia vaatimuksia ja toimisto- ja oikeusavustajakohtaisia tulostavoitteita, oikeusministeriön nykyistä vahvempi ohjaus tukisi oikeusaputoimen johtajia suhteessa piirien toimistoihin työn johtamisessa tai tulostavoitteiden saavuttamisessa esiintyvissä ongelmatilanteissa paremmin kuin tällä hetkellä.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli oikeusapupiireistä muodostuva julkisen oikeusaputoimen organisointitapa säilyy myös tulevaisuudessa, oikeusaputoimen johtajan asemaa ja toimivaltuuksia tulisi nykyisestä selvittää. Oikeusministeriön nykyistä vahvempi ohjausote tukisi tämänhetkisessä tilanteessa joka tapauksessa oikeusaputoimen johtajan asemaa hänen vastatessaan oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella ja piirin tulostavoitteiden saavuttamisessa.

## Toimistoverkosta on kehitetty ilman kokonaissuunnitelmaa

Oikeusministeriö on viime vuosina kehittänyt oikeusaputoimistoverkosta siten, että pieniä oikeusaputoimistoja on hallinnollisesti yhdistetty suurempiin. Julkisen oikeusavun asiointipaikkojen määrä ei ole toimistoverkoston kehittämisen myötä vähentynyt juuri lainkaan. Osassa toimipaikkoja palvelu annetaan ajanvarauksien perusteella järjestettävillä vastaanotoilla.

Toimistoverkoston kehittämisessä on edetty asteittain. Verkoston kehittäminen ei ole perustunut valtakunnalliseen tai oikeusapupiirikohtaiseen kokonaissuunnitelmaan, jossa olisi määritelty toimisto- ja toimipaikkaverkoston laajuus, alueellinen sijoittuminen, toimistojen ja toimipaikkojen koko ja henkilöstörakenne sekä palvelujen sisältö eri toimipaikoissa. Kehittäminen ei ole siten perustunut kokonaisarvioon oikeusapupalvelujen tarpeesta ja saatavuudesta valtakunnan tai piirin tasolla, eikä toimistojen yhdistämisen taustalla olevia periaatteellisia lähtökohtia ja edellytyksiä ole kirjattu yhtenäisesti julki. Lisäksi oikeushallinnon rakenteissa ja julkisten oikeusaputoimistojen tehtävissä on tapahtunut muutoksia. Toimistoverkoston kehittämisen suhde käräjäoikeusverkoston uudistamiseen ja yleisen edunvalvonnan tehtäviin sekä niiden vaikutukset oikeusapupalvelujen saatavuuteen ja oikeusaputoimistojen verkoston kokonaisuuteen ovat jääneet avoimiksi. Toimistoverkoston kehittämisen välineenä käytetty toimistojen hallinnollinen yhdistäminen on ollut laajaa. Yhdistämisissä tähän mennessä tehdyt ratkaisut vaikuttavat myös tulevaisuudessa. Siten

niiden tosiasiallinen merkitys ei rajoitu vain toimistojen hallintojen yhdistämiseen.

Oikeusaputoimistoja on yhdistetty pääosin siinä järjestyksessä, jossa johtavia julkisia oikeusavustajia on joko siirtynyt eläkkeelle tai muihin tehtäviin. Tämä on luonut edellytykset henkilöstöpoliittisesti hyväksyttävälle järjestelyille. Samalla toimistoverkoston kehittäminen ja toimistojen yhdistäminen ovat kuitenkin ajoittuneet ja toteutuneet muilla perusteilla kuin itse oikeusaputoiminnan ja -palvelujen sekä niiden saatavuuden tarpeista lähtien.

Siitä, missä määrin toimistojen yhdistämisessä vapautunut ja säilynyt oikeusavustajan työpanos on kohdentunut varsinaiseen oikeusaputyöhön ja siten merkinnyt myös tuottavuuden kasvua ja jonotusaikojen lyhentymistä, ei ole tarkastusaineiston perusteella luotettavasti arvioitavissa.

Koko maan keskimääräinen jonotusaika on tasaisesti pidentynyt. Vuonna 2012 koko maan keskimääräinen jonotusaika oli 14 päivää, kun se vuonna 2008 oli 11,5 päivää. Kaikissa oikeusapupiireissä jonotusajat eivät ole pidentyneet yhtä tasaisesti. Yksittäisten oikeusaputoimistojen jonotusaikojen erot voivat olla huomattavan suuret. Tarkastuksessa käsitellyissä esimerkkitapauksissa oikeusaputoimistojen yhdistäminen näyttäisi tasanneen jonotusaikoja.

Toimistoverkoston muutosten vaikutuksista oikeusavun saatavuuteen julkisista oikeusaputoimistoista, oikeusapupalvelujen sisältöön tai oikeusaputoimistojen asiakas- ja asiamääriin ei ole luotettavaa selvitystä. Tämä johtuu siitä, että asiaan vaikuttavat monet samanaikaiset tekijät, joiden kunkin osuutta on vaikeaa tai mahdotonta selvittää. Asiointipaikkojen lukumäärän vähäinen muutos ei anna perusteita arvioida, että julkisen oikeusavun saatavuus julkisista oikeusaputoimistoista olisi tosiasiasa heikentynyt.

Pitkällä tähtäyksellä oikeusaputoimistoverkoston edelleen kehitettäessä ja uudistettaessa nykyisensisältöiset julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä koskevat säännökset voivat johtaa tuomioistuinasioiden siirtymiseen yhä enemmän yksityisille asiamiehille. Rakenteita uudistettaessa on huolehdittava siitä, ettei luoda kokonaisuutta, jossa esteellisyysskysymykset käytännössä muodostavat esteen julkisen oikeusavun saatavuudelle julkisista oikeusaputoimistoista.

Tarkastusvirasto katsoo, että julkisten oikeusaputoimistojen verkoston kehittämisen perustaksi olisi ollut tarpeen laatia kokonaissuunnitelma toimisto- ja toimipaikkaverkoston laajuudesta, alueellisesta sijoittumisesta, toimistojen ja toimipaikkojen koosta ja henkilöstörakenteesta sekä palvelujen sisällöstä eri toimipaikoissa. Tällainen kokonaisnäkemys olisi ollut tarpeen myös, jotta oikeushallinnon rakenteissa ja oikeusaputoimisto-

jen tehtävissä tapahtuneet muutokset ja niiden vaikutukset palvelujen saatavuuteen ja toimistoverkostoon olisi voitu ottaa huomioon.

## **Neuvontapalvelut tavoittavat asiakkaita mutta palveluiden kokonaisuus voi jäädä asiakkaalle selkiytymättömäksi**

Julkisten oikeusaputoimistojen yleisin toimenpide on neuvon antaminen. Sen osuus on viime vuosina ollut noin kolmannes kaikista toimenpiteistä. Oikeusaputoimistojen antamia neuvontapalveluja on lisätty. Siten asiakkaan mahdollisuudet saada neuvontaa ovat oikeusministeriön aktiivisen kehittämistyön ansiosta lisääntyneet. Oikeusapuohjausta ja oikeudellista puhelinneuvontaa on saatavissa maksutta kaikista oikeusaputoimistoista.

Oikeusapupalvelujen oikea-aikaisuuteen pyrittäessä on korostettu oikeudellisen neuvonnan laadun lisäksi oikeusavustajan avustuksella riittämissä asioissa tehtäviä sovintoja sekä jonotusaikoja. Vuosina 2010–2012 sovintoon päädyttiin vuosittain noin 5 prosentissa riittäisistä asioista.

Tarkastuksessa ei voitu selvittää oikeusaputoimistojen asiakkaiden näkemyksiä neuvontapalveluista ja niiden saatavuudesta. Oikeusaputoimistojen edustajat esittivät tarkastuksen aikana käsityksensä, että neuvonnalla on tavoitteiden mukaisesti voitu helpottaa asiakkaiden tilannetta ja välttää ongelmien syntymistä ja syvenemistä.

Myös julkisessa hallinnossa on lisätty yleisiä neuvontapalveluja. Julkisen hallinnon neuvontapalvelu Kansalaisneuvonta aloitti toimintansa vuoden 2013 lopussa. Valtiovarainministeriön ja kuntien Asiakaspalvelu 2014 -hanke etenee. Oikeusavun neuvontapalveluja tarvitsevan asiakkaan voi olla vaikeaa muodostaa kokonaisuutta näistä erilaisista neuvontapalveluista sekä hahmottaa julkisten oikeusaputoimistojen antaman neuvonnan asemaa siinä.

## **Sähköisen asioinnin tavoitteita on saavutettu osaksi**

Sähköisen asioinnin ja Romeo-asianhallintajärjestelmän käyttöönotossa ja käytettävyydessä ilmenneet ongelmat aiheutuivat enimmäkseen siitä, että järjestelmää ei testattu tarpeeksi pitkään, jolloin puutteet olisi voitu ennen yleistä käyttöönottoa korjata. Sähköisen asioinnin ja Romeon suunnittelussa ei tunnistettu kaikkien loppukäyttäjätahojen tarpeita eikä loppukäyttäjää otettu riittävän aikaisessa vaiheessa mukaan valmisteluun.

Sähköinen hakemusmenettely ja Romeo ovat mahdollistaneet asetetun tavoitteen mukaisesti oikeusapuhakemusten käsittelyn keskittämisen ruuhkaisista oikeusaputoimistoista vähemmän ruuhkaiisiin ja siten työmäärän tasaamisen toimistojen välillä. Mahdollisuuksia suunnata työpanosta

varsinaisten oikeusaputoimeksiantojen hoitamiseen on ollut ainakin niissä toimistoissa, jotka eivät käsittele oikeusapuhakemuksia. Selvitystä siitä, missä määrin näin on tapahtunut, ei ole tarkastusaineiston perusteella esitettävissä. Sähköinen hakemusmenettely ja Romeo ovat sujuvoittaneet ja nopeuttaneet oikeusapuhakemuksen käsittelyä oikeusaputoimistoissa.

Sähköinen asiointijärjestelmä ja Romeo ovat helpottaneet ainakin osittain oikeusapuasian käsittelyä tuomioistuimissa ja nopeuttaneet erityisesti kulujen korvausten ja palkkioiden maksatusta yksityisille asiamiehille.

Julkisen oikeusavun asiakkaat eivät ole itse käyttäneet sähköisiä asiointipalveluja ja täyttäneet sähköistä oikeusapuhakemusta. Osin tähän ovat syynä oikeusapulain säännökset ja julkisen oikeusavun hakemusmenettely, joiden vuoksi on luonteavaa, että sähköisen oikeusapuhakemuksen täyttää asiamies asiakkaan myötävaikutuksella. Nekään asiakkaat, jotka ovat asioineet suoraan oikeusaputoimiston kanssa, eivät ole itse täyttäneet sähköistä lomaketta kuin poikkeuksellisesti. Tällöin on hakemuksia kuitenkin jouduttu korjaamaan oikeusaputoimistossa. Asetettu tavoite siitä, että asiakkaan olisi helppo käyttää järjestelmää, ei ole toteutunut, eikä sähköinen asiointijärjestelmä ole helpottanut asiakkaan asiointia ennakoidulla tavalla. Julkisen oikeusavun saavutettavuus ei näyttäisi siis tästä näkökulmasta katsottuna parantuneen.

Koottua tietoa siitä, miten eri oikeusaputoimistot menettelevät oikeusapuhakemuksia käsitellessään ja ratkaistessaan, ei ole käytettävissä. Tämä johtuu siitä, että ei ole nimetty tahoja, jonka tehtävänä olisi seurata oikeusapuhakemusten käsittelyä ja oikeusavun myöntämistä sähköisessä järjestelmässä tai koordinoita sitä valtakunnan tasolla.

Oikeusapulain mahdollistama tekninen käyttöyhteys oikeusaputoimistoista veroviranomaisen ja Kansaneläkelaitoksen henkilörekistereihin hakijan taloudellisesta asemastaan antamien tietojen tarkistamista varten ei ole toistaiseksi toteutunut. Yhteyksien saaminen nopeuttaisi menettelyä ja takaisi nykyistä paremmin tietojen oikeellisuuden. Oikeusministeriössä asia on ollut esillä ja asian valmistelu on aloitettu erityisesti yleisen edunvalvonnan tarpeiden vuoksi. Sen sijaan päätöstä 1.1.2013 voimaan tulleen lupalakimiesjärjestelmän tietojen hyväksi käyttämisestä oikeusapuhakemuksen sähköisessä käsittelyssä tai lupalakimiesjärjestelmän sisältämien tietojen liittämistä osaksi oikeusavun sähköistä järjestelmää ei ole valmisteltu tai tehty oikeusministeriössä.

## Laadunarviointijärjestelmän tulosten hyödyksi käyttäminen ratkaisematta

Julkisen oikeusavun saatavuuden kannalta on arvioitavissa, että laadunarviointijärjestelmä tukee sekä julkisten oikeusaputoimistojen että yksityisten asiamiesten antamien asiantuntevien ja laadukkaiden oikeusapupalvelujen saatavuutta. Samalla arviointijärjestelmä tukee julkisen oikeusavun yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta.

Oikeusministeriö ei ole toistaiseksi ratkaissut, millä tavalla laadunarviointin tuloksia käytetään hyväksi. Samoin on ratkaisematta se, miten laadun arvioinnin piiriin saadaan ne yksityiset asiamiehet, jotka antavat julkista oikeusapua valtion varoin. Asian selvittäminen on asetettu oikeusministeriössä vuoden 2014 tavoitteeksi.

Oikeusministeriö ja muut arviointijärjestelmän kehittämiseen osallistuneet ovat tehneet paljon työtä järjestelmän laatimiseksi ja pilotoimiseksi. Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota julkisiin varoin tuotettujen oikeusapupalvelujen laatuun. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että jo ennen kuin päätökset näin huomattavasta voimavarojen kohdentamisesta tehtiin, olisi ollut tarpeen selvittää yleisiä suuntaviivoja konkreettisemmin myös se, millä tavoin järjestelmän tuottamaa tietoa käytetään hyväksi julkisen oikeusaputoimen ohjauksessa ja kehittämisessä käytännön tasolla.

Oikeusministeriön päätöksen mukaan laadun arvioinnin tuloksista julkaistaan ainoastaan oikeusapupiirikohtaiset keskiarvotiedot. Oikeusapupiiriin tai oikeusaputoimiston johtajat eivät saa yksittäisten oikeusavustajien hoitamien juttujen laadun arviointitietoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan julkisten oikeusavustajien hoitamien asioiden laadun arvioinnista tällä tavoin saatavat tiedot ovat tärkeitä oikeusapupiirin johtajalle, kun hän vastaa resurssien tasaisesta jakautumisesta piirissään ja sen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ne ovat tärkeitä tietoja myös oikeusaputoimiston johtajalle hänen vastatessaan oman toimistonsa toiminnasta. Tiedot liittyvät olennaisesti toimiston johtajan ja alaisen välillä käytävien kehityskeskustelujen aihepiiriin ja ovat myös tästä syystä tarpeellisia oikeusaputoimiston johtajille. Samalla ne palvelevat myös työntekijää henkilökohtaisesti kehityssuunnitelmasta keskusteltaessa ja sovittaessa. Laadunarviointitietojen käyttäminen hyväksi tällä tavoin oikeusapupiiriin ja toimistojen johtamisessa on tarkastusviraston käsityksen mukaan toteutettavissa ilman, että siitä syntyisi oikeusavustajien valvonta- tai sanktiojärjestelmä.



## **Etäpalvelu ja videoyhteydet ovat käyttökelpoinen keino parantaa julkisen oikeusavun saatavuutta**

SADe-hankkeessa saadut kokemukset videoneuvotteluyhteyksien ja etäpalvelujen käytöstä oikeusapupalvelujen antamisessa ovat olleet hyviä. Vaikka tapauksia, joissa oikeusapuasiaa on hoidettu oikeusaputoimistossa olevan oikeusavustajan ja etäpalvelupisteessä olevan asiakkaan välillä, on ollut vähän, ovat etä- ja videoyhteys osoittautuneet toimiviksi välineiksi oikeusapuasian hoitamisessa. Tulkkaustilanteissa etäpalvelu on toiminut erityisen hyvin jopa tavoilla, joita ennalta ei ole osattu arvioida. Ajankäytön tehokkuus ja tulkkaustilanteiden keskittyneisyys ovat olleet myönteisiä tuloksia. Oikeusaputoimiston kokemuksen perusteella etäpalvelu ja videoyhteydet ovat olleet myös asiakkaiden kannalta toimivia.

Tarkastuksen perusteella etäyhteys ja videoneuvottelumahdollisuus näyttäisivät kokeiluvaiheen kokemusten perusteella tarjoavan käyttökelpoisen välineen antaa oikeusapupalveluja siten, että oikeusavun tasapuolista saatavuutta voidaan turvata riippumatta siitä, missä oikeusaputoimistojen toimipaikat sijaitsevat. Jotta etäyhteyksien käyttömahdollisuus tulisi myös asiakkaille nykyistä tunnetummaksi ja muodostaisi todellisen vaihtoehdon henkilökohtaiselle käynnille oikeusaputoimistoissa, ovat lisäkokemukset etäyhteyksien käytöstä ja etäpalvelun jatkokehittäminen tarpeellisia.

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että etä- ja videoyhteyksien käyttöä jatketaan ja oikeusaputoimistoja kannustetaan osallistumaan kuntien etäpalveluhankkeisiin. Neuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa oikeusministeriö ei ole saanut tarvittavia lisämäärärahoja videoneuvottelulaitteiden ja etäyhteyksien hankkimiseen oikeusaputoimistoihin.

Valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu 2014 -hankkeesta ei tulisi aiheutua esteitä oikeusavun etäpalvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen.

## **Painopiste julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten asiamiesten välillä on muutoksessa**

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan vuonna 2012 on tapahtunut muutos oikeusavun asiakkaiden korvausrakenteessa verrattuna vuosiin 2010 ja 2011: Kokonaan korvauksetta ja osakorvausta vastaan oikeusapua saavien asiakkaiden määrä ja osuus ovat pienentyneet. Sen sijaan täyden korvauksen palvelusta maksavien niin sanottujen liiketaloudellisten asiakkaiden määrä ja osuus ovat nousseet oikeusaputoimistojen asiamäärien yleisestä laskusta huolimatta. Tarkastusaineiston mukaan lii-

ketaloudellisten tulojen kertymä ei ole viime vuosina kuitenkaan oleellisesti muuttunut.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan vuonna 2012 oikeusapua saatiin yleisimmin korvauksetta Helsingin piirissä, kun taas suhteellisesti eniten täyden korvauksen asiakkaita oli Itä-Suomen piirissä. Pääkaupunki-seudulla täyden korvauksen asiakkaita ei juuri ollut, kun taas Itä-Suomen ja Rovaniemen piirissä heitä oli lähes joka viidennes asiakas.

Perusteeksi täyden korvauksen asiakkaiden asioiden hoitamiselle on esitetty, että siten kyetään turvaamaan julkiset oikeusapupalvelut myös syrjäseutujen vähävaraisille asiakkaille. Näillä seuduilla on usein yksityisten asiamiesten palveluja vaikeasti saatavissa. Vuonna 2012 tehdyssä asianajajatutkimuksessa Suomen Asianajajaliiton jäsenkunnasta kuitenkin Kymen, Mikkelin ja Itä-Suomen osaston kyselyyn vastanneista asianajajista 64 prosenttia sekä Vaasan, Oulun ja Lapin osastossa 61 prosenttia piti julkista oikeusaputoimistoa merkittävimpanä kilpailijanaan, vaikka oikeusapuasioiden osuus kokonaislaskutuksesta näillä alueilla oli vain 17 ja 22 prosenttia.

Yksityisille avustajille myönnettyjen oikeusapupäätösten osuus kaikista oikeusapupäätöksistä on kasvanut viimeisten kolmen vuoden aikana, kun asiamäärät oikeusaputoimistoissa ovat puolestaan laskeneet viimeisten viiden vuoden aikana. Kokonaan korvauksetta oikeusapua saavien osuus yksityisille avustajille tehdyissä oikeusapupäätöksissä on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan noussut vuodesta 2005, ja oli 89 prosenttia vuonna 2012. Yksityisten avustajien asiakkaat ovat keskimäärin vähävaraisempia kuin julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaat. Nämä tekijät saattavat Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan muuttaa painopistettä julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten avustajien välillä tuomioistuinasioissa: Oikeusaputoimistot myöntävät yhä enemmän päätöksiä yksityisille avustajille, ja kun oikeusaputoimistojen käsittelemien asioiden määrä laskee, vaativien tuomioistuinjuttujen hoitaminen painottuu entisestään yksityisille avustajille. Samalla liiketaloudellisten asiakkaiden määrä oikeusaputoimistoissa kasvaa, kuin myös kokonaan korvauksetta oikeusapua saavien osuus yksityisten avustajien asiakkaina. Tämä vastaa tarkastuksessa saatua käsitystä siitä, että painopiste julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten asiamiesten välillä on muutoksessa.

Yksityisen asianajopalvelun saatavuuden arvioidaan eläkkeelle siirtymisen ja toiminnan jatkajien puutteen vuoksi heikentyvän tulevaisuudessa erityisesti syrjäisillä seuduilla ja Suomen Asianajajaliiton Kymen, Mikkelin ja Itä-Suomen osastojen alueilla. Julkisen oikeusaputoimistojen verkoston muutoksilla ei ole ollut toistaiseksi vaikutuksia asianajotoimistojen toimintaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulisi jatkaa julkisessa oikeusavussa tapahtuneiden muutosten ja niiden syiden selvittämistä ja ottaa selvitysten tulokset huomioon julkista oikeusapua koskevassa kokonaisarvioinnissa.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeusministeriön tulisi käynnistää työ julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen arvioimiseksi kokonaisuutena uudelleen. Se tulisi sisällyttää osaksi vuonna 2014 käynnistettävää työtä, jonka tarkoituksena on laatia kokonais selvitys oikeudellisten neuvontapalvelujen ja oikeusavun nykytilasta ja tarpeesta vuoteen 2025 mennessä. Toimistoverkoston ja organisaatiorakenteen kehittäminen, esteellisyyskysymykset, oikeusavun neuvontapalveluiden ja julkisen hallinnon yleisneuvonnan laajentaminen sekä julkisten oikeusaputoimistojen etäpalvelun mahdollistuminen muodostavat yhdessä liiketaloudellisten asiakkaiden osuuden kasvun sekä yksityisten asiamiesten roolin vahvistumisen kanssa kokonaisuuden. Sen osat ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa ja vaikuttavat myös oikeusavun saatavuuteen oikeusaputoimistoista. Tämän kokonaisarvioinnin taustaksi tulisi jatkaa liiketaloudellisten asiakkaiden osuuden kasvun sekä yksityisten asiamiesten roolin muutosten taustalla olevien tekijöiden selvittämistä ja arvioida niiden sekä oikeusturvavakuutuksissa ja niiden myöntämisessä tapahtuneiden muutosten vaikutukset julkiseen oikeusaputoimintaan.
2. Mikäli oikeusapupiireistä muodostuva julkisen oikeusaputoimen organisointitapa säilyy myös tulevaisuudessa, oikeusaputoimen johtajan asemaa ja toimivaltuuksia tulisi selkiinnyttää. Nykytilanteen säilyessä oikeusministeriön tulisi myös vahvistaa ohjausotettaan tukemaan oikeusaputoimen johtajan asemaa.
3. Julkisten oikeusaputoimistojen verkoston kehittämisen perustaksi oikeusministeriössä tulisi laatia kokonaissuunnitelma toimisto- ja toimipaikkaverkoston laajuudesta, alueellisesta sijoittumisesta, toimistojen ja toimipaikkojen koosta ja henkilöstörakenteesta sekä palvelujen sisällöstä eri toimipaikoissa. Suunnitelma olisi mahdollista ottaa osaksi kohdassa 1. esitettyä julkisen oikeusavun uudelleen arviointia.
4. Oikeusministeriössä tulisi jatkaa sähköisen asioinnin kehittämistyötä siten, että järjestelmän helppokäyttöisyyttä ja ymmärrettävyyttä asiakkaan kannalta parannetaan ja että sen käyttömahdollisuuksia asianajossa ja oikeushallinnossa laajennetaan. Samalla oikeusministeriössä tulisi harkita oikeusapuhakemusten käsittelyä ja oikeusavun myöntä-

mistä sähköisessä järjestelmässä koskevan valtakunnallisen seurannan ja koordinoinnin järjestämistä.

5. Oikeusministeriön tulisi jatkaa työtä verottajan ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmien teknisten käyttöyhteyksien toteutumiseksi julkisessa oikeusavussa sekä huolehtia 1.1.2013 voimaan tulleen lupalaki-miesjärjestelmän tietojen hyväksi käyttämisestä oikeusavun sähköisessä käsittelyssä tai niiden saattamisesta osaksi sähköistä järjestelmää.
6. Oikeusministeriössä olisi tarpeen tehdä mahdollisimman pian päätökset siitä, millä tavalla julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän tuottamaa tietoa käytetään hyväksi julkisen oikeusaputoimen ohjauksessa ja kehittämisessä ja miten yksityiset asiamiehet veloitetaan osallistumaan laadun arviointiin. Oikeusministeriössä tulisi myös harkita uudelleen julkisten oikeusavustajien hoitamien asioiden laadun arvioinnista saatavien tietojen antamista oikeusapupiirin johtajan ja oikeusaputoimiston johtajan käytettäväksi.
7. Oikeusministeriön tulisi jatkaa työtä etäyhteyksien ja videoneuvottelumahdollisuuksien käyttöön ottamiseksi julkisissa oikeusaputoimistoissa, jotta oikeusavun saatavuutta voidaan turvata riippumatta siitä, missä oikeusaputoimistojen toimipaikat sijaitsevat.

# 1 Tarkastuksen tausta

Julkista oikeusapua sääntelee 1.6.2002 voimaan tullut oikeusapulaki (257/2002). Oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa mutta ei taloudellisen asemansa vuoksi kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapulain nojalla myönnetty julkinen oikeusapu toteuttaa perustuslakiin kirjattuja ihmisten yhdenvertaisuuden vaatimusta lain edessä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta<sup>1</sup>.

Oikeusapu kattaa periaatteessa kaikki oikeudelliset asiat. Mikäli oikeusavun hakijalla on oikeusturvavakuutus, joka korvaa oikeudellisen asian kulut, oikeusapua ei myönnetä, sillä oikeusturvavakuutus on oikeusapulain mukaan ensisijainen suhteessa julkiseen oikeusapuun. Vähäisissä oikeudellisissa asioissa oikeusapua ei anneta. Oikeusapulaissa on lisäksi säädetty eräistä oikeusavun yleisistä rajoituksista.

Oikeusapua haetaan aina oikeusaputoimistolta, joka tekee asiassa päätöksen. Hakemus voidaan toimittaa mihin tahansa oikeusaputoimistoon Suomessa. Oikeusapua myönnetään joko korvauksetta tai omavastuusuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella.<sup>2</sup>

Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Oikeusavun saajalla on pääsäännön mukaan oikeus valita avustajansa. Niin sanottuihin ulkoprosessuaalisiin asioihin, jotka eivät päädy tuomioistuimen käsiteltäviksi, ei voida kuitenkaan määrätä julkisen oikeusavun perusteella avustajaksi yksityistä avustajaa. Ulkoprosessuaaliset asiat kuuluvat julkisten oikeusaputoimistojen ja julkisten oikeusavustajien yksinomaiseen toimivaltaan.

Oikeusapu kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Maa on jaettu oikeusapupiireihin, joissa toimi vuoden 2013 alussa yhteensä 33 oikeusaputoimistoa. Kaikkiaan oikeusaputoimistoilla oli tuona aikana yhteensä 173 toimipaikkaa<sup>3</sup>.

Oikeusaputoimistoihin saapui vuonna 2012 yhteensä 44 432 asiaa, mikä oli 8 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna. Samana aikana oikeus-

---

<sup>1</sup> Perustuslaki (731/1999) 6 § ja 21 §.

<sup>2</sup> Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 8 §:n mukaan toimisto voi antaa oikeudellista apua myös täyttä korvausta vastaan henkilölle, joka ei ole oikeutettu oikeusapuun. Ks. luku 2.1.

<sup>3</sup> Oikeusministeriö tiedottaa, 26.10.2012, Oikeusaputoimistoja yhdistetään vuoden 2013 ja 2014 alusta.

usaputoimistoissa käsiteltiin yhteensä 44 607 asiaa, mikä oli 7 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna. Kokonaan korvauksetta palvelu annettiin 69 prosentissa, osakorvausta vastaan 24 prosentissa ja täyttä korvausta vastaan 7 prosentissa asioista. Vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa tehtiin 24 553 oikeusapupäätöstä yksityisille asiamiehille, mikä oli 11 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Yksityinen avustaja määrättiin 31 666 asianosaiselle. Keskimääräinen korvaus asianosaista kohden oli 1 137 euroa.<sup>4</sup>

Oikeusaputoimistojen nettomenot olivat vuonna 2012 noin 22,1 miljoonaa euroa, mikä vastasi edellisen vuoden tasoa. Julkisten oikeusaputoimistojen bruttomenot olivat noin 27,1 miljoonaa euroa. Yksityisille avustajille maksettiin palkkioina ja kulukorvauksina yhteensä noin 41,1 miljoonaa euroa.

Julkisten oikeusaputoimistojen henkilöstöstä vuonna 2012 oli oikeusaputehtävissä 391 henkilötyövuotta<sup>5</sup>. Tietoja yksityisten asiamiesten julkiseen oikeusapuun käyttämistä henkilötyövuosista ei ole.

Oikeusministeriön hallinnonalan vuoden 2013 talousarvion mukaisten määrärahojen kokonaismäärä oli noin 860 miljoonaa euroa, mikä oli noin 1,6 prosenttia talousarvion määrärahojen kokonaismäärästä<sup>6</sup>. Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan yhteisen toimintamenomomentin<sup>7</sup> osuus hallinnonalan määrärahojen kokonaismäärästä oli noin 3,4 prosenttia.

Eurooppalaisella mittapuulla mitattuna suomalainen oikeusapujärjestelmä sijoittuu siihen käytettyjen varojen perusteella kymmenenneksi Euroopan neuvoston jäsenmaiden joukossa. Tällöin on verrattu valtioiden vuosittaisissa budjeteissa oikeusapuun asukasta kohti myönnettyjä määrärahoja sekä niiden suhdetta asukasta kohti laskettuun bruttokansantuotteen<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.

<sup>5</sup> Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013. 31.1.2013. OM 4/013/2013.

<sup>6</sup> Oikeusministeriön pääluokan 25 määrärahat 859 936 000 miljoonaa euroa ja koko talousarvion määrärahojen kokonaismäärä 54 092 711 000 euroa. TA 2013.

<sup>7</sup> Vuoden 2013 talousarviossa oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan yhteisen toimintamenomomentin 25.10.04 nettomääräinen määräraha oli 29 398 000 euroa.

<sup>8</sup> Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

([http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)) on julkaissut vuodesta 2006 lähtien kahden vuoden välein arvion jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä. Tiedot perustuvat vuoden 2012 arvioon, joka on perustunut vuoden 2010

Julkiseen oikeusapuun on 2000-luvulla kohdistunut monia uudistuksia ja muutoshankkeita. Oikeusapuun oikeutettujen alaa laajennettiin ns. keskituloisiin henkilöihin vuoden 2002 kesäkuun alusta, ja sähköinen asiointi mahdollistui vuoden 2009 joulukuun alusta voimaan tulleilla oikeusapulain muutoksilla. Holhoustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät siirtyivät kunnilta valtion oikeusaputoimistojen tehtäväksi 1.1.2009 sekä kansainvälistä suojelua hakevien oikeusaputehtävät 1.1.2013. Oikeusavun laadunarviointijärjestelmä otettiin käyttöön kokeiluvaiheen jälkeen vuonna 2013. Valtion tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla sekä oikeusavun määrärahatilanne ovat johtaneet tarpeeseen kehittää ja karsia julkisen oikeusavun toimistoverkostoa ja asiointipaikkoja sekä vähentää henkilöstöä.

Tarkastusvirastossa valmistui 12.2.2009 esiselvitysraportti Oikeusturvan toteutuminen ja oikeusapu. Tarkastusaihe jätettiin tuolloin esiselvityksen varaan, koska osa edellä mainituista hankkeista oli vasta suunnitteluvaiheessa tai toteutunut vasta äskettäin. Aihe otettiin uudelleen tarkastusviraston tarkastussuunnitelmaan vuodelle 2012 nimellä Julkinen oikeusapu. Edellä mainitut hankkeet ja uudistukset olivat käynnistyneet, jolloin niiden toteutumisesta oli saatavissa tietoa muun julkista oikeusapua koskevan tiedon oheen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että oikeusapua kohdennetaan tehtyjen selvitysten pohjalta nykyistä oikeudenmukaisemmin<sup>9</sup>. Tämän vuoksi oikeusministeriö tilasi Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta selvityksen julkisen oikeusavun kohdentumisesta. Selvitys julkisen oikeusavun kohdentumisesta valmistui keväällä ja oikeusturvavakuutuksesta ja julkisesta oikeusavusta kesällä vuonna 2013<sup>10</sup>. Minis-

---

*dataan. Jäsenvaltioiden oikeudelliset järjestelmät ja julkisen oikeusavun järjestäminen poikkeavat toisistaan osin huomattavastikin, mikä on pidettävä mielessä arvioinnin tuloksia tarkasteltaessa. European judicial systems. Edition 2012 (2010 data). Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice. CEPEJ Studies No. 18. Council of Europe. 2012. ([http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)) (3.9.2013).*

<sup>9</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

<sup>10</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Marjukka La-sola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 119. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

teriö suunnittelee jatkoselvityksen tilaamista Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta.<sup>11</sup>

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää julkisten oikeusaputoimistojen antaman julkisen oikeusavun saatavuutta. Sitä selvitetään muun muassa kiinnittämällä huomiota oikeusaputoimistoverkon kehittämis- ja uudistamistoimiin sekä oikeusavun sähköiseen asiointiin, niiden tavoitteiden toteutumiseen ja seurauksiin. Kun tarkastuksen kohde on määritelty tällä tavalla<sup>12</sup>, sen tavoitteena on tuottaa tietoa oikeusavun organisaation ja sen rakenteiden kehittämistyölle. Kun tarkastusasetelmaa määriteltäessä on pyritty ottamaan huomioon Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen kohde, on tavoitteena tuottaa tietoa myös osin täydentämään Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskevan selvityksen antamaa kuvaa julkisesta oikeusavusta. Tarkastusvirasto ei ole aiemmin tarkastanut julkista oikeusapua.

---

<sup>11</sup> Oikeusministeriö ilmoittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta tilattu jatkotutkimus *Julkinen oikeusapu. Yksityisten asiamiesten toiminta on julkaistu huhtikuussa 2014. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124.*

<sup>12</sup> Ks. jäljempänä luku 2.



## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### *Säädöspohja*

Julkista oikeusapua koskevia perussäädöksiä ovat oikeusapulaki, jossa säädetään muun muassa oikeusavun sisällöstä, oikeusavun saamisen edellytyksistä ja hakemusmenettelystä, sekä sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (388/2002) oikeusavusta. Oikeusaputoimen organisaatiota ja toimipaikkoja koskevia perussäädöksiä ovat valtion oikeusaputoimistoista annettu laki (258/2002), oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista (390/2002) sekä oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013).

Julkista oikeusapua annetaan joko korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella, joka arvioidaan hänen kuukausittain käytettävissään olevien varojensa (käyttövara) ja varallisuutensa perusteella. Julkista oikeusapua annetaan henkilölle, jonka käyttövara ei ylitä valtioneuvoston asetuksella<sup>13</sup> vahvistettua määrää. Asetuksessa säädetään käyttövaran laskemisessa sekä oikeusapua saaneen omavastuuosuuden määrittämisessä noudatettavista perusteista<sup>14</sup>.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 8 §:n mukaan toimisto voi antaa oikeudellista apua myös täyttä korvausta vastaan henkilölle, joka ei ole oikeutettu oikeusapuun. Silloin edellytyksenä täyden korvauksen ohella on, että siihen on perusteltua syytä hakijan tai oikeusaputoiminnan järjestämisen kannalta. Täyden korvauksen maksavan asiakkaan avustaminen ei saa lain mukaan haitata oikeusapulain mukaisen palvelun antamista.

Oikeusapulain 10 §:n mukaan oikeusapuhakemus voidaan toimittaa mihin tahansa oikeusaputoimistoon Suomessa. Jos oikeusavun saaja on itse

---

<sup>13</sup> Valtioneuvoston asetus oikeusavusta 388/2002.

<sup>14</sup> Asetuksen (388/2002) mukaan hakija saa oikeusapua kokonaan korvauksetta, siis ilman omavastuuosuutta, kun yksinäisellä henkilöllä käyttövara on enintään 600 euroa kuukaudessa ja puolisoilla henkilöä kohden enintään 550 euroa. Oikeusapua ei myönnetä, kun käyttövara ylittää 1 300 euroa kuukaudessa yksinäisellä henkilöllä ja puolisoilla 1 200 euroa henkilöltä. Asetuksen 20 §:n mukaan oikeusavun saajalta peritään 70 euron suuruisen oikeusapumaksu, jota ei kuitenkaan peritä saajalta, jos oikeusapua annetaan hänelle kokonaan korvauksetta.

ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä avustajaksi, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi. Yksityistä avustajaa ei voida pääsäännön mukaan määrätä julkisen oikeusavun perusteella avustajaksi ulkoprosessuaalisiin asioihin.

Oikeusapuun kuuluvat oikeusapulain 1 §:n 1 momentin mukaan oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista<sup>15</sup>. Oikeusapu kattaa periaatteessa kaikki oikeudelliset asiat ja pääsääntöisesti avustajan toimenpiteet enintään 80 tunnilta. Mikäli oikeusavun hakijalla on oikeusturvavakuutus, joka korvaa oikeudellisen asian kulut, oikeusapua ei myönnetä, sillä oikeusturvavakuutus on lain 3 b §:n mukaan ensisijainen suhteessa julkiseen oikeusapuun<sup>16</sup>.

Oikeusapulain 6 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen esimerkiksi yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä hakemusasiassa, yksinkertaisessa rikosasiassa, jossa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta tai jossa muutoin syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä, tai asiassa, joka koskee verotusta tai julkista maksua. Erityisen painavat syyt voivat kuitenkin edellyttää oikeusavun antamisen, ja julkinen oikeusavustaja voi näissäkin asioissa tarvittaessa antaa oikeudellisia neuvoja ja laatia tarvittavia asiakirjoja.

Oikeusapulain 7 §:ssä säädetään oikeusavun yleisistä rajoituksista. Oikeusapua ei anneta, jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys tai jos se olisi selvästi tarkoituksetonta verrattuna hakijalle siitä koituvaan hyötyyn. Oikeusapua ei myöskään anneta, jos asian ajaminen olisi oikeuden väärinkäyttämistä tai jos asia perustuu siirrettyyn oikeuteen, ja siirron on aiheutta otaksua tapahtuneen oikeusavun saamiseksi.

### *Vastuuviranomaiset ja organisointi*

Valtion oikeusaputoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tehtävänä on huolehtia julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan toimintaedelly-

---

<sup>15</sup> Menolla tarkoitetaan maksuja ja kuluja.

<sup>16</sup> Oikeusapulain 10 §:n 2 momentin mukaan vakuutuslaitokset ovat salassapitosäännösten estämättä velvollisia antamaan oikeusaputoimistolle hallussaan olevat tiedot, jotka ovat oikeusaputoimistolle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä muun muassa sen selvittämiseksi, onko hakijalla asian kattava oikeusturvavakuutus. Oikeusavun hakijan on oikeusapuhakemuksessa ilmoitettava, onko hänellä oikeusturvavakuutus. Myös oikeusaputoimistot selvittävät asiaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

tyksistä ja strategisesta suunnittelusta, niiden tietoteknisten tarpeiden selvittämisestä ja tietoteknisten palvelujen hankinnasta sekä toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä, samoin kuin tukea virastoja näiden suorittaessa perustehtäviään. Oikeushallinto-osasto vastaa toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Osasto huolehtii lisäksi oikeusaputoimistoja koskevista tulohajustehtävistä. Oikeushallinto-osastossa on oikeusapu- ja ulosottoyksikkö<sup>17</sup>.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain<sup>18</sup> mukaan oikeusaputoimistot sijaitsevat oikeusapupalveluiden alueellisen tarpeen mukaan muodostettavissa oikeusapupiireissä. Oikeusaputoimistolla voi olla tarvittaessa useampi kuin yksi toimipaikka. Oikeusapupiireistä ja oikeusaputoimistojen toimipaikoista säädetään tarkemmin oikeusministeriön asetuksella<sup>19</sup>. Sen mukaan maassa on kuusi oikeusapupiiriä, jotka tällä hetkellä käytännössä vastaavat hovioikeuksien piirirajoja<sup>20</sup>.

Oikeusapupiireissä toimi vuoden 2013 alussa yhteensä 34 ja vuoden 2014 alussa 29 oikeusaputoimistoa<sup>21</sup>. Oikeusaputoimistoilla on ne mukaan lukien yhteensä 165 toimipaikkaa<sup>22</sup>, joista noin 80:ssä ei ole pysyvää miehitystä, vaan niissä oikeusavun vastaanottopalveluja saa tarpeen mukaan.<sup>23</sup> Vuonna 2008 oikeusaputoimistojen määrä oli 60 ja toimipistetiheys oli

---

<sup>17</sup> Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä 110/2012.

<sup>18</sup> Laki valtion oikeusaputoimistoista 258/2002.

<sup>19</sup> Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista 1089/2011, sekä muutettuna 534/2013 voimaan 1.1.2014.

<sup>20</sup> Kouvolan hovioikeus ja Kuopiossa sijaitseva Itä-Suomen hovioikeus yhdistetään 1.4.2014 lukien, jolloin hovioikeuspiirien määräksi tulee viisi, eikä tällaista vastaavuutta enää ole. Hovioikeuslaki 56/1994, muutos 281/2013 ja valtioneuvoston asetus hovioikeuksien tuomiopiireistä 337/2013, voimaan 1.4.2014.

<sup>21</sup> Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 26.10.2012. Tiedotteessa kerrotaan, että toimipisteiden määrä on 173, mikä ei muutu vuosien 2013 ja 2014 yhdistymisten jälkeen.

<sup>22</sup> Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista 1089/2011.

<sup>23</sup> Oikeusministeriö on tehnyt lisäksi päätöksen, jonka mukaan oikeusaputoimistojen hallintoa keskitetään edelleen vuosien 2014 ja 2015 alusta. Näiden hallinnollisten yhdistämisten jälkeen asiakkaita vastaanottavien toimipisteiden määrä ei vähene. Oikeusaputoimistojen määrä vähenee vuoden 2015 alkuun mennessä 34:stä 27:ään, mutta asiakkaita palvelee edelleen 165 toimipisteessä. Toimistoissa työskentelevän henkilöstön määrä ei myöskään vähene. Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista 534/2013. Asetus tulee voimaan 1.1.2014. Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 20.8.2013.

yhteensä 176. Vuonna 1998, jolloin julkinen oikeusapu siirtyi kunnilta valtion tehtäväksi, oikeusaputoimistojen määrä oli 68.

Oikeusaputoimisto määrää työjärjestyksessään, miten usein ja millä tavoin toimipaikassa otetaan vastaan asiakkaita. Harkinnassa on otettava huomioon alueen asiakas- ja asukasmäärä, aikaisempien vuosien kysyntä sekä vastaanotosta aiheutuvat kustannukset<sup>24</sup>.

Oikeusapupiirejä johtaa oikeusaputoimen johtaja, joksi oikeusministeriö määrää yhden alueen toimistojen johtavista julkisista oikeusavustajista enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Oikeusaputoimen johtajan tehtävänä on vastata oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirissä ja huolehtia piirin tulostavoitteiden toteutumisesta<sup>25</sup>. Oikeusaputoimistoissa on johtavan julkisen oikeusavustajan ohella julkisia oikeusavustajia, oikeusneuvoja sekä toimistohenkilökuntaa.

### *Julkisen oikeusavun määrärahat, tuotot ja henkilöstö*

Julkisten oikeusaputoimistojen tulot ja menot on nettobudjetoitu. Vuoden 2013 talousarviossa myönnettiin oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan yhteiselle momentille 25.10.04 nettomäärärahaa yhteensä 29,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2014 talousarviossa määrä on 29,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2012 talousarvion ja lisätalousarvioiden nettomäärärahaa oli yhteensä 28,6 miljoonaa euroa, kun vuoden 2011 vastaava määrä oli 28 082 000 euroa.<sup>26</sup>

Taulukossa 1 on esitetty oikeusaputoimistojen menojen ja maksullisen toiminnan kehitys vuosilta 2008–2012.

---

<sup>24</sup> Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista 3 §.

<sup>25</sup> Laki valtion oikeusaputoimistoista 4§ ja oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista 3§ (390/2002).

<sup>26</sup> Tiedot perustuvat Valtion talousarvioesityksiin 2012, 2013 ja 2014 sekä Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätöksiin vuodelta 2012 ja 2011.

**TAULUKKO 1. Oikeusaputoimistojen toteutuneet menot ja maksullisen toiminnan tuotot vuosina 2008–2012.<sup>27</sup>**

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012
Nettomenot	22 194 069	22 958 379	22 936 388	22 150 009	22 101 573
Maksullisen toiminnan tuotot	4 598 124	4 732 831	4 722 883	5 064 927	5 044 262
Bruttomenot	26 792 192	27 691 237	27 659 263	27 214 936	27 145 835

Maksullisen toiminnan tuotot julkisoikeudellisista suoritteista vuonna 2012 olivat 3,6 miljoonaa ja liiketaloudellisista suoritteista 1,4 miljoonaa euroa. Julkisoikeudellisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 57 prosenttia ja liiketaloudellisen toiminnan 81 prosenttia vuonna 2012.<sup>28</sup> Tarkastusvirasto on kiinnittänyt tilintarkastuksissaan vuosina 2008–2010 huomiota liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kannattavuuteen. Vuonna 2011 liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuus kasvoikin 10 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, mutta vuonna 2012 kustannusvastaavuus laski 1 prosentin vuoteen 2011 verrattuna.

Vuoden 2013 talousarviossa myönnettiin yksityisille oikeusavustajille maksettavia korvauksia varten momentille 25.10.50 yhteensä 43,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2014 talousarvion määrä on 45,2 miljoonaa euroa. Momentin määrärahoja käytetään sekä oikeusapulaissa että yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (julkinen puolustaja, asianomistajan avustaminen) ja konkurssilaissa (julkisselvittäjät ja pesänhoitajat) säädettyjen korvausten maksamiseen. Oikeusavun ja julkisen puolustuksen yhteiseksi osuudeksi vuonna 2013 arvioitiin 37,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 arvio oli 38,3 miljoonaa euroa.

Vuonna 2012 maksettiin yksityisille avustajille oikeusavusta ja julkisesta puolustuksesta palkkioina ja kulukorvauksina yhteensä noin 41,1 miljoonaa euroa, mikä oli noin 11 prosenttia edellistä vuotta enemmän.<sup>29</sup>

<sup>27</sup>Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.

<sup>28</sup>Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.

<sup>29</sup>Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012. Euro-määrä käsittää sekä oikeusapulain että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisesta julkisesta puolustuksesta yksityisille maksetut palkkiot ja kulukorvaukset.

Vuonna 2011 määrä oli 36,8 miljoonaa euroa, mikä oli 3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010.<sup>30</sup>

Vuoden 2013 tulostavoiteasiakirjan mukaan oikeusaputoimistojen henkilötyövuodet ovat yhteensä 919, josta julkisen oikeusavun osuus on 400. Oikeusaputoimistojen henkilötyövuosimäärä on ollut laskeva vuodesta 2008 lähtien. Syynä henkilöstövähennyksiin ovat olleet sekä oikeusavun määrärahatilanne että valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen vuosina 2007–2011. Oikeusaputoimistojen julkisen oikeusavun tehtäviin käytettävissä olevan henkilötyövuosimäärän kehitys ilmenee taulukosta 2.

**TAULUKKO 2. Oikeusaputoimistojen henkilötyövuodet 2008–2012.**

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012
Oikeusapu <sup>31</sup>	451	441	415	392	391
Yleinen edunvalvonta <sup>32</sup>		478 <sup>33</sup>	500	521	515
<b>Yhteensä<sup>34</sup></b>	<b>451</b>	<b>953</b>	<b>945,7</b>	<b>948,8</b>	<b>930,5<sup>35</sup></b>

Taulukossa esitetyissä henkilötyövuosiluvuissa ovat mukana myös työllisyysvaroin palkatut ja korkeakouluharjoittelijat.<sup>36</sup>

Tietoja yksityisten asiamiesten julkiseen oikeusapuun käyttämisestä henkilötyövuosista ei ole.

<sup>30</sup> Tiedot perustuvat Valtion talousarvioesityksiin 2012, 2013 ja 2014 sekä Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätöksiin vuodelta 2012 ja 2011.

<sup>31</sup> Tiedot perustuvat Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoiteasiakirjoihin vuosille 2008–2013.

<sup>32</sup> Tiedot perustuvat Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoiteasiakirjoihin vuosille 2008–2013.

<sup>33</sup> Holhustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät siirtyivät oikeusaputoimistoille 1.1.2009.

<sup>34</sup> Yhteensä-tieto perustuu Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätöksiin vuosilta 2008–2012.

<sup>35</sup> Yhteensä-tiedot eivät ole taulukossa esitettyjen asianomaisen vuoden oikeusavun ja edunvalvonnan henkilötyövuosien summa, koska tiedon lähde on eri. Yhteensä-tieto on haluttu esittää lopullisena, tilinpäätöstiedon mukaisena.

<sup>36</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012 ja 2011 sekä Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013, 31.1.2013, OM 4/013/2013; vuodelle 2012, 31.1.2012, OM 4/013/2012 ja vuodelle 2011, 31.1.2011, OM 7/013/2011.

### *Asiamäärät, asiat ja jonotusaika*

Oikeusaputoimistoihin saapui vuonna 2012<sup>37</sup> yhteensä 44 432 asiaa, ja niissä käsiteltiin yhteensä 44 607 asiaa. Oikeusapupalvelun saatavuutta seurataan jonotusajan avulla. Sillä kartoitetaan, missä ajassa asiakas on ajan varattuun päässyt neuvottelemaan oikeusavustajan kanssa. Vuonna 2012 keskimääräinen jonotusaika maassa oli 14 päivää. Helsingin oikeusapupiirin jonotusaika oli vuonna 2012 keskimäärin 20 päivää, ja vuonna 2011 se oli 16,1 päivää. Oikeusavun asiamäärät sekä jonotusajat vuosilta 2008–2012 esitetään taulukossa 3.

**TAULUKKO 3. Oikeusapua koskevat oikeusaputoimistojen asiamäärät ja jonotusaika sekä painotettu työmäärä<sup>38</sup> vuosina 2008–2012.<sup>39</sup>**

Vuosi	Saapuneet asiat	Muutos edelliseen vuoteen %	Käsitellyt asiat	Muutos edelliseen vuoteen %	Jonotusaika pv	Painotettu työmäärä
2008	52 162	-0,4 %	51 844	-0,7 %	11,5	206 171
2009	50 903	-2 %	50 695	-2 %	12,2	200 842
2010	49 667	-2 %	48 346	-5 %	12,9	197 420
2011	48 259	-3 %	47 873	-1 %	13,1	197 191
2012	44 432	-8 %	44 607	-7 %	14,0	182 763

Vuonna 2012 saapuneista asioista 83 prosenttia oli siviili- ja hallinto-oikeudellisia asioita, joista suurin asiaryhmä olivat perhe- ja perintöoikeudelliset asiat. Rikosasioiden osuus oli 17 prosenttia. Saapuneiden asioiden jakautuminen eri asiaryhmiin on vuodesta 2008 lähtien pysynyt lähes vakiona. Vuositainen vaihtelu näiden kahden suurimman asiaryhmän välillä on ollut vain yksi prosentti.

<sup>37</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.

<sup>38</sup> Oikeusministeriö on määritellyt kullekin asiaryhmälle ja toimenpiteelle siihen käytetyn keskimääräisen työajan ja asiaryhmän suhteellisen osuuden käsitellyistä asioista perusteella painokertoimen. Painokertoimella painotettu työmäärä kuvaa pelkkää asioiden lukumäärätietoa paremmin työmäärää. Niitä käytetään myös tuulosohjauksessa ja laskettaessa tuottavuus- ja taloudellisuusindikaattoreita.

<sup>39</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.

### *Toimenpiteet*

Toimenpiteittäin jaoteltuna oikeusaputoimistojen käsittelemistä asioista puhelinneuvonnan osuus vuonna 2012<sup>40</sup> oli 15 prosenttia ja muun oikeudellisen neuvonnan osuus 20 prosenttia. Asiakirjan laatimiseen päätyneiden asioiden osuus oli 22 prosenttia. Tuomioistuimessa käsiteltiin 22 prosenttia asioista, ja loput 21 prosenttia asioista päättyivät joko hallintoviranomaisen käsittelyyn tai muuhun toimenpiteeseen. Eri toimenpiteiden osuudet ovat vuosittain pysyneet lähes samoina. Vuodesta 2008 muutokset ovat olleet korkeintaan prosentin luokkaa suuntaan tai toiseen.

Vuosina 2008–2012 käsitellyistä riitaisista asioista noin 5 prosenttia päättyi sovintoon. Näistä yli puolet oli avioliitto- ja perheoikeudellisten asioiden ryhmässä. Vuonna 2008 ja 2009 sovintoon päätyneiden asioiden määrä oli 4 prosenttia, ja suurin osa niistä tehtiin perhe- ja perintöoikeusasioiden asiaryhmässä.

### *Korvausosuudet*

Taulukosta 4 ilmenevät korvausosuuden perusteella määräytyvät prosentiosuudet oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista vuosina 2008–2012.

---

<sup>40</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.



**TAULUKKO 4. Käsitellyt asiat korvausosuuden mukaan vuosina 2002–2012.<sup>41</sup>**

Vuosi	Kokonaan korvauksetta %	Osakorvausta vastaan %	Täyttä korvausta vastaan %
2002	64	28	8
2003	60	33	7
2004	59	35	6
2005	58	34	8
2006 <sup>42</sup>	59	34	7
2007	59	34	7
2008	62	31	7
2009	62	30	8
2010	68	25	7
2011	69	24	6
2012	69	24	7

<sup>41</sup> Kirjanpitoyksikkö (Tilivirasto) 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2002–2012.

<sup>42</sup> Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätöksessä vuodelta 2006 sivulla 41 kerrotaan, että vuonna 2005 oikeusapua annettiin osakorvausta vastaan 4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2006 ja oikeudellista palvelua annettiin täyttä korvausta vastaan 5 prosenttia enemmän kuin vuonna 2005. Tämän perusteella vuonna 2005 oikeusapua olisi annettu osakorvausta vastaan 30 prosentissa asioista ja täyttä korvausta vastaan 2 prosentissa asioista. Samoin Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2005, sivu 15. Toiminta ja hallinto 2006:10. Oikeusministeriö. Helsinki 2006.

Korvausosuudet ovat oikeusministeriön tilinpäätöksissä olevien tilastotietojen mukaan pysyneet viime vuodet suhteellisen vakioina.<sup>43</sup> Vuonna 2002 voimaan tulleen oikeusapulain uudistuksen jälkeen osuuksissa tapahtui muutoksia, joita käsitellään Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusten tulosten perusteella jäljempänä luvuissa 3.1 ja 3.8.

### *Yksityiset asiamiehet*

Taulukosta 5 ilmenevät yksityisille asiamiehille tehdyt oikeusapupäätökset sekä maksetut korvaukset ja palkkiot vuosina 2008–2012. Taulukosta ilmenevät myös niiden asianosaisten lukumäärä, joille yksityinen avustaja on käräjä- ja hovioikeuksissa käsitellyissä asioissa kyseisenä aikana määrätty, sekä keskimääräinen meno asianosaista kohti. Oikeusapupäätökset on sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönoton myötä keskitetty pääkaupunkiseudun ulkopuolisiin oikeusaputoimistoihin. Vuonna 2012 näitä oli 24.

---

<sup>43</sup>*Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskevassa tutkimuksessa esitetään esimerkiksi täyttä korvausta vastaan palvelua saaneiden osuuden kasvaneen hienoisesti niin, että heidän osuutensa vuonna 2008 kaikista asiakkaista oli 8 prosenttia ja vuonna 2012 noin 10 prosenttia. Oikeusministeriön tilinpäätösten taulukoiden ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen tietojen välillä on siten eroa, joka selittyy sillä, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen esittämässä osuudessa eivät ole mukana puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 42–43.*

**TAULUKKO 5. Yksityisille asiamiehille tehdyt oikeusapupäätökset sekä maksetut palkkiot ja korvaukset<sup>44</sup> vuosina 2008–2012.<sup>45</sup>**

Vuosi	Oikeusapu-päätökset (asiaa)	Palkkiot ja korvaukset miljoonaa euroa <sup>46</sup>	Asianosaisten määrä <sup>47</sup>	Menot asianosaista kohden euroa
2008	21 200	32,2	33 483	1 011
2009	22 400	35,3	34 952	993
2010	22 751	36,0	31 666	1 051
2011	22 089	37,0	30 262	1 087
2012	24 553	41,0	33 442	1 137

Yksityisille asiamiehille oikeusavusta maksettavista kustannuksista 76 prosenttia kertyi käräjäoikeuksista (81 prosenttia vuonna 2011), 18 prosenttia hovioikeuksista (19 prosenttia vuonna 2011) ja 6 prosenttia muista tuomioistuimista.<sup>48</sup> Tuomioistuinasioista rikosasiat olivat yksityisten asiamiesten hoitamista oikeusapuasioista sekä määrällisesti että kustannuksiltaan suurin asiaryhmä. Vuonna 2012 ja 2011 rikosasioiden prosentuaaliset osuudet kaikista yksityisten asiamiesten hoitamista asioista olivat 81 ja 82 prosenttia<sup>49</sup>. Tässä asiaryhmäjakaumassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia vuoden 2002 jälkeen.

#### *Oikeusaputoimistojen taloudellisuus ja tuottavuus*

Taulukossa 6 on esitetty oikeusaputoimistojen taloudellisuus- ja tuottavuusluvut vuosilta 2008–2012. Oikeusministeriön käyttämät taloudelli-

<sup>44</sup> Taulukossa on esitetty momentin 20.10.50 määrärahoista julkiseen oikeusapuun ja puolustukseen yksityisille asiamiehille maksettu määrä.

<sup>45</sup> Taulukon tiedot perustuvat Kirjanpitoyksikkö (Tilivirasto) 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätöksiin vuosilta 2008–2012.

<sup>46</sup> Tilinpäätöstieto, talousarvion toteumalaskelma, asianomaiselta vuodelta.

<sup>47</sup> Vuosina 2010–2012 tiedot koskevat asianosaisten määrää käräjä- ja hovioikeuksissa käsitellyissä oikeusapuasioissa. Muilta vuosilta määrää ei ole oikeusministeriön tilinpäätöksissä jaoteltu tällä perusteella, vaan tiedot käsittävät sekä oikeusapulain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain että eräiden muiden lakien perusteella määrätyt yksityiset asiamiehet.

<sup>48</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012 ja 2011.

<sup>49</sup> Sama.

suus- ja tuottavuusluvut on laskettu käyttäen painotettua työmäärää.<sup>50</sup> Luvut lasketaan jakamalla toimintamenojen määrä painotetulla työmäärällä ja painotettu työmäärä henkilötyövuosien määrällä.

**TAULUKKO 6. Oikeusaputoimistojen taloudellisuus ja tuottavuus vuosina 2008–2012<sup>51</sup>.**

	Taloudellisuus euroa / painotettu työmäärä	Tuottavuus painotettu työmäärä / htv
2008	108	457
Tavoite +/-	+13	-10
2009	114	456
Tavoite +/-	+4	-8
2010	116	475
Tavoite +/-	+3	-3
2011	112	485
Tavoite +/-	-6	+2
2012	121	467
Tavoite +/-	+5	-8

### *Tavoitteet*

Hallituksen esityksessä oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi<sup>52</sup> asetettiin oikeusapulain tavoitteeksi yksi yhtenäinen, periaatteessa kaikkia oikeudellisia asioita koskeva oikeusapujärjestelmä, jossa valtion varoin kustannetaan oikeusapupalveluita kaikille kansalaisille, jotka tarvitsevat oikeusavustajan palveluita, mutta joiden ei voida olettaa taloudellisen asemansa vuoksi kykenevän itse kokonaan vastaamaan tarvitsemansa oikeudellisen avun kustannuksista. Tavoitteena oli myös oikeusapuun oikeutettujen kansalaisten piirin laajentaminen aikaisemmasta siten, että suurin osa kansalaisista olisi oikeutettu julkiseen oikeusapuun ainakin osakorvausta vastaan. Tavoitteena oli siten kehittää oikeusapua aikaisemman pelkästään vähävaraisimmille suunnatun oikeuden sijasta kansalais-

<sup>50</sup> Myös muualla kertomuksessa käytetään ministeriön painotetulla työmäärällä laskemia taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja. Ks. myös alaviite 36.

<sup>51</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.

<sup>52</sup> HE 82/2001 vp.

oikeuden suuntaan. Tavoitteena oli tämän ohella rakenteeltaan sellainen oikeusapujärjestelmä, joka tukee oikeudellisissa asioissa käyttäytymistä, johon kulunsa itse maksava kansalainen olisi vastaavassa tilanteessa keskimäärin valmis ryhtymään. Lisäksi tavoitteena oli mahdollisimman joustava päätöksenteko oikeusapuasioissa.

Oikeusministeriö on eri yhteyksissä<sup>53</sup> asettanut oikeusavun vaikuttavuustavoitteeksi, että asiakkaat ja päämiehet saavat tarvitsemansa avun asiantuntevasti, oikea-aikaisesti ja kohtuullisin kustannuksin. Oikeusministeriö on myös asettanut oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan pitkän tähtäyksen yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi oikeusturvan toteuttamisen yhdenvertaisesti, oikea-aikaisesti ja kohtuullisin kustannuksin. Oikeusapupalvelun saatavuutta ministeriö seuraa jonotusajan<sup>54</sup> avulla.

Valtion talousarvion valmistelussa oikeusministeriö asettaa oikeusaputoimistoille alustavasti toiminnalliset tavoitteet, jotka koskevat käsiteltyjä asioita, oikeusapuhjausta, oikeusapupäätöksiä yksityisille asiamiehille, taloudellisuutta (euroa / painotettu työmäärä), tuottavuutta (painotettu työmäärä / htv) sekä jonotusaikaa. Oikeusministeriö käy tulosneuvottelut oikeusapupiirien oikeusaputoimen johtajien kanssa. Näiden neuvottelujen pohjalta oikeusaputoimen johtajat käyvät tulosneuvottelut piirinsä oikeusaputoimistojen johtavien oikeusavustajien kanssa.

Tulosneuvotteluasiakirjoissa asetetaan oikeusaputoimistoille vuosittain tavoitteita toiminnalliselle tehokkuudelle, tuotoksille ja jonotusajalle. Toiminnallisena tehokkuutena ilmaistaan lisäksi arviot nettotoiminnan menoista ja painotetusta työmäärästä. Tuotoksille asetetut tavoitteet ovat arvioita vuoden aikana saapuvista, käsitellyistä, seuraavaan vuoteen siirtävistä asioista sekä tehdyistä oikeusapupäätöksistä. Jonotusaikatavoitteen ohella tulosneuvotteluasiakirjoissa sovitaan käytettävissä olevista henkilötyövuosista.

---

<sup>53</sup> *Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016. Toiminta ja hallinto. 1/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012. Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013, 31.1.2013, OM 4/013/2013 ja vuodelle 2012, 31.1.2012, OM 4/013/2012. Tulostavoitteet vuodelle 2011-asiakirjassa vaikuttavuustavoite on kirjattu muotoon ”tasapuolisesti, oikea-aikaisesti ja kohtuullisin kustannuksin”. Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011. 31.1.2011, OM 7/013/2011. TAE 2014, 2013 ja 2012. Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015 ja 2013–2016.*

<sup>54</sup> *Jonotusajalla seurataan sitä, missä ajassa asiakas ajan varattuaan pääsee neuvottelemaan oikeusavustajan kanssa.*

## 2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko julkisten oikeusaputoimistojen antama julkinen oikeusapu asianmukaisesti järjestetty.

Pääkysymystä on lähestytty hallinnon, toiminnan järjestämisen ja organisoinnin sekä asiakkaan näkökulmasta. Tätä varten pääkysymys on jaettu kahteen tarkastuskysymykseen.

1. Onko oikeusministeriö johtanut ja ohjannut julkista oikeusapua siten, että se on asianmukaisesti siihen oikeutetun saatavissa, ja taloudellisuusnäkökohdat on otettu huomioon?
2. Onko julkinen oikeusapu saatavissa, kun siihen oikeutettu tarvitsee sitä?

Tarkastuskysymykseen 1 on haettu vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- Onko oikeusavun organisaatorakenne toimiva ohjauksen ja johtamisen näkökulmasta?
- Onko oikeusavun toimisto- ja asiointiverkostoa kehitetty oikeusavun tavoitteita tukevaksi?
- Onko taloudellisuusnäkökohdat otettu huomioon oikeusavun järjestämisessä sekä oikeusavun kehittämishankkeissa ja yksittäisissä toimenpiteissä?
- Onko puhelinneuvonta, oikeudellinen neuvonta ja Internetin neuvontapalvelu järjestetty riittävällä tavalla?
- Ovatko sähköiselle asiointille asetetut tavoitteet hallinnon näkökulmasta saavutettu?
- Onko kaikki väestöryhmät otettu huomioon oikeusavun järjestämisessä?
- Ohjaavatko nettobudjetointi ja mahdollisuus antaa liiketaloudellisiin perusteisiin hinnoiteltuja oikeusapupalveluja täyttää korvausta vastaan julkista oikeusapua oikeusapulain tavoitteiden mukaisesti?

Tarkastuskysymykseen 2 on haettu vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- Onko oikeusavun toimisto- ja asiointiverkosto riittävä palvelun saatavuuden näkökulmasta?
- Onko puhelinneuvontaa, oikeudellista neuvontaa ja Internet-neuvontaa saatavilla riittävästi?

- Ovatko sähköiselle asioinnille asetetut tavoitteet asiakasnäkökulmasta saavutettu?
- Saako julkiseen oikeusapuun oikeutettu sitä oikea-aikaisesti jonotusajalla tarkasteltuna?
- Onko oikeusapu kaikkien väestöryhmien saatavissa?

Tarkastuksen tavoitteen ja tarkastuskysymysten laatimisessa on pyritty ottamaan huomioon ensinnäkin se, että tarkastuskohde on voinut omalla toiminnallaan vaikuttaa tarkastuskysymysten tarkoittamaan asiantilaan. Toiseksi on pyritty siihen, että tarkastuskysymyksiä on ollut mahdollista selvittää tarkastuksessa käytettävissä olevin keinoin. Kolmanneksi tarkastusasetelmaan ovat vaikuttaneet oikeusministeriön Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta tilaaman oikeusavun kohdentumista koskevan vuonna 2013 julkaistun selvityksen tutkimuskysymykset, jotka ovat olleet tiedossa tarkastusasetelmaa ja -kysymyksiä laadittaessa.

## 2.3 Tarkastuksen kriteerit ja rajaukset sekä aineistot ja menetelmät

### *Kriteerit ja rajaukset*

Tarkastuskysymysten tarkastuskriteerit sisältyvät oikeusapulain 1 §:ään. Lisäksi kriteerinä on ollut valtion taloudenhoitoa koskeviin säädöksiin ja muun muassa hallintolakiin sisältyvä hallinnon yleinen velvollisuus toimia mahdollisimman tuloksellisesti. Tämä käsittää velvollisuuden toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoituksiperiä sekä järjestää hallinnon vastuulla oleva toiminta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Tarkastuskysymyksiä on arvioitu myös julkiselle oikeusavulle asetetun yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen kautta: oikeusapua tulee saada asiantuntevasti, oikea-aikaisesti ja kohtuullisin kustannuksin.

Tarkastuksen alakysymysten kriteereinä ovat olleet hallituksen esityksissä ja eduskunnan valiokuntien antamissa lausumissa esitetyt tavoitteet sekä oikeusapulain tavoitteet. Niiden ohella kriteereinä ovat olleet toimisto- ja asiointiverkoston kehittämiseksi, sähköiselle asioinnille ja oikeusapua koskevalle neuvonnalle asetetut tavoitteet sekä oikeusministeriön työjärjestyksessä määrätty tehtävät. Soveltuvin osin kriteereinä on käytetty tulosneuvotteluissa oikeusaputoimistoille sovittuja tulostavoitteita, esimerkiksi asiamäärää, taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä jonotusaikoja

koskevia tavoitteita. Tarkastuksen kriteereitä ja aineistoja on koottu taulukkomuotoon kertomuksen liitteeksi<sup>55</sup>.

Tarkastus on kohdistunut valtion oikeusaputoimistoihin ja niiden antamaan julkiseen oikeusapuun ja sen saatavuuteen. Palvelun saatavuus on tarkastuksessa ymmärretty laajasti. Yksityisten asiamiesten antama oikeusapu on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, koska valtiolla ei ole vaikutusmahdollisuuksia heidän toimintaansa kuin välillisesti. Tarkastusvirastolla ei ole myöskään tarkastusoikeutta heidän toimintaansa ja sen järjestämistapaan, mihin myös saatavuus sisältyy. Siltä osin kuin yksityisten asiamiesten antamalla oikeusavulla on tarkastuksessa ollut kosketuspintaa oikeusaputoimistojen toimintaan, on yksityisten asiamiesten antamaa oikeusapua sivuttu. Varsinaisen tarkastuksen kohteena se ei ole kuitenkaan voinut olla.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on julkaissut keväällä 2013 tutkimuksen oikeusavun kohdentumisesta ja kesällä 2013 tutkimuksen oikeusturvavakuutuksen käytännön merkityksestä suhteessa julkiseen oikeusapuun<sup>56</sup>. Tarkastuksen ulkopuolelle ovat rajautuneet tutkimusten piiriin sisältyneet kysymykset. Tutkimusten tuloksia on kuitenkin käytetty tarkastuksessa tarkastusaineistona silloin, kun ne ovat olleet hyödynnettävissä haettaessa vastauksia tarkastuskysymyksiin.

Tarkastuksen ulkopuolelle on jäänyt kokonaan yleinen edunvalvontatoimi. Kun yleisellä edunvalvonnalla osana oikeusaputoimistoja on heijastusvaikutuksia oikeusavun järjestämiseen ja toimintaedellytyksiin, ei edunvalvontaa ole kuitenkaan voitu kokonaan sivuuttaa.

### *Aineistot ja menetelmät*

Tarkastuksen aineistoa ovat olleet oikeusapua koskeva ja siihen liittyvä lainsäädäntö, hallitukset esitykset ja muut lainvalmisteluun liittyvät asiakirjat sekä eduskunnan kannanotot ja lausumat. Oikeusministeriön ja muun hallinnon tuottamat kertomukset, selvitykset, arvioinnit, muistiot ja työryhmämietinnöt ovat olleet tarkastusaineistona. Siihen ovat kuuluneet oikeusministeriön toimittamat Romeo- ja Julia-tietojärjestelmistä saadut ja muut oikeusaputoimintaa koskevat tilastot. Tarkastusaineistoon on kuulunut

---

<sup>55</sup> Liite 1.

<sup>56</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Marjukka Lasola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 119. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*



myös valtion talousarvion laadintaan ja tulosohjaukseen liittyvää materiaalia tilastoinen sekä oikeusaputoimistojen kirjallista aineistoa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemät julkista oikeusapua koskevat tutkimukset ja arvioinnit ovat olleet käytössä tarkastuksessa.

Tärkeä osa tarkastusaineistoa ovat haastattelut. Niitä on tehty oikeusministeriössä, oikeusaputoimistoissa ja Suomen Asianajajaliitossa sekä eräissä tuomioistuimissa.

Kaksi oikeusaputoimistoa on ollut mukana valtiovarainministeriön Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa eli SADE-hankkeessa. Tarkastuksessa on tutustuttu näistä toisen, eli Jyväskylän, nykyisin Keski-Suomen, oikeusaputoimiston yhteis- ja etäpalvelukokeiluun. Julkisen oikeusavun laadun arvioimiseksi ja laadunarviointijärjestelmän kehittämiseksi käynnissä olleesta pilottihankkeesta saatavissa ollutta aineistoa on käytetty hyväksi soveltuvin osin.

Tarkastuksessa hankittua kirjallista aineistoa on systematisoitu ja analysoitu sekä verrattu sen sisältöä haastatteluilla saatuun aineistoon. Käytettävissä olevassa tilastomateriaalissa on kiinnitetty huomiota tarkastuskysymyksiin vastaamisen kannalta olennaiseen tietoon sekä verrattu sitä muuhun kirjalliseen materiaaliin ja haastatteluissa saatuun aineistoon.

Julkisen oikeusavun saatavuus muodostuu sekä julkisten oikeusaputoimistojen että yksityisten asiamiesten antaman julkisen oikeusavun kokonaisuudesta. Tarkastus ei kuitenkaan ole voinut kohdistua yksityisen sektorin antamaan oikeusapuun eikä sen tapaan järjestää palvelut ja toimintansa. Näin ollen tarkastuksessa ei ole voitu saada kokonaiskuvaa julkisen oikeusavun saatavuudesta tai saavutettavuudesta. Kun tarkastus on rajattu koskemaan vain julkisten oikeusaputoimistojen antamaa oikeusapua, on rajaus syytä pitää mielessä tarkastuksen tuloksia ja johtopäätöksiä arvioitaessa. Tarkastusta aloitettaessa tiedostettiin ne vaikeudet, jotka liittyvät siihen, miten vastata tarkastuksessa käytettävissä olevin keinoin kysymyksen oikeusapuverkoston kehittämisen vaikutuksista oikeusavun saatavuuteen. Oikeusministeriöltä saadussa tilastomateriaalissa on kiinnitetty huomiota asia- ja asiakasmääriä, jonotusaikoja sekä tuottavuus- ja taloudellisuuskäyntejä koskeviin tietoihin. Niiden on arvioitu ainakin osittain kuvaavan myös oikeusavun saatavuutta. Toimistojen lakkauttamisten ja yhdistämisten jälkeen toimistojen tuloksessa tapahtuneiden muutosten on puolestaan arvioitu osaltaan kuvaavan toimistoverkoston yhdistämisen vaikutuksia oikeusavun saatavuuteen. Muilta osin vastausta kysymykseen on haettu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskevan tutkimuksen ja tarkastuksen haastattelujen tuloksista.

Se, millainen on asiakkaan näkökulmasta julkisten oikeusaputoimistojen antaman julkisen oikeusavun saatavuus ja miten oikeusapuverkoston kehittäminen on vaikuttanut siihen, huomattiin jo esiselvitysvaiheessa vaike-

aksi tehtäväksi selvittää tarkastuksen keinoilla. Asiakaskyselyn järjestäminen olisi ollut ongelmallista, koska kansalaisia olisi ollut vaikea tavoittaa ja vastausprosentin arvioitiin jäävän alhaiseksi. Vastausta on pyritty löytämään edellä mainitusta asia- ja asiakasmääriä, jonotusaikoja sekä tuottavuus- ja taloudellisuuslukuja koskevasta tilastoaineistosta. Suurelta osin on tukeuduttu haastatteluaineistoon, sillä asiakasnäkökulmaa on pyritty pitämään esillä niissä kaikissa ja erityisesti haastattelussa Suomen Asianajajaliitossa.

Oikeusapua koskevan tilastoaineiston hyödyntäminen tilastotieteellisten menetelmien avulla ei ollut mahdollista. Toimistoissa ja oikeusapupiireissä tapahtuneiden muutosten ja järjestelyjen vuoksi tilastotiedot eivät muodostaneet tarpeeksi yhtenäistä pohjamateriaalia riittävine aikasarjoihin, mikä olisi ollut edellytys tilastollisten menetelmien käytölle. Siksi tarkastuskohteessa viime vuosina tapahtuneet rakenteelliset muutokset olivat yhtenä esteenä tilastollisten menetelmien käytölle. Tilastollisten menetelmien avulla saadun tuloksen tulkintaa olisi joka tapauksessa vaikeuttanut se, että useita samaan aikaan ja samaan suuntaan vaikuttavia tekijöitä ei olisi ollut mahdollista erottaa toisistaan. Tämä ongelma vaikeuttaa kauttaaltaan tarkastusaineiston tulkintaa ja johtopäätösten tekemistä.

Haastatteluaineistoon tukeutuminen tarkastuksessa, sen tulosten tulkinnaissa ja johtopäätösten tekemisessä on tunnistettu myös ongelmalliseksi. Ongelmaa tarkastusaineiston yksipuolisuudesta on kuitenkin pyritty lieventämään hyödyntämällä muuta aineistoa haastattelujen rinnalla.

## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Julkiseen oikeusapuun vaikuttaneita uudistuksia, hankkeita ja selvityksiä

#### *Vuoden 2002 oikeusapu-uudistus*

Vuonna 1998 oikeusaputoiminta siirtyi kunnilta valtion oikeusaputoimistojen tehtäväksi. Seuraava merkittävä uudistus tapahtui, kun nykyisin voimassa oleva oikeusapulaki (257/2002) tuli voimaan 1.6.2002. Sen mukaan julkisen oikeusapujärjestelmän keskeisin tehtävä ja tavoite on taata kansalaisten yhdenvertainen oikeus pätevään oikeusapuun. Aikaisemmassa lainsäädännössä painotettiin tavoitetta saada varattomien ja vähävaraisten henkilöiden oikeusturva mahdollisimman kattavaksi riippumatta siitä, millaisessa prosessissa heidän asiaansa käsitellään.

Oikeusapulailla luotiin yhtenäinen julkinen oikeusapujärjestelmä yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin erillisten järjestelmien sijaan. Toiseksi lailla laajennettiin julkiseen oikeusapuun oikeutettujen kansalaisten piiriä, kun oikeusapuun oikeuttavia käyttövararajoja korotettiin siten, että myös keskituloisilla<sup>57</sup> on mahdollisuus saada julkisin varoin kustannettua oikeusapua ainakin osakorvausta vastaan. Tällä pyrittiin siihen, että oikeusapu kehittyisi vähävaraisille suunnatusta oikeudesta kansalaisoikeuden suuntaan. Tavoitteena oli myös luoda sellainen järjestelmä, joka kannustaa asiakkaita järkevään ja kustannuksia hillitsevään oikeudenkäyttöön tavalla, jolla kuluista itse vastaava henkilö olisi valmis huolehtimaan asioistaan. Lisäksi oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuus suhteessa julkiseen oikeusapuun saatettiin lailla voimaan. Oikeusapua koskevaa päätöksentekojärjestelmää tehtiin joustavammaksi, ja päätöksenteko keskitettiin oikeusaputoimistoihin.

Lain voimaantulon yhteydessä oikeusministeriö sopi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kanssa seurantatutkimuksen tekemisestä eduskunnan lausuman mukaisesti<sup>58</sup>. Tutkimuksen väliraportti "Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi" valmistui vuoden 2005 alkupuolella ja loppuraportti "Oi-

---

<sup>57</sup> VNA oikeusavusta 388/2002 5 §, 27.9.2007/867: kuukausittainen käyttövara yksinäisellä henkilöllä 1 101–1 500 euroa ja puolisoilla 851–1 300 euroa puolisoa kohden.

<sup>58</sup> Lakivaliokunnan mietintö LaVM 22/2001 vp - HE 82/2001 vp. ja eduskunnan vastaus EV 182/2001 vp - HE 82/2001 vp.

keusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen osaraportti II" vuoden 2007 lopussa<sup>59</sup>. Näistä ilmeni muun muassa, että uudistus ei ollut vaikuttanut oikeusaputoimistojen asiamääriin, asiarakenteeseen eikä alueelliseen jakautumiseen. Uudistuksella ei myöskään ollut vaikutusta oikeusaputoimistojen toimenpiderakenteeseen.

Seurantatutkimuksen mukaan vuoden 2002 jälkeen oli sen sijaan asiakasrakenteessa tapahtunut muutos. Osakorvauksella oikeusapua saaneiden osuus oli kasvanut ja kokonaan korvauksetta oikeusapua saaneiden osuus pienentynyt, vaikka se olikin noin kaksi kolmannesta. Osakorvausta vastaan palvelun sai noin kolmannes asiakkaista. Keskituloisten osuus toimistojen asiakkaista vuonna 2003 oli noin 14 %. Lakiuudistuksen tavoite saada oikeusavun piiriin myös keskituloiset oli siis väliraportin mukaan toteutunut, mutta se oli tapahtunut kokonaan korvauksetta oikeusapua saaneiden kustannuksella.

Yksityisten asiamiesten hoitamien asioiden kokonaismäärä ei ollut kasvanut uudistuksen jälkeen. Runsaat 80 % yksityisten avustajien asiakkaita sai palvelun täysin korvauksetta. Vastaavasti vajaa viidennes maksoi palvelun kokonaan itse. Keskituloisten osuus oli noin 6 %, kun se oikeusaputoimistoissa oli 14 %.

Loppuraportissa oli tilastomateriaalia seurattu vuoden 2006 loppuun, eikä tilanteessa ollut tapahtunut muutosta. Raporteissa kiinnitettiin huomiota myös täyttä korvausta vastaan julkista oikeusapua oikeusaputoimistoista saaneiden, eli liiketaloudellisten asiakkaiden, melko suureen prosentuaaliseen osuuteen<sup>60</sup>, ja raportit herättivät kysymyksen siitä, oliko tilanne perusteltu uudistuksen tavoitteiden valossa.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2013 julkaistun julkisen oikeusavun saatavuutta koskevan tutkimuksen mukaan osakorvausasiakkaiden osuus vuonna 2012 oli noin 5 prosenttia suurempi kuin ennen uudistusta. Uudistusta seuranneiden vuosien aikana osakorvausasiakkaiden osuus kasvoi ja oli 2000-luvun lopulle asti reilu kolmannes kaikista oikeusavun asiakkaista. Vielä vuosina 2008 ja 2009 osuus oli yli 30 prosenttia,

---

<sup>59</sup> *Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportti.* Litmala, M. & Alasaari, K. 2004. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211 ja Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen osaraportti II.* Marjukka Litmala & Kari Alasaari & Christa Salovaara-Karstu 2007. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 77.*

<sup>60</sup> *Väliraportin mukaan kokonaan palvelun itse maksavien asiakkaiden osuudet olivat 8 prosenttia vuonna 2002 ja 7 prosenttia vuonna 2003.* *Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportti.* Litmala, M. & Alasaari, K. 2004. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211.*

mutta vuodesta 2010 alkaen asiakasryhmän osuus on ollut pienempi. Vuonna 2012 täysin korvauksetta oikeusapua sai 62 prosenttia, osakorvauksella 28 prosenttia ja täyttä korvausta vastaan 10 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen asiakkaista.<sup>61</sup>

*Holhustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät lisäsivät oikeusaputoimistojen tehtäviä ja henkilökuntaa*

Holhustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät siirtyivät 1.1.2009<sup>62</sup> kunnilta valtiolle. Edunvalvontapalveluiden alueellinen järjestäminen ja tuottaminen kuuluvat oikeusaputoimistoille. Edunvalvontapalveluita voidaan myös ostaa muilta palvelun tuottajilta. Tehtävien siirtymisen yhteydessä suurin osa edunvalvonnan tehtävissä olleista kuntien työntekijöistä siirtyi vastaaviin tehtäviin oikeusaputoimistoihin. Muutos koski noin 430 työntekijää. Kaikkiaan edunvalvontaan perustettiin 505 virkaa, joista vuonna 2009 oli täytetty 487<sup>63</sup>. Valtion tuottavuusohjelma vuosille 2012–2015 edellytti 90 henkilötyövuoden vähennystä edunvalvonnassa. Tästä toteutettiin toimintaa aloitettaessa 35 henkilötyövuoden vähennys<sup>64</sup>. Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen edunvalvontatehtävissä oli kuitenkin jo 515<sup>65</sup> henkilötyövuotta. Vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa hoidettiin noin 31 400 päämiehen edunvalvonta. Ostopalveluna hoidettiin samana vuonna noin 3 700 päämiehen edunvalvonta.<sup>66</sup>

Edunvalvontatehtävien siirtymiselle asetettiin muun muassa toimistotilojen, irtaimiston ja tietojärjestelmien käyttöä koskeva kolmen vuoden siirtymäaika, joka päättyi vuoden 2012 alussa. Valtion talousarviossa yleisen edunvalvonnan toimintamenot ovat omalla momentillaan erillään oikeusaputoimistojen oikeusaputehtäviä varten myönnettyistä määrärahoista.

Yleisen edunvalvonnan päämiesten määrä on ollut vuosittain voimakkaassa kasvussa, mutta vuodesta 2010 lähtien nousu on ollut taittumassa.

---

<sup>61</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

<sup>62</sup> *Muutos toteutettiin lailla holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) sekä holhustoimesta ja valtion oikeusaputoimistoista annettujen lakien muutoksilla (576/2008 ja 577/2008).*

<sup>63</sup> *Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009. OM 10/013/2010.*

<sup>64</sup> *Sama. Muun muassa.*

<sup>65</sup> *Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013.*

<sup>66</sup> *Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.*

Ostopalvelun osuus ei ole kasvanut odotetulla tavalla. Edunvalvonnan valtakunnallisen asiankäsittelyjärjestelmä Edvard otettiin käyttöön vuonna 2011, ja sen käyttöönottoon liittyneet ongelmat johtivat edunvalvonnan henkilötöyvuosien kasvuun ainakin vuosina 2011 ja 2012.

Yleinen edunvalvonta on lisännyt toimistojen johtavien oikeusavustajien työmäärää myös vuoden 2009 jälkeen. Rekrytointi ja muut henkilöstöasiat, tilakysymykset, tietotekniikka, asiankäsittelyjärjestelmä ja edunvalvonnan kilpailuttaminen sekä ostopalveluihin liittyvä muu hallinto ovat vieneet aikaa. Johtavat oikeusavustajat ovat tämän vuoksi voineet osallistua aikaisempaa vähemmän oikeusavun asianajotehtäviin, mikä on näkynyt myös oikeusaputoimistojen toiminnallisessa tehokkuudessa. Lisäksi oikeusaputoiminnan ja edunvalvonnan välinen esteellisyys on lisännyt toimistosihteerien työmäärää ja näkynyt osaltaan myös oikeusaputoimistojen asiamäärissä.<sup>67</sup>

### *Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu yksinomaan oikeusapulain piiriin*

Kansainvälistä suojelua hakevat saivat vuoteen 2013 saakka sekä oikeusapulain mukaisia että vastaanottokeskusten järjestämiä ja sisäministeriön rahoittamia yksilöllisiä oikeusapupalveluja. Sisäministeriö ja oikeusministeriö olivat asettaneet vuoden 2013 toiminta- ja taloussuunnitelmissaan tavoitteekseen näiden palveluiden päällekkäisyyden poistamisen ja oikeusapupalvelujen siirtämisen yksinomaan oikeusapulain piiriin. Oikeusministeriö asetti sisäministeriön asiaa selvittäneen hankkeen jälkeen työryhmän valmistelemaan kansainvälistä suojelua hakevalle annettavan yksilöllisen oikeusavun siirtämistä yksinomaan oikeusapulain piiriin<sup>68</sup>. Muutos toteutui vuoden 2013 aikana. Valtion talousarvioesityksessä 2013 tehtiin vastaavat määrärahasiirrot (yhteensä 350 000 euroa) sisäministeriön pääluokasta (26.40.63) oikeusministeriön pääluokkaan.

Työryhmän esityksen mukaisesti kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut voitiin toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Oikeusapulain, valtion oikeusaputoimistoista annetun lain säännökset sekä ulkomaalaislain 9 § (301/2004) takasivat ilman säädösmuutoksia sen, että turvapaikan hakija saa oikeusapua ja hänen on mahdollista valita avusta-

---

<sup>67</sup> Muun muassa Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009. Laki holhoustoimen edunvalvontatehtävien järjestämisestä 5 § ja laki valtion oikeusaputoimistoista 9 §.

<sup>68</sup> Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut. Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.

jakseen joko julkinen oikeusavustaja tai yksityinen lakimies. Oikeusavun saamisen edellytyksenä on myös kansainvälistä suojelua hakevien taloudellisen aseman huomioon ottaminen. Työryhmä suositti, että oikeusaputoimistoja ja vastaanottokeskuksia ohjeistetaan, jotta yhdenmukainen käytäntö ja tulkinta lain soveltamisessa turvataan. Kun ulkomaalaislain 9 §:ssä säädetyt avustajan kelpoisuusvaatimukset eivät tällä hetkellä vastaa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa edellytetyjä vaatimuksia, työryhmä katsoi, että jos avustajan kelpoisuuteen liittyviä ongelmia havaitaan, tulee ulkomaalaislain 9 §:n muuttamista harkita.

Oikeusministeriön ja oikeusapupiirien oikeusaputoimen johtajien välillä käydyissä tulosneuvotteluissa vuodelle 2013<sup>69</sup> sovittiin, että hakemukset keskitetään Helsingin, Varsinais-Suomen, Oulun / Oulun seudun ja Lappeenrannan oikeusaputoimistoihin, koska niiden alueilla sijaitsevat niin sanotut transit-vastaanottokeskukset<sup>70</sup>. Tulosneuvotteluissa sovittiin myös resurssillisäyksistä näitä tehtäviä varten.

Oikeusministeriö antoi 7.12.2012 tehtäviä hoitaville oikeusaputoimistoille ohjeen turvapaikan hakijoiden oikeusapupalvelujen järjestämisestä<sup>71</sup>. Näihin oikeusaputoimistoihin oli 26.8.2013 mennessä saapunut 2 699 hakemusta, ja päätöksiä oli annettu 2 586. Määrät olivat ennakoitua suuremmat, mitä yhtenä syynä selittää se, että alkuvuodesta 2013 oli haettu päätökset vanhoihin, jo aiemmin saapuneisiin juttuihin. Avustajien pätevyys on aiheuttanut ongelmia, koska ulkomaalaislain 9 §:n mukaiset avustajana toimivan lakimiehen pätevyysvaatimukset eivät vastaa oikeusapulaissa säädetyjä pätevyysvaatimuksia. Avustajaksi on kuitenkin määrättävä hakijan ehdottama lakimies, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Oikeusministeriön ja oikeusapupiirien oikeusaputoimen johtajien väliset tulosneuvottelut vuodelle 2013, esimerkkinä Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto. *Julkisen oikeusavun tulostavoiteasiakirja 2013. Oulun ja Oulun seudun oikeusaputoimistot yhdistettiin Oulun oikeusaputoimistoksi 1.1.2014 lukien.*

<sup>70</sup> Suomesta turvapaikkaa hakevat sijoitetaan aluksi transit-vastaanottokeskuksiin. *Transit-vaiheen aikana turvapaikkaprosessia hoitavat viranomaiset suorittavat turvapaikkaprosessin kannalta välttämättömät toimenpiteet.*

<sup>71</sup> *Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut. 7.12.2012, OM 12/33/2012. Oikeushallinto-osasto, oikeusapu- ja ulosottoyksikkö. Oikeusministeriö.*

<sup>72</sup> *Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut. 27.8.2013, OM 12/33/2012. Oikeushallinto-osasto, oikeusapu- ja ulosottoyksikkö. Oikeusministeriö. Pöytäkirja. Seurantakokous. Puhelinkeskustelu Päivi Tiainen-Hyrkäs 20.9.2013.*

*Tuottavuusohjelma on vähentänyt henkilöstön määrää ja käynnistänyt uudistushankkeita*

Valtion vuosien 2007–2011 tuottavuusohjelmassa asetetun henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamiseksi oikeusaputoimissa on vähennetty oikeusaputoimistojen määrää ja yhdistetty pieniä oikeusaputoimistoja, yksinkertaistettu oikeusavun hakemusmenettelyä sekä palkkioperusteiden ja palkkion määräämismenettelyä sekä tehostettu ajankäyttöä. Niiden toteuttamiseksi on tehty säädösmuutoksia ja sähköistetty oikeusapuasioiden menettelyprosessia. Tuottavuusohjelman toteuttaminen on siten ollut yksi tekijä, joka on johtanut julkisessa oikeusavussa viimeisten vuosien aikana tapahtuneisiin muutoksiin ja uudistuksiin.

Tuottavuusohjelman vuoteen 2011 loppuun mennessä toteutettava henkilötyövuosivähennys oli 35 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosivähennykset kohdennettiin pääosin toimistohenkilöstöön mutta toimintamenojen sopeuttamiseksi kehyskauden määrärahoihin niitä on kohdennettu myös julkisiin oikeusavustajiin. Vuonna 2011 henkilöstöä vähennettiin määrärahatilanteen vuoksi 15 henkilötyövuoden verran, vaikka jäljellä ollut tuottavuusohjelmaan perustunut vähennysvelvoite olisi ollut vain 5 henkilötyövuotta. Tuottavuusohjelman ja määrärahojen sopeuttamisen vuoksi oikeusaputoimistojen henkilöstö on muutaman viime vuoden aikana vähentynyt noin 50 henkilötyövuodella<sup>73</sup>.

Tuottavuusohjelman vaikutuksia oikeusapupalvelujen saatavuuteen ja laatuun ei oikeusministeriön mukaan ollut mahdollista vielä vuonna 2011 arvioida<sup>74</sup>.

*Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025<sup>75</sup> on julkiselle oikeusavulle lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita*

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan aikaisempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta oikeusturvaohjelma. Valtioneuvoston kehyspäätöksissä vuosille 2013–2016 edellytettiin, että oikeusministeriö valmistelee korkean tason työryhmässä

---

<sup>73</sup> Haastattelu oikeusministeriössä 26.1.2012.

<sup>74</sup> Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.

<sup>75</sup> Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013.



6 miljoonan euron talouden sopeuttamisohjelman. Näitä tehtäviä varten oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan sekä ehdotuksen pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi että kehyspäättökseen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi.

Neuvottelukunnan laatimassa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 todetaan muun muassa, että asianajon ja julkisen oikeusavun laatua parannetaan tehostuvan valvonnan kautta ja julkisen oikeusavun kattavuutta, kohdentumista ja kustannuksia tarkistetaan vastaamaan todellisia oikeussuojatarpeita. Julkisen oikeusavun kattavuuden ja rakenteiden tarkistamista varten toimikunta esittää huomion kiinnittämistä sekä maantieteelliseen että asianosais- ja asiaryhmäkohtaiseen kattavuuteen. Neuvottelukunta esittää myös, että oikeusaputoimistoverkoston hallinnollista uudistamista jatketaan siten, että lyhyellä aikavälillä vähennetään oikeusaputoimistojen määrää 27:ään ja selvitetään oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistuksen tarvetta. Pitkällä aikavälillä se esittää selvitettäväksi, mitä vaikutuksia yhden oikeusapuviraston perustamisella olisi. Tällöin on selvitettävä erityisesti, miten yhä lisääntyvät esteellisyystilanteet ratkaistaan.

Neuvottelukunta esittää lisäksi, että oikeusaputoimistoverkoston hallinnollista uudistamista jatketaan myös sähköistä asiointia laajentamalla ja luomalla sähköinen ajanvarausjärjestelmä. Oikeusapupalvelujen käyttöä etäpalveluna laajennetaan erityisesti esteellisyystilanteissa ja kielellisten oikeuksien toteuttamisessa. Lisäksi neuvottelukunnan laatima ohjelma sisältää oikeudenkäyntiavustajien osaamiseen ja valvontaan sekä oikeusapumaksun suuruuteen liittyviä ehdotuksia.

### *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukset tuottavat tietoa julkisen oikeusavun kohdentumisesta ja oikeusturvavakuutuksesta*

Oikeusministeriön Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta tilaama selvitys julkisen oikeusavun kohdentumisesta<sup>76</sup> valmistui keväällä 2013.

Raportissa kuvataan ja analysoidaan julkisen oikeusavun kohdentumista vuonna 2012 sekä siihen kohdistuneita rakennemuutoksia ja niiden vaikutuksia. Keskeisenä aineistona ovat olleet oikeusavusta saatu tilastomateriaali sekä oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastattelut. Pääpaino on ollut siinä, miten oikeusapu kohdentuu siihen oikeutettujen kesken ja minkälaisiin asioihin oikeusapua haetaan ja saadaan. Tietokannat ovat

---

<sup>76</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

mahdollistaneet myös alueellisen tarkastelun. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut muodostaa aiempaa laajempi kuva oikeusavun kohdentumisesta ja resurssien käytöstä.<sup>77</sup>

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi kesäkuussa 2013 myös toisen oikeusapua koskevan tutkimuksen, joka oli osa oikeusministeriön oikeusapua koskevaa toimeksiantoa. Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu<sup>78</sup> -raportti täydentää oikeusavun kohdentumista koskevaa tutkimusta, sillä siinä selvitetään oikeusturvavakuutuksen käytännön merkitystä suhteessa oikeusapuun. Tämän tiedon merkitys on kasvanut, koska vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksen jälkeen oikeusapua ei pääsääntöisesti anneta tapauksissa, joissa hakijalla on asian käsittelyn kattava oikeusturvavakuutus. Oikeusturvavakuutuksista ei ollut aiemmin ollut tietoa saatavilla lukuun ottamatta yleispiirteistä informaatiota. Selvitys on tuottanut siis pääosin uutta tietoa.

Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että oikeusturvavakuutukset eivät kata oikeudellista neuvontaa. Oikeusaputoimistot sen sijaan antavat oikeudellista puhelinneuvontaa kaikille ihmisille ilman taloudellisen aseman selvittämistä. Vaikka tutkimus siinä tehtyjen haastattelujen perusteella toteaa ruohonjuuritason neuvonnan olevan tarpeellista, se samalla esittää kysymyksen siitä, kuinka moni oikeusturvavakuutuksen omistava henkilö osaa hakea oikeusaputoimistosta tietoa siihen, onko hänellä asiaansa oikeusongelma.

Tutkimuksessa arvioidaan kotivakuutuksen kattavan noin 86 prosenttia suomalaisista kotitalouksista, ja 90–95 prosenttiin niistä liittyy kotivakuutus. Tästä huolimatta yksityisvakuutuksiin sisältyvien, korvauksiin johtaneiden vahinkotapahtumien määrä ja niissä maksettujen korvausten yhteenlaskettu euromäärä ovat pysytelleet viime vuosina suhteellisen tasaisina vahinkopotentialista, eli vakuutuskannan kasvusta huolimatta. Osin tätä selittää se, että samaan aikaan on oikeusturvavakuutusten korvauspiiriä supistettu voimakkaasti. Supistukset ovat kohdistuneet perhe- ja perintöoikeudelliseen asioihin ja rikosasioihin. Näitä asiaryhmiä hoidetaan oikeusaputoimistoissa eniten. Tutkimus esittää kysymyksen siitä, harjoitetaanko vakuutusyhtiöissä jonkinlaista kulujen kurissa pitämiseen tähtää-

---

<sup>77</sup> *Raportin tuloksia käsitellään kertomuksessa kutakin asiakohtaa koskevassa luvussa.*

<sup>78</sup> *Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 119, Marjukka Lasola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

vää ”itsesääntelyä”<sup>79</sup> jonkin verran tulkinnan varaa sisältävissä tapauksissa.

Lisäksi tutkimuksessa todetaan, että jo vuosia kasvaneista oikeudenkäyntikuluista huolimatta perusmuotoisen oikeusturvavakuutuksen maksimikorvausmäärä on pysynyt samana, eli 8 500 euronä. Tutkimuksen haastattelujen mukaan vakuutusyhtiöihin kuitenkin saapui vuosi vuodelta enemmän sellaisia juttuja, joissa tämä enimmäismäärä ylittyi. Yleisesti ottaen tutkimuksen haastatteluissa pidettiin korvauskattoa liian matalana esimerkiksi asuntokauppa- ja kiinteistöriidoissa. Entistä kalliimmat riidat ja vakuutuksen enimmäiskorvausmäärän jääminen tästä kehityksestä ovat lisänneet tutkimuksen mukaan oikeusturvavakuutusten yhteydessä tehtyjen sovintojen määrää. Vakuutusyhtiöiden kannalta tämä kehitys johtaa siihen, että osapuolet vastaavat itse kustannuksistaan, eikä vakuutusyhtiöllä ole mahdollista saada kulujaan katetuksi. Osalla vakuutusyhtiöistä on vakuutusehdoissa klausuuli, joka puolittaa vakuutuksesta maksettavan korvauksen enimmäismäärän, jos asia päättyy sovintoon ilman oikeudenkäyntiä. Vakuutetun kannalta molempia osapuolia tyydyttävä sovinto olisi sekä taloudellisesti että henkisesti ideaaliratkaisu. Jos sovinto syntyy kuitenkin vain kuluriskin pelossa sovinnon seurausten jäädessä taka-alalle, ”saattaa syntyä tilanteita, joissa vahvemmat valtarakenteet hyväksikäyttävät heikompiä”.<sup>80</sup> Näin sovinto ei palvele tarkoitustaan vaihtoehtoisena riidan ratkaisukeinona.

Oikeusturvavakuutuksen merkitystä kustannusten kattamisessa vähentää tutkimuksen mukaan se, että oikeusturvavakuutukset eivät kata läheskään kaikkia oikeudellisia asioita, koska niiden ehdoissa supistetaan korvauspiiriä. Käytännössä suurimmassa osassa rikosjuttuja, joissa syytetyllä on oikeudenkäyntiavustaja, syytetty on oikeutettu ainakin osittain maksuttomaan oikeudenkäyntiin. Toisin on siviiliasioissa, joissa julkisen oikeusavun merkitys ihmisten oikeudenkäyntikulujen rahoittajana on selvästi vähäisempi, koska yli 80 prosentilla kotitalouksista on oikeusturvavakuutus ja niiden ehdoissa perintöasiat ja useimmat perheasiat on rajattu korvauspiirin ulkopuolelle. Sen vuoksi nämä painottuvat selvästi, kun tarkastellaan julkisen oikeusavun kohdentumista. Oikeusturvavakuutuksen lakiin perustuvan ensisijaisuuden merkitys oikeusavun kanavoitumiselle on jäänyt hyvin vähäiseksi, koska käytäntö oli vakiintunut jo ennen lain voimaan tuloa. Oikeusturvavakuutusta hyödynnetään aina, kun se on mahdol-

---

<sup>79</sup> *Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiäntöjä 119, Marjukka Lasola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. Lainausmerkit tutkimuksessa, s. 51.*

<sup>80</sup> *Sama, s. 54.*

lista, vaikka asiakkaalla olisi mahdollisuus saada jopa täysin maksuton oikeudenkäynti, koska vakuutusyhtiöt eivät ole ottaneet käyttöön minkäänlaista yksityiskohtaista avustajapalkkioita koskevaa hintasääntelyä. Tämän takia avustajan intressissä on hyödyttää asiakkaalla olevaa oikeusturvavakuutusta aina, kun se on mahdollista. Toisin kuin rikosasioissa, näyttäisi tutkimuksen mukaan siltä, että tuomioistuimissa käsiteltävissä siviiliasioissa hinnoitteluvapaus olisi edelleen selkeä pääsääntö.

Tutkimus päättyi kuitenkin siihen, että ”julkinen oikeusapu ja oikeusturvavakuutus voivat toimia hyvin toisistaan riippuvaisina ja rinnakkaisina järjestelminä. Tämän kaltainen ”järjestelmäyhdistelmä”<sup>81</sup> toteuttaa varsin todennäköisesti kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksia paremmin kuin se, että oikeudelliset palvelut jätettäisiin pääosin yksityisten markkinoiden pyörittäviksi.”<sup>82</sup>

## 3.2 Organisaatorakenne ja tulosohejaus

Julkisen oikeusavun organisaatorakenne, organisaatiotasojen tehtävät ja toimivaltasuhteet sekä tulosohejaus ovat osatekijöitä, jotka muodostavat perustan oikeusavun saatavuudelle julkisista oikeusaputoimistoista. Tämän vuoksi oikeusapupiirit ja oikeusaputoimistot, niiden johtajien tehtävät ja toimivalta sekä oikeusministeriön tulosohejaus ovat olleet tarkastuksessa huomion kohteena.

### *Oikeusapupiirit ja oikeusaputoimen johtajan tehtävät*

Maa on jaettu oikeusapupalveluiden alueellisen tarpeen mukaan muodostettuihin oikeusapupiireihin, joita tällä hetkellä on kuusi. Jokaisessa niistä on oikeusministeriön viideksi vuodeksi kerrallaan määräämä oikeusaputoimen johtaja. Oikeusapupiireissä olevilla oikeusaputoimistoilla voi olla useampi kuin yksi toimipaikka. Oikeusaputoimistoa johtaa johtava julki-

---

<sup>81</sup> *Lainausmerkit tutkimuksessa, s. 57.*

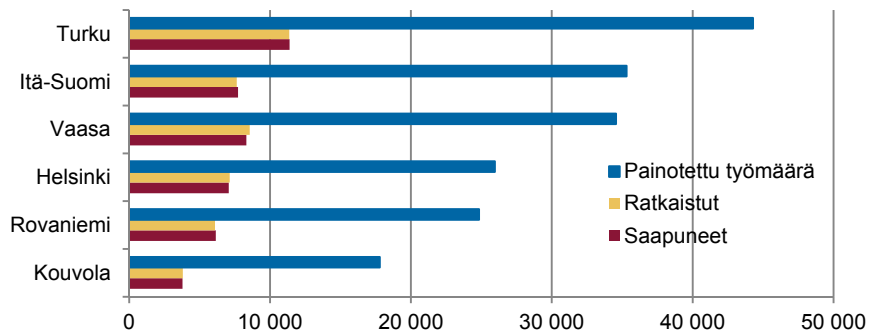
<sup>82</sup> *Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 119, Marjukka Lasola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. Sivu 57.*

*Oikeusministeriö ilmoittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta lisäksi tilattu tutkimus ”Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta” on julkaistu huhtikuussa 2014.*

nen oikeusavustaja. Oikeusaputoimen johtaja on samalla myös yhden piiriin kuuluvan oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja.<sup>83</sup>

**TAULUKKO 7. Asiamäärät oikeusapupiireittäin 2012.**

	Helsinki	Itä-Suomi	Kouvola	Rovaniemi	Turku	Vaasa
Saapuneet	7 071	7 725	3 785	6 148	11 383	8 320
Ratkaistut	7 135	7 639	3 815	6 095	11 369	8 554
Painotettu työmäärä	25 961	35 317	17 797	24 842	44 287	34 559



**KUVIO 1. Asiamäärät oikeusapupiireittäin 2012.**

Taulukosta 7 ja kuviosta 1 näkyvät oikeusapupiirien asiamäärät ja painotettu työmäärä vuonna 2012. Niistä ilmenee, että asiamäärät vaihtelevat paljon oikeusapupiireittäin.<sup>84</sup> Tarkastuksen aikana tehdyissä oikeusaputoimen johtajien haastatteluissa kävi lisäksi ilmi, miten erilaisia oikeusapupiirit ovat ja miten erilaisissa toimintaympäristöissä ne ja toimistot hoitavat julkista oikeusaputointia. Piirit poikkeavat toisistaan esimerkiksi asukasmäärän ja -tiheyden, väestörakenteen, maantieteen, elinkeinorakenteen, liikenneyhteyksien, yksityisen oikeusavun saatavuuden ja tulkkipalveluiden tarpeen perusteella. Erityisesti maantieteellisillä ja liikenteellisillä seikoilla sekä asukastiheyden ja yksityisen oikeusapupalvelun saatavuuteen liittyvillä seikoilla on suuri merkitys siinä, miten julkinen oikeus-

<sup>83</sup> Laki valtion oikeusaputoimistoista 2§–5§.

<sup>84</sup> Kertomuksen Liitteessä 2: Taulukot. Taulukossa 1 on esitetty oikeusapupiirien asiamäärien kehitys vuosina 2008–2012.

apupalvelu oikeusaputoimistoissa järjestetään ja miten oikeusapupalvelujen saatavuudesta huolehditaan käytännössä. Helsingin oikeusapupiirissä tehokkaat ratkaisut näistä haasteista selviytymiseen eivät ole välttämättä sitä Rovaniemen oikeusapupiirissä. Vastaavasti Turun oikeusapupiirin ratkaisut eivät soveltune yhtä hyvin Itä-Suomen oikeusapupiirissä.

Oikeusaputoimen johtajan tehtävänä on vastata oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella. Hänen tehtävänä on käydä vuosittain tulosneuvottelut oikeusministeriön ja alueensa muiden oikeusaputoimistojen kanssa ja huolehtia alueensa tulostavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi hänen tehtäviinsä kuuluu antaa lausuntoja johtavan julkisen oikeusavustajan nimitysasiassa oikeusministeriölle.<sup>85</sup>

Tämän ohella oikeusaputoimen johtaja hoitaa työsuojelupäällikön tehtävät piirissään. Oikeusapupiiri on määritelty työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) mukaiseksi yhteistoiminnan kannalta alueellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi, eli työpaikaksi yksittäisen viraston sijasta.

Piirin johtajat totesivat haastatteluissa, että suoraan säädöksiin kirjattujen tehtävien lisäksi heillä on useita muitakin tehtäviä. He vahvistavat ministeriöstä annettujen keskiarvorajojen puitteissa työntekijöiden suoritusarviointipisteet koko piirin alueella toimistojen johtajien esitysten pohjalta ja käyvät kehityskeskustelut piirin toimistojen johtavien julkisten oikeusavustajien kanssa. Piirin johtajat ovat jäseniä hallinnonalan ja oikeusavun toimialan työryhmissä, antavat heiltä pyydettyjä lausuntoja sekä huolehtivat yhteydenpidosta sidosryhmiin ja oikeusapua koskevasta tiedottamisesta piirin alueella. Vaikka mahdollisuudet aktiiviseen tiedottamiseen ovat rajalliset, tehtävä koetaan tärkeäksi. Jos ihmisillä on hyvä tietämys oikeusapupalveluista ja he osaavat kääntyä oikeusaputoimistojen puoleen oikeudellisten ongelmiansa hoitamiseksi, vaikuttaa se myönteisesti myös oikeusaputoimistojen asemaan oikeusapupalvelujen antajana.

Haastatteluissa tuotiin esille nykyisen organisaatorakenteen yhteys niihin olosuhteisiin, joissa se luotiin. Kun oikeusapu siirtyi kunnilta valtion tehtäväksi vuonna 1998, oli oikeusaputoimistojen määrä 68. Oikeusministeriön oikeusapuyksikön, nykyisin oikeusapu- ja ulosottoyksikön, resurssit olivat rajalliset. Piiriorganisaatio oli tarpeellinen näin laajan verkoston tulohajauksen hallitsemiseksi suoraan ministeriöstä kuhunkin toimistoon hoidettavan ohjauksen sijaan. Toisaalta organisaation haluttiin olevan mahdollisimman kevyt, eikä varsinaista väliportaana hallintoa katsottu sen vuoksi tarpeelliseksi. Oikeusaputoimen johtajan ohjaussuhde piirin toimistoihin ja toimivaltuudet määritettiin löyhäksi, koska haluttiin välttää

---

<sup>85</sup> *Oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista 3 §.*

esteellisyytilanteiden syntymistä ja mahdollistaa se, että piirin oikeusavustajat voivat toimia toistensa vastapuolina. Tämän vuoksi oikeusaputoimen johtaja ei ole suoraan esimiesmiesasemassa toimistojen henkilökuntaan, vaan heidän esimiehensä on toimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Piirin johtaja ei siis voi ottaa itse ratkaistavakseen esimerkiksi piirinsä oikeusaputoimistolle tehtyä oikeusapuhakemusta eikä määrätä, kuinka hakemus on ratkaistava tai asia hoidettava.<sup>86</sup> Piirin johtajalla ei ole myöskään pääsyä toimistojen asianhallintajärjestelmien asiakastietoihin, vaikka toimistoja koskevat tilastotiedot raportoineen ovat heidän saatavillaan joko suoraan asianhallintajärjestelmästä tai erillisen pyynnön perusteella. Kaksiportaisen hallintomallin etuna haastateltavat pitivät sen keveyttä ja vähäisiä kustannuksia. Piirin johtaja toimii tiedon välittäjänä ja suodattajana sekä oikeusministeriön että oikeusaputoimistojen suuntaan. Piiriorganisaation kautta on mahdollista verrattain tehokkaasti välittää tietoa oikeusaputoimistoille esimerkiksi uudesta tai muuttuneesta lainsäädännöstä sekä muista ajankohtaisista toimialaa koskevista asioista.

Kuvatuista myönteisistä piirteistä huolimatta useimmat piirin johtajat olivat kuitenkin sitä mieltä, että tilannetta olisi hyvä selkiyttää. Oikeusaputoimistot hoitavat heidän mukaansa pääsääntöisesti tehtävänsä hyvin, mutta piirin johtajan asemaa pidettiin tehottomana tilanteissa, joissa pitäisi puuttua henkilöstö- ja johtamisongelmiin tai tulostavoitteiden saavuttamiseen ja toiminnan järjestämiseen liittyviin puutteisiin. Vaikka oikeusaputoimen johtaja on piiriä koskevien tulostavoitteiden sopijaosapuolena ja tulostavoiteasiakirjojen allekirjoittajana vastuussa tavoitteiden saavuttamisesta piiritasolla, keinot tätä varten ovat puutteelliset. Piirin johtaja voi vain neuvottelemalla ja sovittelemalla sekä luomalla mahdollisimman luottamuksellista ilmapiiriä yrittää vaikuttaa oikeusaputoimistojen johtamiseen ja asioiden hoitamiseen. Se vie aikaa. Suoria toimimismahdollisuuksia tai työnjohtovaltuuksia ei ole. Haastatellut tosin totesivat, että työsuojelupäällikön tehtävät ja valtuudet olivat tuoneet mukanaan keinoja ryhtyä tarvittaessa toimiin. Tämän kaikki piirin johtajat olivat kokeneet myönteisenä. Vaikka tarve vahvistaa piirin ja sen johtajan asemaa ja toimivaltuuksia oli enemmistön mielipide, esitettiin myös sellainen arvio, että oikeusapupiirin johtajalla on käytössään tarpeelliset keinot hoitaa tehtävänsä, eikä tarvetta lisätä toimivaltuuksia ole.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeusaputoimen johtajalla on hyvät mahdollisuudet neuvottelemalla ja sopimalla edistää asioiden hoitamista ja esimerkiksi hyvien käytänteiden syntymistä piirissä. Oikeus-

---

<sup>86</sup> *Ks. myös Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 132/1997.*

avun organisaatio on kevyt, ja oikeusaputoimen johtaja on yhden piirinsä toimiston johtajana mukana oikeusavun arkipäivässä. Jos oikeusaputoimen johtajan toimivaltuudet olisivat suuret, se vaatisi myös enemmän resursseja. Oikeusaputoimen johtajat tuovat ministeriössä järjestettävissä yhteisissä tapaamisissa esiin omien piiriensä ominaispiirteitä ja kehittämistarpeita. Oikeusministeriössä heitä kuunnellaan tarkoin ja luotetaan siihen, että heidän kauttaan tieto välittyy myös oikeusaputoimistoihin, vaikka niitä informoidaan muutoinkin. Oikeusaputoimen johtajat ovat keskusteluissa tuoneet esiin monia omaan asemaansa liittyviä tekijöitä, mutta päätöksiä niiden suhteen ei ministeriössä ole toistaiseksi tehty. Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmältä<sup>87</sup> aikanaan saatava kannanotto on tässäkin suhteessa merkittävä. Oikeusministeriön mielestä oikeusapupiirit ja oikeusaputoimen johtajat ovat vastanneet niitä odotuksia, joita ministeriössä niihin asetettiin organisaatiota perustettaessa.

### *Oikeusaputoimistot*

Vaikka oikeusaputoimen johtaja on oikeusapupiirin johtaja, johtaa oikeusaputoimiston johtaja omaa toimistoaan. Apuna hänellä on johtoryhmä, johon kuuluvat kaikkien henkilöstöryhmien edustajat siten kuin toimiston työjärjestyksessä määrätään. Johtoryhmässä käsitellään muun muassa esitykset työjärjestykseksi sekä tulostavoitteiksi ja talousarvioksi. Johtava julkinen oikeusavustaja hyväksyy työjärjestyksen sekä huolehtii toimiston toimintakyvystä ja kehittämisestä sekä tulostavoitteiden toteutumisesta. Hän valvoo, että toimiston soveltamiskäytäntö oikeusapupäätöksissä on yhdenmukainen. Johtava julkinen oikeusavustaja vahvistaa perusteet, joilla asiat jaetaan julkisille oikeusavustajille.<sup>88</sup> Johtavalla julkisella oikeusavustajalla on siis työnjohtovalta toimistonsa henkilökuntaan nähden.

### *Tulosohjausmenettely*

Oikeusaputoimistojen tulosohjaus tapahtuu kaksivaiheisesti. Oikeusministeriö käy oikeusapupiirien tulosneuvottelut piirien johtajien kanssa, jotka siis edustavat piirin toimistoja. Tämän jälkeen piirin johtaja käy toimistokohtaiset tulosneuvottelut oikeusaputoimistojen johtajien kanssa.

Ennen piirien johtajien kanssa käytäviä tulosneuvotteluja ministeriö lähettää oikeusaputoimistoille pohja-aineiston ja ohjeistuksen, jota piirin johtajat täydentävät. Toimistot lähettävät oman aineistonsa ministeriölle ja

---

<sup>87</sup> Jäljempänä tässä luvussa.

<sup>88</sup> Oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista 2§ ja 4§.



oikeusaputoimen johtajalle. Aineistosta keskustellaan myös toimistojen johtajien ja oikeusaputoimen johtajan välillä niin, että oikeusaputoimen johtajalla on ministeriön kanssa neuvotellessaan käsitys toimistojen kokonaistilanteesta, muun muassa resurssitarpeista, tuloista ja menoista sekä arviot työmäärästä.

Oikeusapupiirin tulosneuvotteluissa keskustellaan muun muassa piirin toimistojen toiminnallisesta tuloksesta, jonotusajoista ja niiden seurannasta sekä toimintaympäristön, menettelytapojen tai säädösmuutosten aiheuttamista muutoksista. Neuvotteluissa sovitaan piirin toimistojen toimintamenomäärärahat ja henkilötyövuodet sekä asetetaan piirin tavoitteet tuotavuudelle, taloudellisuudelle ja tulokertymälle sekä jonotusajalle. Piirikohtaisten tulosneuvottelujen lähtökohtana ovat ministeriön mukaan toimistojen omat esitykset ja tavoitteet, joista keskustellaan neuvotteluissa paljonkin. Piirikohtaiset tavoitteet muodostuvat toimistojen kanssa sovitusta tavoitteista, jolloin lähtökohtana tavoitteiden asettamisessa on oikeusministeriön mukaan toimistojen toiminta, ei niinkään piirinäkökulma.

Ministeriön kanssa käytyjen neuvottelujen tulos on siis pohjana oikeusaputoimen johtajan ja piirin toimistojen johtajien kanssa käytävissä neuvotteluissa, eikä siihen käytännössä ole haastattelujen mukaan enää tässä vaiheessa mahdollista tehdä muutoksia. Asiamäärätavoitteisiin tulee kuitenkin usein muutoksia siksi, että toimistojen tulosneuvottelut käydään loppuvuodesta, jolloin tieto asiamäärien kehityksestä on tarkempaa.

Aikaisempina vuosina ministeriön ja piirien johtajien välisissä neuvotteluissa laadittiin sekä piirikohtaiset että oikeusaputoimen johtajan johtamaa toimistoa koskevat erilliset pöytäkirjat. Nykyisin piirikohtaisista tulostavoiteasiakirjoista on oikeusministeriön mukaan luovuttu, koska ne eivät sisällöllisesti poikenneet huomattavasti toimistojen vastaavista. Nyt piirikohtaiset tulostavoitteet sisältyvät piirin johtajan toimistoa koskeviin tulostavoiteasiakirjoihin. Tulosneuvotteluasiakirjan malli laaditaan ministeriössä ennen neuvotteluja, ja ministeriön ja oikeusaputoimen johtajan välinen tulostavoiteasiakirja on mallina kaikille muille toimistoille. Tulostavoiteasiakirjan sisältämä Toimistojen kommentit -osio on toimistojen laadittavissa, kun taas Johdon katsaus -osio toistuu kunakin vuonna samana kaikkien toimistojen asiakirjoissa.

Ministeriö kutsuu pääsääntöisesti kerran kuukaudessa oikeusaputoimen johtajat keskustelemaan toimintaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Tämän ohella piirin johtajat edustavat oikeusaputoimintaa kerran vuodessa pidettävissä niin sanotuissa sektorineuvotteluissa, jolloin heidän on mahdollista esittää näkemyksiä muun muassa budjetin valmisteluun liittyvistä asioista.

Haastatteluissa esitettiin arvioita sekä oikeusministeriön ohjausotteesta että piirin johtajan asemasta. Ministeriön ohjausotteelta toivottiin teräviä-

tymistä. Näiden arvioiden mukaan toimintaa ohjattiin kovin yleisluontoisilla ohjeilla, ja substanssiohjaus todettiin kevyeksi. Nähtiin, että tiiviimpi ohjaus tukisi nykyistä paremmin oikeusaputoimen johtajaa suhteessa toimistojen johtajiin ja siinä esiin tulevissa työn tekemiseen ja johtamiseen liittyvissä ongelmissa. Tiiviimpi ohjaus vahvistaisi myös oikeusaputoimen johtajan asemaa sekä tulosohjaukseen liittyvissä tehtävissä että hänen vastatessaan oikeusapupalveluiden tasapuolisesta saatavuudesta piirissä. Erityisesti oikeusaputoiminnan siirryttyä valtion oikeusaputoimistoille olisi tiiviimpi ohjaus ollut tarpeen. Tilanteeseen on tosin vuosien varrella totuttu ja ongelmat on kyetty ratkaisemaan ja menettelytavat laatimaan ilman ohjaustakin. Haastatellut kuitenkin lisäsivät, että kehitystä hyvään suuntaan on aivan viime aikoina tapahtunut. Vastauksia ja ratkaisuehdotuksia ongelmiin on ministeriöstä voitu aikaisempaa enemmän saada myös substanssikysymyksissä. Haastatelussa todettiin myös, että yhteistyö ministeriön kanssa on hyvää ja luontevaa ja että piirien ja ministeriön välinen keskusteluyhteys on toimiva. Yhteydet ovat säännölliset ja tapaamisia ministeriössä on kuukausittain.

Haastatelussa esitettiin, että piirin johtajan ydintehtävää hankaloitti se, että hänellä ei ollut käytettävissään enää jakamatonta määrärahaa, jolla ylläpitäviä ja ripeää toimintaa vaativia tilanteita oli voitu hoitaa. Määräraha oli poistettu oikeusavun tiukan määrärahatilanteen vuoksi. Samalla katsottiin, että oikeusaputoimen johtajalla tulisi olla piirin toimistojen kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa enemmän taloudellista ja muuta neuvotteluvaraa. Haastatelussa todettiin, että eräät ministeriön edustajat olivat pohtineet mahdollisuutta jakaa vuosittainen määräraha oikeusapupiireille yksittäisten oikeusaputoimistojen sijaan, jolloin esimerkiksi reagoiminen muuttuneisiin olosuhteisiin ja piirin kokonaisuuden huomioon ottaminen olisivat joustavasti mahdollisia. Tätä asian esille ottaneet pitivät jatkotyöstämisen arvoisena asiana. Eräät haastatellut toivoivat tulosneuvotteluihin enemmän keskustelua muustakin kuin pelkästään rahasta, vaikka se on tärkeä keskustelun aihe ja ministeriö hoitaa resurssien jakamisen välinein omaa ohjaustehtäväänsä. Esimerkiksi toiminnan kehittäminen piirin alueella ja laadulliset seikat ovat sellaisia aiheita, joita näiden haastateltujen mielestä tulisi voida käsitellä tulosneuvotteluissa perusteellisemmin.

Oikeusministeriö katsoo, että oikeusaputoimen johtajien toimivaltuudet ovat nykyisellään riittävät vastata piirin tuloksellisuudesta. Toimistojen tulostavoitteet asetetaan yhdessä heidän kanssaan ja niistä keskustellaan, vaikka esitykset tulevatkin muodollisesti toimistoista. Oltuaan asettamassa tulostavoitteita he voivat kaikessa toiminnassaan seurata niiden toteutumista. Tätä varten he pääsevät tutustumaan asianhallintajärjestelmän tuottamiin raportteihin tai voivat pyytää niitä toimistoista. Oikeusaputoimen

johtajat ovat lisäksi mukana oikeusministeriön asettamissa työryhmissä ja myös siten mukana kehittämässä toimintaa.

### *Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä*

Oikeusministeriö on 22.3.2013 asettanut Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän<sup>89</sup>. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia, arvioida yhden oikeusapuviraston perustamisen vaikutuksia sekä tehdä ehdotus oikeusaputoimistojen organisaatorakenteeksi.

Rakennetyöryhmän tulee selvittäessään mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia ottaa erityisesti huomioon mahdolliset lisääntyvät esteellisyytilanteet. Työryhmän tulee tehdä lisäksi ehdotus oikeusaputoimistoverkostosta, arvioida oikeusaputoimistojen henkilöstörakennetta, uudistuksen kustannus- ja tuottavuusvaikutuksia sekä vaikutuksia henkilöstön asemaan. Lopuksi työryhmän tulee arvioida muutoksen vaikutuksia kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Työryhmän toimikausi oli 25.3.2013–31.12.2013, mutta sitä on jatkettu 31.3.2014 saakka. Työryhmän oli kuultava ainakin Suomen Asianajajaliiton sekä tuomioistuinlaitoksen edustajia työnsä aikana.

### *Yhteenveto*

Julkisen oikeusavun nykyinen organisaatorakenne on kevyt ja kustannuksiltaan edullinen. Siihen ovat vaikuttaneet ne olosuhteet, joissa se muodostettiin, kuten oikeusaputoimistojen suuri määrä ja ministeriön rajalliset resurssit, sekä tarpeet esteellisyytilanteiden välttämiseen. Toiminnan ohjauksen kannalta se on oikeusministeriön edustajien mukaan toiminut hyvin. Organisaatio ja oikeusaputoimen johtajien rooli tulosneuvottelumenettelyssä ovat palvelleet ministeriön tehtävää ohjata laajaa toimistokenttää. Samalla oikeusaputoimen johtajat ovat toimineet tiedon välittäjinä ja suodattajina sekä toimeenpanijoina oikeusministeriön ja oikeusaputoimistojen välillä.

Oikeusaputoimen johtajan ydintehtävä on vastata oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella. Tämän oikeusavun saatavuuden kannalta keskeisen tehtävän hoitaminen edellyttää huolehtimista siitä, että voimavarat jakautuvat tasapuolisesti piirin alueella. Piirin

---

<sup>89</sup> *Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä. Asettamispäätös 22.3.2013, OM 6/33/2012, OM005:00/2013. Oikeusministeriö.*

johtaja huolehtii piirin tulostavoitteiden toteutumisesta ja on piiriä koskevien tulosneuvottelujen osapuolena ja tulosneuvotteluasiakirjan allekirjoittajana vastuussa tulossopimuksessa sovittujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Näihin vastuisiin sisältyy myös sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttäisi työvälineitä ohjata oikeusaputoimistoja ja tarvittaessa puuttua niiden toimintaan. Kysymys on sekä työnjohdollisista että toimistojen johtamis- ja toimintatapaan, toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja tulostavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä asioista. Ministeriö on vahvistanut piirin johtajan asemaa määräämällä hänet työsuojelupäälliköksi, jolla on työsuojelua koskevan lainsäädännön nojalla eräitä toimivaltuuksia ottaa esille yhteistoimintamenettelyssä oikeusaputoimistossa esille nousseita ongelmia ja pyrkiä korjaamaan niitä. Oikeusaputoimen johtajan asema perustuu kuitenkin keskusteluun, sopimiseen ja sovitteluun ilman konkreettisia työvälineitä ongelmatilanteissa. Oikeusapupiireissä tehdyissä haastatteluissa pidettiin piirin johtajan aseman ja toimivaltuuksien selkiinnyttämistä tarpeellisena.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeusministeriö toteaa, että oikeusaputoimen johtajien asema tulee arvioitavaksi samalla, kun arvioidaan, millaisiin toimenpiteisiin oikeusaputoimistojen rakenneryhmän esittämien vaihtoehtojen pohjalta ryhdytään. Oikeusministeriö ilmoittaa lausunnossaan vielä, että mietintö julkaistaan lähiaikoina. Rakennetyöryhmän mietintö ”Valtion oikeusaputoimistojen rakennemuudistus” on nyttemmin julkaistu 21.5.2014, mutta sen sisältöä ei voitu enää ottaa tarkastuksessa huomioon.

Tarkastuksen aikana ovat tulleet ilmi ne hyvin erilaiset olosuhteet ja toimintaedellytykset, joissa oikeusaputoimistot oikeusapupiireissä hoitavat tehtäviään. Tästä seuraa myös se, että nämä tekijät tulisi kyetä ottamaan huomioon julkisen oikeusaputoimen ohjauksessa, koska samanlaiset toimintatavat tai kehittämistoimet eivät sovellu yhtä hyvin kaikissa oikeusapupiireissä noudatettaviksi. Oikeusaputoimen johtajat ovat lähellä piirinsä toimistoja ja perehtyneet piirin ja toimistojen erilaiseen toimintaympäristöön.

Piiriorganisaation ja oikeusaputoimen johtajien toimivallan vahvistamisen ohella haastatteluissa nostettiin esille oikeusministeriön ohjausote. Haastatteluissa esitettiin, että ministeriön vahvempi ohjaus antaisi oikeusaputoimen johtajille vankemman aseman suhteessa piirien toimistoihin ongelmatilanteissa esimerkiksi työn johtamisessa tai tulostavoitteiden saavuttamisessa.

### 3.3 Toimisto- ja asiointiverkosto

Oikeusministeriö on kehittänyt viime vuosien aikana oikeusavun toimistoverkostoa yhdistämällä oikeusaputoimistoja hallinnollisesti. Toimistoverkostossa sekä toimistojen henkilöstössä tapahtuneet muutokset vaikuttavat julkisen oikeusavun saatavuuteen niistä. Oikeusaputoimistoverkoston muotoutumiseen vaikuttavat myös oikeusaputoimistoille siirtyneet yleisen edunvalvonnan tehtävät.

Oikeusavun toimisto- ja asiointiverkoston ja sen palvelujen ohella julkisen oikeusavun saatavuuteen vaikuttavat asiakkaan näkökulmasta myös yksityisten asiamiesten valtion varoin antamat oikeusapupalvelut. Vaikka oikeusaputoimisto antaa päätöksen oikeusavun myöntämisestä ja asiamiehen määräämisestä, voi oikeusapuun oikeutettu asiakas tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa valita asiamiehekseen myös yksityisen asiamiehen, jos tämä antaa siihen suostumuksensa. Tämä laajentaa oikeusavun saatavuutta oikeusaputoimistoja laajemmalle, ja asiakas voi kääntyä niin halutessaan suoraan lähimmän oikeusapupalveluja antavan tahon puoleen riippumatta siitä, onko tämä julkinen oikeusavustaja tai yksityinen asiamies.

Tässä luvussa selvitetään toimistoverkoston kehittämistä ja sen tavoitteiden saavuttamista sekä yksityisten asiamiesten osuutta julkisessa oikeusavussa. Asiakkaan kannalta julkisen oikeusavun saatavuuteen sisältyy jonotusaikojen ja toimistojen tuottavuuden (tuotoksen määrän) ohella sängen olennaisena osana oikeusavun oikea-aikaisuus. Luvussa kuvataan oikeusavun saatavuutta tilastotietojen, haastatteluissa kertyneen aineiston sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusten tulosten perusteella.

#### *Toimistoverkoston kehittäminen ja tavoitteet*

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009–2012 todettiin seuraavasti: ”Oikeusaputoimistojen verkostoa on tarkoitus yhdistää hallinnollisesti siten, että nykyisten 65 oikeusaputoimiston asemesta vuonna 2011 olisi 40 toimistoa. Palvelujen nykyisenlaisesta saatavuudesta huolehditaan sivutoimipaikkojen ja muiden järjestelyjen avulla.”<sup>90</sup> Oikeusaputoimistoverkoston hallinnollinen yhdistäminen on sen jälkeen ollut säännömukaisesti esillä muun muassa toiminta- ja taloussuunnitelmissa, talo-

---

<sup>90</sup> Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012. Toiminta ja talous 2008:2. Oikeusministeriö. Helsinki 2008. s. 20. Ks. myös myöhemmät toiminta- ja taloussuunnitelmat, esimerkiksi Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2017. Toiminta ja hallinto 2/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013. s. 20.

usarvioesityksissä ja tulostavoiteasiakirjoissa. Myös Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa<sup>91</sup> ehdotetaan oikeusaputoimistoverkoston hallinnollisen uudistamisen jatkamista ja esitetään lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite. Lyhyen aikavälin tavoitteena on sen mukaan vähentää oikeusaputoimistojen määrää 27 toimistoon ja pitkän aikavälin tavoitteena selvittää yhden oikeusapuviraston perustamisen vaikutuksia.

Erityisenä syynä tarpeelle kehittää toimistoverkoston oli valtion ensimmäisen tuottavuusohjelman toteuttaminen hallinnonalalla. Toisaalta hallinnonalalla oli jo aiemmin kiinnitetty huomiota pienten oikeusaputoimistojen suureen määrään ja pienen koon aiheuttamiin ongelmiin oikeusaputoiminnan järjestämisessä.<sup>92</sup> Toimistoverkoston onkin kehitetty yhdistämällä pieniä oikeusaputoimistoja henkilöstömäärältään isompiin yksiköihin. Tavoitteena on ollut sekä keventää hallintoa että kohdentaa resursseja varsinaiseen oikeusaputyöhön, kun yhdistettävän toimiston johtavan julkisen oikeusavustajan työpanos vapautuu näin varsinaiseen oikeusaputyöhön. Samalla se parantaa myös toiminnallista tehokkuutta.<sup>93</sup> Yhdistämiset vähentävät niille asetettujen tavoitteiden mukaan myös toimistojen haavoittuvuutta ja lisäävät työtehtävien järjestämismahdollisuuksia esimerkiksi hallintosihteerien ja toimistosihteerien työssä.

Oikeusaputoimistojen hallinnollinen yhdistäminen ei oikeusministeriön ilmoituksen mukaan ole perustunut varsinaisiin kirjallisiin periaatepäätöksiin, joissa olisi tehty linjauksia toimistojen yhdistämisissä ja lakkauttamisissa noudatettavista periaatteista. Suunnitelmapapereiden ohella periaatteet ovat näkyneet kulloinkin perustelumuihistiossa ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Oikeusaputoimistoverkoston kehittämistä ja toimistojen yhdistämisistä ei ole esimerkiksi pohdittu sitä varten perustetussa työryhmässä, jonka esitykset tai erityisesti muutoin laadittu ohjelma tai suunnitelma olisivat toteuttamisen pohjana. Lähtökohtana on ollut yhdistää henkilöstömäärältään pienimmät toimistot suurempiin. Muutoksessa on edetty vähitellen, usein johtavan oikeusavustajan eläkkeelle siirtymisen yhteydessä, jota ennen toimistojen yhdistämistä on aloitettu suunnitella.

---

<sup>91</sup> *Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013. Luku 3.1.6.*

<sup>92</sup> *Oikeusaputoimistojen kehittäminen. Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä. Raportti. 16.5.2000. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2001:1. Oikeusministeriö. Esimerkiksi s. 57. Oikeusaputoiminnan siirryttyä valtion tehtäväksi vuonna 1998 maassa oli 22 oikeusaputoimistoa, joiden henkilöstömäärä oli alle viiden, ja kuusi, joissa työskenteli ainoastaan yksi oikeusavustaja ja yksi toimistos sihteeri.*

<sup>93</sup> *Esimerkiksi Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2010, 2011, 2012 ja 2013.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeusministeriö tähdentää lähtökohtaa, että yhdistämiset ovat pelkästään hallinnollisia. Asiakkaat ovat saaneet palveluja samoista toimipaikoista kuin ennenkin, ja henkilökunnan sijoituspaikat ovat säilyneet entisinä. Lähiaikoina julkaistavassa Oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän mietinnössä esitetään ehdotuksia valtion oikeusaputoimistojen laajemmaksi rakenneuudistukseksi.

Toimistojen yhdistämisessä ja lakkauttamisessa on seurattu oikeusministeriön mukaan asiamäärien kehitystä, ja ne ovat olleet pitkälti pohjana päätöksille. Kun vuonna 2011 valmisteltiin yleisen edunvalvonnan tehtävien vuoksi seuraavan vuoden alussa voimaan tullutta toimipaikkaasetusta, käytiin oikeusaputoimen johtajien ja edunvalvonnan edustajien kanssa läpi niitä periaatteita, joilla toimipaikkoja säilytetään tai lakkautetaan. Tällöin kiinnitettiin erityistä huomiota asiamääriin, asukasmääriin ja kulkuyhteyksiin. Paikalliset tarpeet on toimistoja yhdistettäessä pyritty ottamaan huomioon siten, että oikeusapupalveluiden tasapuolinen ja riittävä saatavuus varmistetaan ja että kaikista toimipaikoista saa sekä julkisen oikeusavun että yleisen edunvalvonnan palveluja. Kun hallinnonalan yleisenä tavoitteena voimavaroja pyritään kohdentamaan todellisten oikeussuojatarpeiden mukaan, on tämä edellyttänyt oikeusavun kohdalla, että sellaiset oikeusaputoimistojen toimipaikat, joiden palvelujen kysyntä on liian vähäinen, lakkautetaan, ja resurssit suunnataan sinne, missä on enemmän kysyntää oikeusapupalveluista<sup>94</sup>.

Oikeusapu siirtyi kunnilta valtion tehtäväksi vuonna 1998. Tuolloin toimistoja oli 68, mutta vuonna 2013 enää 34. Julkisen oikeusavun asiointipaikat eivät sen sijaan ole vähentyneet vastaavasti.

Toimistojen hallinnollisessa yhdistämisessä oikeusapupalvelujen alueellista saatavuutta on turvattu säilyttämällä toimipaikat siten, että osassa annetaan oikeusapupalvelua ajanvarauksien perusteella. Henkilökuntaa niissä ei ole siten jatkuvasti paikalla, vaan tarpeen mukaan<sup>95</sup>. Esimerkiksi

---

<sup>94</sup> Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009. OM 10/013/2010.

<sup>95</sup> Oikeusaputoimisto määrää työjärjestyksessään, jonka valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 15 §:n mukaan johtava julkinen oikeusavustaja vahvistaa, miten usein ja millä tavoin asetuksessa määrättyssä toimipaikassa otetaan vastaan asiakkaita. Harkinnassa on otettava huomioon alueen asiakas- ja asukasmäärä, aikaisempien vuosien kysyntä sekä vastaanotosta aiheutuvat kustannukset. Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013), 2§ ja 3§.

vuodelta 2004 saatavissa olevan tiedon mukaan asiointipaikkojen kokonaismäärä oli 193, jolloin luvussa olivat mukana sekä kiinteät toimipaikat (67 toimistoa ja 14 sivutoimistoa) että vastaanotot (112), joissa asiakkaita otettiin vastaan vain tiettyinä aikoina<sup>96</sup>. Viimeksi tehtyjen ja vuonna 2015 voimaan tulevien päätösten perusteella palvellaan oikeusapuasiakkaita kyseisenä vuonna 165 asiointipaikassa, joista noin 80 asiointipaikassa palvelu järjestetään ajanvarausten perusteella.<sup>97</sup> Määrät vastaavat vuoden 2013 asiointipaikkojen määrää.

### *Tavoitteiden saavuttaminen ja seuranta*

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan toimistojen yhdistämisten jälkeen syntyneet aikaisempaa suuremmat hallinnolliset yksiköt olivat tuoneet hyötyjä. Toimistot eivät ole niin haavoittuvia kuin aikaisemmin, kun syystä tai toisesta poissa olevan työntekijän työpanosta voidaan korvata toisen työpanoksella. Oikeusapusihteerien työtehtäviä on ollut mahdollista järjestellä aikaisempaa joustavammin. Heitä on ohjattu tekemään enemmän oikeusapupäätöksiä, ja heille on jaettu myös muita tehtäviä. Tämä oli ollut mahdollista myös hallintosihteereille, joiden työaika ei aina täyty oikeusavun ja edunvalvonnan hallintoasioista. Isossa yksikössä on saatavilla enemmän eri alojen ammattitaitoa ja kollektiivista apua, joihin voi turvautua. Työtehtävien jakaminen ei ole oikeusavustajien kesken mahdollista sen jälkeen, kun asiakkaalle on määrätty avustaja. Jo ajanvarausvaiheessa on asiakkaita sen sijaan voitu ohjata sellaisten piirin toimistojen asiakkaiksi, joiden avustajilla on ollut vähemmän ruuhkaa. Pitkät välimatkat piirin sisällä eivät mahdollista asioiden hoitamista paikan päällä toisesta toimistosta. Tällöin asiakkaita joko ohjataan piirissä mahdollisimman lähellä olevaan toimistoon tai yhdistetään puhelut piirin muihin toimistoihin.

Haastattelujen mukaan hallinnollinen työ oli vähentynyt, kun yhdistyvän toimiston johtajan työaika ei enää mennyt hallintoasioihin. Vapautunut työpanos oli siten mahdollista käyttää varsinaiseen oikeusaputyöhön ja oikeusaputoimeksiantojen hoitamiseen. Tämä edellytti luonnollisesti, että

---

*Oikeusaputoimistoista annetun oikeusministeriön asetuksen muutoksella (545/2012) on säännös oikeusaputoimen johtajan tehtävästä antaa oikeusministeriölle esityksiä alueensa oikeusaputoimistojen vastaanotoista kumottu.*

<sup>96</sup> *Köyhäinavusta kansalaisyhteiseksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantalutkimuksen I osaraportti. Litmala, M. & Alasaari, K. 2004. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211. Helsinki.*

<sup>97</sup> *Oikeusaputoimistojen hallintoa keskitetään – toimipaikat säilyvät ennallaan. Oikeusministeriö tiedottaa 20.8.2013. Oikeusministeriön tiedote.*



yhdistettävän toimiston johtavan oikeusavustajan virkaa ei lakkautettu yhdistämisessä. Oikeusministeriön mukaan toimistojen yhdistämisten yhteydessä oli vuoden 2012 loppuun mennessä lakkautettu 23 johtavan oikeusavustajan virkaa ja tilalle oli otettu 19,5 oikeusavustajaa.

Siihen, oliko oikeusavustajilla ollut enemmän aikaa varsinaiseen oikeusaputyöhön ja oliko se voinut näkyä tuloksen paranemisena, esitettiin haastatteluissa joitakin varauksia. Yhdistetyssä uudessa oikeusaputoimistossa veivät johtamiseen ja hallintoon liittyvät tehtävät yhdessä yleisen edunvalvonnan hallintotehtävien kanssa joka tapauksessa entistäkin suuremman osan johtavan oikeusavustajan työajasta. Haastatellut totesivatkin, että toimiston johtaja ei enää ehtinyt hoitaa substanssitehtäviä niin kuin ennen edes silloin, kun hän ei samalla ollut piirin oikeusaputoimen johtaja. Toisaalta useat haastatellut katsoivat, että tilanne mahdollisti oikeusaputoimiston ammattimaisen johtamisen, jolla luotiin toimiston oikeusavustajille ja muille työntekijöille entistä paremmat edellytykset keskittyä substanssitehtäviin.

Oikeusavun asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna on merkitsevää se, miten hallinnollisen työn väheneminen on vaikuttanut työpanoksen kohdentumiseen oikeusaputoimistoissa ja miten se näkyy asiakkaalle tarjottavassa palvelussa. Sitä, onko oikeusavustajan työpanosta kohdentunut aikaisempaa enemmän asiakkaiden toimeksiantojen hoitamiseen, ei ole voitu tarkastusaineiston pohjalta luotettavasti arvioida. Oikeusavun saatavuudesta osaltaan kertovien jonotusaikojen ja oikeusaputoimistojen tuottavuuslukujen kehittymisestä ei voida vetää luotettavia johtopäätöksiä tavoitteen toteutumisen ja oikeusavun saatavuuden suhteen.<sup>98</sup> Näihin tunnuslukuihin vaikuttavat useat samanaikaisesti vaikuttavat tekijät. Myöskään niistä vaikutuksista, joita aiheutuu tai on aiheutunut asiakkaalle oikeusavun saatavuudessa ja oikeusapupalvelujen sisällössä, kun toimistojen haavoittuvuus vähentyy ja substanssiasiantuntemus lisääntyy, ei ole esitettävissä tilastollista tai muuta näyttöä.

Oikeusministeriön mukaan on vaikeaa seurata toimistojen yhdistämisten vaikutuksia, koska muutostilanne itsessään vie paljon voimavaroja. Samaan aikaan maksetaan siirtymäajan palkkoja, mikä vaikeuttaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Vuosittaisia tulosneuvotteluja käytäessä ovat yhdistämiset ja avustajakunnan muutokset tiedossa, ja ne otetaan huomioon tavoitteita asetettaessa. Tavoitteiden saavuttamista seurataan muutoin normaalisti. Systemaattista seurantajärjestelmää ei ole luotu yhdistämisten vaikutusten seuraamiseksi. Toisaalta pohja-aineistoa vaikutusten arviointiin ei vielä ollut kertynyt kovinkaan paljon. Yhdistämisten ja suurempien

---

<sup>98</sup> *Jäljempänä tässä luvussa.*

yksiköiden myötä johtavien julkisten oikeusavustajien johtajuus on vahvistunut, kun he ovat voineet keskittyä johtamiseen. Muut oikeusavustajat ovat puolestaan voineet keskittyä varsinaisen oikeusaputyöhön. Kun samalla toimistolla on useampia toimipaikkoja, on työtä voitu tasata henkilöstön kesken esimerkiksi puheluihin vastaamisessa.

Oikeusministeriö on todennut, että oikeusaputoimistojen hallinnollisten yhdistämisten yhteydessä<sup>99</sup> ovat oikeusavustajien esteellisyystilanteet nousseet vahvasti esille käydyissä keskusteluissa. Tarkkaa tietoa niiden määrästä ei ole oikeusministeriön käytettävissä.

### *Holhoustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät*

Holhoustoimen yleisen edunvalvonnan tehtävät ja edunvalvonta-alueet ovat myös tekijöitä, jotka vaikuttavat oikeusaputoimistojen verkoston kehittämiseen. Oikeusministeriön on huolehdittava edunvalvontapalveluiden järjestämisestä siten, että holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettujen edunvalvojan tehtävien hoitamiseksi on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluita. Edunvalvontapalveluiden tuottamista varten maa on jaettu edunvalvonta-alueisiin, joista säädetään oikeusministeriön asetuksella. Valtion oikeusaputoimistot vastaavat edunvalvontapalvelujen järjestämisestä edunvalvonta-alueella.<sup>100</sup> Oikeusministeriön asetuksella voidaan myös säätää, että oikeusaputoimisto ei järjestä edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista eikä vaaranna palveluiden alueellista saatavuutta.

Yleisen edunvalvonnan ja oikeusavun määrärahat myönnetään valtion talousarviossa eri momenteilta. Yleisen edunvalvonnan ja oikeusavun tehtäviä varten on myös eri henkilökunta. Yhdistelmävirkojen perustaminen on lain mukaan mahdollista, mutta niitä ei toistaiseksi ole perustettu kuin yhteen toimistoon. Tehtävien siirtymiselle asetettiin muun muassa toimistotilojen, irtaimiston ja tietojärjestelmien käyttöä koskeva kolmen vuoden siirtymäaika, joka päättyi vuoden 2012 alussa. Tämän jälkeen edunvalvonnan ja oikeusavun tehtäviä on pyritty saamaan yhteisiin toimitiloihin,

---

<sup>99</sup> *Samoin oikeusministeriön mukaan keskusteltaessa syistä, jotka ovat johtaneet oikeusaputoimistojen asiamäärien vähenemiseen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on Julkisen oikeusavun kohdentuminen -tutkimuksessaan tuonut esille esteellisyystilanteet asiamäärien vähenemistä selittävänä tekijänä. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

<sup>100</sup> *Oikeusministeriön asetus oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013).*

vaikka tehtävät niiden erilaisen luonteen ja resurssien erillisyyden vuoksi pyritään pitämään erillään.

Tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin, että edunvalvontapalveluiden järjestäminen edunvalvonta-alueilla siten, että niiden alueellinen saatavuus ei vaarannu, asettaa oikeusaputoimistoverkoston kehittämiseksi uudenlaisia reunaehtoja, joita ei voida kokonaan sivuuttaa. Ainakaan tilanne ei haastateltavien käsityksen mukaan ole toimistoverkoston kehittämisen suhteen aikaisempaan verrattuna täysin sama. Haastatteluissa kävi ilmi, että palveluja ei ollut vielä kaikissa oikeusaputoimistoissa saatu järjestetyiksi samoihin tiloihin. Haastattelujen mukaan edunvalvonnan myötä tulleita uusia asiointipaikkoja ei ollut käytetty oikeusapupalvelujen antamiseen. Oikeusaputoimistoverkoston kehittäessä on samalla huolehdittava sekä oikeusavun että yleisen edunvalvonnan palvelujen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja alueellisesta saatavuudesta. Nämä tarpeet eivät aina välttämättä vastaa toisiaan.

Vaikka edunvalvontatehtävillä ei sinänsä ole vaikutusta oikeusaputehtäviin, ne ovat lisänneet oikeusaputoimistojen johtavien oikeusavustajien ja hallintotehtäviä hoitavien hallintosihteerien työtä. Edunvalvonnan hallintotehtävät ovat vieneet merkittävän osan heidän työpanoksestaan. Haastattelujen mukaan johtavat oikeusavustajat eivät osin tästä syystä ole enää voineet käyttää aikaa oikeusaputoimeksiantojen hoitamiseen.

Yleisen edunvalvonnan tehtävillä on ollut vaikutuksia myös esteellisyyskysymyksiin. Oikeusaputoimisto katsotaan esteellisyytilanteissa kokonaisuudeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusaputoimisto ei voi ottaa asiakkaakseen henkilöä, jos tämän vastapuoli on samassa toimistossa edunvalvonnassa päämiehenä. Tällainen henkilö on ohjattava joko toiseen oikeusaputoimistoon tai yksityisen asiamiehen asiakkaaksi. Sama pätee toisin päin myös edunvalvonnan asiakkaaksi ottamiseen. Oikeusministeriön asetuksessa on säännökset siitä, mitkä toimistot ovat velvollisia järjestämään edunvalvontapalvelut, jos oikeusaputoimisto ei voi määrätä esteetöntä edunvalvojaa.<sup>101</sup> Tarkkaa tietoa siitä, miten paljon tällaisia esteellisyytilanteita on ollut käytännössä, ei ole käytettävissä myöskään oikeusministeriöllä.

---

<sup>101</sup> *Laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) 9 ja 10 §. Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) 5 §. Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvontaluista (534/2013) 5 §.*

## *Yksityiset asiamiehet*

Ajalla 2008–2012 on yksityisille asiamiehille tehtyjen oikeusapupäätösten määrä ollut tasaisessa kasvussa lukuun ottamatta vuotta 2011. Sen sijaan vuonna 2012 yksityisille asiamiehille myönnettiin oikeusapupäätöksiä ennätysmäärä 24 553. Oikeusapua saaneiden asianosaisten määrä on myös vuosina 2010 ja 2011 ollut aikaisempia vuosia alempi, mutta noussut taas mainittuja vuosia edeltäneelle tasolle ollen 33 442 asianosaista vuonna 2012. Rikosasiat ovat suurin asiaryhmä, jossa yksityinen asiamies on toiminut päämiehensä asiamiehenä julkisen oikeusavun turvin. Vuosina 2010–2012 niiden osuus on ollut yli 80 prosenttia yksityisille asiamiehille tehdyistä oikeusapupäätöksistä.

Oikeusministeriössä on arvioitu, että suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen myötä myös suuri joukko yksityisiä asiamiehiä siirtyy eläkkeelle, eikä ikäluokkien pienentyessä kaikkien toimintansa lopettaneiden tilalle ole tulossa jatkajaa. Suomen Asianajajaliitto on seurannut tilannetta huolestuneena erityisesti vuonna 2012 toteutetun asianajajatutkimuksen tulosten perusteella. Asianajajaliiton noin 2 000 asianajajan jäsenkunnasta 20 prosenttia on yli 60-vuotiaita.

Suomen Asianajajaliitossa tehdyssä haastattelussa todettiin, että ennen muuta syrjäseuduilla asianajajien keski-ikä on korkea, ja he ovat siirtymässä eläkkeelle. Toiminnan jatkajia ei ole tiedossa. Vaikka liiton jäsenmäärä on kasvanut, se ei ole johtunut uusien toimistojen perustamisesta asutuskeskusten ulkopuolelle, vaan kasvu on keskittynyt Helsinkiin ja liikejuridiikkaan erikoistuneisiin toimistoihin. Ilmiötä on tukenut käräjäoikeusuudistus, sillä käräjäoikeuden kanslian tultua lakkautetuksi joltakin paikkakunnalta ja siirretyksi muualle ovat myös asianajotoimistot siirtyneet kanslian perässä. Tämä kehitys on ollut vahvaa Kymen, Mikkelin ja Itä-Suomen osastossa. Asianajajaliitto on nostanut esiin huolen siitä, miten asianajajien tuottamat oikeudelliset palvelut tulevaisuudessa kehittyvät pääkaupunkiseudun ja suurten keskusten ulkopuolella, vaikka vielä tois-taiseksi jäsenkunnan ikääntyminen ei ole haastattelun mukaan muuttanut tilannetta. Toisaalta myöskään oikeusaputoimistoverkostossa tapahtuneilla muutoksilla ei vielä ole ollut suoranaisia vaikutuksia asianajotoimistojen toimintakentässä. Oikeusaputoimistojen asiointipaikat eivät ole tosiasiallisesti juuri vähentyneet.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on Julkisen oikeusavun kohdentuminen -tutkimuksessaan<sup>102</sup> selvittänyt, että yksityisille oikeusavustajille tehtyjen oikeusapupäätösten suhteellinen osuus kaikista oikeusapupäätöksistä on kasvanut 2000-luvun loppupuolen luvuista muutaman prosentin. Vuosina 2009–2011 osuus oli 32 prosenttia, kun se aikaisempina vuosina oli 28–29 prosenttia. Kun asiamäärät oikeusaputoimistoissa ovat laskeneet, voidaan tutkimuslaitoksen mukaan olettaa, että oikeusapuasioita on yhä enemmän siirtynyt yksityisille asiamiehille. Ero julkisen ja yksityisen sektorin hoitamien oikeusapuasioiden määrässä on näin kaventunut. Viimeisen neljän vuoden aikana kehitys on ollut se, että vähemmän käsiteltyjä asioita julkisissa oikeusaputoimistoissa on merkinnyt enemmän oikeusapupäätöksiä yksityisille asiamiehille.

Vuonna 2012 yksityisille asiamiehille tehtiin aikaisempien vuosien tapaan eniten oikeusapupäätöksiä rikosasioissa, eli 63 prosenttia. Seuraavaksi eniten oikeusapupäätöksiä tehtiin avioliitto- ja perheasioissa, joista suurin osa koski lasten huoltajuutta ja tapaamisoikeutta. Kolmanneksi eniten päätöksiä tehtiin Muut asiat -ryhmässä. Yksityisille tehdyistä päätöksistä noin 13 prosenttia oli niin sanotuiksi vaativiksi luokiteltavia juttuja. Ero julkisten oikeusaputoimistojen vaativien juttujen 5 prosentin osuuteen johtuu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan siitä, että yksityiset käsittelevät pääsääntöisesti tuomioistuinasioita. Niiden joukossa on monia vaativiksi luokiteltuja asiaryhmiä.

Tutkimuksessa todetaan lisäksi, että yksityisille avustajille tehdyistä päätöksistä 89 prosentissa asiakas sai apua korvauksetta. Osuus on nousut oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen<sup>103</sup> aikaisesta vuoden 2005 luvusta, jolloin se oli 84 prosenttia. Yksityisen avustajan valinneet oikeusapuun oikeutetut olivat tutkimuksen mukaan keskimäärin vähävaraisempia kuin julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaat. Tätä selittää yhtenä tekijänä ulkoprosessuaalisten asioiden puuttuminen yksityisten avustajien toimeksiannoista. Kun toisaalta ilman korvausta oikeusapua saavien oikeusaputoimistojen asiakkaiden osuus sekä absoluuttimäärältään että suhteelliselta osuudeltaan on laskenut, on myös tämä todennäköisesti tuonut tietyn määrän näitä asiakkaita yksityisten avustajien asiakkaiksi.

---

<sup>102</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 75–79 ja 90–91.*

<sup>103</sup> *Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen osaraportti II. Marjukka Litmala & Kari Alasaari & Christa Salovaara-Karstu 2007. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 77.*

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos<sup>104</sup> nostaa näiden tulosten pohjalta esille kysymyksen siitä, millaiseksi pitkiä istuntoaikoja edellyttävien vaativien tuomioistuinasioiden asema oikeusaputoimistoissa muodostuu, jos asiämäärien kehitys jatkuu nykyiseen suuntaan: oikeusaputoimistot myöntävät yhä enemmän oikeusapupäätöksiä yksityisille asiamiehille samalla, kun niiden itsensä käsittelemien asioiden määrä laskee. Tämä johtaa mahdolliseen muutokseen myös asiakasrakenteessa. Yksityisille ohjatuissa oikeusapupäätöksissä on yhä enenevästi asiakkaita, jotka ovat saaneet oikeusavun kokonaan korvauksetta. Jos siis yksityisten hoitamien juttujen määrä edelleen kasvaa, saattaa se merkitä sitä, että täysin maksavien asiakkaiden määrä julkisissa oikeusaputoimistoissa kasvaa samalla, kun niiden käsittelemien asioiden määrä laskee. Asiaan vaikuttaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan lisäksi maakuntien pula yksityisistä asiamiehistä.

#### *Määrälliset indikaattorit ja muutokset niissä*

Tarkastuksessa tarkasteltiin oikeusaputoimistojen asia- ja asiakasmääriä, jonotusaikoja sekä tuottavuuslukuja<sup>105</sup> ennen toimistoverkoston muutoksia ja niiden jälkeen. Lisäksi tarkasteltiin tunnusluvuisia tapahtuneiden muutosten taustalla olevia tekijöitä. Näiden tunnuslukujen voidaan arvioida ainakin jossain määrin kuvaavan julkisen oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistoista sekä hallinnon ja toiminnan järjestämisen että asiakkaan kannalta<sup>106</sup>.

Oikeusaputilastoista<sup>107</sup> ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskeneesta raportissa ilmenee, että julkisiin oikeusaputoimistoihin saapuneiden ja käsiteltyjen asioiden määrä on tasaisesti laskenut 2000-luvun aikana. Muutos on koskenut sekä kappalemääriä että painotettua työmäärää. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raportin mu-

---

<sup>104</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 90–91.*

<sup>105</sup> *Oikeusministeriön käyttämä tuottavuusluku lasketaan jakamalla painotettu työmäärä henkilötyövuosien määrällä. Se kuvaa siis tuotoksen määrää yhtä henkilötyövuotta kohden mutta ei ole varsinainen tuottavuusluku.*

<sup>106</sup> *Ks. edellä luku 2.3. Asiamäärien ja jonotusaikojen kehitys sekä tuottavuusluvun muutokset ovat vain joitakin tekijöitä, joilla voidaan arvioida oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistoista. On pidettävä kuitenkin mielessä, että suoraa syy-yhteyttä ei näiden asioiden välillä ole ja että oikeusavun saatavuuteen, myös asiamääriin, jonotusaikoihin ja tuottavuuteen, vaikuttavat monet muut seikat, joiden vaikutuksia on puolestaan vaikeaa tutkia ja eritellä.*

<sup>107</sup> *Ks. edellä taulukko 3.*

kaan käsiteltyjen asioiden määrä laski 13 prosenttia vuosina 2008–2012. Suhteellisesti suurin lasku oli Kouvolan oikeusapupiirissä (30 %). Helsingissä lasku oli 23 prosenttia. Turussa ja Rovaniemellä asiamäärät olivat joko samat tai nousivat hieman vuoteen 2011 mennessä mutta laskivat 2012. Vuonna 2012 asiamäärät laskivat jokaisessa piirissä.<sup>108</sup>

Oikeusministeriö on vuonna 2011<sup>109</sup> eritellyt asiamäärien tilannetta siten, että asiamäärät pysyivät suhteellisen muuttumattomina koko 2000-luvun ajan. Vuoden 2002 uudistus, jolla niin sanotut keskituloiset saatettiin oikeusavun piiriin, ei näkynyt oikeusaputoimistojen asiamäärissä. Viime vuosien kokonaismäärän laskua, jota ministeriö kuvaa lieväksi, selittävät sen mukaan tarve sopeuttaa toimintamenot kehyskauden määrärahasoon, mikä on johtanut siihen, että osa henkilöstövähennyksistä on jouduttu kohdistamaan myös julkisiin oikeusavustajiin. Yksi oikeusavustaja hoitaa vuodessa noin 220 asiaa. Lisäksi yleisen edunvalvonnan tehtävien siirto oikeusaputoimistoihin on lisännyt hallinnollisen työn määrää, mikä on vähentänyt oikeusaputoimeksiantoihin käytettävissä olevaa, erityisesti johtavan oikeusavustajan, työaikaa. Sähköisen asiointijärjestelmä Romeon käyttöönotto ei myöskään sujunut ongelmitta. Nämä vastaavat myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa esitettyjä kantoja.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan julkisen oikeusavun viimeaikaiset rakennemuutokset ovat vaikuttaneet siihen, että asiamäärät ovat monena vuonna peräkkäin vähentyneet. Laitoksen mukaan toimistojen yhdistymiset ja henkilöstövähennykset ovat luoneet tilanteen, jossa esteellisyydet, jonotusajat ja palvelujen saatavuus ovat osaltaan laskeneet asiamääriä. Samalla yksityisille asiamiehille tehtyjen päätösten osuus oikeusapupäätöksistä on kasvanut. Tämä on johtanut siihen, että oikeusaputoimistot myöntävät yhä enemmän oikeusapupäätöksiä yksityisille asiamiehille, samalla kun niiden itsensä käsittelemien asioiden määrää laskee.<sup>110</sup>

Vuosien 2008–2012 aikana oikeusaputoimistojen määrä on vähentynyt kaikissa oikeusapupiireissä. Turun piirissä lasku on ollut viisi (14/9), Vaasassa neljä (12/8), Kouvolassa kolme (8/5), Itä-Suomessa kolme (10/7), Helsingissä kaksi (6/4) ja Rovaniemellä kaksi (10/8) toimistoa.<sup>111</sup> Turun oikeusapupiirissä toimistojen väheneminen on siis ollut suurinta, mutta

---

<sup>108</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 9–11, kuvio 2 sivulla 10.*

<sup>109</sup> *Muistio. Luonnos 10.6.2011. Oikeusavun selvitysmiehen asettaminen. s. 18.*

<sup>110</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 90–91. Ks. myös edellä taulukot 3 ja 5.*

<sup>111</sup> *Sama. s. 22.*

saapuneiden ja käsiteltyjen asioiden määrä on kuitenkin laskenut vasta vuonna 2012 (Liite 2 Asiamäärät oikeusapupiireittäin 2008–2012). Rovaniemellä tilanne on toinen, sillä siellä toimistojen vähennys on ollut pienintä yhdessä Helsingin kanssa. Lukujen valossa toimistojen määrän muutokset eivät ole vaikuttaneet piirin asiamäärään ja asiamäärillä tässä tarkastuksessa mitattavaan oikeusavun saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen suorittamissa haastatteluissa esitettiin kuitenkin asiamäärien laskun syyksi henkilöstövähennysten ja esteellisyystilanteiden ohella juuri toimistojen yhdistämiset<sup>112</sup>. Tämä vastaa osaksi myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa esitettyjä näkemyksiä.

Tarkastuksessa tarkasteltiin neljässä esimerkkitapauksessa, jossa oikeusaputoimistoja oli yhdistetty, yhdistämisten jälkeen tapahtuneita muutoksia kyseisten toimistojen ja oikeusapupiirien asiamääriin ja jonotusajoihin ja verrattiin lukuja ennen ja jälkeen yhdistymisiä. Kouvolan oikeusapupiirissä yhdistyivät 1.1.2010 Lappeenrannan ja Imatran oikeusaputoimistot Lappeenrannan oikeusaputoimistoksi ja Lahden ja Heinolan toimistot Lahden oikeusaputoimistoksi.<sup>113</sup> Oikeusministeriön tilastoaineiston pohjalta laadittu taulukko asiamääristä ja jonotusajoista ajalla 2008–2012 on kertomuksen Liitteessä 2: Taulukot, taulukossa 2.

Turun oikeusapupiirissä yhdistyivät 1.1.2010 Lohjan ja Raaseporin oikeusaputoimistot Lohjan oikeusaputoimistoksi sekä Tampereen seudun ja Akaan oikeusaputoimistot Tampereen seudun, vuodesta 2012 lukien Pirkanmaan, oikeusaputoimistoksi. Oikeusministeriön tilastoaineiston pohjalta laadittu taulukko asiamääristä ja jonotusajoista ajalla 2008–2012 on kertomuksen Liitteessä 2: Taulukot, taulukossa 3.

Asiamäärien kohdalla kummassakin Kouvolan oikeusapupiirin tapauksessa sekä saapuneet että käsitellyt asiamäärät olivat vähentyneet yhdistämisen jälkeen.<sup>114</sup> Turun piirissä asiamäärät olivat vähentyneet yhdistetyssä Lohjan oikeusaputoimistossa. Sen sijaan Pirkanmaan toimistossa asiamäärät olivat lisääntyneet tai olleet suuremmat kuin ennen yhdistämistä vuoteen 2012 saakka. Asiamäärien muutosten ei kuitenkaan voida päätellä johtuneen yhdistämisistä, sillä sekä saapuviin että käsiteltyihin asiamääriin vaikuttavat samanaikaisesti monet erilaiset seikat, joiden vaiku-

---

<sup>112</sup> Sama. s. 87, s. 72 ja s. 63.

<sup>113</sup> 1.1.2014 lukien Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto.

<sup>114</sup> Kouvolan oikeusapupiirin johtajan mukaan muutokset asiamäärissä sekä jäljempänä käsitellyissä jonotusajoissa ja tuottavuuslukuissa johtuivat toimistojen virka- ja asiarakenteesta tapahtuneista muutoksista.



tusta ei voi erottaa toisistaan. Muutokset vastaavat paljolti yleistä asiamäärissä tapahtunutta kehitystä.<sup>115</sup>

Taulukossa 8 esitetään Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raportin tiedot henkilötyövuosien vähentymisestä oikeusapupiireittäin ja henkilöstöryhmittäin ajalla 2008–2012<sup>116</sup>.

**TAULUKKO 8. Henkilötyövuosien vähentyminen oikeusapupiireissä ajalla 2008–2012.**

Vähennys henkilötyövuosissa	Helsinki	Itä-Suomi	Kouvola	Rovaniemi	Turku	Vaasa
Oikeusavustajat	3,7	1	4,5	1	2,4	5
Toimistohenkilöstö	6	5	6,7	7	3,7	7,1
<b>Yhteensä</b>	<b>9,7</b>	<b>6</b>	<b>11,2</b>	<b>7,9</b>	<b>6</b>	<b>12</b>

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen haastatteluissa toimistojen henkilöstöresursseihin liittyvien seikkojen nähtiin vaikuttaneen yleisimmin asiamääriin. Useat vastaajat olivat myös sitä mieltä, että erityisesti toimistosihiteerien määrän vähentymisellä oli merkittävä vaikutus asiamääriin. Samalla vastaajat esittivät, että jäljelle jääneiden sihteerien kasvanut työmäärä heikensi myös työrakenteen toimivuutta.<sup>117</sup> Kun taulukon 8 lukuja verrataan asiamäärissä oikeusapupiireittäin tapahtuneeseen kehitykseen (Liite 2: Taulukot, taulukko 1), näyttäisi siltä, että henkilötyövuosien vähennyksillä olisi enemmän vaikutusta asiamääriin kuin toimistojen lukumäärällä<sup>118</sup>. Oikeusministeriö on todennut, että oikeusaputoimistojen henkilötyövuosi-

<sup>115</sup> Ks. jäljempänä tässä luvussa.

<sup>116</sup> Sama. s. 20.

<sup>117</sup> Sama. s. 63–64.

<sup>118</sup> Tällaisten arvioiden esittäminen on kuitenkin epävarmaa ja perustuu vain yhteen asiamäärien kehitykseen vaikuttavaan seikkaan. Kaikkien samaan aikaan olemassa olevien ja asiamääriin vaikuttavien seikkojen vaikutusta on mahdotonta luotettavasti eristää toisistaan. Tällaisia seikkoja ovat tekstissä esitettyjen ohella esimerkiksi sellaiset julkisesta oikeusaputoiminnasta riippumattomat tekijät kuin piirin väestörakenteen ja -tiheyden muutokset tai sellaiset julkisen oikeusaputoiminnan järjestämiseen liittyvät tekijät kuin esimerkiksi oikeusavustajien ja toimistosihiteerien määrän keskinäinen suhde ja osuus henkilötyövuosista kussakin toimistossa.

en väheneminen<sup>119</sup> on johtunut sekä valtion tuottavuusohjelmassa vuosille 2005–2011 asetetuista että samaan aikaan ajoittuneista muista säästötoimista, jotka käytännössä edellyttivät henkilötyövuosien karsintaa. Nämä vähennykset on toteutettu siten, että henkilön jäädessä eläkkeelle tai muutoin luopuessa tehtävistään virka on jätetty täyttämättä. Toimiston työ määrä ja henkilökuntarakenne kokonaisuudessaan on kuitenkin otettu huomioon. Toimistojen yhdistämisen yhteydessä vuosina 2008–2012 on ministeriön mukaan lopetettu yhteensä 23 johtavan julkisen oikeusavustajan virkaa. Näiden tilalle on otettu yhteensä 19,5 julkista oikeusavustajaa. Virkojen lopettaminen on ollut mahdollista, koska yhdistämissä on pyritty ajoittamaan sellaiseen vaiheeseen, jossa johtava julkinen oikeusavustaja on jäänyt eläkkeelle tai virka on vapautunut jostakin muusta syystä.

Tarkastuksen haastatteluissa esitettiin kahdenlaisia arvioita sitä, mikä vaikutus toimistoverkoston supistamisella on ollut asiakas- ja asiamääriin ja siten samalla myös julkisen oikeusavun saatavuuteen julkisista oikeusaputoimistoista. Enemmistö vastaajista katsoi, että verkoston supistamisella on suora yhteys asia- ja asiakasmääriin ja että oikeusavun tulee olla lähellä ja saavutettavissa. Merkittävästi asiamäärien vähenemiseen vaikuttaneena tekijänä useimmat haastatellut mainitsivat lisäksi vuonna 2006 voimaan tulleen kirjallisen rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn<sup>120</sup>. Tämä on vähentänyt tuntuvasti julkisen oikeusavun tarvetta ja käyttöä rikosasioissa. Haastatellut katsoivat, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ja syrjäytyneet asiakkaat voidaan tavoittaa vain riittävän tiheällä toimistoverkostolla ja lähiasiointipaikoilla. Eräät haastatelluista toivat esiin vuonna 2010 toteutetun käräjäoikeusuudistuksen, jolloin käräjäoikeuksien määrä lähes puolitettiin. Tuolloin viitattiin oikeusaputoimistoverkoston tiheyteen oikeudellisten palvelujen saatavuuden turvaajana. Toinen haastatteluissa esitetty arvio oli, että toimistoverkoston muutoksilla ei ollut ollut vaikutusta oikeusavun saantiin, ainakaan etelässä. Jotkin asiat ovat saattaneet jäädä tulematta vireille siksi, että toimistoa tai asiointipaikkaa ei ole ollut esimerkiksi asiakkaan kotipaikkakunnalla, mutta tällaisissa tapauksissa oli useimmiten kysymys sellaisista asioista, joissa ei ole ollut todellista oikeusavun tarvetta. Jos sen sijaan henkilöllä on todellista

---

<sup>119</sup> *Edellä taulukko 8.*

<sup>120</sup> *Kirjallisessa rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyssä voidaan käsitellä tiettyjä syytetyn tunnustamia rikoksia siten, että tuomari ratkaisee asian kirjallisen aineiston perusteella. Suullista pääkäsitelyä ei järjestetä eikä asianosaisten tarvitse tulla oikeudenkäyntiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskeneessa tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa ei tämä seikka raportin mukaan noussut erityisesti esille.*

linen tarve oikeudellisen apuun, ei esimerkiksi 50 kilometrin matka ole kovin pitkä tulla apua hakemaan. Eräät haastateltavat puolestaan toivat esiin ongelmat, joita julkisten liikenneyhteyksien puuttuminen kokonaan tai niiden harvalukuisuus aiheuttivat asiakkaiden hakeutumiselle oikeusaputoimistojen asiakkaiksi. Tämä ei ollut ainoastaan syrjäseutujen ongelma, sillä myös pääkaupunkiseudulla hankalat ja kalliit liikenneyhteydet oikeusaputoimistoihin saattoivat olla esteenä asiakkaiden tasaiselle hakeutumiselle ja jakautumiselle toimistoihin<sup>121</sup>.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskevassa tutkimuksessa nousi toimisto- ja asiointiverkoston kehittäminen vahvasti esiin asiakas- ja asiamääriin vaikuttavana tekijänä. Tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa esitettiin, että toimistojen yhdistäminen siihen liittyvine esteellisyysvaikutuksineen on vähentänyt asiamääriä ja uhkaa näivettää oikeusapupalveluja.

Kaiken kaikkiaan tarkastuksen haastatteluissa katsottiin, että oikeusaputoimistoverkoston tulisi olla suhteellisen kattava. Useimmat vastaajat katsoivat lisäksi, että ajanvarausvastaanottojen perustaminen toimistojen lakkauttamisen ja yhdistämisen yhteydessä merkitsee ajan myötä sitä, että myös vastaanotto asiakaskäyntien vähäisyyden vuoksi lakkautetaan. Kun annettujen ohjeiden mukaan edellytyksenä vastaanoton järjestämiseen on 3–5 ajanvarausta, eivät asiakkaat joko jaksa tai voi asian luonteen vuoksi odottaa ajanvarausten epävarmaa täyttymistä.<sup>122</sup> He jäävät tällöin joko kokonaan oikeusavun saavuttamattomiin tai siirtyvät varaamaan ajan johonkin heitä lähimpänä olevaan kokoaikaiseen asiointipaikkaan. Haastateltujen mukaan tilanne johtaa asiakas- ja asiointimäärien seurannan vuoksi ennen pitkää siihen, että ajanvarausvastaanotto myös lopetetaan. Eräät haastatellut toivat esiin käsityksensä siitä, että maakuntapohjaiset oikeusaputoimistot, joihin nykytilanteessa on tähdätty, alkavat välimatkojen kasvaessa olla kohtuullisen saavutettavuuden äärirajoilla.

Haastatellut suhtautuivat pääosin myönteisesti niihin mahdollisuuksiin, joita etäpalvelu ja yhteispalvelupisteet videoneuvottelulaitteineen ja dokumenttikameroineen tarjoavat toimistojen ja muiden asiointipaikkojen

---

<sup>121</sup> Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimiston muutto Helsingistä Espooseen osaksi Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimistoa 1.1.2012 lukien mainittiin haastattelussa tällaisena esimerkkitilanteena.

<sup>122</sup> Eräissä haastatteluissa todettiin, että vastaanotto järjestetään yhdenkin ajanvarauksen perusteella. Perusteluna oli muun muassa tarve säilyttää oikeusaputoimiston asiakkaat ja siten estää heidän mahdollinen siirtymisensä yksityisen asiamiehen asiakkaiksi sekä turvata toimiston tulevaisuus ja oikeusapupalvelut myös syrjässä asutuskeskuksista. Näissä haastatteluissa esitettiin myös, että suurin piirtein aina, kun vastaanotto järjestettiin, paikalle tuli myös uusia asiakkaita.

lakkauttamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Eräät vastaajat katsoivat videoneuvotteluvaihtoehdon olevan varteen otettava tapa hoitaa asiakkaita myös tiheästi asutuilla seuduilla, kuten pääkaupunkiseudulla. Myös puhelimen ja puhelinyhteyksien käytön tehostamisella katsottiin olevan mahdollista parantaa oikeusavun saatavuutta ja helpottaa välimatkoista aiheutuvia haittoja.

Yhdistyneen toimiston jonotusaika oli kaikissa esimerkkitapauksissa pidempi kuin sen toimiston jonotusaika, jossa se oli ennen yhdistymistä lyhyempi. Toisaalta yhdistyminen näyttäisi lyhentäneen pisimpiä ennen yhdistymistä olleita jonotusaikoja lukuun ottamatta Lahden ja Heinolan toimistojen yhdistymistä Lahden (nykyisin Päijät-Hämeen) oikeusaputoimistoksi. Suhteessa koko piirin jonotusaikaan ovat yhdistyneiden toimistojen jonotusajat joko huonommat tai paremmat kuin piirin keskimääräinen jonotusaika tai ne ovat vaihdelleet vuosittain.

Koko maan tasolla on keskimääräinen jonotusaika vuosina 2008–2012 pidentynyt tasaisesti siten, että kun se vuonna 2008 oli 11,5 päivää, vuonna 2012 se oli pisimmillään, eli 14 päivää. Myös Helsingin, Itä-Suomen ja Vaasan piireissä keskimääräinen jonotusaika oli vuonna 2012 pisimmillään sanotulla aikavälillä. Jos jätetään huomiotta Helsingin piiri, mahtuu pisimmän ja lyhimmän jonotusajan ero vajaan puoleentoista päivään (taulukko 9).

**TAULUKKO 9. Keskimääräinen jonotusaika (päiviä) oikeusapupiireittäin vuosina 2008–2012.**<sup>123</sup>

	Helsinki	Itä-Suomi	Kouvola	Rovaniemi	Turku	Vaasa	Koko maa
2008	13,9	11,4	9,9	10,6	11,8	10,8	11,5
2009	15,3	10,9	11,1	11,9	12,6	11,1	12,2
2010	16,7	11,6	13,1	12,9	12,7	11,1	12,9
2011	16,1	11,5	13,9	13,6	12,3	12,5	13,1
2012	20,4	13,0	13,0	13,5	12,1	13,2	14,0

Oikeusaputoimistoittain jonotusajat vaihtelevat suuresti. Vuonna 2012 pisin toimistokohtainen jonotusaika 38,8 päivää oli Itä-Uudenmaan oikeus-

<sup>123</sup> Taulukon tiedot perustuvat oikeusministeriöltä saatuun julkisiin oikeusaputoimistojen koskevaan tilastoaineistoon.

aputoimistoon nykyisin kuuluvassa Porvoon oikeusaputoimistossa<sup>124</sup>. Lyhin jonotusaika 6 päivää oli Rauman oikeusaputoimistossa.<sup>125</sup>

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tutkimuksessaan<sup>126</sup> todennut, että jonotusaikojen pitenemisestä on pääteltävissä, että asiakasmäärien väheneminen ei ole pelkästään johtunut kysynnän vähenemisestä. Osasyynä on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan myös se, että asioiden hoitaminen vaatii enemmän aikaa. Lisäksi jonotusajan pitenemiseen on todennäköisesti vaikuttanut henkilöstömäärän väheneminen.

Tarkastuksen haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että ideaalein jonotusajan pituus oli viikosta kahteen viikkoon. Liian pitkänä jonotusaikaa pidettiin, jos se oli 3–4 viikkoa. Liian lyhyt jonotusaika johti haastateltujen mukaan siihen, että luonnollista karsintaa ei tapahtunut, vaan kaikkein vähäpätöisimmätkin asiat tulivat vastaanotolle. Kun vastaanottoaikaa joutui jonkin verran odottamaan, karsiutuivat tällaiset asiat joko siten, että asia järjestyi ilman oikeusaputoimiston osuutta tai asiakkaat tulivat toisiin ajatuksiin asiansa merkityksestä. Liian pitkä jonotusaika johti taas siihen, että vastaanottoaikoja jäi käyttämättä, mikä aiheutti tehottomuutta. Asiakkaat eivät jaksaneet odottaa yli kahden viikon päähän varattua vastaanottoaikaa vaan hoitivat asiansa muutoin, usein yksityisen avustajan avulla. Jos he jättivät käyttämättä heille varatun ajan peruuttamatta sitä etukäteen tai peruivat sen juuri ennen sovittua aikaa, oli vapautuneiden vastaanottoaikojen ohjaaminen lyhyellä varotusajalle muille asiakkaille vaikeaa tai mahdotonta. Joissakin oikeusaputoimistoissa noudatettiin menettelyä, jossa asiakasta muistutettiin etukäteen varatusta ajasta esimerkiksi tekstiviestillä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista käsittelevän tutkimuksen mukaan oikeusaputoimistot pitivät Julia-asianhallintajärjestelmässä olevan ajanvarauskalenterin perusteella kirjaa peruuntuneista vastaanottoajoista. Vuonna 2012 aikoja peruuntui 8 980. Näistä 49 prosentissa asiakas perui ajan ottamalla yhteyden oikeusaputoimistoon. Kaikista käyttämättä jääneistä ajoista 15 prosenttia oli sellaisia, joissa asiakas oli jäänyt saapumatta paikalle ilmoittamatta.

---

<sup>124</sup> *Vuosi 2012 on ollut Porvoon oikeusaputoimistossa hyvin poikkeuksellinen vuosi, sillä kolmena edeltävänä vuotena jonotusaika on ollut 14,5–16,9 päivää ja vuonna 2008 4,5 päivää.*

<sup>125</sup> *Oikeusministeriöltä saatu julkisia oikeusaputoimistoja koskeva tilastoaineisto.*

<sup>126</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista käsittelevän tutkimuksen<sup>127</sup> liitteenä olevan taulukon 1 ”Oikeusaputoimistoissa perutut ajat ja peruutuksen syy vuonna 2012” (tarkastuskertomuksen Liite 2: Taulukot, taulukko 9) tietojen perusteella määrällisesti eniten peruutuksia oli Turun oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa ja vähiten Rovaniemen oikeusapupiirissä. Suhteessa saapuneiden asioiden määrään eniten peruutuksia oli Kouvolan oikeusapupiirin toimistoissa ja vähiten Rovaniemen oikeusapupiirissä.<sup>128</sup> Helsingin oikeusapupiirin tiedoista taulukossa puutuivat kuitenkin Helsingin oikeusaputoimiston tiedot.

Kun tarkastellaan vuodelta 2012 olevia vastaanottoaikojen peruutuksia ja jonotusaikojen kehitystä oikeusapupiireittäin, havaitaan, että Turun piirissä, jossa peruutuksia oli määrällisesti eniten, jonotusaika oli lyhin. Rovaniemen piirissä, jossa peruutuksia oli määrällisesti vähiten, jonotusaika oli toiseksi pisin. Suhteessa saapuneiden asioiden määriin eniten peruutuksia oli Kouvolan piirissä, jossa jonotusaika oli keskitasoa. Rovaniemen oikeusapupiirissä peruutusten osuus saapuneista asioista oli pienin, mutta sen jonotusaika oli siis toiseksi pisin. Peruutuksilla ei siten näiden lukujen pohjalta ole ollut suoraa vaikutusta jonotusaikaan.

Oikeusaputoimistojen tuottavuusluvuissa<sup>129</sup> tapahtuneiden muutosten voi asiamäärien ja jonotusaikojen ohella katsoa heijastavan julkisen oikeusavun saatavuutta ja siinä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Tarkastuksessa asiaa selvitettiin samoissa toimistojen yhdistämistapauksissa Kouvolan ja Turun oikeusapupiirissä kuin asiamäärien ja jonotusaikojenkin kohdalla. Oikeusministeriön tilastoaineistoon perustuvat taulukot tuottavuusluvun kehityksestä ajalla 2008–2012 Lappeenrannan ja Imatran sekä Lahden ja Heinolan oikeusaputoimistojen ja Lohjan ja Raaseporin sekä Tampereen seudun ja Akaan oikeusaputoimistojen yhdistämisten yhteydessä

---

<sup>127</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. Liite 4.*

<sup>128</sup> *Peruutetut asiat ja niiden osuus kaikista saapuneista asioista oikeusapupiireittäin vuonna 2012 oli seuraava: Helsinki (Helsingin oikeusaputoimiston tiedot puutuivat): 1 190 ja 16,8 prosenttia, Itä-Suomi 1 333 ja 17,3 prosenttia, Kouvola 1 029 ja 27,2 prosenttia, Rovaniemi 853 ja 13,9 prosenttia, Turku 2 687 ja 23,6 prosenttia sekä Vaasa 1 906 ja 22,9 prosenttia.*

<sup>129</sup> *Oikeusministeriön käyttämä tuottavuusluku lasketaan jakamalla painotettu työmäärä henkilötyövuosien määrällä. Se kuvaa siis tuotoksen määrää yhtä henkilötyövuotta kohden mutta ei ole varsinainen tuottavuusluku. Kouvolan oikeusapupiirin johtajan mukaan tuottavuuslukuun vaikuttaa suuresti henkilöstön vaihtuvuus, mikä selittää tuottavuusluvun muutoksia myös Lahden, nykyisin Päijät-Hämeen toimistossa.*

ovat kertomuksen Liitteessä 2: Taulukot, taulukoissa 4 ja 5. Liitteenä 2: Taulukot, taulukossa 6 ovat oikeusapupiirien ja koko maan tuottavuusluvut.

Liitteessä 2: Taulukot, taulukoissa 4 ja 5 olevista tuottavuustiedoista ei ole löydettävissä johdonmukaista linjaa, joka kuvaisi yhdistymisen aiheuttamia muutoksia, vaan tuottavuuslukuja tarkasteltaessa on havaittavissa erilaisia kehityskulkuja: Tuottavuusluku oli yhdistymisen jälkeen yhdistyneessä toimistossa parempi kuin sitä ennen huonomman tuottavuusluvunsaaneessa toimistossa ja huonompi paremman tuottavuusluvun ennen yhdistymistä saaneessa toimistossa (Lohja). Yhdistyneen toimiston tuottavuusluku oli huonompi verrattuna kummankin yhdistyneen toimiston lukuun (Pirkanmaa yhtä vuotta lukuun ottamatta). Kummankin yhdistyneen toimiston kohdalla yhdistymisvuotta lukuun ottamatta tuottavuusluku oli parempi yhdistymisen jälkeen (Lappeenranta). Yhdistymisen jälkeen sitä ennen heikomman toimiston luku oli parempi mutta paremman tuottavuusluvun toimiston luku oli joko parempi tai huonompi kuin ennen yhdistymistä (Lahti).

Asiakasnäkökulmasta toimistojen yhdistämiset ja lakkauttamiset ovat esimerkkitapauksissa joko lyhentäneet tai pidentäneet jonotusaikoja. Ne ovat johtaneet oikeusaputoimiston henkilötyövuotta kohden lasketun tuotoksen kasvamiseen tai pienentymiseen. Näiden tunnuslukujen valossa ei johdonmukaista linjaa myöskään asiakkaan kannalta ole havaittavissa yhdistämisten ja lakkauttamisten aiheuttamissa muutoksissa oikeusavun saatavuudessa oikeusaputoimistoista.

### *Kiireelliset asiat ja jonotusaikojen lyhentäminen oikeusaputoimistoissa*

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan oikeusaputoimistot pyrkivät aina hoitamaan kiireelliset asiat poimimalla ne muiden asioiden joukosta ja tekemällä niille ajanvarauksessa tilaa. Joissakin toimistoissa käytettiin kiirepäivystystä ja tehostettua puhelinneuvontaa kiireellisten asioiden hoidossa. Jos sihteeri ei ollut vakuuttunut asian kiireellisyydestä, hän vei asian ratkaistavaksi kiirepäivystäjänä toimivalle oikeusavustajalle, joka pikaisesti tutustui siihen ja ratkaisi asian kiireellisyyden. Ajanvarausta tehtäessä pyrittiin mahdollisimman tarkoin selvittämään asian kiireellisyys. Jos asiaa ei voitu oikeusaputoimistossa hoitaa, kartoitettiin lähinnä olevien oikeusaputoimistojen mahdollisuudet hoitaa se. Viimeisenä keinona asiakas ohjattiin yksityiselle asiamiehelle.

Tarkastuksessa esitetyt keinot pyrkiä lyhentämään jonotusaikoja vastasivat pitkälti edellä kuvattuja keinoja, joilla kiireelliset asiat pyrittiin hoitamaan: kiireellisten asioiden tehokas poimiminen vireille tulevien asioi-

den joukosta jo ajanvarauksen yhteydessä, avustajan kiirepäivystys, tehostettu puhelinneuvonta ja resurssien oikea mitoitus eri tehtäviin toimiston sisällä. Joissakin toimistoissa asiasta keskusteltiin kokouksissa ja pyrittiin yhteisesti löytämään tällaisia keinoja. Tässä yhteydessä tuotiin esille myös hyvän ammattitaidon merkitys.

### *Oikea-aikaisuus*

Kun oikeusavustajien haastatteluissa kysyttiin, miten he arvioivat julkisen oikeusavun yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena olevan oikea-aikaisuuden toteutumista, vastaajat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että oikea-aikaisuus toteutui yleisellä tasolla hyvin tai niin hyvin kuin se oli mahdollista. Haastatteluissa esitettiin kuitenkin myös käsityksiä siitä, että Etelä-Suomen suurimmissa ja ruuhkaisimmissa toimistoissa saattoi pitkien jonotusaikojen vuoksi olla puutteita oikea-aikaisuudessa.

Yksi näkökulma oikeusavun oikea-aikaisuuteen on se, että asiakkaat saavat oikeudellista apua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja asialleen sopivimmassa menettelyssä ja siten oikeusavun tarpeen tyydytetyksi. Oikeusavustajat korostivat, että julkisten oikeusaputoimistojen antamaan oikeusapuun kuuluu olennaisena osana pyrkimys saattaa asia päätökseen mahdollisimman varhain ja ratkaista oikeudelliset ongelmat sopimalla. Tätä pidettiin leimallisena piirteenä oikeusaputoimistojen toiminnassa. Se myös usein erotti oikeusaputoimistojen tavan hoitaa asioita yksityisten asiamiesten tavasta ja johtui siitä, että oikeusaputoimistojen päätavoite ei ollut liiketaloudellisen voiton tuottaminen.

Oikeusministeriö on viime vuosina painottanut vaihtoehtoisia riidan ratkaisukeinoja, kun pyritään vähentämään tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää ja saattamaan oikeuskäsittelyyn vain sellaisia asioita, joissa oikeussuojan tarve on todellinen oikeus- tai näyttökysymysten vaikeuden, laajuuden ja monimutkaisuuden takia. Tämä on ollut yksi tekijä pyrkimyksissä lisätä oikeusaputoimistojen antamia neuvontapalveluja.<sup>130</sup> Tämän ohella oikeusministeriö on painottanut sovintojen aikaansaamisen merkitystä myös oikeusaputoimistoissa. Oikeusministeriön ja oikeushallinto-osaston välisissä tulostavoiteasiakirjoissa vuosille 2012 ja 2013 on

---

<sup>130</sup> *Esimerkiksi Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Toiminta ja hallinto 70/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010. Oikeusministeriö ja oikeusvaltion toimintaedellytykset. Oikeusministeriön toimintastrategia vuosille 2011–2016. Toiminta ja hallinto 82/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016. Toiminta ja hallinto. 1/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.*



oikeusavun vaikuttavuustavoitteena esitetty tavoite vähentää tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrää oikeusavustajien avulla tapahtuvalla sovittelulla, laadukkaan oikeudellisen neuvonnan ohella.<sup>131</sup>

Oikeusministeriön tilinpäätösten tietojen mukaan vuosina 2008–2009 oikeusaputoimistojen käsittelemistä riitaisista asioista noin 4 prosentissa päädyttiin sovintoon. Vuosina 2010–2012 prosenttiosuus oli noussut 5 prosenttiin. Kaikkina mainittuina vuosina yli puolet sovintoon päätyneistä asioista oli avioliitto- ja perheoikeudellisten asioiden ryhmässä.

### *Esteellisyys*

Myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa<sup>132</sup> todetaan, että tietoja siitä, miten paljon oikeusaputoimistojen yhdistäminen on aiheuttanut esteellisyystilanteita ja miten paljon ne ovat vähentäneet vireille tulevien asioiden määrää ja oikeusavun saatavuutta, ei ole esitettävissä. Jos oikeusaputoimistojen määrää vähennetään edelleen ja toimialuetta entisestään laajennetaan, voivat esteellisyyskysymykset kuitenkin vastaisuudessa muodostua merkityksellisiksi julkisen oikeusavun saatavuudelle oikeusaputoimistoista ja koko julkisen oikeusavun järjestelmälle. Kun Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä muodostaa toimeksiantonsa mukaisesti kantaa nykyistä laajempiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin ja yhteen koko maan käsittävään oikeusapuvirastoon, edellyttää asian ratkaisu esteellisyyden uudenlaista arviointia.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajien esteellisyydestä säädetään tai määrätään. Lainkohdan 2 momentin mukaan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja ei saa avustaa oman piirinsä julkisen oikeusavustajan asiakkaan vastapuolta. Muuten eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä asiassa ole esteellisiä.

Tilanteet, joissa asianajaja on esteellinen, määritellään hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden<sup>133</sup> luvussa 6. Näiden tapaohjeiden mukaan asi-

---

<sup>131</sup> *Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2012. 31.1.2012. OM 4/013/2012. ja Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013. 31.1.2013. OM 4/013/2013. Myös Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2010–2012.*

<sup>132</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

<sup>133</sup> *Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet (15.1.2009, muuttunut 8.6.2012). Suomen Asianajajaliitto.*

anajaja voi olla esteellinen muun muassa asiaan liittyvän esteellisyyden ja asiakasta kohtaan olevan lojaalisuusvelvollisuuden vuoksi, salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden perusteella, taloudellisen tai henkilökohtaisen liittynän tai samassa asianajotoimistossa ja toimistoyhteisössä toimimisen perusteella.

Kun oikeusaputoimistoja yhdistetään ja niiden toimialue laajenee maantieteellisesti, ei aikaisempaa suuremman toimiston henkilökunnasta ole löydettävissä esteetöntä oikeusavustajaa hoitamaan jo asiakkaana olevan asianosaisen vastapuolen asiaa. Näin ollen asiakas ohjataan toiseen oikeusaputoimistoon, jonka maantieteellinen sijainti ei ole esimerkiksi pitkän asiointimatkan takia ehkä yhtä edullinen, tai yksityisen asiamiehen asiakkaaksi. Tällaisessa tilanteessa asiakas voi luonnollisesti itsekin valita yksityisen asiamiehen, jos sellainen on helpommin saatavissa kuin esteetön oikeusavustaja. Näin esteellisyytilanteet saattavat oikeusapuun oikeutetun asiakkaan kannalta haitata oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistosta ja luoda julkisen oikeusavun järjestelmässä painetta yksityisen asiamiehen käyttämiseen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edellä mainitussa tutkimuksessa esteellisyyksymykset nousivat esiin voimakkaammin kuin tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa.

Se periaatteellinen ristiriita, mikä asianajajakunnan mielestä on siinä, että valtion virkamiehet esiintyvät oikeusapuasiakkaiden asioissa asiamiehenä valtion tuomioistuimissa, rikosasioissa lisäksi julkisen syyttäjän ajaessa syytettyä, on nyttemmin Suomen Asianajajaliiton mukaan jäänyt keskustelussa taka-alalle. Asianajajat ovat sopeutuneet tilanteeseen, eikä yksittäisissä asioissa ole ilmennyt ongelmia.

Esteellisyyssäännökset sellaisina kuin ne ovat voimassa tällä hetkellä saattavat rajoittaa julkisten oikeusaputoimistojen toimintaa ja asiakkaan kannalta niistä annettavan julkisen oikeusavun saatavuutta. Samalla ne saattavat johtaa julkisen oikeusavun siirtymiseen tuomioistuinasioissa enenevässä määrin yksityisten asiamiesten tehtäväksi. Esteellisyyssäännökset eivät nyky muodossaan anna merkitystä sille, että julkiset oikeusavustajat ovat erotuksena yksityisistä asiamiehistä myös virkamiesoikeudellisessa vastuussa sekä valtion virkamiehistä annetun lainsäädännön että rikoslain nojalla. Kysymys esteellisyyssäännösten sisällöstä ja siitä, millaisen uhan julkisia oikeusavustajia koskevien esteellisyyssäännösten mahdollinen lieventäminen todellisuudessa aiheuttaisi asiakkaan asian puolueettomalle ja asianmukaiselle hoitamiselle, tulee pohdittavaksi uudelleen Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän esitysten perusteella. Myös Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025

kiinnitetään huomiota esteellisyyskysymysten ratkaisemiseen oikeusapuverkoston kehittämistä jatkettaessa.<sup>134</sup>

### *Yhteenveto*

Oikeusministeriö on vuodesta 2009 lähtien ryhtynyt kehittämään oikeusaputoimistoverkoston entistä aktiivisemmin. Kehittäminen on merkinnyt ennen muuta toimistoverkoston supistamista yhdistämällä pieniä toimistoja hallinnollisesti suurempiin. Yhdistäminen ei ole kuitenkaan johtanut toimipaikkaverkoston olennaiseen vähentymiseen, vaan toimipaikat ovat säilyneet suurimmassa osassa, tosin osassa toimipaikkoja palvelu annetaan vastaanotoilla ajanvarauksien perusteella. Kun asiointipaikkojen määrä oli vuonna 2004 yhteensä 193, vuoden 2013 alussa paikkoja oli vielä 173. Tähän mennessä tehtyjen päätösten mukaan vuonna 2015 asiointipaikkojen määrä on 165, josta noin 80 asiointipaikassa palvelu järjestetään ajanvarausten perusteella. Asiointipaikkojen lukumäärän vähäinen muutos ei siis anna perusteita arvioida, että julkisen oikeusavun saatavuus julkisista oikeusaputoimistoista olisi toistaiseksi tosiasiasa heikentynyt. Toimistoverkoston muutos on toteutettu asteittain ilman kokonaisuunnitelmaa tai näkemystä siitä, millainen toimistoverkosto olisi ja mitä palveluita niissä tarjottaisiin. Myöskään toimistojen yhdistämisen taustalla olevia periaatteellisia lähtökohtia, perusteita ja edellytyksiä ei ole kirjattu yhtenäisesti julki. Yhtenä oikeusministeriön esittämänä periaatteena on tosin ollut tarve yhdistää pienet ja haavoittuvat oikeusaputoimistot suurempiin toimistoihin ja siten luoda suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Toimistoverkoston kehittämisen suhde oikeushallinnossa tapahtuneisiin muihin rakenteellisiin muutoksiin, kuten käräjäoikeusverkoston uudistamiseen 1.1.2010 lukien, on toistaiseksi jäänyt avoimeksi, samoin yleisen edunvalvonnan tehtävien vaikutus oikeusaputoimistoverkoston kokonaisuuteen.

Oikeusministeriön toimistoverkoston kehittämiseksi asetamat tavoitteet ovat osaksi toteutuneet. Hallinnollinen työ on haastattelulausuntojen mukaan vähentynyt ja toimiston haavoittuvuutta esimerkiksi loma-aikoina ja sairaustapauksissa on vähennetty. Yhdistetyissä toimistoissa oli substanssiasioiden asiantuntemusta enemmän saatavissa, samoin suuremman työyhteisön tukea.

Siitä, onko toimistojen yhdistäminen auttanut kohdentamaan oikeusavustajan työtä enemmän varsinaiseen oikeusaputyöhön ja näin lisännyt tuottavuutta ja lyhentänyt jonotusaikoja, ei ole luotettavaa tietoa. Näihin

---

<sup>134</sup> *Edellä luvussa 3.1.*

lukuihin vaikuttavat samanaikaisesti monet muut seikat, joiden vaikutuksia ei ole mahdollista erottaa yhdistämisen aiheuttamista vaikutuksista.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella on myös vaikeaa luotettavasti arvioida, miten oikeusaputoimistoverkoston muutos on vaikuttanut oikeusapuun oikeutettujen asiakkaiden oikeusavun saatavuuteen oikeusaputoimistoista, oikeusapupalvelujen sisältöön tai asiakas- tai asiamääriin. Asiaa on toistaiseksi tarkasteltu vain eri tavoin perusteltujen arvioiden pohjalta. Oikeusapupiirien johtajien käsityksen mukaan kehitys ei ole toistaiseksi heikentänyt oikeusavun saatavuutta. Useimmissa haastatteluissa kuitenkin esitettiin, että toimistojen yhdistämiset ja vain ajanvarauksella toimivat vastaanotot ovat vähentäneet tai vähentävät saapuvia asiamääriä. Myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raportissa viitataan tähän, tosin yhdessä henkilötyövuosivähennysten, julkisten oikeusavustajien esteellisyytilanteiden ja palvelun tavoitettavuuden kanssa. Oikeusavun tilastot oikeusapupiireittäin saapuneista ja käsitellyistä asioista eivät kuitenkaan selvästi tue tätä näkemystä. Kehitystä voivat selittää monet muut samanaikaisesti vaikuttavat joko yleiset tekijät, kuten asiamäärien yleinen lasku, tai jonkin piirin tai toimiston toimintaedellytyksiin tai -ympäristöön liittyvät seikat, kuten esimerkiksi toimiston henkilöstöön tai alueen väestöön liittyvät muutokset.

Pitkällä tähtäyksellä oikeusaputoimistoverkosta edelleen kehitettäessä ja uudistettaessa saattavat nykyisensisältöiset julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä koskevat säännökset johtaa tuomioistuinasioiden siirtymiseen yhä enemmän yksityisille asiamiehille ja siten jatkossa haitata julkisen oikeusavun saatavuutta oikeusaputoimistoista.

### 3.4 Neuvonta

Tarkastuksessa selvitettiin oikeusaputoimistoista eri tavoin annettavaa neuvontaa sekä sen riittävyttä. Tässä luvussa tarkastellaan sen lisäksi neuvonnan tavoitteita ja määrätietoja sekä neuvonnan merkitystä oikeusavun saatavuudelle oikeusaputoimistoissa.

## *Tavoitteet*

Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa<sup>135</sup> todetaan muun muassa, että oikeusturva toteutuu sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta parhaiten, kun kiistanalaiseen kysymykseen saadaan ratkaisu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja kun varsinaiseen tuomioistuinkäsittelyyn ohjautuvat vain oikeudellista harkintaa ja näytön arviointia vaativat asiat. Katsauksessa todetaan lisäksi, että oikeusturva edellyttää muun muassa hyviä oikeudellisia neuvontapalveluja sekä vaivatonta tiedonsaantia oikeusturvapalvelujen saatavuudesta.

Puhelinneuvontaan panostamalla on tämän tavoitteen mukaisesti pyritty siihen, että asiakas saa oikeudellista apua nopeasti ja riittävän varhain. Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa annetulla neuvolla ehkäistään vahinkojen syntymistä, asioiden hoitamisen hankaloitumista ja ristiriitojen syvenemistä sekä vähennetään kuluja<sup>136</sup>. Puhelinneuvonta edistää myös julkisen oikeusavun yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta oikeudellisen avun oikea-aikaisesta saatavuudesta ja sen kustannusten kohtuullisuudesta. Ministeriön tavoitteena on ollut lisäksi vähentää tuomioistuihin saapuvien asioiden määrää laadukkaalla neuvonnalla<sup>137</sup>. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että oikeudellinen neuvonta on kiistatta hyödyllistä. Kun neuvoa kysytään riittävän aikaisessa vaiheessa, vältetään oikeudellisilta menetyksiltä ja jälkeensä tapahtuvalta, usein työläältä tai mahdottomalta virheiden korjaamiselta. Näin ollen neuvonta vähentää myös oikeusaputoimistojen työmäärää. Oikeudellisella puhelinneuvonnalla oli voitu purkaa ruuhkia oikeusaputoimistoissa ja rauhoittaa asiakkaita odottamaan varsinaista tapaamiskäyntiä toimistossa. Sen sijaan sitä, oliko oikeusaputoimistojen antamalla neuvonnalla ollut vaikutusta tuomioistuihin vireille tuleviin juttumääriin, oli haastateltujen mukaan mahdoton sanoa<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> *Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Toiminta ja hallinto 70/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.*

<sup>136</sup> *Esimerkiksi Oikeusaputoimistojen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1. Oikeusministeriö.*

<sup>137</sup> *Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012 ja 2011.*

<sup>138</sup> *Näin kertoivat sekä oikeusavustajat että kärjätuomarit. Oikeusministeriö on esittänyt muun muassa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan 2013–2016 ja hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa 2010, ”Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana”, että laadukkaalla oikeudellisella neuvonnalla ja avustajien avulla tapahtuvalla sovittelulla vähennetään tuomioistuihin saapuvien asioiden määrää.*

## *Neuvonnan järjestäminen*

Vuoden 2007 alusta lukien vakinaistettiin aikaisemmin kokeiluluontoisena toiminut oikeusaputoimistojen valtakunnallinen puhelinpalvelu eli oikeusapuohjaus. Oikeusapuohjausta antoivat oikeusaputoimistojen toimistosihteerit valtakunnallisesta palvelunumerosta. Valtakunnallisesta palvelunumerosta oikeusapuohjausta annettiin suomeksi ja ruotsiksi. Vuonna 2013 siihen vastattiin enää kahdesta oikeusaputoimistosta, kun aikaisemmin vastaajia oli jopa 18 toimistosta. Tulosneuvotteluissa vuodelle 2013 asetettuna tavoitteena oli selvittää valtakunnallisen oikeusapuohjauspuhelinmen tarpeellisuus<sup>139</sup>. Valtakunnalliset oikeusapuohjauksen puhelinnumerot lakkautettiin 1.1.2014. Välittömänä syynä tähän oli vuoden 2013 lopussa toimintansa aloittanut Kansalaisneuvonta. Oikeusministeriön mukaan Kansalaisneuvonnan puhelin korvaa oikeusapuohjauksen ja vastaa samaan tarpeeseen kuin valtakunnallinen oikeusapuohjauspuhelin.<sup>140</sup>

Oikeusapuohjausta annetaan puhelimitse yksittäisistä oikeusaputoimistoista. Kysymys on niin sanotusta tienviittaohjauksesta, jolloin puhelinpalvelussa ei anneta vastauksia oikeudellisiin ongelmiin, vaan ohjataan kysyjä eteenpäin asian selvittämiseksi esimerkiksi oikean viranomaisen puoleen ja kerrotaan asiaan liittyvistä määräajoista.

Julkiset oikeusavustajat antoivat oikeudellista puhelinneuvontaa kokeiluluontoisesti jo vuodesta 1998 lähtien, ja oikeudellinen puhelinohjaus vakinaistettiin vuonna 1.12.2009<sup>141</sup> voimaan tulleella oikeusapulain muutoksella (927/2008). Kyseisellä lainmuutoksella mahdollistettiin vähäisen oikeudellisen neuvonnan antaminen puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintää käyttäen kaikista oikeusaputoimistoista. Julkisten oikeusaputoimis-

---

<sup>139</sup> *Oikeusministeriön ja oikeusapupiirien oikeusaputoimien johtajien väliset tulokset neuvottelut vuodelle 2013, esimerkkinä Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto. Julkisen oikeusavun tulostavoiteasiakirja 2013.*

<sup>140</sup> *Oikeusaputoimistot ovat ministeriön mukaan kouluttaneet Kansalaisyhteiskunnan henkilökuntaa vastaamaan kysymyksiin, joita aikaisemmin tuli valtakunnallisiin oikeusapuohjauksen puhelinnumeroihin.*

<sup>141</sup> *Tarpeen oikeusaputoimistojen puhelinneuvonnan kehittämiseen olivat esittäneet muun muassa jo oikeusaputoimistojen kehittämistä pohtinut työryhmä ja Tuomioistuininlaitoksen kehittämiskomitea. Lisäksi asiaan oli kiinnitetty huomiota eräissä kansainvälisissä tutkimuksissa. Oikeusaputoimistojen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1. Oikeusministeriö.; Tuomioistuininlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.; Are Finland's Recent Legal Services Policy Reforms Swimming against the Tide of International Reforms? Francis Regan, Jon Johnsen. Civil Justice Quarterly. C.J.Q., Vol 26, July © Sweet & Maxwell 2007.*

tojen puhelinneuvonnassa ei selvitetä asiakkaan taloudellista asemaa eikä siitä peritä omavastuuta tai oikeusapumaksua<sup>142</sup>. Julkisten oikeusavustajien antamassa oikeudellisessa puhelinneuvonnassa varmistetaan kuitenkin, että toimisto ei ole esteellinen neuvoa antamaan. Pääosin asiakkaat ohjautuvat oikeudelliseen puhelinneuvontaan toimistosihiteerien välityksellä oikeusapuohjauksessa, mutta asiakas on myös itse voinut ajanvarauksen yhteydessä saada ajan puhelinneuvontaan, ellei asia ole edellyttänyt käyntiä oikeusaputoimistossa.

Asiakkaalle annetaan neuvontaa myös henkilökohtaisten käyntien yhteydessä oikeusaputoimistossa. Se voi olla joko kansliahenkilökunnan antamaa yleistä, hallintomenettelylain mukaista neuvontaa tai oikeusapuohjausta. Lisäksi julkiset oikeusavustajat antavat ajanvarauksen perusteella edellä mainittuja oikeudellisia neuvoja.

Tarkastuksen haastatteluissa pidettiin puhelinneuvonnan vapauttamista kokeiluvaiheen jälkeen kaikkien oikeusaputoimistojen tehtäväksi oikeusavun kannalta hyvänä asiana, ja sen sanottiin joustavoittaneen toimintaa. Samalla se vähensi valtakunnallisen puhelinneuvonnan tarvetta.

#### *Diarioinnin ja tilastoinnin järjestäminen*

Oikeusaputoimistojen diariointi- ja tilastointiohjeiden<sup>143</sup> mukaan toimenpidemerkinnät ”puhelinneuvo” ja ”oikeudellinen neuvo” käsittävät kannanoton johonkin oikeudelliseen ongelmaan. Oikeudellinen, oikeusaputoimiston julkisen oikeusavustajan antama neuvo edellyttää tapaamista kasvokkain oikeusavustajan ja asiakkaan välillä. Oikeudellisen puhelinneuvon, eli vähäisen oikeudellisen neuvon, oikeusavustaja antaa puhelimitse. Oikeusavustajien oikeudellinen puhelinneuvonta, samoin kuin heidän oikeusaputoimistossa ajanvarauksen perusteella antamansa oikeudellinen neuvo, kirjataan asianhallintajärjestelmään. Samalla tehdään esteellisyystarkistus. Asianhallintajärjestelmään merkitään vähintään soittajan ja vastapuolen nimet ja asia. Mikäli puhelun aikana kysyjälle varataan aika oikeusaputoimistoon, ei neuvoa päätetä, vaan puhelusta tulee tällöin luonteeltaan ajanvarauksellinen.

Asianhallintajärjestelmä Julian yhteydessä olevaan Lotus Notes - pohjaiseen oikeusapuohjauksentaan tilastoidaan oikeusaputoimistojen omiin puhelinnumeroihin tulleet ohjauspuhelut. Oikeusapuohjauksesta merkitään asiointitapa, pääasiaryhmä sekä ohjaustoimenpide. Hallintome-

---

<sup>142</sup> Oikeusapulaki 3a §.

<sup>143</sup> Valtion oikeusaputoimistojen diariointi- ja tilastointiohjeet. 20.12.2006, OM 18/33/2006. Oikeusministeriö.

nettelylain mukaista yleisluontoista, vain menettelytapaan liittyvää neuvoa ei sen sijaan diarioida asianhallintajärjestelmään. Myös valtakunnallisiin oikeusapuohjauksen puhelinnumeroihin tulleet puhelut kirjattiin tähän kantaan vuoteen 2014 saakka.

Oikeusaputoimiston sihteerien antaman oikeusapuohjauksen tilastointiin on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota, jotta oikeusapusihteerien työ saataisiin näkyvämmäksi. Sen haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että oikeusapuohjauksen yleisluontoisuuden takia kirjaaminen oli useassa toimistossa vaihtelevaa.<sup>144</sup>

### *Neuvonnan määrä ja osuus kaikista toimenpiteistä oikeusaputoimistossa*

Tilastojen perusteella oikeusaputoimistot antoivat vuonna 2008 puhelinneuvoja 6 489 tapauksessa ja oikeudellisia neuvoja 11 802 tapauksessa. Vuonna 2012 vastaavat luvut olivat 6 593 ja 8 935. Puhelinneuvojen määrä oli siis pysynyt samana, mutta oikeudellisten neuvojen määrä oli laskenut neljänneksen siten, että lasku on ollut merkittäväntä kolmen viimeisen vuoden aikana.<sup>145</sup>

Puhelinneuvonnan osuus oikeusaputoimistojen käsittelemistä asioista on vaihdellut viimeisten viiden vuoden aikana 13–15 prosentin välillä ollen vuonna 2012 suurimmillaan, eli 15 prosentissa. Oikeudellisen neuvon osuus on kyseisenä aikana vaihdellut 20–23 prosentin välillä ollen vuonna 2012 pienimmillään 20 prosentissa.<sup>146</sup>

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen<sup>147</sup> mukaan vuonna 2012 oikeudellisten neuvojen osuus kaikista toimenpiteistä oli 21 prosenttia, ja oikeudelliset puhelinneuvot kattoivat 15 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen toimenpiteistä. Niiden osuus on ollut sen mukaan kasvussa valtakunnallisen kokeilun laajentumisen jälkeen. Vuosina 2006–2007 niiden osuus oli 14 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen suorittamista toimenpiteistä.

---

<sup>144</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 28–29.*

<sup>145</sup> *Kertomuksen Liitteessä 2: Taulukot, taulukossa 7 ovat tiedot puhelinneuvojen ja oikeudellisten neuvojen määristä oikeusapupiireittäin ja koko maassa vuosina 2008–2012.*

<sup>146</sup> *Tilivirasto / Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.*

<sup>147</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*



Erään tarkastuksen haastatteluissa esitetyn arvion mukaan oikeudellisessa puhelinneuvonnassa hoidettujen asioiden määrää oli mahdollista laajentaa ja lisätä siten tuottavuutta, jos sen arvostusta ja sille annettua painokerrointa parannettaisiin. Tämän mielipiteen mukaan lähtökohtana alhaisessa painokertoimessa oli ajatus siitä, että oikeudellisella puhelinneuvolla voitiin hoitaa vain merkitykseltään vähäisiä ja yksinkertaisia asioita. Tämä vaikutti myös oikeusavustajien suhtautumiseen niihin. Jos sama asia olisi tullut vireille ajanvarausasiana, olisi sen painokerroin ollut korkeampi. Näin ollen oli mahdollista, että oikeudellista puhelinneuvontaa ei ollut käytetty täysimääräisesti hyväksi. Oikeudellisella puhelinneuvolla olisi tämän arvion mukaan mahdollista hoitaa myös juridisesti vaikeampia ja merkittävämpiä asioita kuin nyt, jos niihin käytettäisiin nykyistä enemmän aikaa ja niihin paneuduttaisiin nykyistä paremmin tutustumalla etukäteen asiaan ja sitä koskeviin asiakirjoihin.

Oikeusministeriön edustajat totesivat haastatteluissa, että painokertoimista käydään jatkuvaa keskustelua. Niillä on kuitenkin enemmän merkitystä, kun päätetään, millaisia resursseja toimistoissa tarvitaan ja miten niitä jaetaan. Toinen kysymys on, miten ne suuntaavat toimintaa. Johtavat oikeusavustajat osaavat ministeriön mukaan kiinnittää huomioita kokonaisuuteen ja nähdä suoritustietojen taakse. Hyvän johtajan asiana on huomata keinotekoinen painokertoimien hyväksi käyttö ja puuttua asiaan. Painokertoimet tulevat joka tapauksessa ajankohtaisiksi lähivuosina, jolloin ne ja mahdolliset muutokset arvioidaan taas uudelleen.

Oikeusapuohjauksen asiamäärät ovat viimeisen viiden vuoden aikana vaihdelleet 10 407 ja 14 224 kappaleen välillä. Vuonna 2012 oikeusapuohjauksen asioita oli 11 698 kappaletta, mikä oli 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 2011. Oikeusapuohjaukseen soitetuista puhelusta suurin osa on päättynyt puhelinneuvon eikä ole vaatinut jatkotoimenpiteitä. Tämä osuus on vaihdellut 46–58 prosentin välillä niin, että osuus oli 58 prosenttia vuonna 2008 ja 49 prosenttia vuonna 2012.<sup>148</sup>

Taulukosta 10 ilmenee oikeusapuohjauksen yhteydenottotapa koko maassa vuosina 2008–2012. Yhteydenotot valtakunnallisiin puhelinnumeroihin ovat sen perusteella vähentyneet vuosittain. Vuodesta 2010 lukien yhteydenottojen määrä on enää runsas kolmannes kahden aikaisemman vuoden tasosta.

---

<sup>148</sup> *Tilivirasto / Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.*

**TAULUKKO 10. Oikeusapuhjauksen yhteydenottotapa koko maassa vuosina 2008–2012.**<sup>149</sup>

	Käynti toimistossa	Sähköposti /faksi/ kirje	Toimiston numero	Valtakunnalli- nen ruotsinkie- linen numero	Valtakunnallinen suomenkielinen numero	Yhteen- sä
2008	1 233	84	6 482	113	3 523	11 435
2009	1 657	153	9 131	120	3 163	14 224
2010	1 680	92	7 687	32	1 163	10 654
2011	1 469	88	7 577	27	1 246	10 407
2012	1 595	54	8 796	32	1 221	11 698

Valtakunnallisen puhelinneuvonnan vähenemisen todettiin eräässä tarkastuksen haastattelulausunnossa olevan mahdollisesti syynä myös oikeusaputoimistojen asiamäärien vähenemiseen. Suurimmat tähän vaikuttaneet seikat olivat kuitenkin mahdollisuus kirjalliseen rikosprosessiin tietyissä rikosasioissa ja se, että ihmiset hoitavat nykyään itse enemmän oikeudellisia asioita kuin ennen. Esimerkiksi avioerohakemuksen tekeminen ilman avustajaa on yksinkertaista ja yleistä. Toteutetut henkilötyövuosivähennykset katsottiin yleisesti syyksi samanaikaiseen valtakunnallisten puhelinnumeroiden käytön vähenemiseen. Henkilötyövuosivähennykset oli pääosin tehty sihteerityövoimassa, jolloin vähennys oli kohdistunut erityisesti valtakunnalliseen puhelinneuvontaan.

Oikeusaputoimistojen käsittelemissä asioissa neuvon antaminen on ollut yleisin toimenpide ajalla 2008–2012. Sen osuus on ollut 36 prosenttia vuonna 2008 ja 35 prosenttia aikavälillä 2009–2012.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan neuvon antamisen osuus kaikista toimenpiteistä vuosina 2008–2012 on ollut keskimäärin yli kolmannes. Osuus on pari prosenttia suurempi kuin 2000-luvun puolivälissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksen seurantaraportissa todettiin, että neuvojen osuus oli noin kolmannes kaikista toimenpiteistä. Neuvoihin sisältyvät sekä oikeudelliset neuvot että oikeudelliset puhelinneuvot. Neuvojen osuus on kuitenkin verrattuna 1990-lukuun laskenut, sillä tuolloin se oli noin 40 prosenttia. Tut-

<sup>149</sup> Taulukon tiedot perustuvat oikeusministeriöltä saatuihin oikeusaputoimistojen käsiteltäjä asioita koskeviin tilastoihin vuosilta 2008–2012.

kimuksen mukaan oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden toimenpiderakenne yleensä on viime vuosina pysynyt lähes muuttumattomana.<sup>150</sup>

Oikeusapupiireittäin tarkasteltuna on neuvojen antaminen ollut Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan yleisin toimenpide jokaisessa oikeusapupiirissä vuonna 2012. Neuvojen osuus kaikista toimenpiteistä vaihteli 30 ja 40 prosentin välillä.<sup>151</sup> Piirikohtaisesti oikeudellisten neuvojen ja puhelinneuvojen välillä oli eroa siten, että Vaasan piiri oli ainoa, jossa puhelinneuvonta oli yleisempää kuin oikeudellisen neuvon antaminen<sup>152</sup>.

Oikeusaputoimistojen antamista neuvoista vuonna 2012 suurin osa, eli noin 27 prosenttia, liittyi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen käyttämän jaottelun mukaan perinteisiin siviiliasioihin<sup>153</sup>. Seuraavaksi eniten neuvoja annettiin avioliitto- ja perheasioissa, 25 prosenttia, ja perintöasioissa, 16 prosenttia. Pelkästään oikeudellisia neuvoja tarkasteltaessa niiden yleisin asiaryhmä oli avioliitto- ja perheasiat. Piirikohtaisesti neuvojen jakautumisessa eri asiaryhmiin oli pieniä eroja. Itä-Suomessa 33 prosenttia neuvoista oli annettu perinteisissä siviiliasioissa, kun Helsingissä ja Kouvolassa vastaava luku oli 22 prosenttia. Kun myös puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat otettiin huomioon, neuvo oli tutkimuksen mukaan yleisin toimenpide kaikissa muissa asiaryhmissä paitsi rikos- ja perintöasioissa.<sup>154</sup>

Oikeudelliset puhelinneuvot jakautuivat siten, että suurin osa niistä, eli 30 prosenttia, annettiin perinteisissä siviiliasioissa, 23 prosenttia avioliitto- ja perheasioissa, 18 prosenttia perintöasioissa, 16 prosenttia muut asiat

---

<sup>150</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. sekä Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen osaraportti II. Marjukka Liimata & Kari Alasaari & Christa Salovaara-Karstu 2007. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 77. Helsinki 2007.*

<sup>151</sup> *Neuvon piirikohtaiset prosenttiosuudet olivat vuonna 2012 seuraavat: Helsinki 35, Itä-Suomi 34, Kouvola 34, Rovaniemi 30, Turku 36 ja Vaasa 40 prosenttia. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

<sup>152</sup> *Oikeudellisen neuvon ja puhelinneuvon piirikohtaiset prosenttiosuudet olivat vuonna 2012 seuraavat: Helsinki 63 ja 37, Kouvola 78 ja 22, Turku 57 ja 43, Rovaniemi 60 ja 40, Itä-Suomi 52 ja 48 sekä Vaasa 49 ja 51. Sama.*

<sup>153</sup> *Näitä olivat huoneenvuokra-, kiinteistö-, palvelussuhde-, velkomus-, velkajärjestely-, vahingonkorvaus- ja tasa-arvoasiat. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 13.*

<sup>154</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 26 ja s. 51.*

-ryhmässä, 11 prosenttia rikosasioissa sekä kaksi prosenttia eläkkeitä ja muita sosiaalietuuksia koskevissa asioissa.<sup>155</sup>

Asiaryhmien sisällä oikeudellisella puhelinneuvolla hoidettiin raportin mukaan seuraava osuus: kaikista muut asiat -ryhmän asioista 23 prosenttia, perinteisistä siviiliasioista 22 prosenttia, avioliitto- ja perheasioista 15 prosenttia, perintöasioista 12 prosenttia, eläke- ja sosiaalietuusasioista 8 prosenttia ja rikosasioista 11 prosenttia.<sup>156</sup>

### *Oikeusapusihteerin rooli neuvonta-asiakkaiden ohjautumisessa*

Asiakas voi ottaessaan yhteyden oikeusaputoimistoon pyytää erikseen oikeudellista puhelinneuvoa. Oikeusapusihteri, joka useimmiten ensimmäisenä kohtaa asiakkaan, voi asiasta saamansa käsityksen perusteella ohjata asiakkaan joko puhelinneuvontaan tai varaamaan vastaanottoajan oikeusaputoimistosta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemissä haastatteluisa saadun kuvan mukaan merkittävä osa alun perin puhelinneuvonnaksi varatuista puheluista päättyi siihen, että asiakas ohjattiin varaamaan aika toimistoon, koska asia oli liian monimutkainen hoidettavaksi puhelimessa.

Yleisesti hyväksytty käsitys tarkastuksen haastatteluissa oli se, että ammattitaitoiset oikeusaputoimistojen sihteerit osasivat erottaa yhteydenottajista ne, joiden asia hoitui oikeudellisen puhelinneuvonnan avulla niistä, joiden asian hoitaminen edellytti ajanvarausta oikeusavustajalle. Mikäli sihteerit olivat vähänkin epätietoisia oikeusapuohjauksessa, he ohjasivat asiakkaan myös silloin oikeusavustajalle. Sihteerien kyvyn erottaa ajanvarausasiakkaat ja oikeudellisen neuvonnan asiakkaat todettiin vaikuttavan oikeusaputoimistoihin vireille tuleviin asiamääriin. Siten sillä oli merkitystä myös yksityisten asiamiesten hoidettaviksi ohjautuviin asioihin. Tarkastuksen haastatteluissa esitettiin yhtenevästi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen haastattelujen kanssa arvio siitä, että kaikki oikeusapuohjauksen asiat eivät vielä nytkään tulleet asianmukaisesti kirjatuiksi.

---

<sup>155</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 23 ja s. 28.*

<sup>156</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 28.*

### *Neuvonnan merkitys oikeusavun saatavuudessa*

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan oikeudellista puhelinneuvontaa voidaan pitää merkittävänä osana tämän päivän oikeusaputoimintaa, kun otetaan huomioon sen osuus kaikista oikeusaputoimistojen toimenpiteistä sekä sen kattamat asiaryhmät.<sup>157</sup> Tutkimuksen mukaan puhelinneuvonta palvelee tarkoitustaan erityisesti paikkakunnilla, joissa etäisyydet ovat pitkiä. Puhelinneuvonnan avulla asiakas saa myös nopeasti yhteyden oikeusavustajaan.

Tarkastuksen haastattelujen mukaan olennaisia tekijöitä asiakkaiden ohjautumisessa oikeusaputoimistojen asiakkaiksi oli asiakkaiden yleinen tietämys julkisesta oikeusavusta sekä se, miten hyvin oikeusavun sidosryhmät, esimerkiksi sosiaaliviranomaiset ja poliisit, sekä kolmas sektori, tunnivat oikeusapua ja osasivat ohjata asiakkaitaan sen piiriin. Puhelinneuvonnalla ei ollut tähän suoraa vaikutusta, vaikka sellainenkin näkemys esitettiin, että puhelinneuvonta voisi lisätä asiamääriä ja toimeksiantoja. Toisaalta todettiin, että asiakkaiden tietoisuus oikeusavusta lisäsi neuvonnan määrää. Haastatellut totesivat, että oikeusaputoimistojen oli omin keinoin vaikeaa lisätä asiakkaiden tietämystä julkisista oikeusaputoimistoista ja niiden tarjoamista neuvonta- ja muista palveluista, vaikka esimerkiksi lehdistöilmoittelulla ja erilaisiin tilaisuuksiin osallistumalla yritettiin tietoisuutta kasvattaa. Yleisenä arviona haastatteluissa esitettiin, että maahanmuuttajilla ja turvapaikan hakijoilla on omien yhteisöjensä välityksin parempi tietoisuus julkisista oikeusapupalveluista ja oikeusaputoimistojen neuvonpalveluista kuin kantaväestöön kuulujilla.

### *Neuvonnan vaikutus esteellisyyteen*

Yhtenä puhelinneuvonnan haasteena Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa mainitaan jääviysongelmat. Ennen puhelinneuvontaa asiakkaalle tehdään normaali esteellisyys selvitys mutta ei selvitystä hänen taloudellisesta asemastaan. Toimisto voi näin antaa puhelinneuvon myös sellaiselle asiakkaalle, jolla ei tulojensa perusteella olisi oikeutta oikeusapuun. Tällöin asian toinen osapuoli, joka täyttäisi oikeusavun saamisen edellytykset, ei pääse toimiston asiakkaaksi toimistolle syntyneen esteellisyyden vuoksi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemien haastattelujen mukaan osa toimistoista ei harjoittanut puhelinneuvontaa lainkaan sii-

---

<sup>157</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 28.*

hen liittyvien jääviysohjelmien vuoksi ja siksi, että hyvin moni puhelinneuvoksi ohjattu puhelu päättyi kuitenkin toimistoajan varaamiseen.

Tarkastuksessa haastateltujen oikeusaputoimistojen edustajien mukaan niissä sovellettiin erilaisia toimintatapoja, joilla pyrittiin vähentämään oikeudellisen puhelinneuvonnan aiheuttamia esteellisyytilanteita ja asiakkaiden ohjaamista niiden vuoksi yksityisille asiamiehille. Eräissä toimitoissa oikeudellisesta puhelinneuvosta merkittiin diaariin tietoja laajemmin kuin diariointiohjeet edellyttivät. Tällöin kyse oli usein annetun neuvon sisällön kuvaamisesta, jonka pohjalta olisi vastapuolen pyrkiessä oikeusaputoimiston asiakkaaksi mahdollista arvioida sitä, oliko annettu neuvo voinut aiheuttaa esteellisyyserusteen, vaikka alkuperäinen neuvonta-asiakas ei ollut tullut toimiston asiakkaaksi. Toimistojen välillä oli tehty myös sopimuksia siitä, että jos esteellisyyden tarkistamisen jälkeen toimisto todettiin esteelliseksi, asia voitiin siirtää asiakkaan etukäteen antamalla suostumuksella toisen toimiston hoidettavaksi.

### *Internet ja yleinen neuvonta*

Internetin käyttömahdollisuuksiin oikeudellisessa neuvonnassa suhtauduttiin hoidettavien asioiden ja tarvittavien pohjatietojen luonteen vuoksi jossain määrin kriittisesti. Väärinkäsitysten vaara arvioitiin yksittäisessä asiassa ilmeiseksi. Oikein toteutettuna Internetin käyttömahdollisuutta julkisessa oikeusavussa pidettiin haastatteluissa kuitenkin pohtimisen arvoisena.

Oikeusministeriön ja oikeushallinnon viranomaisten omilla Internet-sivuilla annetaan yleisluontoista ohjausta asioiden vireille panemisessa ja hoitamisessa. Niiden ohella on mahdollista saada yleisluontoista opastusta myös oikeudellisten asioiden hoidossa vuoden 2013 marraskuussa toimintansa aloittaneessa julkisen hallinnon neuvontapalvelussa, Kansalaisneuvonnassa. Se on perustettu valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin aloitteesta, ja sen keskeisimpänä tietovarastona on Suomi.fi-verkkosivusto. Kansalaisneuvonta toimii myös Suomi.fi-sivuston ja Kansalaisen asiointitilin sekä Kansalaisen tunnistus- ja maksamispalvelun asiakaspalveluna. Kansalaisneuvonnassa palvelua annetaan suomen, ruotsin ja englannin kielellä. Oikeusministeriössä oli esitetty ajatus siitä, että Kansalaisneuvonnan myötä valtakunnallisesta oikeusapuohjauksesta olisi mahdollista

luopua, kun oikeusapuohjausta joka tapauksessa on saatavissa kaikista oikeusaputoimistoista. Tämä toteutui 1.1.2014.<sup>158</sup>

### *Yhteenveto*

Panostamalla eri muodoissa tapahtuvaan neuvontaan ja laajentamalla puhelinneuvonta kaikkien oikeusaputoimistojen tehtäväksi on lisätty oikeudellista apua tarvitsevien mahdollisuuksia neuvojen ja avun saamiseen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen arvion mukaan oikeudellista puhelinneuvontaa voidaan pitää merkittävänä osana oikeusaputoimintaa.

Vaikka neuvonnan osuus oikeusaputoimistoissa käsitellyissä asioissa on viime vuosina kasvanut, on sen osuus kuitenkin laskenut, kun nykytilannetta verrataan 1990-luvun tilanteeseen<sup>159</sup>. Valtakunnallisen puhelinneuvonnan asiamäärät vähenivät viimeisinä vuosina ennen sen lakkauttamista osin henkilötyövuosien vähentymisen vuoksi. Tästä huolimatta neuvo on ollut yleisin oikeusaputoimistojen toimenpide useiden viime vuosien ajan. Oikeusaputoimistojen eri tavoin antamalla neuvonnalla on siis sangen merkittävä asema oikeusavun saatavuudessa julkisista oikeusaputoimistoista.

Neuvonnan merkityksestä asiakkaiden ohjautumiseen oikeusaputoimistoihin ja hoidettavien asioiden ja toimeksiantojen määrään ei ole saatavissa tietoa. Neuvonnalla ei yleisesti nähdä olevan tähän suoraa vaikutusta. Neuvonnan vaikutusta tuomioistuimiin vireille tulevien asioiden määrän vähenemiseen ei myöskään voida tilastojen tai muun tiedon perusteella arvioida luotettavasti. Oikeudellisella puhelinneuvonnalla on oikeusavustajien haastattelujen mukaan voitu helpottaa sekä toimistojen ruuhkia että asiakkaiden tilannetta. Neuvonnalla on voitu myös ehkäistä vahinkojen syntymistä ja asioiden hoitamisen vaikeutumista ja ristiriitojen syvenemistä. Se on siten vähentänyt välillisesti asian hoitamiseen tarvittavaa työmäärää sekä asiasta aiheutuneita kustannuksia asiakkaille ja oikeusaputoimistoille. Neuvonnalle asetettuja tavoitteita näyttäisi siis ainakin osaksi saavutetun. Todennettua tietoa tämän tueksi ei kuitenkaan ole saatavissa. Oikeusaputoimistojen asiakkaiden näkemyksiä neuvontapalveluista ja niiden merkityksestä ei ole voitu tarkastuksessa selvittää.

---

<sup>158</sup> *Myös monet muut tahot, esimerkiksi erilaisten intressitahojen yhdistykset, ammattiliitot ja kolmas sektori antavat neuvontaa. Neuvontaa antavat lisäksi asianajajat ja muut yksityisinä asiamiehinä toimivat lakimiehet.*

<sup>159</sup> *Julkisen oikeusapu kuului kunnille vuoteen 1998 saakka, jolloin se siirtyi valtion tehtäväksi.*

Tarkastuksessa esitetyn näkemyksen mukaan neuvonnan painoarvoa ja käyttöä tulisi lisätä nykyistä vaativampien asioiden hoitamiseen. Tämä mahdollistuisi neuvonnan arvostuksen nostamisella painokertoimessa näkyvällä tavalla ja seikkaperäisemmällä etukäteisvalmistautumisella. Kun neuvonnan painokerroin on alhainen, on sillä nähty voivan olla ohjausvaikutusta siten, että asiakkaalle varataan puhelinneuvon antamisen sijasta vastaanottoaika, jolloin painokerroin on korkeampi.

Puhelinneuvonnan aiheuttamat esteellisyystilanteet ovat johtaneet ongelmatilanteisiin, joita on pyritty hoitamaan siten, että mahdollisimman suuri osa asiakkaista säilyisi oikeusaputoimistojen asiakkaina. Siitä miten paljon näitä esteellisyystilanteita on käytännössä ollut, ei ole selvitystä.

Oikeudellisen avun tarvitsijat saavat yleisluontoista neuvontaa julkiselta hallinnolta, kolmannen sektorin toimijoilta ja yksityisiltä asiamiehiltä. Julkisen hallinnon neuvontapalvelu Kansalaisinfo sekä viranomaisten Internet-sivustot ovat käytettävissä. Valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu 2014 -hanke etenee. Julkisten oikeusaputoimistojen puhelinnumeroista he saavat oikeusapuhjausta. Oikeudellista neuvontaa he saavat julkisilta oikeusavustajilta sekä puhelimitse että ajanvarauksella vastaanotoilla. Oikeudellista neuvontaa muodossa tai toisessa on saatavissa useista eri lähteistä. Tämän kokonaisuuden hahmottuminen saattaa olla oikeusavun asiakkaille jossain määrin vaikeaa.

### 3.5 Sähköinen asiointi

Oikeusavun hakemismenettelyä kevennettiin ja sähköinen asiointi mahdollistettiin oikeusapulain 19.12.2008 hyväksytyllä muutoksella (927/2008)<sup>160</sup>. Sähköisessä asioinnissa hakemuksen oikeusavun saamiseksi voi tehdä oikeusaputoimistoon Internetissä asiointiportaalin kautta. Sähköistä järjestelmää käytetään lain mukaan myös tuomioistuimissa oikeudenkäyntiavustajalle tai puolustajalle maksettavista palkkioista ja ku-

---

<sup>160</sup> *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 103/2008 vp. Esitys perustui Oikeusavun sähköisen asioinnin ja asiankäsitteilyn kehittäminen -nimiseen työryhmän loppuraporttiin. Toiminta ja hallinto 2007:24. Oikeusministeriö. Helsinki. Myös Oikeusaputoimistojen kehittämistyhmä oli 16.1.2002 antamassaan mietinnössä käsitellyt asiaa ja todennut, että sähköistä asiointia oli pyrittävä kehittämään soveltuvien osin huolimatta siitä, että sähköinen asiointi oli ongelmallista asianajotoiminnan luonteen vuoksi. Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1. Oikeusministeriö. Edita Prima Oy.*



lujen korvauksesta päätettäessä sekä niiden maksatuksessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.12.2009. Luvussa selvitetään sähköiselle asiointille asettuja tavoitteita ja niiden saavuttamista sekä sen merkitystä asiakkaalle ja julkisen oikeusavun saatavuudelle oikeusaputoimistoista. Samalla selvitetään myös sähköisen asiointin käyttöönottoa ja toimivuutta sekä eräitä sähköiseen asiointiin liittyviä kysymyksiä.

### *Tavoitteet*

Sähköisen asiointin tavoitteena on ollut toisaalta helpottaa ja tehostaa asiakkaiden ja näiden avustajien asiointia oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa ja toisaalta heidän sekä oikeusaputoimistojen ja tuomioistuinten asiointia oikeudenhoidossa yleensä. Tavoitteena on ollut myös nopeuttaa ja yksinkertaistaa päätöksentekoa ja palkkioiden sekä muiden korvausten maksamista.<sup>161</sup> Tuomioistuimissa tavoitteen toteutuminen lyhentää oikeusapuasian käsittelyyn ja palkkiopäätöksen tekemiseen kuluvaa aikaa, jolloin vapautuva aika on mahdollista käyttää itse pääasian ratkaisemiseen. Palkkioiden maksatukseen osallistuvien toimistosihteerien työstä karsiuttu työvaiheita. Sähköisen järjestelmän yksinkertaistamat menettelytavat nopeuttavat myös yksityisen avustajan laskun maksatusta.<sup>162</sup>

Valtakunnallisen hakemusjärjestelmän ja yhtenäisen sähköisen asiakirjapohjan tavoitteena on lisäksi ollut mahdollistaa yksityisille asiamiehille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen vähemmän ruuhkaisiin toimistoihin. Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimistojen oikeusapupäätökset on tavoitteen mukaisesti nyt hajautettu vuosittain tulosneuvotteluissa sovitulla tavalla muihin oikeusaputoimistoihin käsiteltäviksi.

Lakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä<sup>163</sup> muun muassa, että sähköistä asiointia ja sähköisiä asiointijärjestelmiä tulee kehittää oikeusturvanäkökohtat huomioon ottaen. Tähän liittyy myös se, että tietojärjestelmät ovat keskenään yhteen sopivia ja että ohjelmisto-

---

<sup>161</sup> *Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011. 31.1.2011. OM 7/013/2011. ja HE 103/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.*

<sup>162</sup> *HE 103/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeushallinnon palvelukeskus yhdistyi vuonna 2010 eräiden muiden palvelukeskusten kanssa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseksi eli Palkeiksi. Oikeusavun sähköisen asiointin ja asiankäsittelyn kehittäminen. Toiminta ja hallinto 2007:24. Oikeusministeriö. Helsinki 2007.*

<sup>163</sup> *Lakivaliokunnan mietintö 12/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 103/2008 vp.*

jen ja portaalien toimivuus ja käyttövarmuus varmennetaan ennen niiden käyttöön ottoa. Valiokunnan mukaan tärkeää on myös, että asiointipohjat ja lomakkeet ovat käyttäjäystävällisiä ja ohjaavat täyttämään tarvittavat tiedot oikein.

Oikeusministeriö on tarkastuksessa arvioinut, että sähköiselle asioinnille ja Romeolle asetettuja tavoitteita on saavutettu hyvin. Menettelyt ja maksatukset ovat nopeutuneet ja yksinkertaistuneet. Oikeusapupäätösten tekeminen yksityisille asiamiehille on hajautettu oikeusaputoimistoihin pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Yksityisistä oikeusavustajista noin 84 prosenttia teki oikeusapuhakemuksen sähköisesti vuonna 2012. Asiointi on helpottunut ja järjestelmä on tehostanut ja nopeuttanut yhteistyötä oikeusavun ja oikeuslaitoksen välillä. Syyttäjillä on rajattu lukuoikeus Romeoon, josta he saavat tarvitsemansa tiedot. Tuomioistuimet käyttävät Romeota postilaatikkomaisesti, mikä on tapahtunut niiden omasta tahdosta.

### *Käyttöönotto*

Oikeusapuasioiden hoitamista varten oikeusaputoimistoille ja tuomioistuimille perustetun sähköisen asianhallintajärjestelmän Romeon käyttöönotto ei sujunut ongelmitta. Sähköinen asiointi mahdollistui ja Romeo tuli oikeusaputoimistojen täyteen käyttöön viivästyksien jälkeen 1.3.2010. Kun Romeo ei tällöinkään vielä kaikilta osiltaan riittävästi palvellut oikeusaputoimistojen tarpeita, oikeusministeriö asetti 21.5.2010 oikeusavun sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän<sup>164</sup>. Sen tehtävänä oli kehittää järjestelmää vielä siten, että se tukisi toimeksiantojen hoitamista, missä oli todettu olevan erityisesti kehitettävää.

Romeon tuomioistuinkäytön ongelmana oli, että järjestelmä ei keskustellut tuomioistuinten pääasian käsittelyä varten olemassa olevien asianhallintajärjestelmien kanssa. Ongelmia oli myös ilmennyt Romeon yhteen toimivuudessa yksityisten asiamiesten sähköisten laskutus- ja kirjanpitojärjestelmien kanssa. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi oikeusministeriö asetti 25.2.2011 tuomioistuinten ja asianajajien oikeusavun sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän Romeon kehittämistyöryhmän<sup>165</sup>. Sen tehtävänä oli tehdä ehdotuksia oikeusavun asianhallintajärjestelmän jatkokehittämiseksi. Tämän jälkeen Romeo otettiin käyttöön tuomioistuimissa 14.5.2012, vaikka alkuperäinen ajankohta oli toukokuu 2010.

---

<sup>164</sup> *Oikeusavun sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän asettaminen. Asettamispäätös 21.5.2010, OM 12/33/2010.*

<sup>165</sup> *Romeo-järjestelmän kehittämistyöryhmä. Asettamispäätös 25.2.2011, OM 6/33/2011.*

Tuomioistuimissa käyttöönotetussa tuomioistuinten Romeossa ei mainittujen ongelmien vuoksi tehdä oikeusapua koskevia päätöksiä, vaan päätökset tehdään tuomioistuinten omissa pääasian käsittelyä varten olevissa asianhallintajärjestelmissä. Tuomioistuimet vievät erikseen Romeoon ne päätöstiedot, jotka koskevat julkista oikeusapua. Niiden pohjalta Romeossa hoidetaan asiamiehen kulujen korvauksen ja palkkion maksatus. Tuomioistuimet käyttävät Romeota siten sähköisenä postilaatikkona, palkkioiden laskennan apuvälineenä ja maksatusjärjestelmänä.

Vuoden 2012 elokuun alusta lukien kaikkien oikeudenkäyntiavustajien on ollut käytettävä oikeushallinnon sähköistä asiointipalvelua hakiessaan valtion varoista maksettavia palkkioita ja kulukorvauksia. Palkkio- ja kulukorvausvaatimus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta, mikäli oikeusapupäätös on tehty oikeusaputoimistossa 1.3.2010 jälkeen tai julkisen puolustajan määräys on annettu tai oikeusavusta päätetty tuomioistuimessa 1.8.2012 jälkeen.<sup>166</sup>

Oikeusavun sähköisestä asiointipalvelusta löytyvät kaikille asiakkaille ja käyttäjille tarkoitetut kirjalliset ohjeet ja esittelyvideo helpottamaan järjestelmän käyttöä ja hakemuksen täyttämistä. Lisäksi tukea hakemuksen täyttämiseen on saatavissa puhelimitse sähköisen oikeusapuasioinnin valtakunnallisesta tukipuhelimesta sekä teknistä tukea oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta.

Sähköisestä asioinnista ja Romeosta on oikeusministeriön mukaan järjestetty myös yksityisille asiamiehille koulutustilaisuus Helsingissä ja eräillä muilla paikkakunnilla silloin, kun ne otettiin käyttöön. Yksityisten toimistojen edustajilla on ollut mahdollisuus päästä oikeusaputoimistoon opettelemaan järjestelmän käyttöä. Oikeusapupiireissä tehdyissä haastatte- luissa on tullut ilmi, että paikallista koulutusta onkin paikoin järjestetty.

### *Keskitettyä seuranta ei järjestetty*

Oikeusapuhakemusten keskitetyn käsittelyn seuraamiseksi ja koordinoimiseksi ei luotu järjestelmää toisin kuin oikeusapuhakemusten ja oikeudellisen puhelinneuvonnan vakiinnuttamisen yhteydessä. Asiaa on käsitelty oikeusministeriön ja oikeusaputoimen johtajien tapaamisissa sekä oikeusapupiireissä käydyissä keskusteluissa. Kokonaiskäsitystä siitä, millaisia menettelyitä ja laintulkintaa niin sanotut putkitoimistot noudattavat käsitellessään oikeusapuhakemuksia yleensä tai esimerkiksi oikeusapuhakemuksissa esitettyjä hakijan taloudellista asemaa koskevia tietoja, ei seurannan puuttumisen vuoksi ole. Siten selkeää käsitystä siitä, millaisin pe-

---

<sup>166</sup>Oikeusministeriön tiedote 28.6.2012.

rustein toimistot myöntävät oikeusapua eri puolilla maata lain mukaan harkintaa mahdollistavissa tilanteissa, ei ole saatavissa.

Oikeusministeriö on tarkastuksessa todennut, että toimiston johtajan on asetuksen<sup>167</sup> mukaan seurattava, miten oikeusapuhakemuksia hyväksytään ja miten putki toimii. Oikeusavun käsikirja on laadittu yhtenäistämään ja helpottamaan menettelyjä. Käsittelyputkea luotaessa oli keskusteltu seuranta- ja koordinoituvastuun järjestämisestä, mutta siihen ei tuolloin katsottu olevan tarvetta. Nytemmin asia on ministeriössä noussut uudestaan esille.

Muissa haastatteluissa esitettiin mielipiteitä toisaalta siitä, että sähköinen menettely ja päätösten keskittäminen ovat johtaneet oikeusapuhakemusten hyväksymiseen aikaisempaa kevyemmin perustein, tai siitä, että tällaista muutosta ei ole tapahtunut. Toisaalta esitettiin, että keskittämisestä on seurannut aikaisempaa yhtenäisempi oikeuskäytäntö ja että oikeusaputoimistot ovat sen myötä oppineet noudattamaan ratkaisukäytäntöä, joka on vastannut tuomioistuinten linjaa. Koulutusta oikeusapulain soveltamiskysymyksistä olisi ollut tarpeen eräiden haastattelulausuntojen mukaan järjestää enemmän sekä hakemuksia käsitteleville oikeusapusihteereille että yksityisten asiamiesten toimistoissa niitä käsitteleville. Tuomioistuimiin tehtyjen ratkaisupyyntöjen määrän ei ollut kuitenkaan havaittu kasvaneen. Tuomioistuinhaastatteluissa todettiin ratkaisupyyntöjen määrän olleen aina suhteellisen vähäisen, mutta viime vuosina määrä oli entisestään vähentynyt. Yksityisten asiamiesten esiintyminen julkisen oikeusavun nojalla ei ollut haastattelulausuntojen mukaan lisääntynyt asioissa, joissa ei olisi ollut perusteltua oikeussuojan tarvetta.

### *Sähköiseen asiointiin liittyviä hankkeita*

Oikeusministeriö asetti 11.2.2013 Romeo-työryhmän. Sen tehtävänä on seurata Romeon toimivuutta ja vuonna 2010 käynnistynyttä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanketta eli AIPA-hanketta, jota kutsutaan myös aineistopankkihankkeeksi. Työryhmän tehtävänä on myös edelleen kehittää Romeota. Työryhmä seuraa AIPA-hankkeen vaikutusta Romeon käyttöön sekä huolehtii Romeon ja AIPAn yhteensovittamisesta.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista (390/2012) 2 § 1 momentti: johtavan oikeusavustajan tehtävänä on valvoa, että soveltamiskäytäntö oikeusapupäätöksissä on yhdenmukainen.

<sup>168</sup> Romeo-työryhmä. Asettamis päätös 11.2.2013, OM 3/33/2013.

Oikeusministeriö on 25.3.2013 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella esitys oikeusaputoimistojen ajanvarauksen toimintaperiaatteista ja sähköisestä ajanvarauksesta. Työryhmän asettamispäätöksessä viitataan Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013–2025, jossa asetetaan keskipitkän aikavälin tavoitteeksi oikeusavun sähköisen asioinnin ja etäpalvelujen laajentaminen. Tämän ohella oikeusministeriön tavoitteena on oikeusavun oikea-aikaisuuden turvaaminen eri asiaryhmissä ja jonotusaikojen lyhentäminen oikeusavun ajanvarauksen toimintaperiaatteita ja sähköistä ajanvarausta kehittämällä. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi työryhmän tulee muun muassa tehdä esitykset ajanvarauksen toimintaperiaatteista, sähköisen oikeusapuhakemuksen käytön laajentamisesta sekä sähköisen ajanvarausjärjestelmän kehittamisestä ja periaatteista. Työryhmän määräaika päättyi 31.12.2013<sup>169</sup>, mutta sitä jatkettiin 28.2.2014 saakka. Työryhmä antoi mietintönsä Oikeusaputoimistojen ajanvarauksen kehittäminen 24.2.2014 (Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 17/2014).

### *Järjestelmän toimivuus*

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että Romeon käyttöönottoon liittyneiden mittavien ongelmien jälkeen järjestelmä toimii oikeusaputoimistoissa nyt hyvin, ja siihen ollaan tyytyväisiä. Aikaisemmin käytössä ollut asianhallintajärjestelmää Juliaa oli käytetty rinnakkain Romeon kanssa vuoteen 2013 saakka, jolloin viimeistään Juliassa avoinna vielä olleet asiat oli siirretty Romeoon. Tämän mukaisesti kaikki vuonna 2012 vireillä olleet ja siitä lähtien vireille tulleet asiat on kirjattu Romeoon. Julian Lotus Notes -pohjaista erillistä kalenteritietokantaa käytetään vielä ajanvarausten kirjaamisessa, kunnes uusi sähköinen ajanvarausjärjestelmä saadaan käyttöön. Myös puhelinohjauksen tiedot saadaan vielä Juliassa olevasta erillisestä Notes-pohjaisesta tietokannasta, johon tiedot kirjataan. Koska Juliasta on yhteys Palkeisiin, on Juliaa käytetty vastapuolen laskutuksessa laskujen lähettämiseen Romeon käyttöönoton jälkeenkin. Oikeusaputoimistoissa tehtyjen haastattelujen välittämä yleinen käsitys oli se, että kaksi ja puoli vuotta käyttöönoton jälkeen Romeo on toimintakykyinen ja tilanne oikeusaputoimistoissa yhtä hyvä kuin aikaisemman asianhallintajärjestelmän kanssa toimittaessa.

Tuomioistuinten Romeo toimii haastattelujen mukaan sellaisena kuin se otettiin käyttöön pääosin hyvin. Siinä vielä olevia ongelmia korjataan ak-

---

<sup>169</sup> Valtion oikeusaputoimistojen ajanvaraustyöryhmä. Asettamispäätös 25.3.2013, OM 9/33/2013.

tiivisesti sekä kentältä että kehittämisryhmältä tulleiden esitysten pohjalta. Haastatellut olivat sitä mieltä, että oikeusministeriö oli pyrkinyt aktiivisesti korjaamaan esille tulleita puutteita. Sähköinen järjestelmä on osittain vähentänyt tuomioistuimissa tehtävää työtä. Lähetteitä ja päätöksiä laskujen maksatusta varten ei tarvitse uudessa järjestelmässä enää postittaa, jolloin tätä koskevat jälkityöt ovat jääneet pois. Romeon myönteisiä puolia ovat myös, että laskujen sisältö sekä termistö ovat yhtenäistyneet, minkä vuoksi laskut tulevat eriteltyinä tuomioistuimeen. Tämä helpottaa tuomarien työtä samoin kuin se, että järjestelmä laskee esimerkiksi omavastuusuuden ja arvonlisäveron sekä kertoo oikeusturvavakuutuksen olemassaolosta. Laskua voidaan korjata laskuerittelyllä, kun tuomioistuin on päätöksessään hyväksynyt laskun muutettuna.

Valtakunnallinen hakemusjärjestelmä ja yhtenäinen sähköinen asiakirjapohja ovat mahdollistaneet yksityisille asiamiehille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen toimistoihin, jotka eivät ole ruuhkaisimpia. Oikeusapuhakemusten käsitteleminen näissä erikseen sovitussa pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevissa niin sanotuissa putkitoimistoissa tai putkessa on haastattelujen mukaan toiminut hyvin. Samalla sähköinen asiointi siihen liittyvine järjestelmineen nyt, kun ne toimivat sujuvasti, on nopeuttanut ja helpottanut asioiden käsittelyä oikeusaputoimistoissa. Missä määrin työn tasaaminen ja sujuvoittaminen sekä niiden aiheuttama työpanoksen vapautuminen on kohdentunut asiakkaiden toimeksiantojen hoitamiseen, on vaikeaa arvioida. Vielä vaikeampaa on arvioida sitä, miten järjestelmä on tuomioistuimissa vaikuttanut asioiden käsittelyyn asiakkaan kannalta.

Vain harvat yksittäiset asiakkaat ovat täyttäneet sähköisen oikeusapuhakemuksen<sup>170</sup> saatavissa olevista ohjeista ja tuesta huolimatta. Jos asiakas kääntyy suoraan yksityisen asiamiehen puoleen, on luontevaa tältä vaadittavan suostumuksen vuoksi, että hakemus täytetään asiamiehen avustuksella. Nekään asiakkaat, jotka ovat asioineet suoraan oikeusaputoimiston kanssa, eivät ole mahdollisesta kehotuksesta huolimatta itse täyttäneet sähköistä lomaketta. Haastatteluissa on käynyt ilmi, että vaikka näin olisikin tapahtunut, ovat hakemukset olleet puutteellisesti tai virheellisesti täytettyjä, jolloin oikeusaputoimistoissa on mennyt paljon aikaa niiden korjaamiseen. Näin ollen esitetyistä sähköisistä hakemuksista ei ole ollut

---

<sup>170</sup> Oikeusministeriöstä saadun ilmoituksen mukaan ajalla 1.3.2010–11.2013 yksittäiset kansalaiset olivat täyttäneet 1 943 oikeusapuhakemusta sähköisesti. Mitätöityjä näistä oli 141. Saman tiedon mukaan avustajien tekemiä hakemuksia ajalla 1.3.2010–1.1.2013 oli yhteensä 62 998.

suurta hyötyä. Sähköinen hakemuslomake selvityksineen oikeusavun hakijan tuloista ja omaisuudesta on haastattelujen mukaan monimutkainen ja vaikeaselkoinen ja edellyttää asiakkaalta asioiden ja terminologian hallintaa. Sähköisen järjestelmän käyttöönottamiselle asetettu tavoite, että järjestelmä olisi asiakkaalle helppokäyttöinen ja ymmärrettävä sekä helpottaisi asiakkaan asiointia oikeusaputoimistoissa ja muissa oikeushallinnon viranomaisissa, ei ole tarkastuksen havaintojen mukaan toteutunut ennakoitulla tavalla.

Suomen Asianajajaliitossa tehdyssä haastattelussa tuotiin esille, että alun ongelmien jälkeen asianajajat ovat nyttemmin tyytyväisiä sähköiseen asiointiin ja laskutukseen ja toimistot ovat omaksuneet järjestelmän käytön hyvin. Asianajajien kannalta oli oleellista, että oikeusministeriön, Asianajajaliiton ja yksityisten asianajajatoimistojen tietojärjestelmistä vastanneiden tietotekniikkayritysten yhteistyöllä saatiin aikaan järjestelmä, jossa lasku voitiin siirtää toimistojen omista kirjanpito- ja laskutusjärjestelmistä sujuvasti oikeusavun sähköiseen järjestelmään. Tällä ratkaisulla oli yksityisten toimistojen ohella suuri merkitys myös julkisen oikeusapujärjestelmän kannalta, sillä ilman sitä olisi yksityisten asiamiesten osuus julkisen oikeusavun turvin hoidettavissa jutuissa todennäköisesti vähentynyt olennaisesti. Yksityisten asiamiesten kirjanpito- ja laskutusjärjestelmien ja Romeon välillä olleiden ongelmien ratkaiseminen ja korjaaminen olivat siten tärkeitä myös oikeusapuun oikeutetulle asiakkaalle ja oikeusavun saatavuudelle.

Haastatellut olivat laajasti sitä mieltä, että Romeo-järjestelmä otettiin yleiseen käyttöön liian aikaisessa vaiheessa, jolloin sitä ei ollut vielä kehitetty riittävästi, jotta puutteet olisi ehditty korjata. Romeossa ilmenneiden ongelmien hoitamiseen oli mennyt sekä oikeusaputoimistoissa että tuomioistuimissa paljon aikaa, mikä oli ollut poissa ydintehtävien hoitamisesta. Romeo-järjestelmän suunnittelussa ja käyttöönottamisessa ei haastattelujen mukaan loppukäyttäjiä ollut otettu tarvittavan varhain mukaan työhön. Heiltä kysyttiin liian myöhään sellaisia kokonaisuuden kannalta sinänsä pieniä asioita, joilla kuitenkin käytännön sujuvuuden kannalta oli olennainen merkitys.

Oikeusministeriö on tähdentänyt haastatteluissa eroa oikeusaputoimistojen asianhallintajärjestelmän Romeon kehittämisen ja tuomioistuimiin tapahtuvan sähköisen asioinnin välillä. Romeo muutti monin tavoin oikeusaputoimistojen arkipäivää, ja se on erilainen kuin Julia, mikä aiheutti oikeusaputoimistoissa hankaliksi koettuja käynnistymisvaikeuksia. Romeota onkin tarkoitus jatkossa kehittää siten, että järjestelmää voisi käyttää yhä enemmän myös asianajossa. Samalla on tarkoitus kehittää sähköistä lomaketta niin, että sen täyttäminen olisi yksittäisen kansalaisen näkökulmasta nykyistä helpompaa. Vaikka valtion tuottavuusohjelma oli osasysä-

yksenä sähköisen asioinnin kehittämiseksi, toinen tärkeä tekijä oli ministeriön mukaan tarve saada koko julkinen oikeusapu, niin oikeusaputoimistojen kuin yksityistenkin asiamiesten antama julkinen oikeusapu, yhteen järjestelmään. Tämä ei kuitenkaan täysin toteutunut tuomioistuinten Romeon alkuperäisestä suunnitelmasta poikkeavan toteutustavan vuoksi.

Suuri osa haastatelluista oli sitä mieltä, että yksityiset asiamiehet ja heidän toimistonsa henkilökunta olivat pääasiassa perehtyneet hyvin sähköiseen asiointiin ja sähköisen lomakkeen täyttämiseen. Tosin sellaisiakin lausuntoja annettiin, että yksityiset asiamiehet eivät hallinneet sähköistä asiointia eivätkä olleet saaneet riittävää koulutusta. Eräissä haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että yksityiset asiamiehet eivät tarkistaneet hakijan taloudellisesta asemastaan esittämien tietojen oikeellisuutta, vaan hyväksyivät sellaisinaan oikeusapuhakemukseen otettaviksi usein jopa keskenään ristiriitaiset tiedot. Tietojen tarkistaminen aiheutti oikeusapuhakemuksia käsittelevissä toimistoissa runsaasti ylimääräistä työtä.

Sellainenkin ajatus eräissä haastatteluissa esitettiin, että sähköistä järjestelmää käytettiin tietoisesti hyväksi, jotta sellaisille asiakkaille, jotka eivät täyttäneet oikeusavun edellytyksiä tai joiden kohdalla oikeus oikeusapuun oli epävarmaa, saataisiin myönteinen päätös oikeusavusta ja asiamiehen määräämisestä. Näiden haastateltujen mukaan tämä oli mahdollista, koska järjestelmä valikoi hakemuksia pistokokeittain tulotietojen oikeellisuuden tarkistamista varten. Vain noin joka kahdeskymmenes sähköinen hakemus joutui pistokokeeseen. Käsitystään haastatellut perustelivat sillä, että kun pistokokeessa hakemuksiin pyydettiin liittämään kirjallinen selvitys oikeusavun hakijan tuloista ja taloudellisista olosuhteista, hakemus useimmiten peruutettiin. Toiset haastatellut katsoivat, että kun hakijat itse eivät useinkaan olleet selvillä, mitä hakemuksessa käytetyillä erilaisilla termeillä tarkoitettiin, olivat virheet mahdollisia. He katsoivat myös, että kaikissa järjestelmissä tuli hyväksyä tietty epävarmuus ja väärinkäytöksen riski, jotta järjestelmä olisi käyttökelpoinen ja toisi tavoiteltuja säästöjä ja menettelyn yksinkertaistumista.

Sähköisen asioinnin myönteisiin puoliin kuuluu oikeusministeriön mukaan se, että sellaiset asiat, joihin aikaisemmin ei niinkään kiinnitetty huomiota, ovat sen myötä nousseet esille. Tällainen on oikeusapupäätösten yhdenmukaisuus. Sähköisyys on lisäksi kiinnittänyt entistä enemmän huomiota väärinkäyttöksiin ja niiden yrityksiin. Ilmiö on ollut olemassa jo ennen sähköistä hakemusta. Suurin osa, noin 60 prosenttia, oikeusavun saajista on kuitenkin nollakorvausasiakkaina oikeutettuja maksuttomaan oikeusapuun. Nollakorvausasiakkaiden määrää seurataan tilastoista, ja jos siihen tulee suuria muutoksia, asiaan voidaan tarvittaessa kiinnittää huomiota.



*Taloudellisten olosuhteiden selvittäminen ja tekniset käyttöyhteydet viranomaisten rekistereihin*

Ehdoton enemmistö haastatelluista ilmoitti, että oikeusaputoimisto edellyttää kaikilta sinne suoraan tulleilta niin sanotuilta omilta asiakkailtaan, että nämä tuovat mukanaan vastaanotolle tulojen ja omaisuuden selvittämiseksi tarpeellisen kirjallisen aineiston. Näin siitä huolimatta, että oikeusapulaki ei pääsääntöisesti tämän aineiston esittämistä ehdottomasti edellytä.

Oikeusapulain mukaan hakijan on hakemuksessa esitettävä selvitys taloudellisista olosuhteistaan. Oikeusaputoimisto tarkistaa tulotiedot oikeusavusta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan ensisijaisesti viimeksi vahvistetusta verotuksesta. Oikeusaputoimisto voi saada veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta näiden rekistereissä olevia salassa pidettäviä tietoja hakijan taloudellisesta asemasta<sup>171</sup> hakijan teknisen käyttöyhteyden avulla antamien tietojen tarkistamiseksi. Tällaisia teknisiä yhteyksiä ei kuitenkaan ole olemassa, vaan tiedot pyydetään kirjallisesti, puhelimitse tai sähköpostitse. Käyttöyhteyden puuttuminen hidastaa tietojen saantia ja aiheuttaa epävarmuutta tietojen oikeellisuudesta, vaikka yhteistyö tietojen saamiseksi sinänsä toimii hyvin. Haastatellut pitivät yhteyksien saamista tärkeänä.

Oikeusministeriön edustajien haastatteluissa kävi ilmi, että tekniset käyttöyhteydet verottajan ja Kansaneläkelaitoksen rekistereihin ovat olleet esillä ja asiaa on alustavasti näiden kanssa selvitetty. Erityisesti yleisen edunvalvonnan tarpeet Kansaneläkelaitoksen tietoihin ovat olleet syynä asian aktualisoitumiseen. Asiassa on kuitenkin jatkoselvittelyn tarvetta muun muassa sen suhteen, mihin tehtäviin ja millä tavalla käytettyinä oikeusaputoimistot tarvitsisivat näitä yhteyksiä. Varsinkaan edunvalvonnessa ei pelkkä tietojen hakeminen ja tarkistaminen Kansaneläkelaitoksen rekistereistä ole riittävää. Edunvalvojien tulisi päästä tekemään hakemuksia edunvalvottavien asioissa ja lähettämään ne sähköisesti, jotta yhteys palvelisi käyttökelpoisella tavalla. Lisäksi edunvalvojan kirjautuminen järjestelmään tulisi saada rakennetuksi siten, että yhteyttä ei tarvitsisi muodostaa erikseen jokaisen edunvalvottavan osalta, vaan kirjautumisen ja tunnistautumisen tulisi tapahtua yleisesti säilyttäen muiden kuin omien edunvalvottavien tietojen suoja. Tämän ohella on pohdittu sitä, tarvitaanko vielä säädöstarkennuksia erityisesti Kansaneläkelaitoksen kohdalla. Asiaan palataan ministeriön mukaan vuonna 2014. Sitä ennen edunvalvonnan sähköisten yhteyksien luominen maistraattien tietorekistereihin vie aikaa

---

<sup>171</sup> *Oikeusapulaki 10 § ja valtioneuvoton asetus oikeusavusta (388/2002) 8 §.*

toteutuakseen asianmukaisesti. Asiasta on keskusteltu myös Oikeusrekisterikeskuksen kanssa, jonka vuoden 2013 kehittämistehtäviin oli kirjattu suunnittelun käynnistäminen liittymien aikaan saamiseksi yleisen edunvalvonnan Edvard-asianhallintajärjestelmän ja Kansaneläkelaitoksen, verottajan ja maistraattien järjestelmien välillä. Aikataulu, lainsäädäntö ja konkreettinen tarve ja käyttö ovat siis verottajan ja Kansaneläkelaitoksen kanssa vielä selvitettäviä ja sovittavia asioita. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kummallakin on valmiudet yhteyksien järjestämiseen.

### *Lupalakimiesjärjestelmän tiedot oikeusavun sähköiseen järjestelmään*

Oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana yleisissä tuomioistuimissa on 1.1.2013 lukien voinut toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.<sup>172</sup> Oikeudenkäyntiavustajalautakunta myöntää luvan oikeudenkäyntiavustajalle. Oikeusministeriön edustajien haastattelujen aikaan ei ollut selvyttä siitä, miten lupalakimiesjärjestelmä otetaan huomioon julkisen oikeusavun sähköisessä asiointissa. Sellaista päätöstä, että lupalakimiesjärjestelmän tiedot siirtyisivät suoraan Romeoon, ei ollut tehty. Sen sijaan mahdollisuutta ajaa ristiin lupalakimiesrekisterin ja avustajarekisterin tiedot oli pohdittu.<sup>173</sup>

Haastatelussa pidettiin tärkeänä, että oikeusavun sähköisen järjestelmän ja lupalakimiesjärjestelmän välille saataisiin tavalla tai toisella yhteys. Nykyisellään Romeo ei tunnista niitä yksityisiä asiamiehiä, joille syystä tai toisesta ei ole mahdollista antaa avustajan määräystä.

### *Yhteenveto*

Oikeusavun sähköinen asiointi ja asianhallintajärjestelmä Romeo on nyttemmin saatu käyttöön suunnitellussa laajuudessa, tosin useiden viiveiden ja järjestelmässä olleiden puutteiden korjaamisen jälkeen. Tuomioistuimissa se ei tosin ole käytössä sillä tavoin kuin järjestelmää rakennetta-

---

<sup>172</sup> Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011).

<sup>173</sup> Jotta avustaja tai julkinen puolustaja voi lähettää asiakkaansa puolesta oikeusapuhakemuksen sähköisesti oikeusaputoimistoon oikeushallinnon asiointipalvelun kautta ja käyttää avustajalle järjestelmässä tarkoitettuja palveluja, on hänen oltava merkittynä oikeusapuasioita hoitavista lakimiehistä pidettävään avustajarekisteriin. Rekisteriin kuulumisen on edellytys sekä toimimiselle avustajana oikeusapuasiassa että pääsille sähköiseen järjestelmään. Järjestelmään rekisteröity avustaja voi kirjautua järjestelmään pankkitunnuksillaan. Järjestelmä mahdollistaa myös yhteisötunnistautumisen, jossa oikeusapuasioita hoitava toimisto tunnustautuu järjestelmään toimistona.

essa ja sitä koskevissa säädöksissä edellytettiin. Järjestelmää kehitetään edelleen sekä käyttäjien palautteen pohjalta että sitä varten perustetussa työryhmässä. Työryhmä seuraa samalla AIPA-hankkeen vaikutusta Romeoon ja huolehtii sen ja AIPA-järjestelmän yhteensovittamisesta.

Sähköinen hakemusmenettely ja Romeo ovat mahdollistaneet tavoitteen mukaisesti oikeusapuhakemusten käsittelyn keskittämisen vähemmän ruuhkaisiin oikeusaputoimistoihin ja siten työmäärän tasaamisen. Mahdollisuuksia työpanoksen suuntaamiselle varsinaisten oikeusaputoimeksiantojen hoitamiseen on ollut ainakin niissä toimistoissa, jotka eivät käsittele oikeusapuhakemuksia. Sähköinen hakemusmenettely ja Romeo ovat sujuvoittaneet ja nopeuttaneet oikeusapuhakemuksen käsittelyä oikeusaputoimistoissa. Missä määrin vapautunut työaika on kohdentunut asiakkaiden toimeksiantojen hoitamiseen, ei ole voitu arvioida.

Sähköinen asiointijärjestelmä ja Romeo ovat helpottaneet osittain oikeusapuasian käsittelyä tuomioistuimissa. Tämän merkitystä pääasian käsittelyyn on asiakkaan kannalta vaikeaa arvioida. Kulujen korvauksen ja palkkioiden maksatus yksityisille asiamiehille on kuitenkin nopeutunut.

Tavoitteet siitä, että sähköinen oikeusapuhakemus ja Romeo olisivat helpottaneet yksittäisten kansalaisten asiointia oikeusaputoimistoissa tai muissa oikeushallinnon viranomaisissa tai että sähköinen järjestelmä olisi helppokäyttöinen ja ymmärrettävä, eivät näytä toteutuneen ennakoidulla tavalla. Julkisen oikeusavun saavutettavuus ei näyttäisi siis tästä näkökulmasta katsottuna parantuneen. Oikeusministeriö korostaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että sähköisen asiointijärjestelmää kehitetään asiakkaiden kannalta nykyistä käyttäjäystävällisemmäksi.

Yksityisten asiamiesten kirjanpito- ja laskutusjärjestelmien ja Romeon yhteen toimivuus on taannut julkisen oikeusavun saatavuutta. Yhteentoimivuus varmistaa julkiseen oikeusapuun oikeutetun asiakkaan valinnan mahdollisuutta saada oikeusapua myös yksityisiltä asiamiehiltä.

Oikeusapulain mahdollistama tekninen käyttöyhteys oikeusaputoimistoista veroviranomaisen ja Kansaneläkelaitoksen henkilörekistereihin hakijan taloudellisesta asemastaan antamien tietojen tarkistamista varten ei ole toistaiseksi toteutunut. Yhteyksien saaminen nopeuttaisi menettelyä ja takaisi nykyistä paremmin tietojen oikeellisuuden. Oikeusministeriössä on aloitettu asian valmistelu. Sen sijaan päätöstä lupalakimiesjärjestelmän tietojen käyttöön saamisesta oikeusapuhakemuksen sähköisessä käsittelyssä ei ole valmisteltu tai tehty oikeusministeriössä.

Ajanjaksona 2008–2012 ovat oikeusaputoimistojen henkilötyövuodet vähentyneet yhteensä 53,2 henkilötyövuodella. Vähennyksestä 35,5 hen-

kilötyövuotta on kohdentunut kansliahenkilökuntaan.<sup>174</sup> Siitä, kuinka suuri osa vähennyksestä on johtunut sähköisen asioinnin ja Romeon käyttöön ottamisesta maaliskuussa vuonna 2010, ei ole selvyyttä, sillä henkilötyövuosien vähentymiseen ovat vaikuttaneet myös muut tekijät. Näitä ovat olleet valtion ensimmäisen tuottavuusohjelman toimeenpano, toiminnan sopeuttaminen käytettävissä oleviin määrärahoihin sekä toimistoverkoston kehittäminen.

Tarkkaa tietoa siitä, miten eri oikeusaputoimistot soveltavat oikeusapulakia oikeusapuhakemuksia käsitellessään ja ratkaistessaan ei ole käytettävissä. Oikeusapuhakemusten keskitetyn käsittelyn seuraamiseksi ja koordinoimiseksi valtakunnan tasolla ei ole luotu järjestelmää tai määritelty vastuutahoa. Ratkaisupyyntöjen määrä tuomioistuimiin ei haastattelu-tietojen perusteella näyttäisi kuitenkaan kasvaneen.

### 3.6 Laadun arviointi

Oikeusministeriö asetti 28.4.2008 julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli määritellä julkisen oikeusavun laatutekijät ja tuoda esiin laadun arvioimiseen soveltuvia menetelmiä. Työryhmän tuli arvioida eri menetelmien vaikuttavuutta, tehokkuutta ja kustannuksia. Sen tuli tehdä myös ehdotus arviointijärjestelmäksi, jolla julkisen oikeusavun laatua voidaan mitata ja seurata sen kehitystä.

Työryhmän asettamispäätöksessä ja taustamuistiossa<sup>175</sup> nostettiin laatu-mittariston ja sen avulla tapahtuvan arvioinnin tärkeimmäksi tehtäväksi tarjota apuväline oikeusaputoimistojen toiminnan jatkuvaan parantamiseen sekä julkisten oikeusavustajien ja yksityisten asiamiesten osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Samalla se tarjoaa mahdollisuuden saada esiin parhaita käytäntöjä. Asettamisasiakirjoissa viitattiin myös tuloksellisuuteen, jonka osatekijöitä ovat laatu ja laadunhallinta, ja vaikuttavuuteen, jolla ymmärretään myös lopputuotteen laatua. Tarkastuskysymysten valossa laadun arviointijärjestelmän voi nähdä olevan myös osa julkiselle oikeusavulle asetettua yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta ja ministeriön toimia tavoitteen saavuttamiseksi. Laadun arviointijärjestelmällä pyritään tämän mukaisesti turvaamaan asiantuntevien

---

<sup>174</sup> Edellä luku 3.3.

<sup>175</sup> *Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän asettaminen. Asettamispäätös 28.4.2008. OM 3/33/2008. OM018:00/2008. Oikeusministeriö. Oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Muistio 18.4.2008. OM 3/33/2008. Oikeusministeriö.*

julkisten oikeusapupalvelujen saatavuutta sekä silloin, kun sitä antavat oikeusaputoimistot, että silloin, kun sitä antavat yksityiset asiamiehet.

Työryhmä määritteli mietinnössään<sup>176</sup> viisi oikeusavun osa-alueita, joilla laatu arvioidaan. Sen jälkeen kultakin arviointialueelta valittiin arvioinnissa käytettävät laatukriteerit, joita on yhteensä 38. Eri arviointialueilla on 4–14 laatukriteeriä. Lopuksi laatukriteereitä täsmennettiin esimerkeillä niiden ominaisuuksista. Järjestelmään kuuluvat lisäksi arviointipisteytyksen määrittäminen ja arviointimenetelmien valinta. Työryhmä ehdotti, että julkisen oikeusavun laatu arvioitaisiin neljällä menetelmällä: avustajan itsearviointi, asiakaskysely, kysely tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle sekä vertaisarviointi. Laatukriteerit arvioitaisiin seitsenkohtaisen pisteytyksen avulla. Arviointijärjestelmän mallina oli Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten lainkäytön laatuhanke, ja laatukriteerien pohjana käytettiin Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajotapaa koskevia ohjeita. Kokonaiskuvan saamiseksi julkisen oikeusavun laadusta myös asianajajat ja muut lakimiehet tuli saada laadun arvioinnin piiriin.

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointiryhmän tehtävänä oli pilotoida kehittämistyöryhmän laatima arviointijärjestelmä, harkita esiin tulleita järjestelmän muutos- ja parannustarpeita sekä tehdä ehdotuksia järjestelmän jatkokehittämiseksi. Laadun arviointijärjestelmä pilotoitiin kaksi kertaa työryhmän toimikauden aikana. Loppuraportissaan työryhmä<sup>177</sup> ehdotti, että julkisen oikeusavun laatu arvioitaisiin kolmella menetelmällä: avustajan itsearvioinnilla, asiakaskyselyllä ja kyselyllä tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle. Työryhmä esitti näkemyksensä, että laadun arviointi tulisi toteuttaa vuosittain kahden oikeusapupiirin alueella kerrallaan siten, että arviointiin osallistuisivat kaikki piirin oikeusaputoimistot sekä julkista oikeusapua antavat asianajo- ja lakiasiaintoimistot. Työryhmä ehdotti lisäksi, että laatu-työtä koordinoimaan perustettaisiin julkisen oikeusavun laatu-työryhmä.

Pilotointityöryhmän loppuraporttia koskevissa lausunnoissa suhtauduttiin pääosin myönteisesti laadun arviointiin esitetyllä tavalla, ja laadun arviointia pidettiin yleisesti tarpeellisena ja kannatettavana. Muutamassa

---

<sup>176</sup> *Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Työryhmämietintö 2009:14. Oikeusministeriö.*

<sup>177</sup> *Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi. Loppuraportti. Selvityksiä ja ohjeita 60/2012. 8.10.2012. Oikeusministeriö.*

lausunnossa asetettiin kyseenalaiseksi se, vastaako arvioinnista saatava hyöty arvioinnista aiheutuvaa työtä.<sup>178</sup>

Oikeusministeriö on sopinut oikeusaputoimistojen kanssa siitä, että laadun arviointia jatketaan pilotointityöryhmän esitysten mukaisesti. Näin arvioidaan vuosittain kahden oikeusapupiirin oikeusaputoimistot, jolloin yhden oikeusavustajan työ tulee arvioitavaksi kolmen vuoden välein. Ministeriö on ilmoittanut, että se aikoo perustaa pysyvän julkisen oikeusavun laatutyöryhmän. Sen roolina olisi olla laadun arviointiprosessin ylläpitäjä ja kehittäjä. Varsinaista oikeusministeriön päätöstä laadun arvioinnin jatkamisesta ei ole kuitenkaan tehty.

Sen sijaan oikeusministeriössä on tehty päätös, jonka mukaan ainoastaan piirikohtaiset keskiarvotiedot ovat julkisia. Yksityiskohtaiset tiedot laadun arvioinnin tuloksista ovat päätöksen mukaan ei-julkisia. Laatuarvioiden tuloksia ei siten kerrota toimistoittain tai edes toimiston tai piirin johtajalle. Tämä on oikeusministeriön mukaan helpottanut julkisten oikeusavustajien osallistumista arviointiin. Pilotointien aikana järjestetyissä tilaisuuksissa oli tullut vahvasti esille se, että oikeusavustajat eivät olleet halukkaita osallistumaan arviointiin omalla nimellään. Myös laadun arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmä<sup>179</sup> esitti mietinnössään, että saadut tulokset raportoidaan valtakunnan tasolla. Laadun kuvaamiseen tämä taso oli sen mielestä riittävä. Kehittämisenäkökulmasta se ei kuitenkaan ollut riittävä, minkä vuoksi tuloksista oli kehittämistyöryhmän mukaan mahdollista raportoida myös käräjäoikeuspiiritasolla. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että kysymystä siitä, otetaanko nyt pois jätetty vertaisarviointi mukaan järjestelmään, pohditaan tulevaisuudessa uudelleen. Sen sijaan kysymystä tulosten avustaja- ja toimistokohtaisesta raportoinnista ja julkaisemisesta ei oteta uudelleen arvioitavaksi.

Oikeusapupiireissä ja -toimistoissa tehdyissä haastatteluissa niiden johtajat katsoivat pääsääntöisesti, että vaikka tieto arvioinnin tuloksista oli ennen muuta tärkeä väline oikeusavustajalle itselleen ammattitaidon kehittämiseksi, olisivat tiedot tarpeellisia myös päällikölle. Tätä perusteltiin sillä, että laadun arvioinnissa oli kyse samoista seikoista, joita käsitellään päälliköiden ja alaisten välisissä kehityskeskusteluissa. Päällikön tehtäviin kuului arvioida, miten avustaja selviytyy työstään ja etsiä yhdessä hänen kanssaan keinoja, joilla selviytymistä voitaisiin helpottaa ja ammattitaitoa

---

<sup>178</sup> *Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi. Lausunnotiivistelmä. 23.3.2013. Mietintöjä ja lausuntoja. 19/2013. Oikeusministeriö.*

<sup>179</sup> *Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Työryhmämietintö 2009:14. Oikeusministeriö. s. 14.*

kehittää. Tässä keskustelussa ja arvioinnissa tiedot olisivat hyödyllisiä. Eräissä haastatteluläsnunnoissa esitettiin toisaalta, että arviointi johtaa rehellisempään ja todenmukaisempaan tulokseen, jos arvioinnin tiedot eivät mene esimiehelle.

Oikeusministeriössä ei vielä ole tehty ratkaisuja siitä, millä tavoin laadun arvioinnissa saatavaa tietoa käytetään hyväksi. Laadun arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmä esitti, että laadun tason seuraamisen ja raportoinnin ohella arviointi olisi apuväline ylläpitää ja kehittää oikeusavustajien ja yksityisten avustajien osaamista ja ammattitaitoa. Näitä ajatuksia tuotiin esille myös tarkastuksen haastatteluissa. Niissä katsottiin myös, että laatuarvioinnin tiedot olisivat hyödyllistä taustamateriaalia suunniteltaessa oikeusavustajien ja toimiston muun henkilöstön koulutusta. Aineistoa olisi eräiden haastateltujen mukaan mahdollista käyttää toimistojen sisäisessä mentoroinnissa tai vertaisarvioinnissa sekä parhaiden käytänteiden esiin saamisessa. Oikeusministeriössä todettiin, että seuraavaksi nimettävän oikeusapua koskevan työryhmän tehtäväksi tulee aikanaan pohtia, miten laatutietoa käytetään hyväksi. Oikeusministeriön mukaan on ollut tärkeää ensin luoda järjestelmä ja sitten selvittää, toimiiko se ja ovatko kysymykset, kriteerit ja tiedon hankintatapa käyttökelpoiset. Vasta tämän jälkeen voidaan ministeriön mukaan tehdä päätöksiä siitä, miten tietoa käytännössä hyödynnetään.

Laadun arvioinnin tuottamat tiedot eivät vielä ole olleet oikeusministeriön mukaan siten käyttökelpoisia, että niitä olisi voitu käyttää tulosohjauksessa ja tulosneuvotteluissa, tai muussakaan toiminnan ohjauksessa. Oikeusministeriön tavoitteena on kuitenkin tulevaisuudessa saada laadun arviointijärjestelmän avulla kehitetyksi vaikuttavuutta kuvaavia mittaristoja. Ministeriössä aloitetaan myös pohdinta siitä, onko laadun arvioinnista löydettävissä elementtejä, joita voitaisiin käyttää tulosohjauksessa. Oikeusministeriössä arvioidaan, että tulevaisuudessa laadunarviointijärjestelmä tulee tärkeäksi osaksi tulosohjausta.

Jatkotyössä ratkaistavaksi on oikeusministeriön mukaan jäänyt myös kysymys siitä, millä tavalla yksityiset asiamiehet voidaan velvoittaa osallistumaan laadun arviointiin. Oikeusministeriössä todettiin, että laadun arviointijärjestelmä oli ollut tarpeen saada valmiiksi, minkä jälkeen vasta voitiin muodostaa kanta sen pakollisuuteen. Yksityisten asiamiesten osallistuminen pilottihankkeisiin ei ollut ollut kehittämisen- ja pilotointityöryhmien mukaan kovin laajaa, vaikka Suomen Asianajajaliitto olikin ollut vahvasti mukana työryhmissä luomassa järjestelmää. Tätä saattoi selittää arviointiin osallistumisen vaatima työmäärä ja -aika, mikä ei kasvata toimiston tulosta. Toisaalta esitettiin, että yksityisten asiamiesten on vaikea ymmärtää, miten julkisen oikeusavun laadun arviointi voisi koskettaa heidän työtään, vaikka he näitä toimeksiantoja hoitivatkin.

Laadun arviointiin osallistumisvelvollisuuden kirjaaminen oikeusapulaikiin tai yksittäisiin oikeusapupäätöksiin esitettiin keinoksi saattaa yksityiset asiamiehet laadun arvioinnin piiriin. Tällöin muiden yksityisten asiamiesten kuin asianajajien velvollisuudesta osallistua laadun arviointiin olisi esitettyjen käsitysten mukaan mahdollista säätää luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa.

Oikeusministeriö toteaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että se on asettanut oikeushallinto-osaston vuoden 2014 tavoitteeksi selvittää, miten laadun arviointi ulotetaan kattamaan myös yksityisten avustajien tarjoamat oikeusapupalvelut. Asiasta valmistellaan tarvittaessa ehdotus säädösmuutokseksi.

Suomen Asianajajaliitto on tarkastuksessa tehdyssä haastattelussa kiinnittänyt huomiota kysymykseen lupalakimiesjärjestelmään kuuluvien avustajien velvoittamisesta osallistumaan laadun arviointiin. Kaikkien julkista oikeusapua antavien asiamiesten osallistuminen on järjestelmän toimivuuden ja tarkoituksen kannalta olennaista. Asianajajien kohdalla asia olisi helposti hoidettavissa siten, että oikeusministeriön kanssa sovittaisiin Asianajajaliiton sääntöjen muuttamisesta siten, että julkisen oikeusavun tehtävien vastaanottaminen velvoittaa samalla osallistumaan laadun arviointiin.

Eräät haastateltavat viittasivat asianajosalaisuuteen ja siihen, että laadun arviointiin tarvittiin aina päämiehen suostumus. Nämä seikat tuli tavalla tai toisella ottaa huomioon, kun säännöksiä asiamiesten velvollisuudesta osallistua laadun arviointiin suunniteltiin. Myös sellaisia arvioita esitettiin, että laatuarvioinnin pakollisuus saattaisi vähentää sellaisten yksityisten toimistojen määrää, jotka ottavat vastaan oikeusapuasioita. Suurissa asutuskeskuksissa oli jo nyt sellaisia, usein tietylle alalle vahvasti erikoistuneita toimistoja, jotka eivät lainkaan ottaneet oikeusapujuttuja vastaan.

Oikeusministeriö on ilmoituksensa mukaan eri tavoin huolehtinut laadun arviointijärjestelmään ja sen käyttöön ottamiseen liittyvästä tiedottamisesta siihen osallisille. Pilotointivaiheessa oli tiedon välittämisessä ollut haastattelujen perusteella kuitenkin katveita. Haastatteluissa korostettiin julkisten oikeusavustajien ja muiden tahojen motivoinnin tärkeyttä laadun arviointiin osallistumiseksi.

Haastatellut olivat pääosin yksimielisiä siitä, että laadun arviointi on tarpeellista, koska oikeusavun asiakkailta on oikeus ja intressi saada laadukkaita oikeusapupalveluja ja yhteiskunnalla oikeutettu tarve saada tietää, miten sen varoin ylläpidettävää toimintaa hoidetaan. Oikeusaputoimistoissa olivat eräiden lausumien mukaan avustajakunnan mielipiteet jakautuneet sen suhteen, onko laadun arviointi tarpeellista vai ei. Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että laadun arvioinnin tuli koskea sekä oikeusavustajien että yksityisten asiamiesten antamaa julkista oikeusapua. Arvi-



oointijärjestelmää arvioitiin kuitenkin raskaaksi ja esitettiin epäilyjä sen suhteen, voidaanko arvioinnilla tuottaa oikeaa tietoa oikeusavun laadusta. Ollakseen tehokas ja asiantunteva arviointi edellyttää riittävät määrärahat. Haastatteluissa esitettiin huoli julkiseen oikeusapuun ja avustajien palkkioihin käytettävissä olevia määrärahojen vähenemisestä tämän vuoksi. Esille nostettiin myös Skotlannin julkisen oikeusavun järjestelmän erilaisuus verrattuna Suomeen. Skotlantilaisen laadun arviointijärjestelmän vaikutteet Suomessa käyttöön otettuun tapaan arvioida oikeusavun laatua olivat kuitenkin vahvat. Kaikkien arviointitahojen näkemystä pidettiin haastatteluissa tärkeänä, mutta kärjätuomarien ja vastapuolen asiamiehen arviointien asiantuntevuutta korostettiin. Tarkastuksessa ilmeni myös, että osa kärjätuomareista oli haluton olemaan mukana arvioimassa oikeusavun laatua, ja osa katsoi, ettei se soveltunut tuomarin riippumattomaan asemaan. Julkisen ja yksityisen avustajan itsearviointien luotettavuudesta esitettiin epäilyjä. Järjestelmän tuottaman tiedon luotettavuuden kannalta pidettiin haastatteluissa tärkeänä, että kaikille vastaajatahoille annetaan yhtenevät ja selkeät vastaamisohjeet.

### *Yhteenveto*

Laadun arviointijärjestelmä on merkittävä panostus oikeusapulain yleisten tavoitteiden ja oikeusministeriön julkiselle oikeusavulle asettamien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumiseksi. Se on vaatinut paljon työtä järjestelmän laatimiseen ja kokeilemiseen osallistuneilta. Julkisen oikeusavun asiakkaan kannalta laadun arviointi tukee laadukkaiden ja asiantuntevien oikeusapupalvelujen saatavuutta oikeusaputoimistoista ja yksityisiltä asiamiehiltä.

Oikeusministeriö on tällä hetkellä sopinut oikeusaputoimistojen kanssa, että julkisen oikeusavun laadun arviointia jatketaan pilotoidun arviointijärjestelmän mukaan. Varsinaisia päätöksiä asiassa ei ole kuitenkaan tehty. Myöskään ratkaisuja siitä, millä tavalla arvioinnin tuloksia käytetään hyväksi käytännössä tai millä tavalla varmistetaan, että myös kaikki yksityiset julkista oikeusapua valtion varoin antavat asiamiehet saadaan laadun arvioinnin piiriin, ei ole tehty. Oikeusministeriön mukaan näitä päätöksiä ei ole voitu tehdä ennen laadun arviointijärjestelmän valmistumista ja testaamista. Ratkaisut tehdään ministeriön mukaan tulevaisuudessa asettettavan työryhmän työn pohjalta. Lausunnossaan kertomusluonnoksesta oikeusministeriö kertoo asettaneensa tavoitteeksi vuodelle 2014 selvittää, miten laadun arviointi ulotetaan kattamaan myös yksityisten avustajien tarjoamat oikeusapupalvelut. Koska edellä mainitut päätökset puuttuvat, on vaikeaa arvioida, millainen merkitys julkisen oikeusavun laadun arvi-

oinnilla on julkisen oikeusavun asiakkaan ja julkisen oikeusavun saatavuuden kannalta.

Oikeusministeriössä on päätetty, että laadun arvioinnin tuloksista julkaistaan ainoastaan keskiarvotiedot oikeusapupiirikohtaisesti. Toimisto-kohtaisia tietoja ei julkaista. Oikeusapupiirin tai oikeusaputoimiston johtajat eivät saa yksittäisten oikeusavustajien hoitamien juttujen laadun arviointitietoja. Lausunnossaan oikeusministeriö korostaa, että arviointijärjestelmää ei ole laadittu oikeusavustajien valvontajärjestelmäksi tai sanktio-mekanisminä.

Tiedottamisen ja motivoinnin merkitys on suuri, jotta julkisen oikeusavun laadunarviointijärjestelmään osallistuvat tahot saadaan aktiivisesti ja oma-aloitteisesti mukaan arviointiin. Tiedottaminen ja motivointi ovat yhtä tärkeitä, olivatpa osallistujat sitten arvioitavia tai arvioitsijoita.

### 3.7 Etäpalvelu ja videoyhteydet

Oikeusministeriö on pyrkinyt parantamaan ja turvaamaan oikeusapupalvelun saatavuutta kokeilemalla videoneuvotteluyhteyksien ja etäpalvelujen käyttöä. Tämä on tapahtunut osallistumalla valtionvarainministeriön SA-De-hankkeeseen<sup>180</sup> liittyvään etäpalvelukokeiluun.

Valtiovarainministeriön pilottihankkeessa olivat mukana Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan maakunnat. Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan<sup>181</sup> oikeusaputoimistot osallistuivat etäpalvelukokeiluun. Oikeusministeriön tarkoituksena on etäpalvelusta saatujen kokemusten perusteella laajentaa sen käyttöä muun muassa yhteispalvelupisteissä.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> *Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäisesti asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. Hankkeen toimikausi oli 14.4.2009–28.2.2014.*

<sup>181</sup> *Ennen ko. alueilla tapahtuneita toimistojen yhdistymisiä Jyväskylän ja Seinäjoen oikeusaputoimistot.*

<sup>182</sup> *Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015, 2013–2016 ja 2014–2017.*

Tarkastuksessa tutustuttiin Keski-Suomen oikeusaputoimistossa käynnissä olleeseen videoneuvottelu- ja etäpalvelukokeiluun. Siinä asiakas voi videokuvayhteyden kautta neuvotella viranomaisen kanssa sähköisesti, ja videoyhteydellä voidaan näin korvata osa asiakaskäynneistä.<sup>183</sup> SADE-hankkeeseen liittyvät etäpalvelupiste ja videoneuvotteluyhteydet saatiin käyttöön Keski-Suomen oikeusaputoimistossa lokakuussa 2012. Pilotoinnissa kokeiltiin etäyhteyksiä kunnan etäpalvelupisteeseen ja etätulkkausten järjestämistä. Huhtikuuhun 2013 mennessä etäyhteyksiä oli käytetty yhteensä 68 kertaa. Näistä kolme oli ollut asiakastapaamisia kunnan etäpalvelupisteestä oikeusaputoimistoon ja 65 etätulkkaustilanteita. Etätulkkaustilanteissa asiakas sekä oikeusapusihteeri ja oikeusavustaja ovat paikalla oikeusaputoimistossa, ja videoyhteys on muodostettu tulkkauspalveluja tuottavan tahon tiloihin, joissa tulkki on läsnä. Videoneuvottelulaitteiden ohella käytettävissä ovat olleet asiakirjojen skannaukseen ja lähettämiseen tarpeelliset välineet ja dokumenttikamerat.

Vaikka asiakkaan ja oikeusavustajan videotapaamisten järjestäminen kunnassa olevasta etäpalvelupisteestä oikeusaputoimistoon oli rajoittunut vain kolmeen tapaukseen, olivat ne oikeusavustajien mukaan olleet onnistuneita. Etäyhteys ei ollut hankaloittanut neuvottelua eikä asian selvittämistä. Kyseisissä tapauksissa olivat asiakkaat olleet myös hyvin tilanteeseen valmistautuneita.

Videoneuvottelulaitteiden ja etäyhteyksien käyttäminen oli tulkkaustilanteissa ollut erityisen onnistunutta ja tehokasta. Oikeusavustajien kokemusten mukaan videotse tapahtuneet tulkkaukset olivat olleet jopa keskityneempiä ja pysyneet paremmin varsinaisessa asiassa kuin oikeusaputoimistossa järjestetyt tulkkaukset. Tulkin oli ollut helpompi säilyttää etäisyys asiaan ja asianosaisiin, eikä asiakas ollut voinut nojautua tulkkiin, kun hänen omaa käsitystään asiassa kysyttiin. Näin saattoi helposti haastattelujen mukaan käydä, kun asiakas ja tulkki olivat läsnä samassa tilassa. Tulkkaukseen oli kulunut vähemmän aikaa, ja ajankäyttö oli tehostunut. Järjestelmä oli lisäksi helppokäyttöinen. Asiakkaan ja tulkin kannalta tilanne oli ollut toimiva, sikäli kuin oikeusavustajan oli ollut mahdollista sitä arvioida. Oikeusavustajat olivat tämän kokemuksen perusteella halukkaita jatkamaan kokeilussa omaksuttua käytäntöä vanhan järjestelyn sijaan. Oikeusministeriön olisikin haastattelujen mukaan tärkeää huolehtia

---

<sup>183</sup> <http://oikeus.fi/arkeajaajatuksia/fi/index/kehittaminen/jyvaskylanoikeusaputoimistoaloittaetapalvelunoikeusavustajankanssavoinuovottelavideoyhteydella.html>

siitä, että valittavalla palveluntuottajalla on tekniset valmiudet hoitaa tulkkausta myös videoitse etäpalveluna, kun tulkkauspalvelujen tuottajia jatkossa kilpailutettiin. Tarkastuksessa ei voitu saada ensi käden tietoa asiakkaiden kokemuksista etäyhteyksien ja videoneuvottelulaitteiden käytöstä.

Ennen etäneuvottelua etäpalvelupisteessä oikeusapusihteerit olivat puhelimitse tai sähköisesti huolehtineet esteellisyyskysymysten ja asiakkaan tulojen selvittämisestä sekä oikeusapuhakemuksen täyttamisestä. Tämän jälkeen asiakkaalle oli annettu ohjaus mennä etäpalvelupisteeseen. Etätulkkaustilanteissa nämä vaiheet tapahtuivat videoneuvottelutilanteessa, koska asiakas tarvitsi tulkin apua myös niissä. Oikeusavustaja oli tullut paikalle hakemuksen laatimisvaiheessa.

Keski-Suomen oikeusaputoimiston ja kokeiluun osallistuneiden kuntien välillä oli solmittu yhteispalvelusopimukset ennen toiminnan aloittamista, ja yhteistyö oli sujunut hyvin. Oikeusaputoimisto oli antanut etäpalvelupisteen henkilökunnalle tarvittavaa koulutusta ja ohjausta. Tässä oli korostettu myös turvallisuusnäkökohtien huomioon ottamista mahdollisesti aggressiivisten asiakkaiden varalta. Ennen toiminnan aloittamista etäpisteessä olivat oikeusaputoimiston edustajat käyneet paikan päällä tarkastamassa, että tilat olivat asianmukaiset ja asianajosalaisuus voi säilyä.

Pilotointivaihe SADe-hankkeessa päättyi elokuussa 2013, mutta jo haastatteluajankohtana oli tehty päätös, että etäpalvelu ja videoyhteyksien käyttö jatkuvat käyttöönottokokeiluna Keski-Suomen oikeusaputoimistossa. Tämä oli osaksi mahdollista siksi, että oikeusministeriö oli hankkinut videoneuvottelulaitteet ja -yhteydet oikeusaputoimistolle. Videoneuvottelun käyttökelpoisuus myös oikeusaputoimiston omassa toiminnassa oli tullut hankkeen aikana hyvin esiin, ja sitä olisikin haastattelussa esitetyn käsityksen mukaan syytä aktiivisesti lisätä. Mitä suuremmiksi hallinnollisiksi yksiköiksi oikeusaputoimistot muodostuivat, sitä tärkeämmäksi videoneuvottelulaitteiden käyttömahdollisuus tuli.

Keski-Suomen oikeusaputoimiston kokemusten mukaan kokeilu ei ollut oikeusavustajakunnassa herättänyt kiinnostusta lukuun ottamatta oikeusapupiirien ja ehkä oikeusaputoimistojen johtajia. Jonkin verran sellaista epäluuloa hanketta kohtaan oli esiintynyt, että etäyhteyksien ja videoneuvottelun nähtiin tarjoavan välineen julkisten oikeusaputoimistojen mahdolliseen alasajoon. Muualla tehdyissä haastatteluissa suhtauduttiin kuitenkin sangen myönteisesti etä- ja videoyhteyksien käyttöön.

### *Oikeusministeriön näkemykset*

Oikeusministeriön edustajien mukaan on päätetty, että kokeilutoimistoissa jatketaan etäpalvelua SADe-hankkeeseen päätyttyäkin. Myös eräisiin mui-

hin toimistoihin on hankittu etäpalvelun mahdollistavat laitteet. Kunnat ovat olleet aktiivisia etäpalvelupisteiden perustamisessa ja tarjonneet omia laitteitaan oikeusaputoimistojen käytettäväksi maksutta. Tätä yhteistyötä pyritään oikeusministeriössä lisäämään ja oikeusaputoimistoja kannustetaan osallistumaan kuntien hankkeisiin. Oikeusministeriössä nähdään etäpalvelulla ja videoyhteyksillä olevan hyvät käyttömahdollisuudet oikeusapupalvelujen antamisessa ja etenkin etätulkkauksessa. Etäyhteyksistä on ministeriön käsityksen mukaan hyötyä, ja ne ovat käyttökelpoisia myös hallinnonalan sisäisessä asioiden hoitamisessa ja yhteydenpidossa. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 kiinnitetään huomiota etäpalvelun mahdollisuuksiin esteellisyytilanteiden ratkaisemisessa<sup>184</sup>.

Ministeriö ei ole toistaiseksi neuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa onnistunut saamaan lisämäärärahoja laitteiden hankkimista varten oikeusaputoimistoihin. Tässä yhteydessä ministeriön edustajat viittasivat valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu 2014 -hankkeeseen<sup>185</sup>. Asiakaspalveluhankkeessa on valtiovarainministeriön tavoitteena keskittää julkisen hallinnon asiakaspalvelua kuntien perustamiin ja ylläpitämiin asiakaspalvelupisteisiin. Hankkeessa on sittemmin tehty päätös, että yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvat lakisääteisesti valtion viranomaisista poliisilaitokset, Verohallinto, maistraatit, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.<sup>186</sup>

### *Yhteenveto*

SADe-hankkeessa saadut oikeusaputoimiston kokemukset videoneuvotteluyhteyksien ja etäpalvelujen käytöstä oikeusapupalvelujen antamisessa ovat olleet hyviä. Niitä tapauksia, joissa oikeusapuasiaa on hoidettu oikeusaputoimistossa olevan oikeusavustajan ja etäpalvelupisteessä olevan asiakkaan välillä, on ollut hyvin vähän. Etä- ja videoyhteys ovat näissä harvoissa tapauksissa kuitenkin osoittautuneet toimiviksi välineiksi oikeusapuasian hoitamisessa. Etä- ja videoyhteyksiä on käytetty runsaasti tulkkauksen järjestämisessä. Siinä yhteydet ovat osoittautuneet hyvin toimiviksi jopa tavoilla, joita ennalta ei ole osattu arvioida. Ajankäytön te-

---

<sup>184</sup> Edellä luku 3.1.

<sup>185</sup> [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0111\\_julkisen\\_hallinnon\\_asiakaspalvelu/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0111_julkisen_hallinnon_asiakaspalvelu/index.jsp).

<sup>186</sup> Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeusministeriö toteaa, että laitehankintoja on tehty vähäisessä määrin toimintamenoihin varatulla määrärahalla. Asiakaspalvelu 2014 -hankkeeseen osallistumiseen vaikuttaa erityisesti se, millaisia kustannuksia kuntien kanssa tehtävistä etäpalvelusopimuksista aiheutuu.

hokkuus ja tulkkaustilanteiden tiiviys ja keskittyneisyys olivat olleet myönteisiä tuloksia.

Asiakkaiden kokemuksia etäpalvelujen käytössä ei ole tarkastuksessa voitu saada. Kokeiluvaiheessa saatujen oikeusaputoimistojen kokemusten perusteella ne näyttäisivät tarjoavan käyttökelpoisen välineen antaa oikeusapupalveluja siten, että oikeusavun tasapuolista saatavuutta voidaan turvata riippumatta siitä, missä oikeusaputoimistojen toimipaikat sijaitsevat, ja vähentää haittoja, joita välimatkojen piteneminen aiheuttaa. Jotta etäyhteyksien käyttömahdollisuus tulisi myös asiakkaille nykyistä tunnetummaksi ja muodostaisi todellisen vaihtoehdon henkilökohtaiselle käynnille oikeusaputoimistoissa, ovat niin lisäkokemukset etäyhteyksien käytöstä kuin etäpalvelun jatkokehittäminenkin tarpeellisia. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että SADe-hankkeen päättymisen jälkeenkin asianomaisissa toimistoissa jatketaan etä- ja videoyhteyksien käyttöä ja että ministeriö kannustaa oikeusaputoimistoja osallistumaan kuntien etäpalveluhankkeisiin. Tarvittavia lisämäärärahoja videoneuvottelulaitteiden ja etäyhteyksien hankkimiseen oikeusaputoimistoihin ei ole toistaiseksi saatu.

Oikeusapupiireissä ja -toimistoissa tehdyissä haastatteluissa suhtauduttiin myönteisesti etä- ja videoneuvotteluyhteyksien mahdollisuuksiin turvata oikeusapupalvelujen saatavuutta, kun toimistoja yhdistetään hallinnollisesti entistä suurempiin alueellisiin yksiköihin ja asiointipisteiden mahdollisesti vähentyessä.

### 3.8 Oikeusavun saatavuus eri väestöryhmissä ja katveet

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos selvitti tutkimuksessaan<sup>187</sup> julkisen oikeusavun kohdentumista siihen oikeutettujen kesken. Tutkimuksen näkökulma ei ollut yhteneväinen tarkastuskysymysten kanssa, mutta sen tulokset antavat viitteitä myös oikeusavun saatavuudesta eri väestöryhmien välillä. Tämän vuoksi tarkastuksessa käydään läpi lyhyesti Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen tuloksia.

---

<sup>187</sup> *Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.*

*Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus julkisen oikeusavun kohdentumisesta*

Vuonna 2012 julkisista oikeusaputoimistoista oikeusapua saaneiden asiakkaiden keski-ikä oli 45 vuotta. Perhesuhteittain tarkasteltuna kolme neljäsosaa oikeusapuhakemuksista tuli yksinasuvilta ja vajaa viidennes avioliitossa olevilta. Kun oikeusavun hakijalta ei kysytä oikeusavun ehtona sukupuolta, koulutusta, ammattia, kansallisuutta tai etnistä taustaa, ei tilastollista tietoa asiakaskunnasta tältä osin ole saatavissa. Ne olisivat antaneet yksityiskohtaisemman kuvan siitä, kenelle oikeusapua pääasiassa myönnetään ja missä asioissa.

Oikeusaputoimiston asiakkaaksi tullaan pääsääntöisesti muiden viranomaisten ohjaamina, tuttujen tai ystävien neuvosta tai Internetistä löydetyn tiedon perusteella. Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrä on tutkimuksen haastattelujen mukaan kasvanut, ja heidän asioidensa käsittely vaatii enemmän aikaa tulkkausten, kieliongelmiä sekä kulttuuritaustaisten erojen vuoksi. Tarkkoja tilastoja asiasta ei ole, mutta haastatellut jokaisessa piirissä kertoivat heidän määränsä kasvaneen.<sup>188</sup> Ulkomaalaistaustaisten oikeusapuasiat erosivat muun asiakaskunnan asioista vain ulkomaalaislain mukaisissa asioissa ja perintöasioiden pienessä osuudessa.<sup>189</sup>

Suurin osa julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaista saa oikeusapua kokonaan korvauksetta. Ilman korvausta oikeusapua saavien osuus on viime vuosina ollut noin kaksi kolmasosaa kaikista asiakkaista. Osakorvauksella (omavastuu vaihtelee 20 ja 75 prosentin välillä) oikeusapua saavien osuus asiakaskunnasta on viime vuosina ollut noin kolmannes, ja täyden korvauksen oikeusaputoimiston palveluista maksaa noin joka kymmenes asiakas.<sup>190</sup>

Tutkimuksen mukaan julkisen oikeusavun asiakasrakenne on korvausosuuksilla tarkasteltuna nyt erilainen kuin 2000-luvun loppupuolella. Täysin korvauksetta oikeusapua saavien osuus on hieman kasvanut samoin

---

<sup>188</sup> Sama, s. 85.

<sup>189</sup> Sama, s. 61.

<sup>190</sup> Sama, s. 44 ja 86. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ei ole ottanut puhelinneuvontaa saaneita oikeusaputoimistojen asiakkaita mukaan, kun se on eritelty asiakasrakennetta korvausosuuksien mukaan. Tämä johtuu sen mukaan siitä, että kun tarkastelussa ovat mukana vain sellaiset asiakkaat, joille on tehty käyttövaralaskelma, pystytään oikeusavun asiakasrakennetta tarkastelemaan tasavertaisemmin, kuin jos myös puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat olisivat mukana. He ovat saaneet oikeudellista neuvontaa ilmaiseksi ja ilman, että heille olisi tehty käyttövaralaskelma.

kuin täyden korvauksen palvelusta maksavien osuus. Vuonna 2012 korvauksetta apua saavien osuus on noussut 2000-luvun puolivälin lukemista, mutta laskenut hieman edellisten vuosien luvuista. Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen asiakkaista 62 prosenttia on saanut apua korvauksetta, kun vuonna 2008 vastaava luku oli 56 prosenttia. Vuonna 2012 täyden korvauksen oikeusavusta maksavien osuus kaikista asiakkaista oli kymmenen prosenttia, kun se vuonna 2008 oli kahdeksan prosenttia.<sup>191</sup> Täydellä korvauksella apua saavien määrä oli siis vuonna 2012 muutaman prosentin korkeampi kuin edellisinä vuosina.<sup>192</sup>

Kun tutkimuksessa on tarkasteltu korvausosuuksien jakautumista yksityiskohtaisemmin, on huomattu, että noin kolmasosa kaikista osakorvauksen maksavista asiakkaista maksaa avusta 20 prosentin omavastuun. Muiden osakorvausluokkien välillä asiakkaat jakautuvat tasaisemmin.<sup>193</sup>

Vuodesta 2010 eteenpäin osakorvauksella apua saavien suhteellinen osuus ja absoluuttimäärä ovat olleet merkittävästi pienempiä kuin edeltävinä vuosina. Siihen lienee osaltaan vaikuttanut puhelinneuvonnan valtakunnallistaminen loppuvuonna 2009. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen päätelmänä on, että osa asiakkaista, joka ennen maksoi yksinkertaisesta oikeudellisesta avusta, kuten juridisesta neuvosta, saa saman avun nykyisin ilmaiseksi puhelimesta. Kaiken kaikkiaan osakorvausasiakkaiden määrän lasku on kuitenkin ollut niin jyrkkä, että sitä on kokonaisuudessaan vaikea selittää pelkällä puhelinneuvonnalla. Asiakasryhmän osuuden laskussa on tutkimuksen mukaan kyse myös ”aidosta” ilmiöstä, eli siitä että osakorvauksella oikeusapua saavia henkilöitä on entistä vähemmän. He ovat joko etsineet oikeudellisen apunsa muualta tai saattaneet päätyä ratkaisemaan asiansa itse.<sup>194</sup>

Vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksen tavoite oli laajentaa oikeusapuun oikeutettujen määrää. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan osakorvausasiakkaiden osuus on nyt kymmenen vuotta uudistuksen jälkeen noin viisi prosenttia korkeampi kuin ennen uudistusta. Uudistusta seuranneina vuosina osakorvausasiakkaiden osuus kasvoi ja oli aina

---

<sup>191</sup> Sama, s. 42.

<sup>192</sup> Vrt. alaviite 187 sekä taulukko 4. Täyden korvauksen maksavien asiakkaiden osuuden erot vuonna 2008 ja 2012 oikeusministeriön taulukoiden tietojen ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen tietojen välillä johtunevat siitä, että puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät ole mukana Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen luvuissa.

<sup>193</sup> Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013, s. 44.

<sup>194</sup> Sama s. 86–87.



2000-luvun lopulle asti reilu kolmannes kaikista oikeusavun asiakkaista. Vuosina 2008 ja 2009 osakorvausasiakkaiden osuus oli vielä yli 30 prosenttia, mutta vuodesta 2010 alkaen asiakasryhmän osuus on ollut tätä matalampi.<sup>195</sup>

Kun julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrät ovat viime vuoden aikana laskeneet kaikissa oikeusapupiireissä, voidaan suuntaus Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan pitkällä aikavälillä paikallistaa juuri osakorvausasiakkaiden absoluuttimäärän vähenemiseen. Osakorvausasiakkaiden absoluuttimäärät ovat laskeneet vuodesta 2006 alkaen, ja heidän suhteellinen osuutensa oikeusavun asiakkaista on vähentynyt samaan aikaan vajaat kymmenen prosenttia. Sen sijaan vuonna 2012 tapahtunut asiamäärien lasku paikallistuu tutkimuksen mukaan voimakkaammin ilman korvausta oikeusapua saaviin asiakkaisiin. Yleinen asiamäärien lasku ei ole vaikuttanut merkittävästi asiarakenteeseen.<sup>196</sup>

Vuosien 2010–11 ja 2012 välillä tapahtunut yleinen korvausosuusrakenteen muutos ilmenee siten, että ilman korvausta oikeusapua saavien määrä on sekä absoluuttitasolla että suhteelliselta osuudeltaan laskenut. Sen sijaan täyden korvauksen maksavien asiakkaiden määrä on kummallakin tavalla laskettuna noussut huolimatta asiamäärien laskusta. Kehitys johtuu todennäköisesti siitä, että yleinen asiamäärien lasku on ollut jyrkintä Helsingin ja Kouvolan piireissä, joissa kummassakin käsitellään suhteellisesti eniten ilman korvausta oikeusapua saavien asiakkaiden asioita.<sup>197</sup>

Asiakkaiden korvausosuuksien erilainen jakautuminen oikeusapupiirien välillä on selkeä piirre julkisen oikeusavun kohdentumisessa. Vuonna 2012 saatiin oikeusapua korvauksetta yleisimmin Helsingin piirissä, kun taas suhteellisesti eniten täyden korvauksen maksavia asiakkaita oli Itä-Suomen piirissä. Pääkaupunkiseudulla täyden korvauksen asiakkaita ei juuri ollut, kun taas Itä-Suomen ja Rovaniemen piirissä heitä oli lähes joka viidennes asiakas. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan ilman korvausta apua saavilla asiakkailta oli enemmistönä avioliitto- ja perheasioita sekä rikosasioita, kun taas täyden korvauksen asiakkaat olivat yliedustettuina perintöasioissa.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> *Sama*, s. 43.

<sup>196</sup> *Sama*, s. 86–87.

<sup>197</sup> *Sama*, s. 43–44.

<sup>198</sup> *Sama*, s. 88.

## *Tarkastuksen haastattelut*

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa pyrittiin saamaan esille sellaisia väestöryhmiä, joiden mahdollisuus saada julkista oikeusapua olisi rajallinen tai jotka olisivat sen saatavuuden suhteen katveessa. Aiemmin on tässä tarkastuskertomuksessa viitattu niihin vaikeuksiin, joita julkisilla oikeusaputoimistoilla on omin voimin lisätä kansalaisten tietoisuutta oikeusavun olemassaolosta. Tietoisuus julkisten oikeusaputoimistojen palveluista on kuitenkin olennainen perusta kaikissa väestöryhmissä sille, että oikeusapupalveluja osataan hakea. Julkisen oikeusavun sidosryhmien merkityksen todettiin haastatteluissa olevan ensiarvoista asiakkaiden ohjautumisessa oikeusavun piiriin. Toisaalta tuotiin esille myös se, että aina ei sidosryhmillä ollut oikeita ja riittäviä tietoja julkisesta oikeusavusta.

Haastattelut esittivät sängen yksimielisesti, että julkinen oikeusapu on kattavaa. Oikeusapua on mahdollista saada kaikenlaisiin oikeudellisiin ongelmiin, niin tuomioistuinasioihin kuin ulkoprosessuaalisiin asioihin. Oikeusaputoimistoverkoston muutokset eivät ole johtaneet todellisiin ongelmiin oikeusavun saavutettavuudessa, ja julkisen oikeusavun tarvitsijan oli tuomioistuinasioissa mahdollista kääntyä aina myös yksityisen asiamiehen puoleen. Pitkät jonotusajat suurien asutuskeskusten oikeusaputoimistoissa saattoivat aiheuttaa tosiasiallisen esteen oikeusavun saamisessa heti, kun asiakas sitä halusi. Toisaalta määräaikaisten umpeutumisen ja muun syyn takia kiireelliset asiat pyrittiin aina erottelemaan muista ja hoitamaan tavalla tai toisella, muun muassa kiirepäivystyksellä ja puhelinneuvonnalla. Jollei asiaa kyetty hoitamaan, ohjattiin asiakas toiseen niin lähellä kuin mahdollista olevaan oikeusaputoimistoon tai annettiin ohjaus yksityiselle asiamiehelle. Useissa haastatteluissa korostettiin oikeusaputoimistojen toimintatapaa, jolla pyrittiin käytännössä varmistamaan, että asiakas myös silloin, kun oikeusaputoimisto ei voinut asiaa hoitaa, todella pääsi oikeudellisen avun piiriin niin eikä jäänyt tyhjän päälle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon monimutkainen ja vaikeaselkoinen säädös- ja etuusviidakko johtaa usean haastatellun mukaan tilanteisiin, joissa asiakkaat eivät osaa hakea oikeudellista apua. Hallintolainkäyttöasioita hoidettiin oikeusaputoimistoissa edelleenkin hyvin vähän. Eräät haastattelut totesivat toisaalta, että kaiken kaikkiaan monet sosiaalihuollon hallintoasiat olivat vähentyneet oikeusaputoimistossa. Tämän arveltiin johtuvan osaksi siitä, että hallintoviranomaiset perustelevat päätöksiään entistä paremmin, ja osaksi siitä, että monet hoitivat asioitaan itse joko yleisen tiedon tason kasvamisen tai menettelyjen yksinkertaistumisen vuoksi.

Eri syistä yhteiskunnassa syrjäytyneet muodostivat ryhmän, jota on äärimmäisen vaikeaa saada käytettävissä olevilla keinoilla oikeudellisten palvelujen piiriin. Vanhusväestö mainittiin ryhmänä, jonka oikeudellisen

avun tarve ei ehkä tullut riittävällä tavalla katetuksi esimerkiksi vaikeaselkoisen säädösten ja etuuksien kirjon vuoksi. Toisaalta tietoa vanhusten erityisesti tarvitsemista oikeudellisista palveluista ei ollut.

Vaikka kielitaidottomuus sinänsä saattaa johtaa helposti katveeseen, olivat haastatellut yksimielisiä siitä, että maahanmuuttajat ja turvapaikan hakijat muodostavat ryhmän, joka on parhaiten perillä julkisista oikeusaputoimistoista ja niiden kautta saatavissa olevasta oikeudellisesta avusta. Eritoten tässä ryhmässä korostui asiakkaiden omien yhteisöjen merkitys tiedon välittäjänä, kolmannen sektorin ohella. Ulkomaalaisten ja muiden kieleltään tai taustaltaan erikoisryhmien osuuden arvioitiin yleisesti olevan omassa asiakaskunnassa noin 10–20 prosenttia. Suurin määrä näitä asiakkaita oli Helsingin oikeusaputoimistossa, jonka asiakaskunnassa vuonna 2012 oli edustettuna 65 kielellistä vähemmistöä.

Vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksessa keskituloisten ryhmän ulkopuolelle oikeusavun saajina jääneet nostettiin monessa haastattelussa esiin, kun puhuttiin julkisen oikeusavun mahdollisista katvealueista. He eivät riittävien omien varojen puuttuessa ja ilman julkista oikeusapua kalliiden oikeudenkäyntikulujen ja kuluriskin vuoksi voineet saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Samassa yhteydessä eräät mainitsivat myös oikeusturvavakuutusten kiristyneet vakuutusehdot ja korvauskaton sekä oikeudenkäyntiavustajien oikeusapulain mukaan korvattavien palkkioiden jälkeenjääneisyyden.

### *Yhteenveto*

Suurin osa julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaista saa oikeusapua kokonaan korvauksetta. Ilman korvausta oikeusapua saavien osuus on viime vuosina ollut noin kaksi kolmasosaa kaikista asiakkaista. Osakorvauksella oikeusapua saavien osuus asiakaskunnasta on viime vuosina ollut vähän alle kolmannes ja täyden korvauksen oikeusaputoimiston palveluista maksaa noin joka kymmenes asiakas.

Vuonna 2012 on korvausrakenteessa tapahtunut vuosiin 2010–2011 verrattuna muutos, jossa kokonaan korvauksetta oikeusapua saavien määrä on sekä suhteellisesti että absoluuttimääräisesti laskenut, kun taas täyden korvauksen palvelusta maksavien asiakkaiden vastaavat osuudet ovat nousseet asiamäärien laskusta huolimatta. Samaan aikaan myös osakorvausasiakkaiden suhteellinen osuus ja absoluuttimäärä ovat pienentyneet. Osakorvausasiakkaiden määrän kehitystä selittää osaksi puhelinneuvonnan valtakunnallistuminen vuonna 2009, mutta kyse on myös siitä, että osa tästä asiakaskunnasta on hakenut tarvitsemansa oikeudellisen avun muualta kuin oikeusaputoimistoista tai hoitanut asiansa itse.

Asiakkaiden korvausosuudet jakautuvat eri tavoin oikeusapupiirien välillä. Vuonna 2012 oikeusapua saatiin yleisimmin korvauksetta Helsingin piirissä, kun taas suhteellisesti eniten täyden korvauksen asiakkaita oli Itä-Suomen piirissä. Pääkaupunkiseudulla täyden korvauksen asiakkaita ei juuri ollut, kun taas Itä-Suomen ja Rovaniemen piirissä heitä oli lähes joka viidennes asiakas.

Haastatteluissa yleisesti esitetyn käsityksen mukaan julkinen oikeusapu on kattavaa. Oikeusapua on mahdollista saada julkisista oikeusaputoimistoista kaikenlaisiin oikeudellisiin ongelmiin niin tuomioistuinasioihin kuin ulkoprosessuaalisiin asioihin. Oikeusaputoimistoverkoston muutokset eivät ole johtaneet todellisiin ongelmiin oikeusavun saavutettavuudessa, ja julkisen oikeusavun tarvitsijan on tuomioistuinasioissa mahdollista kääntyä aina myös yksityisen asiamiehen puoleen. Pitkät jonotusajat suurissa asutuskeskuksissa saattavat aiheuttaa tosiasiallisen esteen oikeusavun saamisessa oikeusaputoimistosta heti, kun asiakas sitä halusi, mutta kiireelliset asiat pyritään oikeusaputoimistoissa aina erikoisjärjestelyin hoitamaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikeaselkoinen säädös- ja etuusviidakko saattaa aiheuttaa katveja esimerkiksi vanhusväestössä. Hallintolainkäyttöasioita hoidettiin oikeusaputoimistoissa edelleen hyvin vähän. Eri syistä yhteiskunnassa syrjäytyneet on ryhmä, jolle julkisen oikeusavun saavutettavuudessa on mitä ilmeisimmin katveja ja jota on vaikeaa saada käytettävissä olevilla keinoilla oikeusavun piiriin. Vaikka kielitaidottomuus saattoi vaikeuttaa julkisen oikeusavun saantia, maahanmuuttajat ja turvapaikan hakijat ovat usein kantaväestöä paremmin perillä julkisesta oikeusavusta yleensä ja julkisten oikeusaputoimistojen tarjoamista palveluista.

### 3.9 Maksullinen toiminta ja nettobudjetointi

Luvussa tarkastellaan oikeusaputoimistojen palvelut kokonaan itse maksavia eli liiketaloudellisia asiakkaita ja sitä, muuttaako mahdollisuus antaa heille oikeudellisia palveluja julkisen oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistoista siihen oikeutetuille. Luvussa pyritään selvittämään myös liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuutta ja sitä, onko oikeusaputoimistojen maksullisesta toiminnastaan saamien tulojen nettobudjetoinnilla vaikutuksia oikeusavun saatavuuteen niistä.

### *Liiketaloudellinen maksullinen toiminta*

Täyden korvauksen asiakkailta on lain mukaan perittävä täysi korvaus. Täyden korvauksen asiakkaiden avustaminen kuuluu siten liiketaloudellisen maksullisen toiminnan piiriin. Toimistojen on hinnoiteltava palvelut sijaintipaikkakuntansa asianajopalkkioiden tason perusteella, sillä oikeusministeriö ei keskitetysti ohjaa hinnoittelua. Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan lähtökohta on, että toiminnan tuotot kattavat toiminnan kokonaiskustannukset.<sup>199</sup> Kannattavuuden minimimitavoite on siis 100 prosenttia.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen yksikkö on suorittamissaan tilintarkastuksissa kiinnittänyt vuosina 2008–2010 huomiota alijäämäisyyteen liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa.<sup>200</sup> Vuodesta 2006 kustannusvastaavuusprosentti oli laskenut 71 prosentista 64 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä. Oikeusapupalvelujen liiketaloudellinen maksullinen toiminta oli edelleen vuonna 2010 alijäämäistä kustannusvastaavuuden ollessa 72 prosenttia. Tilintarkastuksen mukaan oikeusministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden parantamiseksi muun muassa selvittämällä, ovatko toimistojen perimät palkkiot asianmukaisella tasolla. Vuonna 2011 oikeusministeriön tilinpäätösasiakirjassa tavoitteeksi asetettiin, että julkisen oikeusaputoiminnan kannattavuutta parannetaan vuosina 2011–2012.<sup>201</sup> Kustannusvastaavuus vuonna 2012 oli 81 prosenttia.

Taulukosta 11 ilmenee maksullisten suoritteiden ja niiden kustannusvastaavuuden kehitys vuosina 2008–2012.

---

<sup>199</sup> *Sanottu ei koske tilanteita, joissa toimintaan on myönnetty valtion maksu-  
rustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua hintatukea.*

<sup>200</sup> *Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastuksen toimintayksikkö:  
12.5.2009. Oikeusministeriön vuoden 2008 tilintarkastus. Tilintarkastajan väliraportti 3/2008 oikeusavun tarkastuksesta; 13.5.2009. Oikeusministeriön vuoden  
2008 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto; 10.5.2010. Oikeusministe-  
riön vuoden 2009 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto; 9.5.2011. Oi-  
keusministeriön vuoden 2010 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto.*

<sup>201</sup> *Kirjanpityyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2011. s. 51.*

**TAULUKKO 11. Maksulliset suoritteet ja kustannusvastaavuusvuosina<sup>202</sup> 2008–2012.<sup>203</sup>**

Vuosi	Julkisoikeudellinen maksullinen toiminta	Julkisoikeudellisen toiminnan kustannusvastaavuus %	Osuus painotetusta työmäärästä %	Liiketaloudellinen maksullinen toiminta	Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus %	Osuus painotetusta työmäärästä %
2008	3 395 167	37	30,4	1 122 433	64	7,1
2009	3 471 026	41	29,9	1 168 825	74	7,6
2010	3 404 581	50	24,0	1 233 365	72	7,7
2011	3 656 494	55	23,1	1 399 096	82	7,0
2012	3 637 143	57	22,9	1 395 048	81	7,2

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi yhteneväisesti Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen kanssa, että täyden korvauksen maksavia liiketaloudellisia asiakkaita on erityisesti Itä-Suomen mutta myös Rovaniemen oikeusapupiireissä enemmän kuin muualla. Liiketaloudellisten asiakkaiden vastaanottaminen turvasi haastateltujen mukaan oikeusapupalvelut myös syrjäisillä alueilla asuville vähävaraisille oikeusapuun oikeutetuille. Näillä alueilla ei ollut tarjolla yksityisten asiamiesten palveluja joko lainkaan tai riittävästi. Täyden korvauksen maksavien asiakkaiden asioiden hoitaminen oli siten perusteltua oikeusaputoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta. Myös muissa oikeusapupiireissä otettiin kokonaan maksavia asiakkaita vastaan, jos aikaa oli. Useimmiten kokonaan maksavat asiakkaat tulivat oikeusaputoimistojen asiakkaiksi aikaisemman asiakassuhteen perusteella, jolloin tilanne oli oikeusapuun kelpoisuuden suhteen prosessin aikana tai muutoin myöhemmin muuttunut. Asian hoitamista oikeusaputoimistossa jatkettiin tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuussyistä myös silloin, kun vasta myöhemmin kävi selville, että asiakkaalla olikin kulut kattava oikeusturvavakuutus. Pitkän asiointimatkan takaa toimistoon tullutta neuvonta-asiakasta ei myöskään samoista syistä käännytetty pois, vaikka hän ei olisikaan täyttänyt oikeusavun saamisen ehtoja. Yhdenkään oikeusapuun lain mukaan oikeutetun asiakkaan asia ei ollut jäänyt hoitamatta liiketaloudellisen asiakkaan asian hoitami-

<sup>202</sup> Kustannusvastaavuuslaskelmissa kustannukset on kohdennettu maksullisen toimintaan suoritteiden painotetun työmäärän mukaisessa suhteessa. Kustannukset kohdentamisessa on käytetty asianhallintajärjestelmästä saatuja tietoja. Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.

<sup>203</sup> Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätökset vuosilta 2008–2012.

sen vuoksi. Lisäksi haastatteluissa korostettiin sitä, että täyden korvauksen asiakas oli myös asiakas, joka maksoi yli 75 prosenttia liiketaloudellisin perustein määräytyvästä tuntitaksasta.

Useimmiten täyden korvauksen asiakkaiden osuus vaihteli haastateltavien mukaan piireittäin 5–7 prosentista 10 tai 15 prosenttiin asiakkaista. Utsjoen<sup>204</sup> oikeusaputoimistoissa prosenttiosuus kaikista asiakkaista oli haastattelujen mukaan ollut jopa noin 30, kun taas Helsingin oikeusaputoimistossa oli annettu ohje olla ottamatta näitä asiakkaita lainkaan.<sup>205</sup>

Liiketaloudellisin perustein määrätty tuntivelotus oikeusaputoimistoissa noudatti paikkakunnalla yleisesti käypää asianajotaksaa ja vaihteli haastateltavien mukaan 150–180 euron välillä. Tarkastusviraston tilintarkastusyksikön tietojen perusteella euroissa laskettuna liiketaloudellisten suuritteiden tulokertymä oli säilynyt useiden vuosien ajan suunnilleen samansuuruisena eli noin 1,1–1,5 miljoonana euronä. Vuonna 2011 kertymä oli ollut yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa samoin kuin vuonna 2012. Euro-määräisesti suurimmat kertymät vuonna 2012 olivat Itä-Suomen oikeusapupiirissä olevilla Kajaanin (132 590 euroa) ja Joensuun<sup>206</sup> (112 318 euroa) oikeusaputoimistoilla sekä Vaasan oikeusapupiirissä olevalla Porin (99 731 euroa) oikeusaputoimistolla. Suurimmat tulokertymät vuonna 2011 olivat samoissa toimistoissa, mutta toimistojen järjestys oli toinen.

Oikeusapupiirien johtajat toivat esille, että vaikka kaikki tehdyt tunnit laskutettiin myös kokonaan itse maksavilta asiakkailta ja tuntitaksana käytettiin paikkakunnan yksityisissä toimistoissa veloittavaa tuntihintaa, ei kustannusvastaavuus ollut koko valtakunnan tasolla parantunut tavoitteen mukaiseksi. He korostivat, että heidän käytössään ei ollut muita keinoja, joilla asiaan olisi voinut vaikuttaa. Oikeusministeriö ei ollut pyynnöistä huolimatta toimittanut heille sellaista laskelmaa kustannusvastaavuuden laskemiseksi, joka olisi ollut selkeä ja ymmärrettävä. Heidän oli siten vai-

---

<sup>204</sup> *Nykyisin osa yhdistettyä Lapin oikeusaputoimistoa.*

<sup>205</sup> *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista koskevan tutkimuksen mukaan täyden korvauksen maksavien asiakkaiden osuudet oikeusapupiireittäin olivat vuonna 2012 seuraavat: Helsinki 3 prosenttia, Itä-Suomi 18 prosenttia, Kouvola 4 prosenttia, Rovaniemi 16 prosenttia, Turku 8 prosenttia ja Vaasa 13 prosenttia. Koko maan osuus oli 10 prosenttia. Mukana näissä osuuksissa eivät ole puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013. s. 45, kuvio 16.*

<sup>206</sup> *Kajaanin toimisto on nykyisin osa yhdistettyä Kainuun oikeusaputoimistoa ja Joensuu yhdistettyä Pohjois-Karjalan oikeusaputoimistoa. Porin oikeusaputoimisto on 1.1.2014 lähtien nimeltään Satakunnan oikeusaputoimisto, johon on yhdistetty osa Kankaanpään oikeusaputoimistosta.*

keaa vaikuttaa asiaan, kun kustannusvastaavuuden määräytymiseen vaikuttavista tekijöistä ei ollut tietoa.<sup>207</sup>

Suomen Asianajajaliitossa tehdyssä haastattelussa kiinnitettiin huomiota siihen Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustulokseen, jonka mukaan liiketaloudellisten asiakkaiden osuus oli noin 10 prosenttia oikeusaputoimistojen asiakkaista. Tätä pidettiin korkeana lukuna, kun julkisen oikeusavun kentässä samanaikaisesti puhuttiin vahvasti oikeusaputoimistoverkoston harvenemisen vaikutuksista oikeusavun saantiin. Julkisten oikeusaputoimistojen perustamishistorian arveltiin vaikuttavan korkeaan osuuteen. Toiminnan siirtyessä valtiolle ketään ei irtisanottu ja maahan perustettiin tämän mukaan henkilöstömäärältään ylimitoitettuja oikeusaputoimistoja. Ne kilpailivat ainakin alkuvaiheessa asiakkaista yksityisten asiamiesten kanssa hoitamalla täysin maksavien asiakkaiden juttuja tai juttuja, joissa palkkiot maksettiin oikeusturvavakuutuksesta.

Suhteessa yksityisiin asiamiehiin oli tilanne eri puolilla maata kuitenkin erilainen. Asianajajaliiton vuonna 2012 teettämän asianajajatutkimuksen mukaan 64 prosenttia Kymin, Mikkelin ja Itä-Suomen osaston asianajajista esitti, että julkinen oikeusaputoimisto oli heidän merkittävin kilpailijansa. Prosenttiluku Vaasan, Oulun ja Lapin osastossa oli 61. Suunnilleen samoilla alueilla oli myös eniten täyden korvauksen maksavia asiakkaita julkisissa oikeusaputoimistoissa. Sen sijaan Helsingin piirissä vain 21 prosenttia vastanneista piti oikeusaputoimistoja merkittävimpinä kilpailijoinaan. Koko maan prosenttiluku oli 38. Pääkaupunkiseudulla 19 prosenttia kaikista vastaajista ilmoitti oikeusaputoimiston merkittävimmäksi kilpailijakseen, 70 000–250 000 asukkaan paikkakunnilla prosentti oli 44 ja muualla Suomessa 54 prosenttia.

Asianajajatutkimuksen perusteella Itä-Suomessakin vain noin 17 prosenttia asianajajatoimistojen kokonaislaskutuksesta kertyi oikeusapuasioista. Helsingissä prosenttiluku oli 10 ja koko maassa noin 14 prosenttia. Asianajajaliiton edustajan mukaan kentältä ei ollut kuitenkaan esitetty, että oikeusaputoimistojen yhdistäminen tai asiointipaikan muuttuminen ajanvarausten perusteella toimivaksi olisi muuttanut tilannetta asianajajatoimistojen eduksi. Haastattelussa esitetyn käsityksen mukaan oikeusapu-

---

<sup>207</sup> *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeusministeriö toteaa, että se on kertonut suullisesti oikeusaputoimen johtajille kustannusvastaavuuslaskelman laskentaperiaatteen. Oikeusministeriö ei ole velvoittanut oikeusaputoimistoja kustannusvastaavuuslaskelmien laadintaan, vaan se tapahtuu ministeriön talousyksikössä kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuutta parannetaan. Työryhmä tekee myös esityksen laskentamallin kehittämiseksi.*



toimistoverkoston muutokset, kuten asianajajakunnan ikääntyminenkin, eivät olleet vielä muuttaneet tilannetta.

Oikeusapupiireissä tehdyissä haastatteluissa tunnistettiin myös Suomen Asianajajaliiton esille nostama tilanne, jossa pienien, useimmiten yhden hengen asianajotoimistojen toiminta lakkasi, koska toiminnalle ei ollut jatkajaa. Toisaalta piirien suurten asianajotoimistojen koko oli kasvanut. Haastatteluissa todettiin, että yksityisten toimistojen määrän muutoksilla ei ollut ollut vaikutusta oikeusaputoimistojen asia- ja asiakasmääriin.

### *Nettobudjetointi*

Julkisten oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan tulot, liiketaloudellinen ja julkisoikeudellinen maksullinen toiminta, ovat kokonaisuudessaan nettobudjetoituja. Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan tulot koostuvat oikeusapulain ja -asetuksen mukaisesta oikeusapumaksusta (suuruus 70 euroa<sup>208</sup>), oikeusavun saajien omavastuuosuuksista<sup>209</sup> sekä oikeusapulain<sup>210</sup> mukaisista oikeusavun saajan vastapuolen maksamista korvauksista.

Tarkastuksessa tehdyissä julkisten oikeusavustajien haastatteluissa todettiin, että nettobudjetointi antoi jonkinlaista väljyyttä toimintaan, mutta ohjausvaikutusta sillä ei ollut oikeusapupalvelujen antamiseen asiakkaille. Taloudellisissa raameissa oli pysyttävä ja tulosneuvotteluissa sovittu määrä oli kerättävä. Palkat ja vuokrat olivat melkein 90 prosenttia menoista, jolloin nettobudjetoinnista ei käytännössä ollut hyötyä, eikä nettobudjetointi mahdollistanut edes lyhytaikaisten työntekijöiden palkkaamista. Nettobudjetointi ei ollut tekijä, joka kannustaisi toimistoja ottamaan vastaan kokonaan itse maksavia asiakkaita.

### *Yhteenveto*

Oikeusaputoimistojen liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on viimeisten viiden vuoden aikana ollut parhaimmillaan 82 prosenttia, kun tavoite on 100 prosenttia.

---

<sup>208</sup> Oikeusapulaki 12 § ja valtioneuvoston asetus oikeusavusta 20 §.

<sup>209</sup> Oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n mukaan oikeusavun tuntipalkkio on 1.1.2014 lukien 110 euroa aikaisemman 100 euron sijaan. Omavastuuprosentin mukainen palkkio määräytyy tuntipalkkion mukaan.

<sup>210</sup> Oikeusapulaki 22 §.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkisen oikeusavun kohdentumista koskevan tutkimuksen tulos liiketaloudellisten täyden korvauksen asiakkaiden määrästä ja määrän hienoisesta kasvusta vuosina 2008–2012 poikkeaa jonkin verran oikeusministeriön eri vuosien tilinpäätöstiedoissa olevista tilastotiedoista. Niiden mukaan osuudet ovat pysyneet suunnilleen samoina, myös vuonna 2012, jolloin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan osuus oli paria prosenttia edellisvuotta suurempi. Eroa selittänee Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laskemasta osuudesta puuttuvat puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat.

Täyden korvauksen maksavien asiakkaiden asioita hoidetaan kaikissa oikeusapupiireissä. Täyden korvauksen asiakkaita on Itä-Suomen ja Rovaniemen oikeusapupiireissä muita piirejä enemmän. Perusteluna täyden korvauksen asiakkaiden määrälle näillä alueilla on esitetty, että tällä tavalla kyetään turvaamaan myös syrjäseutujen vähävaraisten asiakkaiden julkiset oikeusapupalvelut. Täyden korvauksen maksavien asiakkaiden asioiden hoitaminen ei ole perustelujen mukaan haitannut julkiseen oikeusapuun oikeutettujen asiakkaiden palvelua.

Vuonna 2012 tehdyssä asianajajatutkimuksessa Suomen Asianajajaliiton jäsenkunnasta Kymen, Mikkelin ja Itä-Suomen osaston kyselyyn vastanneista asianajajista 64 prosenttia sekä Vaasan, Oulun ja Lapin osastossa 61 prosenttia piti julkista oikeusaputoimistoa merkittävimpänä kilpailijanaan. Kyseisten osastojen alueella oikeusapuasioiden osuus kokonaislaskutuksesta oli 17 ja 22 prosenttia.

Julkisten oikeusavustajien mukaan nettobudjetointi ei ohjaa julkisten oikeusaputoimistojen toimintaa oikeusapulain ja julkisen oikeusavun saataisuuden kannalta epätoivottuun suuntaan.

# Liitteet

## Liite 1. Esiselvitysaineiston perusteella muodostetut tarkastuksen kriteerit ja niitä koskevat aineistot

Tarkastus- ja alakysymys	Tarkastuskriteeri	Tarkastusaineisto
1. Onko oikeusministeriö johtanut julkista oikeusapua siten, että se on asianmukaisesti siihen oikeutetun saatavissa ja taloudellisuusnäkökohdat on otettu huomioon?	Oikeusaputoimen toiminta-edellytykset, strateginen suunnittelu, toiminnan ja henkilöstön kehittäminen ja tuki toimialan virastoille niiden tehtävässä. Eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoituserien toteuttaminen ja toiminnan järjestäminen tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti.	Tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, ulkopuoliset tutkimukset ja selvitykset, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat sekä haastattelut.
Onko oikeusavun organisatorakenne toimiva ohjauksen ja johtamisen näkökulmasta?	Toiminnan tarkoituksenmukainen ja tehokas järjestäminen.	Tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tulosohjausasiakirjat ja haastattelut.
Onko oikeusavun toimisto- ja asiointiverkostoa kehitetty oikeusavun tavoitteita tukeväksi?	Toiminnan tarkoituksenmukainen ja tehokas järjestäminen. Hallinnon keventyminen. Resurssien kohdentuminen oikeusaputyöhön. Henkilöstön työtehtävien järjestämismahdollisuudet.	Suunnitteluasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat ja haastattelut.
Onko taloudellisuusnäkökohdat otettu huomioon oikeusavun järjestämisessä sekä oikeusavun kehittämishankkeissa ja yksittäisissä toimenpiteissä?	Toiminnan tarkoituksenmukainen ja tehokas järjestäminen.	Suunnitteluasiakirjat, selvitykset ja mietinnöt, hallituksen esitykset, talousarvioasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset, hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat sekä haastattelut.

<p>Onko puhelinneuvonta, oikeudellinen neuvonta ja Internetin neuvontapalvelu järjestetty riittävällä tavalla?</p>	<p>Valtakunnallisen neuvontapalvelun sekä oikeusaputoimistojen neuvonnan käyttö. Asiakkaan saama palvelu ja sen taso.</p>	<p>Tilastot, suunnitteluasiakirjat, selvitykset ja mietinnöt, hallituksen esitykset, talousarvioasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset, hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat sekä haastattelut.</p>
<p>Onko sähköiselle asioinnille asetetut tavoitteet hallinnon näkökulmasta saavutettu?</p>	<p>Päätöksenteon nopeutuminen. Eri tahojen välisen, myös viranomaisten välisen, asioinnin tehostuminen ja helpottuminen. Tietojärjestelmien yhteensopivuus. Käyttövarmuus ja käyttäjäystävällisyys. Osuus vireille tulevista hakemuksista. Toiminnan tarkoituksenmukainen ja tehokas järjestäminen.</p>	<p>Hallituksen esitykset, eduskunnan lausumat ja kannanotot, tulostavoitteet, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat, suunnitteluasiakirjat, selvitykset ja mietinnöt, talousarvioasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset, hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat sekä haastattelut.</p>
<p>Onko kaikki väestöryhmät otettu huomioon oikeusavun järjestämisessä?</p>	<p>Asiakaskunnan rakenne ja laajuus.</p>	<p>Tilastot, lainvalmisteluasiakirjat, tutkimukset ja selvitykset sekä haastattelut.</p>
<p>Ohjaavatko nettobudjetointi ja mahdollisuus antaa liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja oikeusapupalveluja täyttä korvausta vastaan julkista oikeusapua oikeusapulain tavoitteiden mukaisesti?</p>	<p>Täysin palvelun itse maksavien asiakkaiden määrä ja osuus asiakaskunnasta.</p>	<p>Tilastot, tilinpäätösasiakirjat, tulostavoite- ja raportointiasiakirjat, toiminta- ja muut kertomukset, tutkimukset sekä haastattelut.</p>
<p>2. Onko julkinen oikeusapu saatavissa, kun siihen oikeutettu tarvitsee sitä?</p>	<p>Jonotusaika. Jonotusajan erot eri oikeusaputoimistoissa. Asiakas saa oikeusapua kohtuullisen ajan kuluessa ja sen tasoisena kuin hänen oikeudellinen asiansa edellyttää.</p>	<p>Tilastot, tulostavoitteet ja tulosohjausasiakirjat, tutkimukset ja haastattelut.</p>

Onko oikeusavun toimisto- ja asiointiverkosto riittävä palvelun saatavuuden näkökulmasta?	Palvelun alueellinen saatavuus. Jonotusaika. Resurssien kohdentuminen varsinaiseen oikeusaputyöhön.	Tilastot, tulostavoitteet, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat, suunnitteluasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tutkimukset ja haastattelut.
Onko puhelinneuvontaa, oikeudellista neuvontaa ja Internet-neuvontaa saatavilla riittävästi?	Valtakunnallisen neuvontapalvelun ja oikeusaputoimistojen neuvonnan käyttö.	Tilastot, tulostavoitteet, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat, suunnitteluasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tutkimukset ja haastattelut.
Ovatko sähköiselle asiointille asetetut tavoitteet asiakasnäkökulmasta saavutettu?	Käyttövarmuus ja käyttäjäystävällisyys. Asiointin nopeutuminen ja tehostuminen.	Eduskunnan lausumat ja kannanotot, tulostavoitteet, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat, tutkimukset, hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat sekä haastattelut.
Saako julkiseen oikeusapuun oikeutettu sitä oikea-aikaisesti jonotusajalla tarkasteltuna?	Jonotusaika.	Tilastot, tulostavoitteet, tulosohjaus- ja raportointiasiakirjat, tilinpäätös-, toiminta- ja muut kertomukset sekä hallinnon sisäiset selvitykset ja asiakirjat, tutkimukset ja haastattelut.
Onko oikeusapu kaikkien väestöryhmien saatavissa?	Asiakaskunnan rakenne ja laajuus.	Tilastot, lainvalmisteluasiakirjat ja haastattelut.

Liite 2. Taulukot.

**TAULUKKO 1. Asiamäärät oikeusapupiireittäin 2008–2012.<sup>211</sup>**

	Helsinki	Itä-Suomi	Kouvola	Rovaniemi	Turku	Vaasa
<b>2008</b>						
Saapuneet	9 467	9 128	5 237	6 532	11 892	9 905
Ratkaistut	9 330	9 084	5 316	6 311	11 800	10 003
Painotettu työmäärä	34 612	33 190	22 463	26 264	50 841	38 800
<b>2009</b>						
Saapuneet	8 739	9 359	4 849	6 632	11 729	9 595
Ratkaistut	8 627	9 361	4 782	6 563	11 779	9 583
Painotettu työmäärä	32 370	33 629	19 055	26 559	51 446	37 783
<b>2010</b>						
Saapuneet	8 288	8 301	4 336	6 734	12 831	9 177
Ratkaistut	8 076	8 125	4 510	6 620	12 118	8 897
Painotettu työmäärä	28 520	34 755	20 739	27 060	49 060	37 286
<b>2011</b>						
Saapuneet	7 982	7 869	4 156	6 625	12 525	9 102
Ratkaistut	7 995	7 854	3 951	6 586	12 635	8 852
Painotettu työmäärä	27 856	37 855	18 520	27 062	49 765	36 132
<b>2012</b>						
Saapuneet	7 071	7 725	3 785	6 148	11 383	8 320
Ratkaistut	7 135	7 639	3 815	6 095	11 369	8 554
Painotettu työmäärä	25 961	35 317	17 797	24 842	44 287	34 559

<sup>211</sup> Liitteinä 2–7 olevien taulukoiden tiedot perustuvat oikeusministeriöltä Julia- ja Romeo-järjestelmästä saatuihin oikeusaputoimistojen käsitelyjä asioita koskeviin tilastotietoihin vuosilta 2008–2012 sekä oikeusministeriön tilinpäätösten tietoihin samoilta vuosilta.

**TAULUKKO 2. Lappeenrannan ja Lahden oikeusaputoimistojen sekä Kouvolan oikeusapupiirin asiamäärät ja jonotusajat 2008–2012.**

	Lappeenranta yhdistetty toimisto	Lappeenranta ja Imatra yhteensä	Lahti yhdistet- ty	Lahti ja Heinola yhteensä	Kouvolan oikeus- apupiiri
<b>2008</b>					
Saapuneet (kpl)		942 (580+362)		2 001 (1 479+522)	5 237
Käsitellyt (kpl)		946 (584+362)		2 034 (1 494+540)	5 316
Jonotusaika (pv)		7,1 / 12,7		8,8 / 8	9,9
<b>2009</b>					
Saapuneet (kpl)		821 (472+349)		1 803 (1 322+481)	4 849
Käsitellyt (kpl)		803 (472+331)		1 856 (1 390+466)	4 782
Jonotusaika (pv)		6,4 / 11,4		9,8 / 3,5	11,1
<b>2010</b>					
Saapuneet (kpl)	749		1 569		4 336
Käsitellyt (kpl)	690		1 600		4 510
Jonotusaika (pv)	10,6		12,6		13,1
<b>2011</b>					
Saapuneet (kpl)	708		1 296		4 156
Käsitellyt (kpl)	686		1 166		3 951
Jonotusaika (pv)	8,9		14		13,9
<b>2012</b>					
Saapuneet (kpl)	640		1 367		3 785
Käsitellyt (kpl)	615		1 292		3 815
Jonotusaika (pv)	8,7		7,2		13

**TAULUKKO 3. Lohjan ja Tampereen seudun, vuodesta 2012 Pirkanmaan, oikeusapu-  
toimistojen sekä Turun oikeusapupiirin asiamäärät ja jonotusajat 2008–2012.**

	Lohja yhdistetty toi- misto	Lohja ja Raasepori yhteensä	Pirkanmaa (Tam- pereen seutu) yhdistetty toimisto	Tampereen seutu ja Akaa yhteensä	Turun oikeus- apupiiri
<b>2008</b>					
Saapuneet (kpl)		1 242 (796+446)		1 634 (1 229+405)	11 892
Käsitellyt (kpl)		1 257 (822+435)		1 629 (1 229+400)	11 800
Jonotusaika (pv)		10,9 / 7,1		14,8 / 8,2	11,8
<b>2009</b>					
Saapuneet (kpl)		1 215 (777+438)		1 822 (1 447+375)	11 729
Käsitellyt (kpl)		1 120 (678+442)		1 933 (1 533+400)	11 779
Jonotusaika (pv)		13,4 / 6,4		15,6 / 10,3	12,6
<b>2010</b>					
Saapuneet (kpl)	1 077		2 157		12 831
Käsitellyt (kpl)	1 031		2 145		12 118
Jonotusaika (pv)	12,5		16		12,7
<b>2011</b>					
Saapuneet (kpl)	1 156		2 087		12 525
Käsitellyt (kpl)	1 254		2 053		12 635
Jonotusaika (pv)	15,4		13,4		12,3
<b>2012</b>					
Saapuneet (kpl)	1 121		1 817		11 383
Käsitellyt (kpl)	1 119		1 910		11 369
Jonotusaika (pv)	16		12		12



**TAULUKKO 4. Lappeenrannan ja Lahden oikeusaputoimistojen tuottavuusluvut 2008–2012.**

Vuosi	Lappeenranta yhdistetty	Lappeenranta	Imatra	Lahti yhdistetty	Lahti	Heinola
2008		364	387		529	397
2009		257	349		447	316
2010	352			571		
2011	438			468		
2012	400			527		

**TAULUKKO 5. Lohjan ja Tampereen seudun, vuodesta 2012 Pirkanmaan, oikeusaputoimistojen tuottavuusluvut 2008–2012.**

Vuosi	Lohja yhdistetty	Lohja	Raasepori	Pirkanmaa (Tampereen seutu) yhdistetty	Tampereen seutu	Akaa
2008		569	262		444	419
2009		472	357		388	462
2010	463			403		
2011	493			404		
2012	413			379		

**TAULUKKO 6. Oikeusapupiirien ja koko maan tuottavuusluvut 2008–2012.**

Vuosi	Helsinki	Itä-Suomi	<b>Kouvola</b>	Rovaniemi	<b>Turku</b>	Vaasa	Koko maa
2008	504	463	410	384	496	459	457
2009	486	452	352	422	504	467	456
2010	455	518	434	446	502	471	475
2011	451	559	416	456	502	491	485
2012	441	538	427	432	460	484	467

**TAULUKKO 7. Puhelinneuvot ja oikeudelliset neuvot oikeusapupiireittäin ja koko maassa vuosina 2008–2012<sup>212</sup>.**

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Puhelin- neuvo	Oikeudellinen neuvo	Puhelin- neuvo	Oikeudellinen neuvo	Puhelin- neuvo	Oikeudellinen neuvo	Puhelin- neuvo	Oikeudellinen neuvo	Puhelin- neuvo	Oikeudellinen neuvo
Helsinki	1 895	2 125	1 677	1 976	1 234	1 982	1 370	1 905	1 198	1 738
Itä-Suomi	1 801	1 767	1 982	1 741	1 229	1 601	1 060	1 480	1 218	1 350
Kouvola	226	1 408	241	1 369	433	1 097	360	994	283	977
Rovaniemi	389	1 348	686	1 271	768	1 281	633	1 303	730	1 103
Turku	634	3 031	609	2 980	1 631	2 692	1 691	2 763	1 462	2 135
Vaasa	1 544	2 123	1 408	1 973	1 385	1 705	1 818	1 592	1 702	1 632
Koko maa	6 489	11 802	6 603	11 310	6 680	10 358	6 896	9 991	6 593	8 935

<sup>212</sup> Taulukon tiedot perustuvat oikeusministeriöltä saatuihin oikeusaputoimistojen käsiteltyjä asioita koskeviin tilastoihin vuosilta 2008–2012. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että kaikki vuonna 2012 tulleet uudet asiat ovat Romeon tilastoissa. Julian tilastoissa kyseiseltä vuodelta olevat kirjaukset ovat vastapuolen laskua varten tehtyjä kirjauksia. Sen vuoksi Julian neuvontaa koskevia kirjauksia vuodelta 2012 ei ole yhdistetty Romeosta saatuihin tietoihin.

**TAULUKKO 8. Oikeusaputoimistoissa perutut ajat ja peruutuksen syy vuonna 2012.**

Peruutuksen syy / oikeusaputoimisto	Asiakas jää- nyt saapumat- ta	Asiakas perunut	Asiakas siirtänyt	Toimisto siirtänyt	Muu syy	Yhteensä
Espoo		5	4	2	9	20
Forssa-Loimaa	4	51	1	5	25	86
Haapajärvi		16		8	1	25
Helsinki	Tiedot puuttuvat					
Hyvinkää	58	117	16	13	38	242
Hämeenlinna	29	83	21	6	9	148
Iisalmi	2	23	2	6	15	48
Joensuu	16	187	40	27	79	349
Jyväskylä	82	184	74	77	144	561
Jämsä		10	4	1	3	18
Järvenpää	51	131	55	49	64	350
Kajaani	2	84	4	6	34	130
Kankaanpää	1	35	10	23	18	87
Kemi	26	85	7	4	11	133
Kittilä		5	9	19	3	36
Kokkola		89	10	33	29	161
Kotka	34	98	14	5	18	169
Kouvola	30	82	15	42	14	183
Kuopio	2	182	21	24	55	284
Lahti	53	183	17	18	27	298
Lappeenranta	35	57	19	7	19	137
Lapua		49	5	16	16	86
Lohja	1	11	1	7	10	30
Mikkeli	44	95	41	51	12	243
Oulu	115	172	76	75	54	492
Oulun seutu		16	1	4	7	28
Pieksämäki					1	1

Pori	65	172	74	32	49	392
Porvoo		3			2	5
Pääkaupunkiseutu	128	206	50	34	34	452
Rauma	1	78	12	3	14	108
Rovaniemi	1	28	6	3	21	59
Salo	1	7	3	2	2	15
Savonlinna		28		8	21	57
Seinäjoki	51	118	13	13	21	216
Sodankylä	7	16	4	4	1	32
Tampere	123	256	143	93	72	687
Tampereen seutu	52	304	95	67	98	616
Turku	130	314	88	56	34	622
Turun seutu	36	151	76	32	23	318
Vaasa	126	207	3	14	29	379
Vantaa	8	239	17	23	21	308
Varkaus	40	134	8	6	33	221
Ylivieska	3	17	3	10	15	48
Äänekoski	4	37	8	26	18	93
Yhteensä	1 361	4 365	1 070	956	1 228	8 980
%	15 %	49 %	12 %	11 %	14 %	100 %

Lähde: Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.

# Lähteet

---

## 1. Säädökset, määräykset ja valtiopäiväasiakirjat

Hovioikeuslaki (56/1994, muutos 281/2013, voimassa 1.4.2014 alkaen).

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008).

Laki holhoustoimesta (442/1999).

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011).

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

Laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002).

Oikeusapulaki (257/2002).

Perustuslaki (731/1999).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun laki (706/2007).

Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013, voimaan 1.1.2014, aikaisemmin voimassa olleista 1089/2011 ja 581/2012).

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (110/2012).

Oikeusministeriön asetus valtion oikeusaputoimistoista (390/2012).

Valtioneuvoston asetus hovioikeuksien tuomiopiireistä (337/2013, voimassa 1.4.2014 alkaen).

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (290/2008, muutos 820/2013).

Valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002).

Valtion talousarvio 2012.

Valtion talousarvio 2013.

Valtion talousarvio 2014.

Eduskunnan vastaus 4.12.20001 EV 182/2001 vp – HE 82/2001 vp. oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 132/1997 vp. oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 82/2001 vp. oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 103/2008 vp. laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lakivaliokunnan mietintö. LaVM 22/2001 vp. – HE 82/2001 vp. oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnan mietintö. LaVM 12/2008 vp. HE 103/2008 vp. laiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Are Finland's Recent Legal Services Policy Reforms Swimming against the Tide of International Reforms? Francis Regan, Jon Johnsen. Civil Justice Quarterly. C.J.Q., Vol 26, July © Sweet & Maxwell 2007.

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet (15.1.2009, muuttunut 8.6.2012). Suomen Asianajajaliitto.

Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Antti Rissanen & Kati Rantala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.

Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Työryhmämietintö 2009:14. Oikeusministeriö.

Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän asettaminen. Asettamis päätös 28.4.2008. OM 3/33/2008. OM018:00/2008. Oikeusministeriö.

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi. Lausuntotiivistelmä 23.3.2013. Mietintöjä ja lausuntoja. 19/2013. Oikeusministeriö.

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi. Loppuraportti. Selvityksiä ja ohjeita 60/2012. 8.10.2012. Oikeusministeriö.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut. 27.8.2013, OM 12/33/2012. Oikeushallinto-osasto, oikeusapu- ja ulosottoyksikkö. Oikeusministeriö. Pöytäkirja. Seurantakokous.

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut. Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2009.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2010.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2011.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2012.

Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportti. Litmala, M. & Alasaari, K. 2004. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211.

Muisto. Luonnos 10.6.2011. Oikeusavun selvitysmiehen asettaminen.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013.

Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskaatsaus 2010. Toiminta ja hallinto 70/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.

Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011, 31.1.2011, OM 7/013/2011.

Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2012, 31.1.2012, OM 4/013/2012.

Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2013, 31.1.2013, OM 4/013/2013.

Oikeusaputoimistojen kehittäminen. Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä. Raportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1. Oikeusministeriö.

Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen osaraportti II. Marjukka Litmala & Kari Alasaari & Christa Salovaara-Karstu 2007. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 77.

Oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Muistio 18.4.2008. OM 3/33/2008. Oikeusministeriö.

Oikeusavun sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän asettaminen. Asettamispäätös 21.5.2010, OM 12/33/2010.

Oikeusavun sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn kehittäminen. Toiminta ja hallinto 2007:24. Oikeusministeriö. Helsinki 2007.

Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015. Toiminta ja hallinto 3/2011. Oikeusministeriö. Helsinki.

Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 28.6.2012.

Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 26.10.2012.

Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 20.8.2013.

Oikeusministeriön tiedote. Oikeusministeriö tiedottaa 20.8.2013.

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012. Toiminta ja talous 2008:2. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016. Toiminta ja hallinto 1/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2017. Toiminta ja hallinto 2/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013.



Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu. Marjukka Lasola & Antti Rissanen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 119. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2013.

Oikeusvaltion toimintaedellytykset. Oikeusministeriön toimintastrategia vuosille 2011–2016. Toiminta ja hallinto 82/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Romeo-järjestelmän kehittämistyöryhmä. Asettamispäätös 25.2.2011, OM 6/33/2011.

Romeo-työryhmä. Asettamispäätös 11.2.2013, OM 3/33/2013.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2002.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2003.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2004.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2005.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2006.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2007.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2008.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut. 7.12.2012, OM 12/33/2012. Oikeushallinto-osasto, oikeusapu- ja ulosottoyksikkö. Oikeusministeriö.

Valtion oikeusaputoimistojen ajanvaraustyöryhmä. Asettamispäätös 25.3.2013, OM 9/33/2013.

Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeet. 20.12.2006. OM 18/33/2006. Oikeusministeriö.

Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä. Asettamis päätös 22.3.2013, OM 6/33/2012, OM005:00/2013. Oikeusministeriö.

Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2005. Toiminta ja hallinto 2006:10. Oikeusministeriö. Helsinki 2006.

Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009. OM 10/013/2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastuksen toimintayksikkö. 12.5.2009. Oikeusministeriön vuoden 2008 tilintarkastus. Tilintarkastajan väliraportti 3/2008 oikeusavun tarkastuksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastuksen toimintayksikkö. 13.5.2009. Oikeusministeriön vuoden 2008 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastuksen toimintayksikkö. 10.5.2010. Oikeusministeriön vuoden 2009 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastuksen toimintayksikkö. 9.5.2011. Oikeusministeriön vuoden 2010 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto.

Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto. Julkisen oikeusavun tulostavoite-asiakirja 2013. 18.10.2012. OM 21/013/2012.

### 3. Internet

The European Commission for the Efficiency of Justice.  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)

CEPEJ report evaluating European judicial systems – 2012 edition (2010 data) - CEPEJ studies No.18. European judicial systems. Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice. CEPEJ Studies No. 18. Council of Europe. (3.9.2013)  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

<http://oikeus.fi/arkeajaajatuksia/fi/index/kehittaminen/jyvaskylanoikeusaputoimistoaloittaetapalvelunoikeusavustajankanssavoineu-votellavideoyhteydella.html>

Asiakaspalvelu 2014. Julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelu käynnissä.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0111\\_julkisen\\_hallinnon\\_asiakaspalvelu/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0111_julkisen_hallinnon_asiakaspalvelu/index.jsp)

#### 4. Tilastot

Oikeusaputoimen Julia- ja Romeo -tilastot vuosilta 2008–2012. Oikeusministeriö.

#### 5. Haastattelut

Haastattelu Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimistossa 3.12.2012 (1 henkilö).

Haastattelu Helsingin oikeusaputoimistossa 30.10.2012 (1 henkilö).

Haastattelu Kemi-Tornion oikeusaputoimistossa 29.11.2012 (1 henkilö).

Haastattelu Keski-Suomen käräjäoikeudessa 11.4.2013 (1 henkilö).

Haastattelu Keski-Suomen oikeusaputoimistossa 10.4.2013 (3 henkilöä).

Haastattelu Kuopion oikeusaputoimistossa 24.4.2013 (2 henkilöä).

Haastattelu Lahden oikeusaputoimistossa 11.12.2012 (1 henkilö).

Haastattelu oikeusministeriössä 26.1.2012 (1 henkilö).

Haastattelu oikeusministeriössä 30.5.2013 (3 henkilöä).

Haastattelu Pohjois-Karjalan oikeusaputoimistossa 27.11.2012 (1 henkilö).

Haastattelu Pohjois-Savon käräjäoikeudessa 24.4.2013 (4 henkilöä).

Haastattelu Suomen Asianajajaliitossa 5.4.2013 (1 henkilö).

Haastattelu Varsinais-Suomen oikeusaputoimistossa 26.2.2012 ja 12.3.2013 (1 henkilö).

## 6. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Oikeusministeriö, 28.4.2014, OM 2/05/2014.

## Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

### Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

### Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-  
pimukset vuosina 2009–2011

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toimeenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).







VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-261-9 (PDF)