

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUSTIEDONANTOJA 117

National Research Institute of Legal Policy. Research Communications.
Rättspolitiska forskningsinstitutet. Forskningsmeddelanden.

Antti Rissanen & Kati Rantala

JULKISEN OIKEUSAVUN KOHDENTUMINEN

ENGLISH SUMMARY
LEGAL AID IN FINLAND:
Focused Study on Clientele and Cases

Helsinki 2013

ISBN 978-951-704-413-4
ISSN 1235-9254
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2013

ESIPUHE

Julkaisu on jatkoa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen aiemmille tutkimuksille julkisesta oikeusavusta. Raportissa analysoidaan julkisen oikeusavun asiakas-, asia- ja toimenpiderakenteita vuonna 2012 sekä niiden ajallista kehitystä ja alueellista jakautumista. Lisäksi on tarkasteltu julkiseen oikeusapuun kohdistuneita rakennemuutoksia ja niiden vaikutuksia.

Tarkoituksena on ollut aiempaa laajemman kuvan muodostaminen oikeusavun kohdentumisesta ja resurssien käytöstä. Hankkeen taustalla on oikeusministeriön aloite ja tarve arvioida tämänhetkisen julkisen oikeusavun kohdentumista, toimivuutta ja tulevaisuuden haasteita. Keskeisen aineiston muodostavat julkisesta oikeusavusta saatava tilastomateriaali, erityisesti Romeo-tietokanta sekä oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastattelut.

Haluamme kiittää lukuisia henkilöitä tutkimuksen edistämisestä. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa emeritusprofessori Jyrki Tala antoi monipuolista apua tutkimuksen eri vaiheissa, ja erikoistutkija Marjukka Lasolalta saimme arvokkaita kommentteja käsikirjoitukseen, samoin erikoistutkija Kaijus Ervastilta ja tutkija Leena Mäkipäältä. Tutkimusavustajat Jenni Harrila, Sampsa Pekkinen ja Micaela Salo litteroivat haastatteluaineistoa. Osastosihteeri Eira Mykkänen saattoi tutkimuksen julkaisukuntoon.

Oikeusministeriössä hanketta edistivät monin tavoin hallitusneuvos Merja Muilu, hallitusneuvos Maaria Rubanin ja suunnittelija Sami Pajukangas. Lisäksi haluamme antaa erityiskiitoksen Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle, etenkin ylitarkastaja Kimmo Nikkilälle ja IT-suunnittelija Mika Kanervistolle, jotka auttoivat Romeo-tietokannan hallinnoinnissa.

Helsingissä 1. päivänä maaliskuuta 2013

Antti Rissanen
tutkija

Kati Rantala
tutkimusjohtaja

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	1
1.2 Oikeusapujärjestelmä muutosten kohteena.....	1
1.3 Aineistot ja analyysi.....	4
1.4 Tutkimuksen eteneminen	7
2 OIKEUSAPUTOIMISTOISSA KÄSITELLYT ASIAT	9
2.1 Asiamäärät oikeusaputoimistoissa	9
2.2 Asiarakenne.....	11
2.3 Yhteenveto	17
3 TYÖNKUVA JA TOIMENPITEET OIKEUSAPUTOIMISTOISSA ..	19
3.1 Oikeusavustajien työmäärien yleinen kehitys	19
3.2 Toimenpiteiden jakautuminen oikeusaputoimistoissa	22
3.3 Oikeudellinen puhelinneuvonta	27
3.4 Sovinnot	30
3.5 Jonotusajat.....	32
3.6 Ratkaisupyynnöt.....	35
3.7 Yhteenveto	36
4 OIKEUSAPUTOIMISTOJEN ASIAKKAAT	39
4.1 Oikeusaputoimiston asiakaskunnan muodostuminen	39
4.2 Asiakasrakenne	42
4.3 Toimenpiteiden ja asioiden jakautuminen oikeusavun asiakkaiden kesken.....	51
4.4 Asiakkaat korvausosuuden mukaan	53
4.5 Osakorvausasiakkaiden ja liiketaloudellisten asiakkaiden oikeusavusta maksamat korvaukset	58
4.6 Yhteenveto	61
5 OIKEUSAPUTOIMISTOIHIN KOHDISTUVIA RAKENTEELLISIA MUUTOKSIA	63
5.1 Henkilöstörakenteen vaikutus asiamääriin ja työn laatuun.....	63
5.2 Esteellisyydet ja edunvalvonta suhteessa asiamääriin	67
5.3 Tarkempia näkökulmia tulevaisuuden haasteisiin	69
5.4. Yhteenveto	72

6 YKSITYISILLE AVUSTAJILLE TEHDYT	
OIKEUSAPUPÄÄTÖKSET	75
6.1 Yksityisille avustajille vuonna 2012 tehdyt oikeusapupäätökset....	76
6.2 Yksityisille avustajille tehdyt maksatuspäätökset.....	80
6.3 Yhteenveto	83
7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	85
7.1 Kokoavaa tarkastelua	85
7.2 Pohdintaa.....	90
LIITTEET	95
LÄHTEET	111
SUMMARY	113

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos toteutti oikeusministeriön aloitteesta vuosina 2004–2007 kaksiosaisen seurantatutkimuksen oikeusapu-uudistuksesta.¹ Hankkeen tavoitteena oli seurata ja arvioida erilaisten aineistojen avulla oikeusapu-uudistuksen vaikutuksia suhteessa lakiuudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Vuonna 2008 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi katsauksen Legal Aid and Legal Services in Finland². Raportin taustalla oli toimeksianto Norjan oikeusministeriöltä, tarkoituksena tehdä selvitys Suomen oikeusapujärjestelmästä sekä oikeudellisista palveluista. Selvityksessä kuvattiin oikeudellisen neuvonnan eri muotoja ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä sekä suomalaista oikeusjärjestelmää.

Käsillä oleva julkaisu on jatkoa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksille julkisesta oikeusavusta. Raportissa kuvataan ja analysoidaan julkisen oikeusavun kohdentumista vuonna 2012 sekä siihen kohdistuneita rakennemuutoksia ja niiden vaikutuksia. Keskeisenä aineistona ovat oikeusavusta saatava tilastomateriaali sekä oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastattelut. Tutkimuksen pääpaino on siinä, miten oikeusapu kohdentuu siihen oikeutettujen kesken sekä minkälaisiin asioihin oikeusapua haetaan ja saadaan. Tietokannat mahdollistavat myös alueellisen tarkastelun edellä mainituissa kysymyksissä.

Kaikien kaikkiaan tarkoituksena on muodostaa aiempaa laajempi kuva oikeusavun kohdentumisesta ja resurssien käytöstä. Hankkeen taustalla on oikeusministeriön aloite ja tarve arvioida tämänhetkisen julkisen oikeusavun kohdentumista, toimivuutta ja tulevaisuuden haasteita. Tutkimuksen onkin tarkoitus toimia omalta osaltaan tukena sille, että oikeusapupalvelujen oikeudenmukainen kohdentuminen ei vaarantuisi rakenteellisissa muutospaineissa.

1.2 Oikeusapujärjestelmä muutosten kohteena

Oikeus oikeusapuun. Julkinen oikeusapulaki korvasi vuonna 2002 aiemmat lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta. Julkisella oikeusavulla tarkoitetaan sitä, että henkilö voi saada itselleen oikeudellisen asian hoitamista varten oikeudellisen avustajan osittain tai kokonaan valtion

¹ Ks. Litmala & Alasaari 2004 ja Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

² Ks. Rosti & Niemi & Lasola 2008.

varoilla. Oikeusavun myöntämisen edellytys on se, että hakijalla on kotikunta Suomessa tai koti tai asuinpaikka toisessa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.³ Oikeusapu kattaa periaatteessa kaiken tyyppiset oikeudelliset asiat, ja oikeusapujärjestelmän keskeisin tehtävä on taata kansalaisille pätevän oikeusavun yhdenvertainen saanti. Asian laatu ja merkitys vaikuttavat kuitenkin siihen, mitä palveluja oikeusapuun kussakin tapauksessa kuuluu. Oikeusapua ei myönnetä selkeisiin ja vähäisiin oikeudellisiin ongelmiin, kuten riidattomiin avioeroihin tai yksinkertaisiin sakkojuttuihin. Niihin on mahdollista saada oikeudellista neuvontaa oikeusaputoimistoissa. Oikeusapu ei myöskään kata vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, eikä oikeusapua anneta yhtiöille tai yhteisöille. Yksityinen elinkeinonharjoittaja voi saada oikeusapua elinkeinotoimintaa koskevassa tuomioistuinasiaissa ja muussa elinkeinotoimintaansa liittyvässä asiassa vain, jos siihen on erityistä syytä.⁴

Yllä mainittujen seikkojen lisäksi oikeusapua ei anneta, jos asianosaisella on kysymyksessä olevan asian käsittelyn kattava oikeusturvavakuutus, joskin oikeusapua on mahdollista saada oikeusturvavakuutuksen omavastuusuuteen silloin, kun oikeusapua olisi kyseiseen asiaan annettu täysin korvauksetta. Erityisistä syistä oikeusapua voidaan myöntää – omavastuulla tai korvauksetta – myös vakuutuksen enimmäiskorvausmäärän ylittäviin kuluihin. Pohdittaessa oikeusturvavakuutuksen merkitystä oikeusavun kannalta on otettava huomioon paitsi vakuutusehtojen rajoitukset myös se, missä määrin vakuutusehdot ovat rinnasteisia oikeusavun saantiin. Järjestelmät eroavat toisistaan kohtalaisesti niiden piiriin kuuluvien asia- ja toimenpidetyyppien osalta.

Oikeusapua antavat oikeusaputoimistot sekä yksityiset asianajo- ja lakitoimistot. Muissa kuin tuomioistuinasioissa oikeusapua voi hakea vain oikeusaputoimistosta, joka päättää sen myöntämisestä.⁵ Tuomioistuinasioissa voi kääntyä myös suoraan yksityisen asianajaja- tai lakitoimiston puoleen, jonka palveluita haluaa käyttää. Tällöin asiakas täyttää oikeusapuhakemuksen yhdessä yksityisen toimiston kanssa, josta hakemus toimitetaan oikeusapu-

³ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020257>. Lisäksi oikeusapua annetaan 1 momentissa säädettyistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Oikeusapuun kuuluvaa oikeudellista neuvontaa annetaan 1 momentissa säädettyistä edellytyksistä riippumatta kansainvälistuonteisten oikeudenkäyntien helpottamisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 47/1988) määrättyin edellytyksin.

⁴ <http://www.oikeus.fi/5653.htm>.

⁵ Poikkeustapauksissa, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuuttoman asiointimatkan päässä, voidaan oikeusavun hakija ohjata tuomioistuimen ulkopuolisessa asiassa yksityisen avustajan puoleen.

toimistoon ratkaistavaksi. Oikeusavun määrälle on asetettu katto. Oikeusapua voidaan samassa asiassa antaa enintään 80 tuntia.

Hakijan käyttövarojen perusteella määräytyy, saako hakija oikeusapua ilmaiseksi vai omavastuuta vastaan. Käyttövarat lasketaan kuukausittaisten nettotulojen ja menojen sekä varallisuuden ja velkojen muodostamasta käyttövaralaskelmasta.⁶ Yksin asuva henkilö voi hakea oikeusapua korvauksetta, kun hänen käytettävissään olevat varansa ovat enintään 600 euroa kuukaudessa. Pariskunnilla vastaava määrä on enintään 550 euroa puolisoa kohti. Tätä suurempituloiset maksavat oikeusavustaan ainakin osan itse. Yksin asuva henkilö voi saada osittain korvauksetta oikeusapua vielä, kun hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat enintään 1 300 euroa kuukaudessa. Pariskunnilla vastaava raja on 1 200 euroa puolisoa kohden. Omavastuut jakautuvat niin, että asiakkaan käytettävistä tuloista riippuen hän saattaa joutua maksamaan oikeusavustaan 20 %, 30 %, 40 %, 55 % tai 75 %. Tämän päälle tulee oikeusapumaksu, joka on 70 euroa. Maksua ei peritä, mikäli henkilö saa oikeusapua korvauksetta.

Oikeusapu ja viime vuosien rakenteelliset uudistukset. Julkisen oikeusavun kenttä on ollut viime vuosina monien rakenteellisten muutosten kohteena. Merkittävimmät näistä muutoksista ovat olleet oikeusaputoimistojen määrän väheneminen (60 toimistoa vuonna 2008 ja 41 toimistoa vuonna 2012), oikeusaputoimistojen henkilökunnan henkilötyövuosien lasku (444,9 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja 391,7 henkilötyövuotta vuonna 2012) sekä edunvalvontapalveluiden siirtyminen oikeusaputoimistojen alaisuuteen vuonna 2009. Oikeusaputoimistojen määrää on vähennetty yhdistämällä toimistoja toisiinsa sekä muuttamalla toimipaikkoja vastaanotoiksi. Oikeusaputoimistoverkon tiivistäminen tarkoittaa lähinnä, että pienimpiä oikeusaputoimistoja on yhdistetty ja yhdistetään lähimpään suureen toimistoon. Näin on pyritty vähentämään näiden toimistojen haavoittuvuutta, keventämään hallintoa ja lisäämään työtehtävien järjestelymahdollisuuksia. Samalla oikeusaputoimistojen nimiä uudistetaan maakuntapohjaisiksi, kuten useissa muissakin valtion virastoissa on tehty. Oikeusaputoimistoilla on tällä hetkellä 173 toimipistettä. Niiden määrä ei muutu.⁷ Oikeusaputoimistot voivat ottaa asiak-

⁶ <http://www.oikeus.fi/5651.htm>. Nettotuloilla tarkoitetaan yhteenlaskettuja tuloja verojen ym. lakisääteisten vähennysten jälkeen. Tuloina otetaan huomioon palkka- ja eläketulojen sekä päivärahojen lisäksi muun muassa lapsilisät, elatusavut ja pääomatulot. Menot muodostuvat siten, että nettotuloista vähennetään asumismenot (ei lainanlyhennys), päivähoitomaksut, elatusmaksut, ulosottosuoritukset ja velkajärjestelyn maksuohjelman mukaiset suoritukset. Varallisuus lasketaan sen käyvästä arvosta vähentämällä siihen kohdistuvat velat. Perheen vakinaista asuntoa, tavanomaista vapaa-ajan asuntoa ja autoa ei katsota varallisuudeksi, jos niiden arvo on kohtuullisessa suhteessa perheen kokoon ja tarpeeseen.

⁷ <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2012/1347273197011>.

kaitaan vastaan myös muissa kuin asetuksessa mainituissa toimipaikoissa. Lisää oikeusaputoimistojen yhdistymisiä on tarkoitus toteuttaa myös vuosina 2013 ja 2014. Oikeusministeriön antaman asetuksen mukaan tänä aikana oikeusaputoimistojen määrää vähennetään 41:stä 34 toimistoon.

Toimintamenojen sopeuttaminen valtion taloudenpitoa ohjaavien kehyskausien määrärahasoon on johtanut siihen, että henkilöstövähennyksiä on jouduttu kohdistamaan oikeusaputoimistojen henkilökuntaan. Suurin osa tästä poistumasta on hoidettu luonnollisen poistuman kautta eli henkilökunnan eläköityessä tai lähdettyä jostain muusta syystä oikeusaputoimistojen palveluksesta. Henkilöstövähennykset ovat pääsääntöisesti kohdistuneet kansliahenkilökuntaan. Valtion tuottavuusohjelman yhtenä hankkeena on ollut oikeusavun sähköisen asioinnin kehittäminen, minkä takia vähennys on kohdistunut lähinnä sihteereihin. (Muistio oikeusavusta, 2011.)

Edunvalvontapalveluiden järjestämistäsi vastuu siirrettiin kunnilta oikeusaputoimistojen tehtäväksi vuonna 2009 niin sanotun PARAS-hankkeen yhteydessä. Tehtävä annettiin noin 40 oikeusaputoimistolle. Muutoksen seurauksena oikeusaputoimistoihin siirtyi kunnista tai rekrytoitiin yhteensä noin 490 henkilöä. Lisäksi osa oikeusaputoimistoista ostaa palveluja ostopalveluina kunnilta tai yksityisiltä tahoilta. (Muistio oikeusavusta, 2011.) Edunvalvontapalvelujen järjestämisellä ei kuitenkaan ole välitöntä yhteyttä julkisiin oikeusapupalveluihin, eikä niihin kohdistu selvityksessä suurta tarkastelua.

1.3 Aineistot ja analyysi

Raportissa on hyödynnetty sekä määrällisiä että laadullisia tutkimusaineistoja. Erilaisilla aineistotyypeillä on pyritty luomaan oikeusavusta ja sen kohdentumisesta mahdollisimman laaja kuva. Pääaineisto muodostuu tilastotiedoista koskien oikeusavun asianmääriä ja -rakenteita, asiakkaita, tehtyjä toimenpiteitä ja perittyjä maksuja. Analyysissä on tarkasteltu ajallista kehitystä ja tietoja vuodelta 2012. Vuoden 2012 osalta tiedot perustuvat oikeusministeriön sähköiseen Romeo-asianhallintajärjestelmään, joka on korvannut pääpiirteittäin vanhan Julia-järjestelmän 1.3.2010 alkaen.⁸ Lisäksi raportissa on hyödynnetty oikeusministeriön oikeushallinto-osaston oikeusapua koskevia

⁸ Asianhallintajärjestelmä Romeo luotiin kahdesta syystä. Oikeusministeriö halusi tarjota mahdollisuuden hakea oikeusapua sähköisessä muodossa ja luoda sovelluksen, jolla avustajien palkkiot voidaan maksaa nopeammin. Oikeusaputoimistojen aiempi Julia-sovellus on jaettu erillisiin toimistokohtaisiin järjestelmiin, jonka takia päätettiin luoda uusi järjestelmä hakemusten käsittelyä, päätöksentekoa sekä palkkioitten vahvistamista ja maksamista varten.

tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia sekä oikeusavusta aiemmin julkaistuja tutkimuksia.⁹ Osana tutkimushanketta toteutettiin myös oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastatteluja, joita tehtiin 18 kappaletta kuudessa eri oikeusaputoimistossa.

Eri analyyseissa esitetyt tulokset on pääsääntöisesti kuvattu sekä koko maata kuvaavasti että oikeusapupiirikohtaisesti. Tulosten raportoinnissa on yhdistelty oikeusavun tilastoista poimittua ja haastatteluista saatua tietoa. Seuraavaksi keskeisimmät aineistotyypit ja aineistojen analyysi eritellään tarkemmin.

Asianhallintajärjestelmä Romeo. Asianhallintajärjestelmä Romeoon rekisteröidään julkisiin oikeusaputoimistoihin tulleet oikeusapuhakemukset ja yksityisille avustajille tehdyt oikeusapupäätökset. Tämän lisäksi se toimii oikeusaputoimistojen omien toimeksiantojen asiansäilytysjärjestelmänä. Tässä raportissa Romeosta on tehty ajoja erilaisilla hakuehdoilla, ja näin on pyritty luomaan mahdollisimman yksityiskohtainen kuva oikeusavun asiakas- ja asiarakenteesta. Osa tiedoista on ollut hankalasti saatavilla, mikä on edellyttänyt ajoittaista yhteistyötä Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) kanssa.

Romeosta suoritettujen oikeusavun tietojen poiminnat tehtiin ajalta 1.1.2012–31.12.2012. Tarkoituksena oli muodostaa tarkka poikkileikkaus yhden kalenterivuoden aikana oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista ja asiakkaista. Tutkimuksessa hyödynnettyjä Romeosta saatuja lukuja voi pitää tutkimuksen tietotarpeisiin nähden riittävän kattavina, sillä asianhallintajärjestelmä on ollut käytössä oikeusaputoimistoissa jo yli 1,5 vuotta. Romeon luvut eivät kuitenkaan ole aivan eksakteja kuvaamaan oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden absoluuttimääriä. Edeltävään Julia-järjestelmään on edelleen päivittynyt joitain tapauksia, jotka ovat lähinnä vanhoja, ennen asianhallintajärjestelmän muutosta aloitettuja asioita. Juliaan vuonna 2012 päätettyjen oikeusaputapausten lukumäärä oli 1 091 kappaletta.

Oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastattelut. Osana tutkimushanketta toteutettiin myös oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastatteluja, joiden teemana oli tiivistetysti (A) oikeusaputoimistojen asiakas- ja asiarakenne ja siinä tapahtuneet muutokset, (B) työajan jakautuminen ja sen muutokset, (C) edunvalvonnan tulo oikeusaputoimistojen yhteyteen, (D) esteellisyys ja niiden kehitys ja (E) oikeusaputoiminnan kehittäminen sekä toiminnan haasteet. Haastattelut suoritettiin kuudessa oikeusaputoimistossa lokakuun ja joulukuun välisenä aikana 2012.

⁹ Ks. Litmala & Alasaari 2004 ja Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

Jokaisesta oikeusapupiiristä yksi toimisto osallistui haastatteluihin. Toimistoissa haastateltiin toimiston johtavaa julkista oikeusavustajaa, yhtä julkista oikeusavustajaa ja yhtä oikeusapusihteeriä (yhteensä 18 haastattelua). Kuudesta haastatellusta johtavasta julkisesta oikeusavustajasta kolme toimi samalla oman oikeusapupiirinsä johtajana.

Haastateltavat toimistot valittiin erityisesti niiden erityyppisten asiakas- ja asiarakenteiden perusteella, niitä koskettaneiden muutosten takia (yhdistymiset, edunvalvonnan tulo) sekä maantieteellisestä näkökulmasta. Toimistot olivat kooltaan suuria tai keskisuuria. Joukossa oli myös sellaisia, joissa osa edunvalvonnasta oli ulkoistettu. Neljässä haastatellussa toimistossa oli koettu toimistojen yhdistyminen muutama vuosi aiemmin. Haastateltu henkilökunta oli pääsääntöisesti erittäin kokenutta. Avustajat olivat toimineet julkisina oikeusavustajina keskimäärin 18 vuotta. Sihteereillä keskimääräistä kokemusta oikeusaputoimistossa työskentelystä oli yli 20 vuotta ja johtavilla oikeusavustajilla yli 30 vuotta. Kaiken kaikkiaan haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin positiivisesti, ja he olivat pääsääntöisesti valmiita puhumaan vaikeistakin asioista.

Haastattelumetodina oli puolistrukturoitu haastattelu. Kysymysrunko oli kaikille haastateltaville pääpiirteittäin sama, ja kysymykset kohdistuivat julkisen oikeusavun viime vuosien aikaiseen kohdentumiseen sekä oikeusavun kentässä tapahtuneiden muutosten kuvaamiseen että niiden vaikutusten arviointiin. Pyrkimyksenä haastatteluissa oli, että eri työnkuvissa toimivat henkilöt kertoisivat oikeusapukentän muutoksista omasta näkökulmastaan. Kysymykset lähetettiin tiivistettyinä etukäteen haastateltaville. Haastateltaville myös kerrottiin, ettei heidän henkilöllisyyttään paljasteta tulosten raportoinnin yhteydessä ja että heillä on myös mahdollisuus kieltäytyä haastattelusta. Haastattelut kestivät keskimäärin yhdestä kahteen tuntia.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin, ja ne purettiin Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Litteroidun aineiston analysoinnin apuna käytettiin NVivo-analysointiohjelmaa. Analyysi rakennettiin haastatteluteemojen varaan: ohjelman avulla yhden teeman alle sijoitettiin sitä koskevat vastaukset kustakin haastattelusta. Näin oli mahdollista saada esiin ja vertailla oikeusapukentän eri toimijoiden näkökulmia käsiteltäviin asioihin.

Haastatteluista lainattuja suoria sitaatteja on käytetty raportissa havainnollistamaan kuvattua asiaa ja ilmiötä. Sitaattien yhteydessä kukin vastaaja on merkitty omalla koodillaan. Se tarkoittaa kirjain-numero -yhdistelmää, jossa kirjain kuvaa yksittäistä vastaajaa ja numero työtehtävää (1 = julkinen oikeusavustaja, 2 = sihteeri ja 3 = johtava julkinen oikeusavustaja). Kirjainkoodin valitseminen kunkin haastatellun kohdalla suoritettiin arpomalla, eli samankin toimiston haastatelluilla on eri kirjainkoodi. Vastaajakohtainen koodi minimoi

tunnistamisen mahdollisuuden. Koska keskustelut sisälsivät toisinaan kriittisiä kannanottoja toimintaa ja sen kehittämistä kohtaan, ennen käsikirjoituksen painatusta haastatelluille annettiin varotoimena vielä mahdollisuus lukea heitä koskevat sitaatit tulkintakontekstissaan ja kommentoida niitä tarvittaessa. Muutamalta haastatellulta tuli vähäisiä huomioita, jotka liittyivät kieliasuun tai tarpeeseen selkiyttää ilmaisua. Pääosin haastateltavat eivät kokeneet tarvetta muuttaa haastattelulainauksia.

Vastaajakoodien tarkoituksena on myös osoittaa, että sitaatteja on pyritty lainaamaan eri haastatteluista mahdollisimman tasaisesti. Käytännössä samasta teemasta oli usein valittavissa usea ilmiön kannalta edustava sitaatti, mutta niiden esittäminen pyrittiin rajaamaan korkeintaan muutama.

1.4 Tutkimuksen eteneminen

Varsinainen aineistoihin perustuva tutkimusanalyysi alkaa seuraavasta luvusta. Ensin luvussa kaksi käydään läpi oikeusaputoimistojen viime vuosien asiamääriä ja asiarakenteita sekä niiden kehitystä. Tämän jälkeen luvussa kolme esitellään oikeusaputoimistojen työnkuvaa, jolloin painopisteenä on erityisesti se, millaisia toimenpiteitä asioiden hoitamiseen on käytetty. Myös toimenpiteiden osalta on esitetty viime vuosien kehitystä. Lisäksi käydään läpi viime vuosien työmääriä oikeusaputoimistoissa.

Luvussa neljä tarkastellaan oikeusaputoimistojen asiakaskuntaa yleisesti, toimenpiteiden jakautumisen osalta sekä korvausosuuden mukaan (saako asiakas oikeusapua korvauksetta, osakorvauksella vai maksaako hän täyden korvauksen). Samassa yhteydessä eritellään, miten eri asiakasryhmien oikeusapuasiat eroavat toisistaan. Luvun teemoja ovat myös asiakkuussuhteen alkuvaiheet, asiakkaiden haastavuus, jonotusajat ja käyttämättä jääneet varatut oikeusapujat sekä pohdinta tulevaisuuden trendeistä.

Viidennessä luvussa eritellään tarkemmin oikeusaputoimistoihin kohdistuvia rakenteellisia muutoksia etupäässä henkilökunnan näkemyksiin perustuen; millainen vaikutus toimistojen yhdistymisestä johtuvilla esteellisyyksillä on asiamääriin, samoin henkilöstörakenteen muutoksilla. Jälkimmäistä tarkastellaan myös työn laadun näkökulmasta. Luvun lopuksi esitellään muita näkökulmia tulevaisuuden haasteisiin.

Seuraava eli kuudes luku keskittyy yksityisille avustajille tehtyihin oikeusapupäätöksiin. Tarkastelun kohteena on se, kuinka paljon ja missä asioissa yksityisille avustajille on myönnetty oikeusapupäätöksiä vuonna 2012. Luku

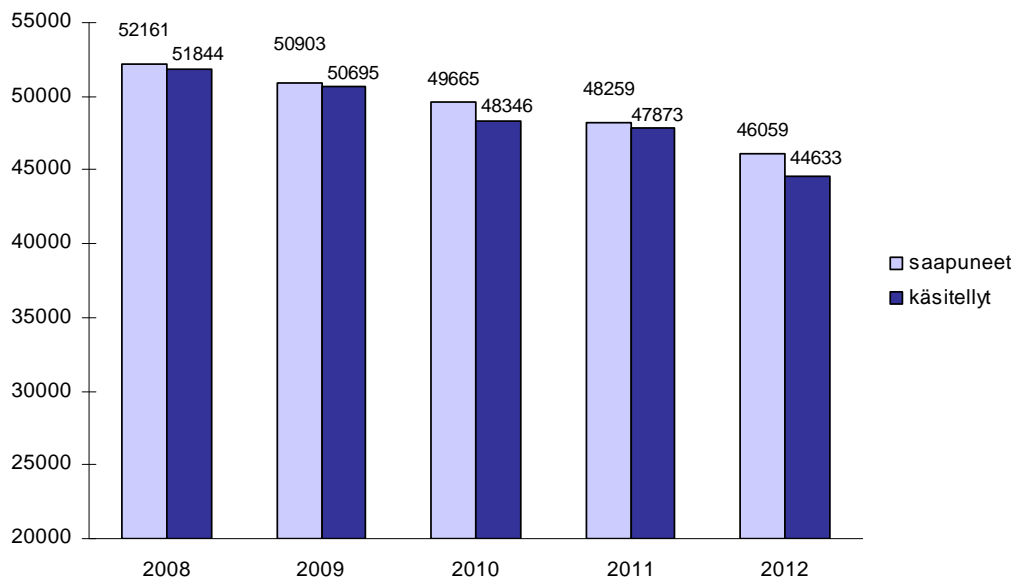
päätyy tarkasteluun yksityisten avustajien palkkioista ja kustannuksista silloin, kun he hoitavat julkisen oikeusavun tapauksia.

Jokainen analyysiluku päättyy lyhyeen tulosten tiivistelmään, jotka kootaan yhteen raportin viimeisessä luvussa. Raportin lopussa esitetään pohdinnan luonteisia johtopäätöksiä sekä linkitetään saadut tulokset sellaiseen ajankohtaiseen ja teoreettiseen keskusteluun, mitä oikeusavun ja yleisimmin yhteiskunnan tarjoamien oikeudensaantimahdollisuuksien ympärille liittyy.

2 OIKEUSAPUTOIMISTOISSA KÄSITELLYT ASIAT

2.1 Asiamäärät oikeusaputoimistoissa

Asiamäärät 2008–2012. Julkisiin oikeusaputoimistoihin saapuneiden ja niissä käsiteltyjen asioiden määrä on tasaisesti laskenut 2000-luvun aikana. Kun vielä vuonna 2000 oikeusaputoimistoihin saapui ja niissä käsiteltiin noin 56 000 asiaa, oli vastaava luku reilu kymmenen vuotta myöhemmin noin 44 600. Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä on laskenut 13 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012 (kuvio 1).

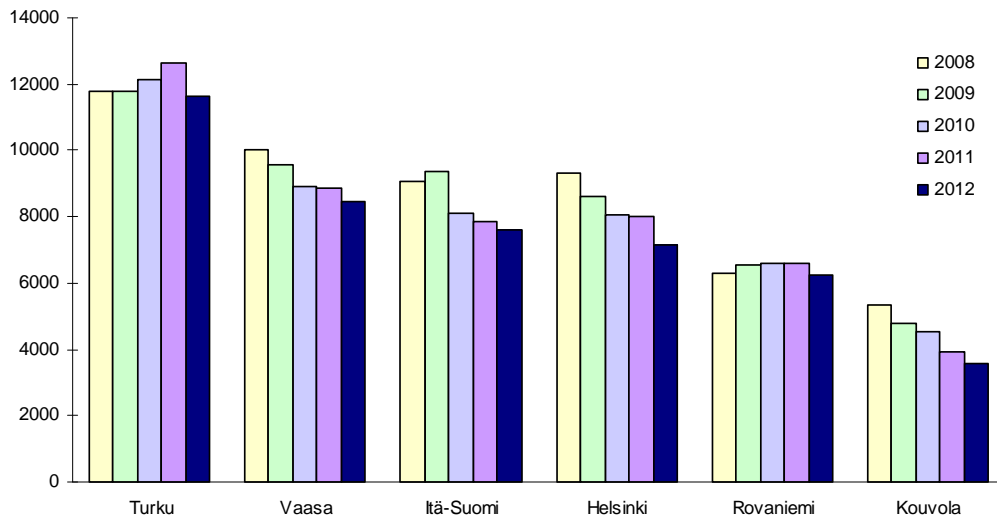


Kuvio 1 Oikeusaputoimistoihin saapuneet ja niissä käsitellyt asiat 2008–2012

Vuositasolla vertailtuna käsitellyt asiat laskivat eniten vuosien 2011 ja 2012 välillä. Vuonna 2012 julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltiin noin 3 200 tapausta vähemmän kuin edeltävänä vuonna. Taustatekijöitä asiamäärien laskulle on käsitelty tarkemmin raportin kappaleessa 5.

Asiamäärät oikeusapupiireittäin 2008–2012. Kun tarkastellaan oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määriä oikeusapupiireittäin (kuvio 2), voidaan huomata, että asiamäärien lasku paikallistuu trendinä Helsingin, Vaasan, Itä-Suomen ja Kouvolan oikeusapupiireihin. Suhteellinen lasku on ollut suurinta Kouvolan piirissä, jossa käsiteltyjen asioiden määrä on laskenut noin 30 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012. Helsingin piirissä vastaava lasku on ollut 23 prosenttia. Rovaniemellä ja Turussa käsiteltyjen asioiden määrä on muuttunut epätasaisemmin. Turun piirin luvut ovat kuitenkin laskeneet 2000-luvun alkupuolen määristä, jolloin käsiteltyjen asioi-

den määrä oli lähempänä 14 000. Viimeisen vuoden aikana asiamäärät ovat laskeneet jokaisessa piirissä.

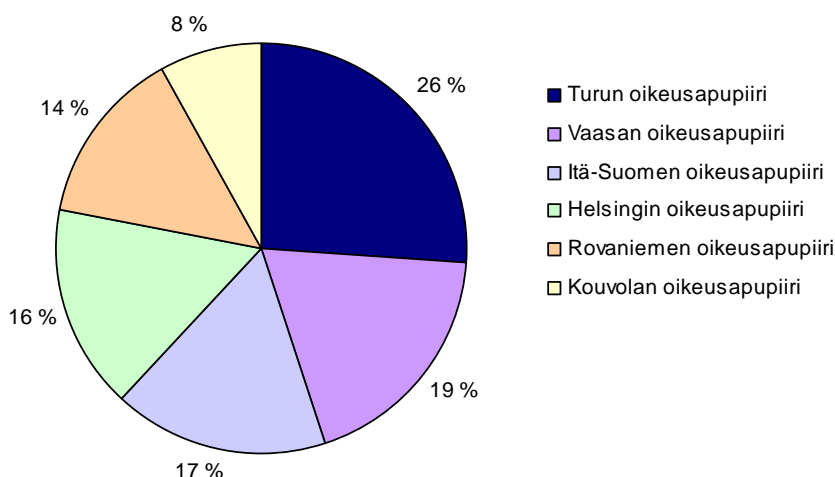


Kuvio 2 Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat oikeusapupiireittäin 2008–2012

Toimistokohtaisesti eniten asioita koko maassa käsittelevä toimisto on ollut Helsingin oikeusaputoimisto, jossa käsiteltiin vuosina 2008–2012 keskimäärin 2 383 asiaa vuodessa. Seuraavaksi korkeimmat käsiteltyjen asioiden keskiarvot toimistoittain ovat olleet (2) Joensuu (nykyinen Pohjois-Karjalan oat, 2 285 kpl), (3) Espoo (nykyinen Länsi-Uudenmaan oat, 2 156 kpl), (4) Tampere (1 867 kpl) ja (5) Turku (1 714 kpl).

Oikeusaputoimistojen asiamäärät oikeusapupiireittäin 2012. Vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 44 633 asiaa. Turun oikeusapupiirin osuus käsitellyistä asioista oli reilu neljännes, kun vastaavasti Kouvolan oikeusapupiirissä käsiteltiin alle kymmenes kaikista oikeusaputoimistojen asioista (kuvio 3). Verrattaessa vuoden 2012 oikeusapupiirikohtaisia osuuksia käsitellyistä asioista vuoden 2011 vastaaviin, ei eroja ole juuri havaittavissa.¹⁰ Myöskään viimeisen viiden vuoden aikana oikeusapupiirien asiamäärien suhteellisissa osuuksissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Asiamäärien suhteellinen osuus on ollut lievässä kasvussa Turun (23 % kaikista käsitellyistä asioista vuonna 2008) ja Rovaniemen (12 %, 2008) oikeusapupiireissä. Helsingin ja Kouvolan kohdalla asiamäärien suhteellinen osuus on laskenut pari prosenttia.

¹⁰ Ainoa ero on, että vuonna 2011 Helsingissä käsiteltiin 17 % kaikista asioista ja Itä-Suomessa 16 %.



Kuvio 3 Oikeusaputoimistojen käsittelemät asiat oikeusapupiireittäin vuonna 2012
N: 44 633

Vuonna 2012 kaikista yksittäisistä toimistoista Helsingin oikeusaputoimistossa käsiteltiin eniten asioita (2 319 asiaa). Yleisin asiatyyppeiksi Helsingissä oli perintöasioihin liittyvä asiakirjan laatiminen. Toiseksi eniten asioita käsiteltiin Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimistossa (2 313 asiaa).¹¹ Tosin lähes puolet (44 %) Länsi-Uudenmaan toimiston käsittelemistä asioista hoidettiin joko puhelinneuvolla tai juridisella neuvolla.

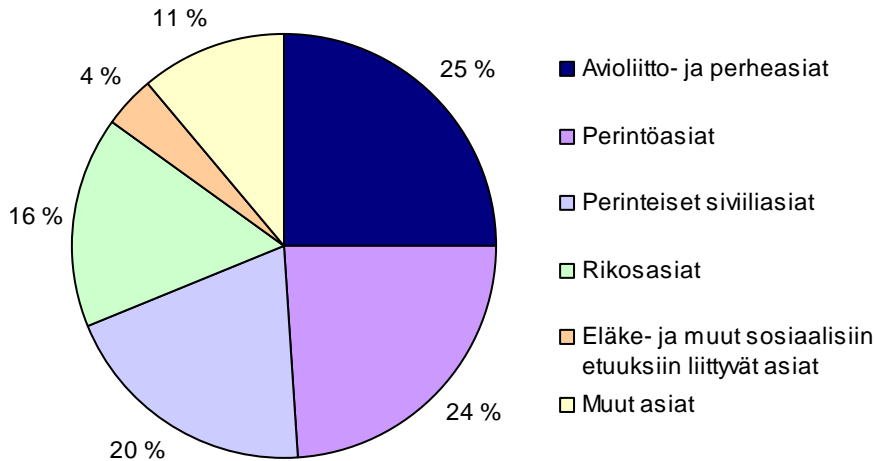
Oikeusaputoimistojen yhdistymiset ovat muuttaneet toimistojen suhteellisia osuuksia aiemmista vuosista. Vuoden 2012 alussa yhdistyivät Espoon oikeusaputoimisto ja Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimisto ja muodostivat Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimiston. Vuonna 2008 viisi eniten asioita käsitellyttä toimistoa käsitteli 19 prosenttia kaikista julkisten oikeusavustajien hoitamista asioista. Vuonna 2012 viiden eniten asioita käsitelleen toimiston osuus oli 24 prosenttia. Toimistojen yhdistymisiä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

2.2 Asiarakenne

Asiarakenne 2012. Oikeusavun asia- ja asiakasrakennetta on tarkasteltu Romeosta poimittujen lukujen mukaan. Näin ollen raportin jäljempänä esitetyistä luvuista puuttuvat vanhaan Julia-järjestelmään kirjautuneet tapauk-

¹¹ Seuraavaksi eniten asioita käsitelleet toimisto vuonna 2012: Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto (ent. Turunseudun, Salon sekä Loimaan oat) 2 187 asiaa, Pohjois-Karjalan oikeusaputoimisto (ent. Joensuun oat.) 2 143 asiaa ja Tampereen oikeusaputoimisto 1 887 asiaa.

set (1091 tapausta). Romeosta poimitut oikeusaputoimistojen käsittelemät asiat (43 542 kpl) on jaettu viiteen eri kategoriaan (kuvio 4). Luokittelu noudattelee samoja piirteitä kuin aiempi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisema oikeusavun raportti (Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007). Ainoa ero aiempaan raporttiin on, että yksityishenkilön velkajärjestelyt on tässä raportissa luokiteltu perinteisten siviiliasioiden alle niiden pienen suhteellisen osuuden (alle 1 % kaikista asioista) takia.¹²



Kuvio 4 Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat asiaryhmittäin vuonna 2012¹³ N: 43 542

Avoliitto- ja perheasiat käsittivät neljänneksen oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista. Yleisimpiä tällaisia asioita olivat lapsen huoltoon ja tapamisoikeuteen liittyvät asiat (26 % kaikista avioliitto- ja perheasioista), sopimusositukseen liittyvät asiat (21 %) ja elatusavun vahvistamiseen tai muuttamiseen liittyvät asiat (20 %). Perintöasioiden osuus oli lähes yhtä iso kuin avioliitto- ja perheasioiden. Yleisimpiä perintöoikeudellisia asioita olivat perunkirjoitukset (49 % kaikista perintöasioista), muut perintöasiat (18 %) ja perinnönjakoasiat (17 %). Kaiken kaikkiaan perhe- ja perintöasioiden osuus kaikista asioista on pari prosenttia korkeampi kuin 2000-luvun puolivälissä.

Niin sanotut perinteiset siviiliasiat muodostivat kolmanneksi suurimman asiaryhmän oikeusaputoimistoissa. Niiden osuus kaikista käsitellyistä asioista vuonna 2012 oli viidennes, ja on noussut 2000-luvun puolivälin

¹² Yksityishenkilöiden velkajärjestelyyn liittyvät asiat olivat 1990-luvun puolivälissä merkittävä oikeusaputoimistoja työllistävä asiaryhmä vajaan viidenneksen osuudella. Tällä hetkellä niiden osuus on alle yksi prosentti kaikista oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista. Muutoksen taustalla on syksyllä 2000 voimaan tullut laki talous- ja velkaneuvonnasta, joka siirsi velka-asioissa neuvonnan Kuluttajaviraston alaisuuteen.

¹³ Viisi yleisintä yksittäistä asiaa oikeusaputoimistoissa vuonna 2012: perunkirjoitukset 12 % kaikista asioista, muut määrittelemättömät asiat 8 %, lapsen huoltoon ja elatukseen liittyvät asiat 7 %, muut rikosasiat 6 % ja pahoinpitelyt 6 %.

luvuista muutaman prosentin. Perinteisiin siviiliasioihin luetaan raportissa kuuluviksi huoneenvuokra-, kiinteistö-, velkomus-, vahingonkorvaus-, palvelussuhde- ja tasa-arvoasiat sekä yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat asiat. Asiaryhmän sisällä velkomusasioiden osuus kaikista oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista oli 6 %, huoneenvuokra-asioiden 4 %, kiinteistöasioiden 4 %, vahingonkorvausasioiden 2,5 %, palvelussuhde- ja tasa-arvoasioiden 2,5 % ja irtainta omaisuutta koskevien asioiden 1 %. Ryhmän sisäiset suhteelliset osuudet eivät ole juuri muuttuneet siitä, mitä ne olivat 2000-luvun puolivälissä.

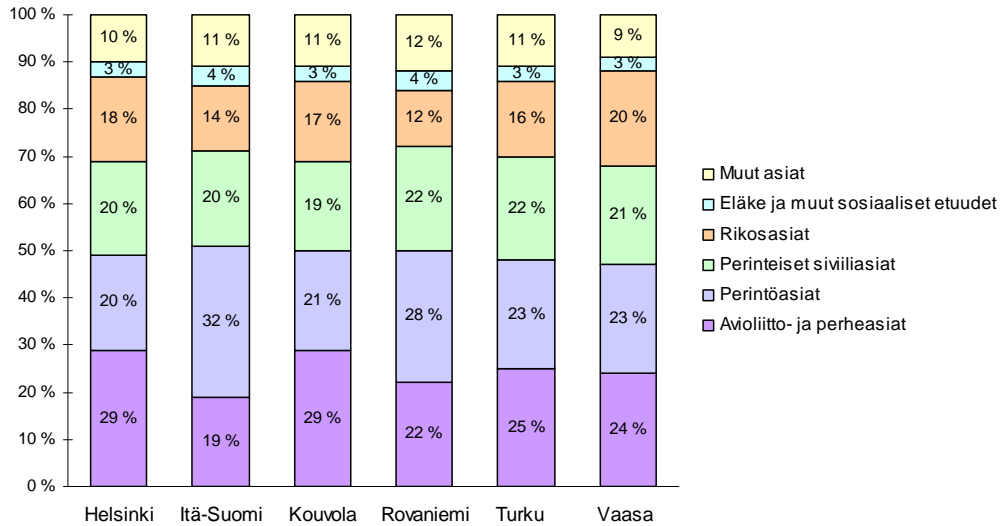
Vuonna 2012 rikosasiat olivat oikeusaputoimistojen neljänneksi suurin asiaryhmä vajaan viidenneksen osuudella käsitellyistä asioista. Niiden osuus on laskenut pari prosenttia edellisten vuosien luvuista. Rikosasioiden osuus on palannut takaisin 1990-luvun puolen välin lukemiin, jolloin niiden suhteellinen osuus kaikista asioista oli sama.¹⁴ Yleisimpiä rikosasioita olivat *muu rikosasia* (37 % kaikista rikosasioista) sekä pahoinpitelyihin liittyvät asiat (35 %).

Eläkkeisiin ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat kattoivat kolme prosenttia kaikista käsitellyistä asioista. Myös tämän kategorian osuus on laskenut aiemmista vuosista parilla prosentilla. Asiaryhmään *muut asiat* lasketaan (1) edunvalvojan/edunvalvojan sijaisen hakeminen, (2) täytäntöönpanoasiat, (3) sakon ja yhdyskuntapalvelun muuntoon sekä ulosottoon liittyvät asiat, (4) ulkomaalaislain mukaiset asiat, (5) veroasiat sekä (6) erilaiset hallinnolliset asiat.¹⁵ Muut asiat -asiaryhmän osuus on viime vuosina pysynyt tasaisesti noin kymmenessä prosentissa oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista.

Asiaryhmät oikeusapupiireittäin vuonna 2012. Oikeusapupiirien välillä oli havaittavissa pieniä eroja käsiteltävien asiaryhmien keskinäisessä jakautumisessa (kuvio 5). Perhe- ja perintöoikeudelliset asiat muodostivat noin puolet käsiteltävistä asioista jokaisessa piirissä. Perinteisten siviiliasioden osuus oli oikeusapupiireissä 18–22 prosentin välillä, mutta rikosasioiden kohdalla alueelliset erot olivat isompia. Oikeusapupiirien välillä rikosasioiden osuus vaihteli Vaasan 20 prosentin ja Rovaniemen 12 prosentin välillä.

¹⁴ Ks. tarkemmin Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007, 26 ja <http://www.stat.fi/til/julo/tau.html>.

¹⁵ Liite 3. Asiaryhmien tarkempi määrittely Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeet.



Kuvio 5 Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiaryhmät oikeusapupiireittäin vuonna 2012
N: 43 542

Avoliitto- ja perheasiat olivat yleisimpiä 23 toimistossa, 13 yleisimpiä olivat perintöasiat, neljässä toimistossa yleisimpiä olivat perinteiset siviiliasiat ja yhdessä toimistossa yleisin asiaryhmä olivat rikosasiat. Avoliitto- ja perheasioiden osuus vaihteli toimistoissa 36 prosentin ja 11 prosentin välillä. Perintöasioiden osuus liikkui 45 prosentin ja 15 prosentin ja rikosasioiden osuus 26 prosentin ja 6 prosentin välillä.

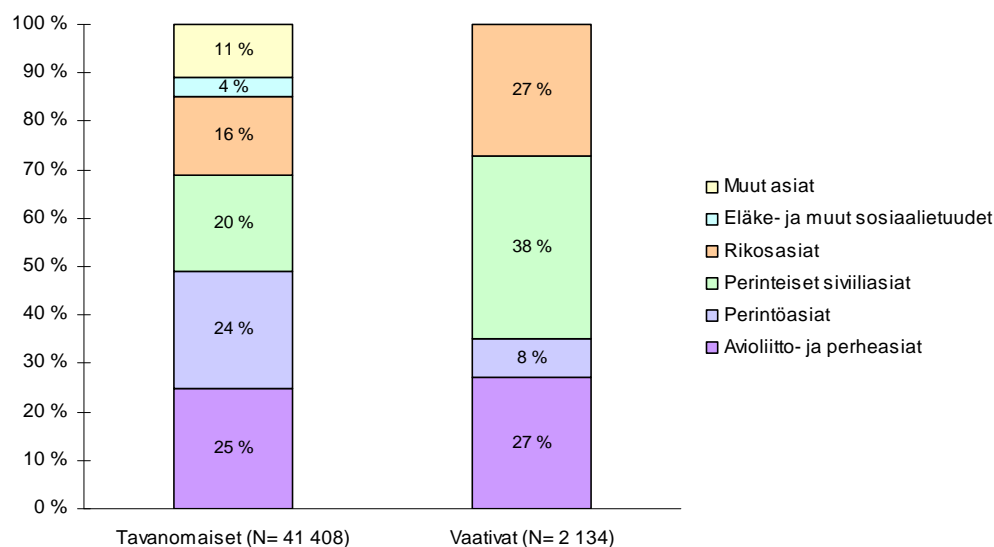
Viimeisen viiden vuoden aikana oikeusavun asiarakenne on yleisellä tasolla pysynyt lähes muuttumattomana. Vaikka painotuksissa esiintyy hiukan toimistokohtaista vaihtelua, niin myöskään sillä tasolla tarkasteltuna ei juuri kukaan haastatelluista nähnyt viime vuosina tapahtuneen suuria muutoksia asiaryhmien välisissä osuuksissa.

Kyllä se on sillä tavalla, että meillä avioliitto ja perhe edustaa aina suurinta asiaryhmää ja seuraavaksi perintöasiat ja sen jälkeen rikosasiat. Kaikki muu on aika pientä kuitenkin. E3

Ne on muuttumattomia. Ihan on se perhe- ja perintöoikeus ykkösenä ollut kautta aikain. Ei niissä sellaista muutosta ole ollut. Asiakkaat ovat meillä aika vakiintuneet. M2

Vaativien ja tavanomaisten asioiden jakautuminen. Vuonna 2012 valtion oikeusaputoimistoissa käsitellyistä 43 542 asiasta 2 134 luokiteltiin niin sanotusti vaativiksi. Vaativiksi asioiksi on määritelty sellaiset, jotka edellyttävät oikeusavustajalta keskimäärin huomattavasti enemmän työtä tai erityisosaamista. Asiaryhmittäinen vaativien asioiden tarkempi määrittely löytyy *Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeista*, joka

on raportissa liitteenä.¹⁶ Vaativien asioiden määrä on noin viisi prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen käsittelemistä asioista.



Kuvio 6 Oikeusaputoimistojen tavanomaiset ja vaativat asiat asiaryhmän mukaan vuonna 2012

Vaativia asioita esiintyy luokittelun mukaan vain neljässä asiaryhmässä (kuvio 6). Määrällisesti eniten vaativia asioita käsiteltiin perinteisissä siviiliasioissa, 804 kappaletta. Vaativat perinteiset siviiliasiat jakautuivat palvelussuhde- ja tasa-arvoasioiden (kaikista palvelussuhde- ja tasa-arvoasioista 39 % vaativia), vahingonkorvausasioiden (19 %), kiinteistöasioiden (7 %) ja irtainta omaisuutta koskevien asioiden (6 %) kesken. Rikosasiat olivat toiseksi isoin asiaryhmä vaativissa asioissa (579 kpl). Kaikista rikosasioista kahdeksan prosenttia oli luokiteltu vaativiksi asioiksi. Avoliitto- ja perheasiat olivat kolmas asiaryhmä, jossa käsiteltäviä asioita oli luokiteltu vaativiksi. Tämän ryhmän sisällä viisi prosenttia asioista oli vaativia. Toimenpiteittäin tarkasteltuna eniten vaativia asioita hoidettiin neuvolla (36 prosenttia vaativien asioiden toimenpiteistä neuvoja). Seuraavaksi eniten vaativissa asioissa oli tehty muu toimenpide -kategorian mukaisia toimenpiteitä (31 %) ja yleisen tuomioistuimen käsittelyjä (19 %). Toimenpiteittäin tarkasteltuna vaativien ja tavanomaisten asioiden luokittelu näyttää hieman ongelmalliselta. On helppo kyseenalaistaa esimerkiksi se, voiko oikeudellinen neuvo tai puhelinneuvo olla vaativa verrattuna moneen muuhun toimenpiteeseen. Oikeusaputoimistoja on ilmeisesti ohjeistettu niin, että neuvoa ei kirjata asiaryhmästä huolimatta vaativaksi, mutta tilastojen perus-

¹⁶ Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeet 11.5.2006 OM/11/33/2006, liite 3.

teella ohjeistus on tietyiltä osin jäänyt noudattamatta. Ongelmana on, että erilliset ohjeet vaativien ja tavanomaisten asioiden luokittelusta on tehty ainoastaan asiaryhmän mukaan, ilman että toimenpiteellä olisi merkitystä.

Suhteellisesti eniten vaativia asioita käsiteltiin Helsingin oikeusapupiirissä, jossa kuusi prosenttia kaikista piirissä käsitellyistä asioista oli vaativia. Kouvolassa, Turussa ja Vaasassa viisi prosenttia ja Rovaniemellä neljä prosenttia käsiteltävistä asioista oli vaativia. Itä-Suomen piirissä vaativia asioita oli vähiten, noin kolme prosenttia kaikista asioista. Helsingissä ja Turussa perinteiset siviiliasiat muodostivat enemmistön vaativista asioista. Itä-Suomessa, Kouvolassa ja Vaasassa suurin osa vaativista asioista oli rikosasioita, ja Rovaniemellä avioliitto- ja perheasioita.

Asiaryhmien mahdolliset tulevaisuuden trendit. Haastatteluisissa oikeusaputoimistojen henkilökunnalta kysyttiin, näkivätkö he jonkun tai joidenkin tiettyjen asiaryhmien kohdalla mahdollisen nousevan trendin tulevaisuudessa. Suurin osa vastaajista ei osannut nimetä mitään yksittäistä asiaryhmää muun muassa siksi, että asiaryhmien suhteelliset osuudet ovat pitkään pysyneet lähes muuttumattomina, kuten edellä on esitetty. Yleinen uskomus oli, että vastaisuudessakin oikeusaputoimistojen toiminta perustuu pitkälti perhe-, perintö- ja rikosasioiden hoitoon. Yksi asiaryhmä, jonka kuitenkin muutamassa haastattelussa uskottiin tulevaisuudessa kasvattavan osuuttaan, olivat hometalotapaukset. Hometalotapaukset on usein oikeusaputoimistoissa luokiteltu huoneenvuokra- tai kiinteistöasioita koskevien asioiden alle.

Entistä enemmän tulee näitä valitettavia, ikäviä homejuttuja ja muita, että nehän on aina vaikeita asioita. Siinä mielessä ei voi sanoa, että ne olisi vaikeutuneet, mutta niitä on tullut entistä enemmän. G1

Se räjähtää silmille kyllä jossain vaiheessa, kuinka huonosti ihmiset asuu hometaloissa. Se tulee aiheuttamaan oikeudellisia toimenpiteitä plus siihen tarvittaisiin paljon enemmän asiantuntemusta Suomen maassa. L1

Tiukkoihin taloudellisiin aikoihin liittyen osa haastatelluista näki myös työsuhteita koskevien asioiden kasvattavan osuuttaan muun muassa monien irtisanomisten myötä. Haastattelujen perusteella työ- ja palvelussuhteisiin liittyvät asiat olivat ongelmana erityisesti ammattiliittoon kuulumattomilla sekä ulkomaalaistaustaisilla henkilöillä. Lisäksi etenkin niillä paikkakunnilla, jossa väestörakenteen vanheneminen on voimakasta, mainituksi tuli perintöasioiden, kuten perunkirjoitusten, testamenttien ja muiden perinnönjakoon liittyvien asioiden mahdollinen lisääntyminen. Myös ulkomaalaisten

asiakkaiden osuuden uskottiin yleisesti kasvavan, koska heidän osuutensa väestöstä kasvaa. Ulkomaalaisten ja ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden ei kuitenkaan uskottu suuresti muuttavan oikeusavun asiarakennetta, ellei oteta huomioon muutosta kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapuasioissa.

2.3 Yhteenveto

Julkisiin oikeusaputoimistoihin saapuneiden ja niissä käsiteltyjen asioiden määrä on laskenut tasaisesti viime vuodet. Lasku on kohdistunut kaikkiin oikeusapupiireihin, kuitenkin painottuen suhteellisesti hieman enemmän Kouvolan ja Helsingin piireihin. Viime vuosina määrällisesti eniten asioita on käsitelty Turun ja vähiten Kouvolan oikeusapupiirissä. Tosin vuonna 2012 maan kaksi eniten asioita käsitellyttä toimistoa olivat Helsingin piirissä (Helsingin oikeusaputoimisto ja Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto).

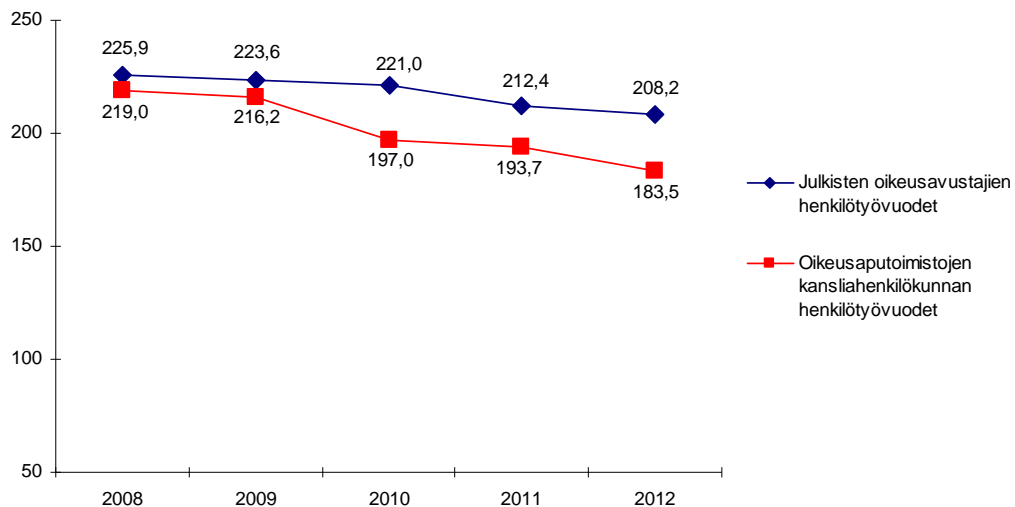
Oikeusavun asiarakenne on pysynyt pitkään suhteellisen muuttumattomana. Vuonna 2012 avioliitto- ja perheasiat sekä perintöasiat käsittivät noin puolet oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista. Seuraavaksi yleisimmät asiaryhmät olivat niin sanotut perinteiset siviiliasiat ja rikosasiat. Asiaryhmien jakautumisessa oikeusapupiirien välillä oli pieniä eroja. Itä-Suomen ja Rovaniemen piireissä käsiteltiin suhteellisesti eniten perintöasioita, kun taas eteläisimmissä piireissä avioliitto- ja perheasiat sekä rikosasiat olivat keskimääräistä yleisempiä. Käsiteltävät asiat jaetaan tavanomaisiin ja vaativiin. Enemmän työtä ja erityisosaamista vaativien asioiden osuus kaikista vuonna 2012 käsitellyistä asioista oli noin viisi prosenttia, ja yleisimpiä ne olivat perinteisten siviiliasioiden alle lukeutuissa palvelussuhde- ja tasa-arvoasioissa.

Mahdollisista tulevaisuuden trendeistä puhuttaessa esiin nousivat hometalotapaukset, joiden osuus kaikista asioista on kuitenkin vielä marginaalinen. Hometalotapausten haasteellisuutta lisää se, että niiden käsittelyt ovat usein hankalia ja pitkäkestoisia. Myös tiukempien taloudellisten aikojen myötä työsuhdeasioiden epäiltiin hieman lisääntyvän. Yleisesti ottaen perhe-, perintö- ja rikosasioiden uskottiin kuitenkin säilyvän oikeusaputoiminnan pääsääntöisenä asiakeskittymänä.

3 TYÖNKUVA JA TOIMENPITEET OIKEUSAPUTOIMISTOISSA

3.1 Oikeusavustajien työmäärien yleinen kehitys

Oikeusaputoimistojen henkilökunnan henkilötyövuodet 2008–2012. Valtion oikeusaputoimistojen vuoden 2009 toimintakertomuksen mukaan oikeusaputoimistojen resurssitarvetta eri paikkakunnilla on tarkasteltu suhteuttamalla oikeusavustajien määrä alueen asukaslukuun, mikä antaa suuntaa todennäköisen kysynnän määrästä. Yleisen väestöpohjaisen arvioinnin ohella oikeusaputoimistojen toimipaikkojen sijoittelua on harkittu ja harkitaan myös niiden nykyisten työmäärien sekä jonotustilanteen perusteella. Tämä tarkoittaa siis resurssien suuntaamista sinne, missä on enemmän kysyntää oikeusapupalveluista. Yhdistymisten ja pienten oikeusaputoimistojen lopettamisen taustalla on oikeusministeriön mukaan ollut myös tarkoitus vähentää näiden toimistojen haavoittuvuutta, keventää hallintoa sekä lisätä henkilöstön työtehtävien järjestelymahdollisuuksia.¹⁷

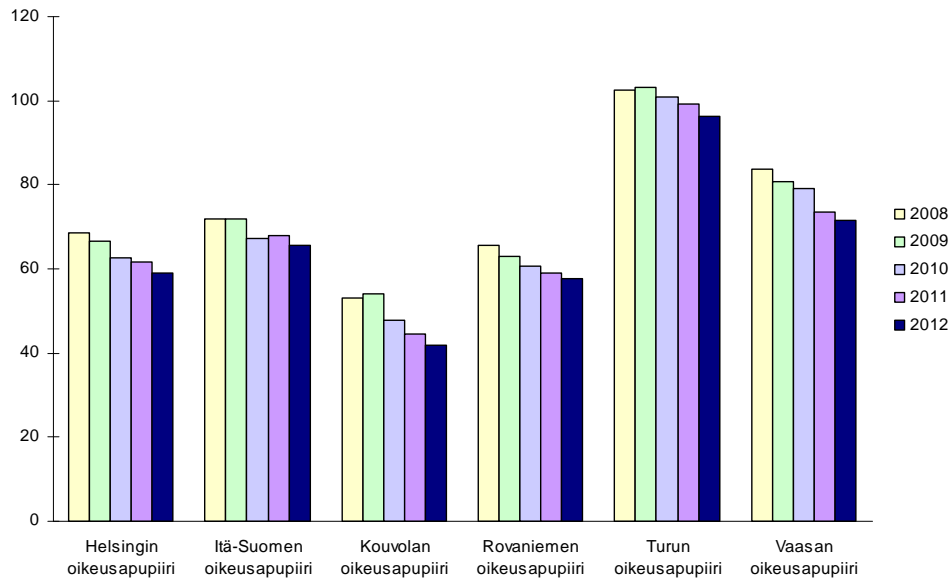


Kuvio 7 Valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevien julkisten oikeusavustajien ja kansliahenkilökunnan henkilötyövuodet 2008–2012

Valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevien julkisten oikeusavustajien määrä on vähentynyt viimeisen viiden vuoden aikana 17,7 henkilötyövuotta (kuviot 7). Tämä tarkoittaa kahdeksan prosentin laskua vuosien 2008 ja 2012 välillä. Samana aikana oikeusaputoimistojen kansliahenkilökunnan

¹⁷ Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009.

määrä on vähentynyt 35,5 henkilötyövuotta. Lasku on heidän kohdallaan ollut 16 prosenttia.



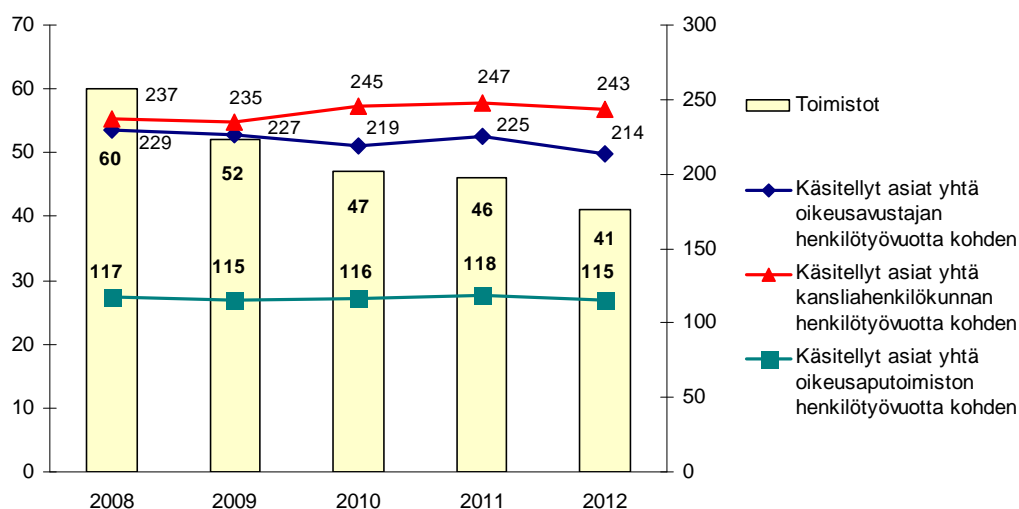
Kuvio 8 Julkisten oikeusaputoimistojen henkilötyövuodet 2008–2012 oikeusapupiireittäin

Viimeisen viiden vuoden aikana julkisten oikeusaputoimistojen henkilökunnan henkilötyövuodet ovat vähentyneet eniten Vaasan oikeusapupiirissä, jossa vähennys on ollut 12 henkilötyövuotta (kuvio 8). Kouvolassa vähennys on ollut 11,2 ja Helsingissä 9,7 henkilötyövuotta. Rovaniemellä vähennys on ollut 7,9 henkilötyövuotta ja Itä-Suomessa sekä Turussa noin kuusi henkilötyövuotta. Myös oikeusavustajien henkilötyövuodet ovat laskeneet eniten Vaasassa, jossa lasku on ollut edellä mainitulla aikavälillä viisi henkilötyövuotta. Kouvolan piirissä laskua on ollut 4,5 vuotta ja Helsingissä 3,7 vuotta. Turussa oikeusavustajien määrä on laskenut 2,4 vuotta. Rovaniemen ja Itä-Suomen piireissä vastaava lasku on ollut noin yksi henkilötyövuosi. Samalla aikavälillä oikeusaputoimistojen kansliahenkilökunnan määrä on laskenut eniten Vaasan ja Rovaniemen oikeusapupiireissä (7 henkilötyövuotta).¹⁸

Käsiteltyjen oikeusaputapausten määrä yhtä oikeusavustajan henkilötyövuotta kohden on viime vuosina kehittynyt epätasaisesti (kuvio 9). Vuosien 2010 ja 2011 välillä valtion oikeusaputoimistoista väheni yhden vuoden aikana 8,6 henkilötyövuotta, joka riippumatta edelleen jatkuneesta asiamäärien laskusta nosti avustajakohtaisia työmääriä. Henkilötyövuosien suuresta laskusta huolimatta toimistojen määrä väheni kyseisenä ajanjak-

¹⁸ Oikeusaputoimistojen kansliahenkilökunnan henkilötyövuosien lasku vuosina 2008–2012 oikeusapupiireittäin: Vaasa 7,1 vuotta, Rovaniemi 7,0 vuotta, Kouvola 6,7 vuotta, Helsinki 6,0 vuotta, Itä-Suomi 5,0 vuotta ja Turku 3,7 vuotta.

sona ainoastaan yhdellä. Vuonna 2012 jyrkempi asiamäärien lasku ja pienempi henkilötövuosikato olivat syynä siihen, että käsiteltyjen asioiden määrää yhtä oikeusavustajan henkilötövuotta kohden laski viime vuosien matalimmalle tasolle. Kansliahenkilökunnan korkeampaa asiamäärää selittää heidän jyrkempi henkilötövuosien väheneminen.



Kuvio 9 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötövuotta kohden vuosina 2008–2012¹⁹

Vuonna 2012 valtion oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 214 tapausta yhtä julkisen oikeusavustajan henkilötövuotta kohden. Eniten asioita yhtä oikeusavustajaa kohden käsiteltiin vuonna 2012 Vaasan oikeusapupiirissä, jossa käsiteltyjen asioiden määrä henkilötövuotta kohden oli noin 234 asiaa. Seuraavaksi eniten asioita yhtä oikeusavustajan henkilötövuotta kohden käsiteltiin Itä-Suomen piirissä (228 asiaa). Vähiten käsiteltyjä asioita oikeusavustajaa kohden vuonna 2012 oli Kouvolan oikeusapupiirissä, jossa luku yhtä henkilötövuotta kohden oli 166 asiaa. Vuonna 2012 käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusavustajan henkilötövuotta kohden on laskenut Helsingin, Turun, Itä-Suomen, Rovaniemen ja Kouvolan oikeusapupiireissä. Vaasan piirissä luku pysyi pääpiirteittäin muuttumattomana. Yleinen kehitys 2000-luvun loppupuolen vuosista on kulkenut siihen suuntaa, että yhtä sihteerää kohden on yhä enemmän asioita verrattuna yhteen oikeusavustajaan. Vuonna 2012 Helsingin oikeusapupiirissä käsiteltyjen asioiden määrä yhtä kansliahenkilökunnan työvuotta kohden oli korkein (269 asiaa) ja Kouvolassa matalin (176 asiaa). Samoin koko henkilökunnan henkilötövuosiin suh-

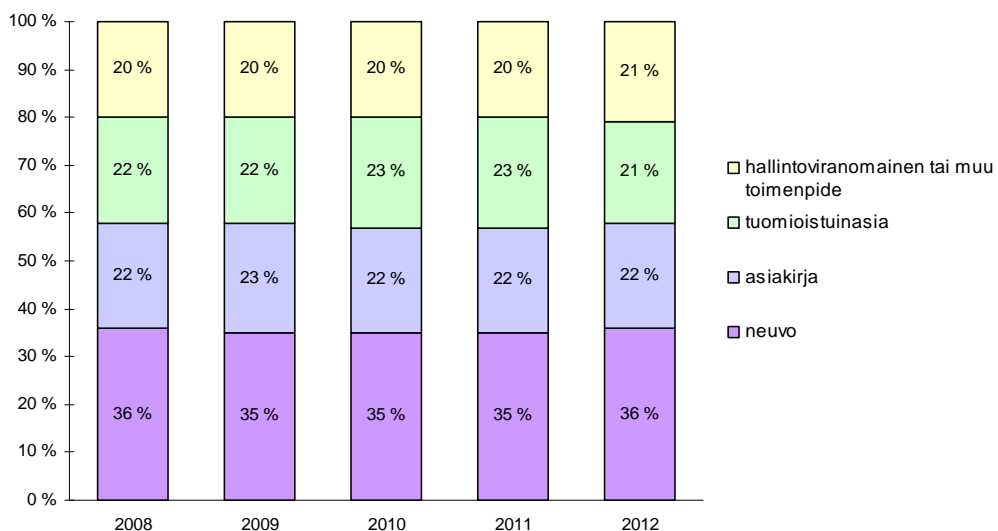
¹⁹ Liitteenä jokaisen oikeusapupiirin kohdalta toimistojen määrän kehitys ja niissä käsiteltyjen asioiden määrä yhtä henkilötövuotta kohden 2008–2012.

teutettaessa olivat Helsingin asiamäärät yhtä henkilötyövuotta kohden korkeimmat (122 asiaa vuonna 2012) ja Kouvolan matalimmat (85 asiaa).

Vuosien 2008–2012 aikana myös oikeusaputoimistojen määrä on vähentynyt jokaisessa oikeusapupiirissä (kuvio 9). Kouvolan piirissä toimistojen määrä on laskenut kahdeksasta viiteen, Vaasassa 12:sta kahdeksaan, Rovaniemellä kymmenestä kahdeksaan, Turussa 14:sta yhdeksään, Helsingissä kuudesta neljään ja Itä-Suomessa kymmenestä seitsemään. Vuosien 2013 ja 2014 yhdistymisten jälkeen Vaasan piirin toimistojen lukumäärä on enää neljä toimistoa ja Rovaniemen piirin viisi toimistoa.

3.2 Toimenpiteiden jakautuminen oikeusaputoimistoissa

Toimenpiteiden jakautuminen 2008–2012. Oikeusaputoimistoissa käsiteltävien asioiden toimenpiderakenne viime vuosina on pysynyt lähes muuttumattomana (kuvio 10). Tätä selittää se, että monet asiat ovat vahvasti liitoksissa tiettyihin toimenpiteisiin. Muun muassa rikosasioita käsitellään usein yleisessä tuomioistuimessa ja perintöasioissa toimenpiteenä on usein asiakirjan laatiminen. Asiaan on vaikuttanut myös, kuten edellä jo mainittiin, että asiarakenne on pysynyt hyvin pitkälti samana. Taulukossa alla yleisessä tuomioistuimessa sekä hallinto- tai erityistuomioistuimessa käsiteltävät oikeusapuasiat on laskettu samaan tuomioistuinasian kategoriaan. Samoin hallintoviranomaisen käsittelemät asiat ja ”muu toimenpide” on luokiteltu samaan kategoriaan.



Kuvio 10 Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat toimenpideryhmittäin 2008–2012

Oikeusavun yleisin toimenpide on ollut neuvon antaminen, jonka osuus kaikista toimenpiteistä ajanjakson aikana on ollut keskimäärin yli kolmannes. Osuus on pari prosenttia isompi kuin 2000-luvun puolivälissä.²⁰ Tämä johtuu todennäköisesti puhelinneuvonnan vakiintumisesta. Vielä 1990-luvun puolivälissä neuvojen osuus kaikista toimenpiteistä oli noin 40 prosenttia. Neuvojen piiriin kuuluvat sekä oikeudelliset neuvot että juridinen puhelinneuvonta. Oikeudellinen neuvo sisältää oikeusaputoimistossa työskentelevän julkisen oikeusavustajan kannanoton johonkin oikeudelliseen ongelmaan ja vaatii kasvokkaisen tapaamisen oikeusavustajan kanssa. Juridinen puhelinneuvonta luokitellaan oikeusapulain mukaan vähäiseksi oikeudelliseksi neuvonnaksi, jossa hakijan taloudellista asemaa ei tarvitse selvittää eikä siitä peritä omavastuuta.²¹ Puhelinneuvontaa käsitellään tarkemmin raportin luvussa 3.3.

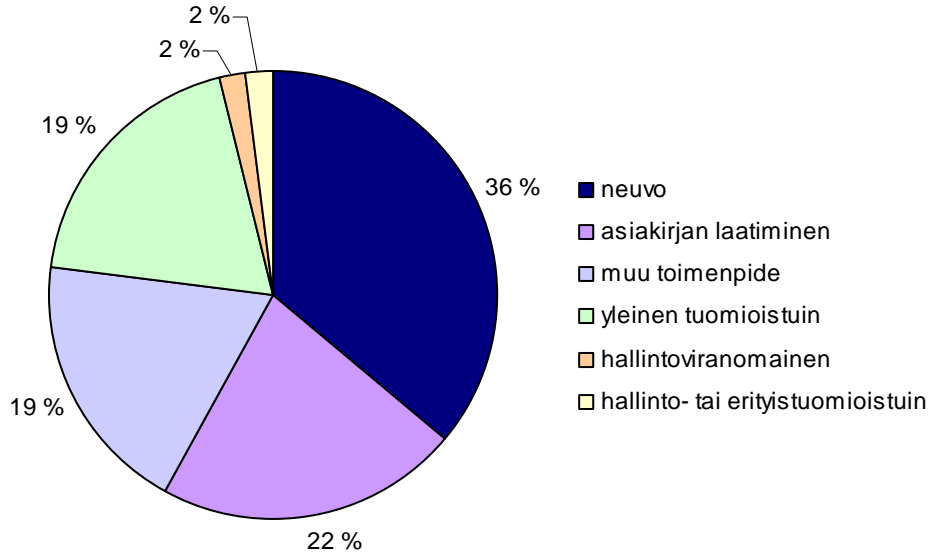
Tuomioistuinasioiden suhteellinen osuus on laskenut pari prosenttia edellisvuosista, joka todennäköisesti selittyy rikosasioiden osuuden lievällä laskulla. Hallintoviranomaisen käsittelyyn tai muuhun toimenpiteeseen päätyneiden asioiden osuus on vastaavasti kasvanut muutaman prosentin.

Toimenpiteet vuonna 2012. Neuvojen osuus vuoden 2012 toimenpiteistä jakautui niin, että oikeudellisten neuvojen osuus kaikista toimenpiteistä oli 21 prosenttia ja puhelinneuvojen 15 prosenttia (kuvio 11). Kaikista neuvoista oikeudelliset neuvot muodostivat 58 prosenttia ja puhelinneuvot 42 prosenttia. Toiseksi yleisin oikeusaputoimistojen toimenpide oli asiakirjan laatiminen. Yksittäisenä toimenpiteenä yleisin oikeusaputoimistojen suorittama työ oli perunkirjoituksen tekeminen.²² Kaikista asiakirjan laatimisista perunkirjoitukset kattoivat puolet. Tämänkään toimenpideryhmän osuudessa ei ole tapahtunut isompia muutoksia viime vuosina.

²⁰ Ks. Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

²¹ Oikeusapulaki 3 a § (19.12.2008/927).

²² 12 % kaikista oikeusaputoimistojen tekemistä toimenpiteistä oli perunkirjoituksia.



Kuvio 11 Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat toimenpideryhmittäin vuonna 2012, mukana sekä oikeudelliset neuvot että puhelinneuvot, N: 43 542

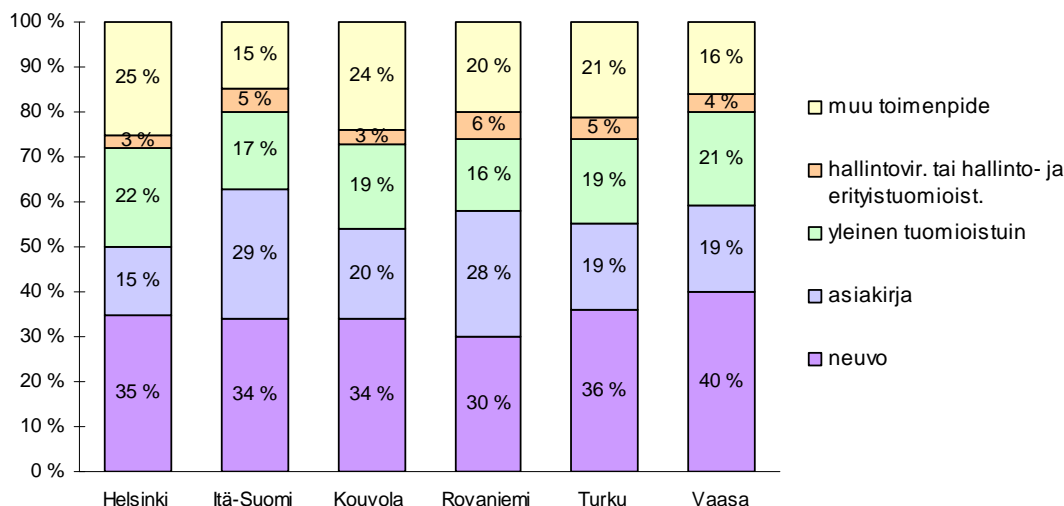
Yksityiskohtaisempi toimenpiteiden tarkastelu osoittaa, että käsittely yleisissä tuomioistuimissa (käräjäoikeus, hovioikeus, korkein oikeus) oli toimenpiteenä viidenneksessä oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista. Yleisten tuomioistuinten sisällä osuudet jakautuivat niin, että käräjäoikeudessa käsiteltiin 89 prosenttia kaikista yleisten tuomioistuinten asioista, hovioikeudessa yhdeksän prosenttia ja korkeimmassa oikeudessa kaksi prosenttia (korkeimman oikeuden tapaukset pääasiassa muutoksenhakuluvan hakemista). Yleisten tuomioistuinkäsittelyjen osuus kaikista toimenpiteistä ei ole viime vuosien aikana juuri muuttunut.

Hallinnollisen viranomaisen käsittelemät asiat muodostivat noin kaksi prosenttia oikeusaputoimistojen asioista. Niissä enemmistönä olivat muun muassa lautakuntakäsittelyt eläkkeisiin ja sosiaalietuuksiin liittyvissä valitusasioissa sekä edunvalvojan tai edunvalvojan sijaisen hakeminen maistraatista. Hallintoviranomaisen käsittelemien asioiden osuus on pysynyt vakaana viime vuodet. Hallinto- tai erityistuomioistuimissa käsiteltävät asiat muodostivat myös kaksi prosenttia toimistojen oikeusapuasioista. Erikoistuomioistuinten yleisimpiä asioita ovat eläkkeitä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevat asiat. Hallinto-oikeutta työllistivät eniten muut asiat -kategoriaan kuuluvat käsittelyt. Myös hallinto- tai erityistuomioistuimen osuus käsitellyistä asioista on pysynyt lähes muuttumattomana viimeisen viiden vuoden ajan.

Muiden kuin edellä mainittujen toimenpiteiden osuus on vakiintunut noin viidennekseen kaikista toimenpiteistä. *Kategoria muu toimenpide* sisältää eräänlaiset oikeudellista neuvoa laajemmat toimenpiteet. Toimenpide edellyttää kirjallista yhteydenottoa tai neuvottelua vastapuolen tai jonkin

muun viranomaisen kanssa, kuten puheluja, sopimusneuvotteluja tai kirjeitä. Tähän ryhmään merkitään myös esitutkintaan päättyvät rikosasiat sekä ulkomaalaislain alle kuuluvat asiat. Muu toimenpide -kategoriaan on tässä raportissa luokiteltu myös Romeossa omina luokkinaan esiintyvät seuraavat toimenpiteet: avustaminen toimituksessa, kaupan vahvistus ja virka-apu.

Toimenpiteet oikeusapupiireittäin. Neuvojen antaminen oli yleisin toimenpide jokaisessa oikeusapupiirissä vuonna 2012 (kuvio 12). Vaasassa neuvot kattoivat 40 prosenttia kaikista toimenpiteistä, kun taas Rovaniemellä niiden osuus oli 30 prosenttia. Myös oikeudellisten neuvojen ja puhelinneuvojen jakautumisessa oli eroja oikeusapupiirien välillä. Vaasan oikeusapupiiri oli ainoa, jossa puhelinneuvonta oli yleisempää kuin oikeudellisen neuvon antaminen.²³



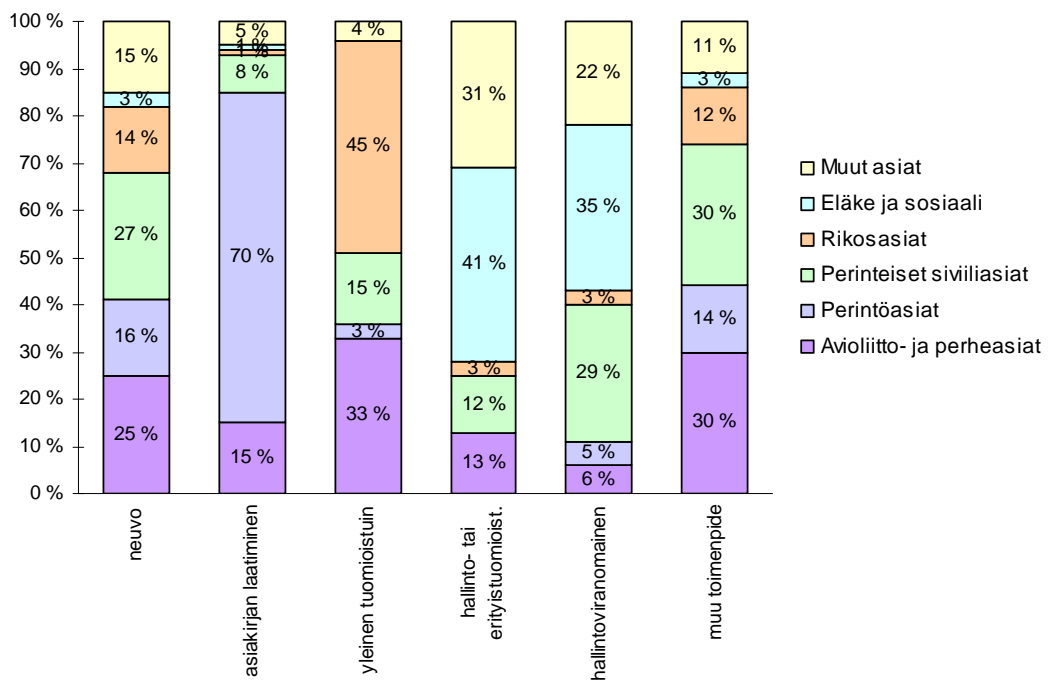
Kuvio 12 Toimenpiteiden jakautuminen oikeusapupiireittäin vuonna 2012
N: 43 542

Itä-Suomen ja Rovaniemen piireissä annettiin suhteessa eniten julkista oikeusapua asiakirjan laatimiseen. Tämä ei sinänsä ole yllätys, sillä kyseisissä piireissä perintöasioiden osuus oli myös suhteellisesti suurin (kuvio 5). Myös hallintoviranomaisen tai hallinto- ja erityistuomioistuimen käsittelemät asiat olivat yleisimpiä Itä-Suomessa ja Rovaniemellä. Tähän vaikuttaa eläkkeitä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevien asioiden keskiarvoa korkeampi määrä kyseisissä piireissä. Sekä perintöasioiden että eläke- ja mui-

²³ Piirikohtaiset jakaumat: Helsingissä 63 % oik.neuvoja ja 37 % puh.neuvoja, Kouvolas-
sa 78 % ja 22 %, Turussa 57 % ja 43 %, Rovaniemellä 60 % ja 40 %, Itä-Suomessa 52 %
ja 48 %. Vaasassa 51 % puh.neuvoja ja 49 % oik. neuvoja.

den sosiaaliasioiden tiheämpi esiintyminen johtuu mahdollisesti piirien sosioekonomisesta rakenteesta (mm. väestön vanhentuminen).²⁴ Helsingin ja Vaasan piireissä yleiseen tuomioistuimeen päätyvät asiat olivat yleisempiä kuin muulla. Tähän todennäköisesti vaikuttaa niiden suhteellisen korkea rikosasioiden määrä (kuvio 5).

Toimenpiteet asiaryhmittäin. Oikeusaputoimistojen antamista neuvoista suurin osa liittyi perinteisiin siviiliasioihin (kuvio 13). Seuraavaksi eniten neuvoja annettiin avioliitto- ja perheasioissa. Puhelinneuvontaa annettiin useimmiten juuri perinteisissä siviiliasioissa (30 % kaikista puhelinneuvoista). Oikeudellisten neuvojen kohdalla avioliitto- ja perheasiat olivat yleisin asiaryhmä (27 % kaikista oikeudellisista neuvoista), perinteisten siviiliasioden ollessa lähes yhtä yleisiä (25 %). Oikeusapupiirien välillä neuvojen asiaryhmittäisessä jakautumisessa oli pieniä eroja. Itä-Suomessa 33 prosenttia neuvoista oli annettu perinteisissä siviiliasioissa, kun Helsingissä ja Kouvolassa vastaava luku oli 22 prosenttia.



Kuvio 13 Toimenpiteiden jakautuminen asiaryhmien sisällä vuonna 2012, kaikki asiakkaat, N: 43 542

Asiakirjan laatiminen liittyi suurelta osin perintöä koskeviin asioihin. Oikeusapupiirien sisällä 65–75 prosenttia asiakirjan laatimisista koski perintöasioita. Yleiseen tuomioistuimeen etenevistä asioista enemmistö oli ri-

²⁴ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/indikaatori/Sivut/theme.aspx?th=800>.

kosasioita (45 %). Yleisen tuomioistuimen käsittelyt jaetaan kirjallisiin ja suullisiin käsittelyihin. Käräjäoikeuksissa kirjallisten käsittelyiden määrä (46 %) oli hieman pienempi kuin suullisten (54 %). Suurin osa oikeusapupiirien suullisista käsittelyistä koski rikosasioita (70–80 %). Käräjäoikeuksien kirjallisten käsittelyjen kohdalla avioliitto- ja perheasiat olivat enemmistönä kattaen noin 50 prosenttia kaikista kirjallisista käsittelyistä. Hovi-oikeudessa kirjallisia käsittelyjä oli hieman enemmän kuin suullisia käsittelyjä, ja sen molemmissa menettelyissä rikosasiat olivat enemmistönä.

Hallinto- ja erityistuomioistuimia sekä hallintoviranomaisia kuormittivat eniten eläkkeisiin ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat. Muu toimenpide -kategoriassa perinteisten siviiliasioden määrä on vertailun korkein. Perinteisiin siviiliasioihin luetaan kuuluvaksi seitsemän omaa asiaryhmäänsä²⁵, jolloin myös toimenpideskaala on suuremmalla todennäköisyydellä laajempi kuin muissa asiaryhmissä.

3.3 Oikeudellinen puhelinneuvonta

Puhelinneuvontaa on annettu ja seurattu tilastollisesti vuodesta 1998 Espoon ja Närpiön oikeusaputoimistoissa ja Seinäjoen oikeusaputoimistossa vuoden 2002 alusta. Syksyllä 2005 käynnistettiin valtakunnallinen oikeudellisen puhelinneuvonnan kokeilu, jolla jo olemassa olevaa kokeilua laajennettiin ja monipuolistettiin. Joulukuusta 2009 alkaen, oikeusaputoimistojen toimintakertomuksen mukaan, kaikissa oikeusaputoimistoissa julkiset oikeusavustajat ovat antaneet oikeudellista puhelinneuvontaa työtilanteen salliessa ja asian ollessa laadultaan sellainen, että se on käsiteltävissä puhelimesta.²⁶ Käytännössä asia ei kuitenkaan ole näin. Muutamat oikeusaputoimistot eivät anna puhelinneuvontaa ja ilmoittavat tästä muun muassa internet-sivuillaan.

Oikeudelliseen puhelinneuvontaan voidaan ohjata kysymykset, joiden vastaamiseen tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta, mutta jotka ovat luonteeltaan niin yleisiä, että ne eivät edellytä esimerkiksi asiakirjoihin tutustumista.²⁷ Oikeudellista puhelinneuvontaa voi antaa vain lakimiestutkinnon suorittanut julkinen oikeusavustaja. Oikeudellinen puhelinneuvonta on määritelty oikeusapulaissa vähäiseksi oikeudelliseksi neuvonaksi, jossa hakijalle tehdään esteellisyystarkistus, mutta hänen taloudellista asemaansa ei tarvitse selvittää eikä avusta peritä omavastuuta. Puhe-

²⁵ Huoneenvuokra-asiat, kiinteistöasiat, palvelussuhde- ja tasa-arvoasiat, velkomusasiat, yksityishenkilön velkajärjestely, irtain omaisuus, vahingonkorvausasiat.

²⁶ Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus 2009.

²⁷ Valtion oikeusaputoimistojen vuosikertomus 2007.

linneuvontaa saaneet asiakkaat eivät siis tässä suhteessa ole vertailukelpoisia muiden toimenpiteiden asiakkaisiin, koska puhelinneuvontaa annetaan aina korvauksetta. Tämän vuoksi puhelinneuvontaa saaneet oikeusavun asiakkaat on jätetty pois osasta raportin kohdista, joissa kerrotaan oikeusavun asiakasrakenteesta ja korvausosuuksien jakautumisesta. Vuonna 2012 puhelinneuvot kattoivat 15 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen toimenpiteistä. Niiden osuus on ollut kasvussa valtakunnallisen kokeilun laajentumisen jälkeen. Vuosina 2006–2007 puhelinneuvonnan osuus oli 11 prosenttia, 2008–2009 13 prosenttia ja 2010–2011 niiden osuus oli 14 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen suorittamista toimenpiteistä.

Kaikista vuonna 2012 annetuista puhelinneuvoista 30 prosenttia annettiin perinteisissä siviiliasioissa, 23 prosenttia avioliitto- ja perheasioissa, 18 prosenttia perintöasioissa, 16 prosenttia muut asiat -kategoriassa, 11 prosenttia rikosasioissa ja 2 prosenttia eläkettä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevissa asioissa. Puhelinneuvonnalla hoidettiin asiaryhmän sisällä tehtävistä kaikista toimenpiteistä seuraava osuus: kaikista muut asiat -kategoriasta olevista asioista 23 prosenttia, perinteisistä siviiliasioista 22 prosenttia²⁸, avioliitto- ja perheasioista 15 prosenttia, perintöasioista 12 prosenttia, eläke- ja sosiaaliasioista 8 prosenttia ja rikosasioista 11 prosenttia. Puhelinneuvontaa voidaan siis pitää merkittävä osana tämän päivän oikeusaputoimintaa.

Ottaessaan yhteyttä oikeusaputoimistoon asiakas voi pyytää ongelmaansa erikseen puhelinneuvoa. Oikeusapusihteeri, joka on usein asiakkaan ensimmäinen kontakti toimistossa, voi myös omalta osaltaan muodostaa käsityksen siitä, tarvitseeko asiakas ajan toimistosta vai voiko asian kenties hoitaa avustajan kanssa puhelimitse. Haastatteluista saadun kuvan mukaan merkittävä osa puhelinneuvonnaksi alun perin varatuista puheluisista päättyy siihen, että asiakasta pyydetään varaamaan aika toimistoon, koska asia on liian monimutkainen hoidettavaksi puhelimesta.

Jos se on ihan yleinen neuvo, joka riittää yleisellä tasolla, niin sitten se [puhelinneuvonta] on toimiva ja hyvä. Tai jos heillä on jokin konkreettinen tapaus, johon he haluavat neuvon. Pitää myös sanoa, että ”näin se yleensä menee” kun antaa yleisiä neuvoja. Sitten sanon aina, että mikäli haluaa juuri sinun tapaukseen eksaktimpaa tietoa, pitää tulla käymään. Kaikki paperitkin pitää olla läsnä, ei niitä puhelimesta lueta. R1

²⁸ Perinteisten siviiliasioiden sisällä puhelinneuvonnan osuus asiaryhmien toimenpiteistä vuonna 2012 oli seuraava: Huoneenvuokrausasiat 29 %, Irtain omaisuus 39 %, Kiinteistöasiat 24 %, Palvelussuhde- ja tasa-arvoasiat 16 %, Vahingonkorvausasiat 17 %, Velkomusasiat 18 % ja Yksityishenkilönvelkajärjestely 12 %.

Puhelinneuvonnan voidaan nähdä palvelevan tarkoitustaan erityisesti sellaisilla paikkakunnilla, jossa etäisyydet ovat suuria. Kaukana oikeusaputoimistosta asuvien ihmisten ei tarvitse liikkua pitkiä matkoja saadakseen apua yksinkertaisiin oikeudellisiin asioihin. Puhelinneuvonnan avulla asiakas saa myös nopeasti kontaktin oikeusavustajaan.

Yhtenä puhelinneuvonnan haasteena on pidetty sen tuomia jääviysoongelmia. Ennen puhelinneuvontaa asiakkaalle tehdään normaali esteellisyys-tarkistus. Ongelma on lähinnä siinä, että toimisto voi antaa puhelinneuvon sellaiselle asiakkaalle, joka tulojensa puolesta ei mahtuisi oikeusavun piiriin, jolloin asian toinen osapuoli, joka olisi vastaavasti oikeutettu oikeusapuun, ei enää pääse saman toimiston asiakkaaksi. Haastattelujen mukaan osa toimistoista ei harjoittanut puhelinneuvontaa siihen liittyvien jääviysongelmien takia ja myös siksi, että hyvin moni puhelinneuvoksi alun perin ohjattu puhelu päättyy toimistoajan varaamiseen.

Sit siellä on se jääviys. Voi olla herra y, joka kysyy puhelimesta avioerosta, eikä mahdu [tulojen vuoksi] enää oikeusavun piiriin tullessaan tiskille ja rouva x joka voisi saada oikeusapua, mutta me ei voida enää antaa sitä hänelle. B3

Aika useat puhelinneuvot päättyy siihen, että ihminen kutsutaan kuitenkin toimistoon. Jotkut päättyy siihen, että ihmistä neuvotaan ilman että hän tulee toimistoon. Vastapuoli kuitenkin tulisi, mutta ei voi tulla, se tulee jääviksi, siis kumpikaan ei tule, ja tämän takia me ei neuvota. E3

Oikeudellisen puhelinneuvonnan lisäksi oikeusaputoimiston sihteerit antavat niin sanottua oikeusapuohjausta. Sitä voidaan antaa joko puhelimesta, sähköpostitse tai paikan päällä toimistossa. Oikeusapuohjaus on eräänlaista tienviittapalvelua, jossa asiakasta ohjataan eteenpäin asiansa selvittämiseksi. Siinä ei kuitenkaan vastata oikeudellisiin ongelmiin. Haastattelujen mukaan yleisimpiä oikeusapuohjauksen aiheita ovat asiakkaiden ohjaaminen muiden viranomaisten puheille. Oikeusapusihteerit kirjaavat antamansa ohjauksen ylös, ja se tilastoidaan Julia-järjestelmään.

Oikeusapuohjauksen tilastoimista on pidetty merkityksellisenä siitä syystä, että se tekee oikeusapusihteerien työpanoksen näkyvämmäksi. Sihteerien antama ohjaus on yhteiskunnallisesti merkittävää palvelua, jonka avulla moni ihminen saa tärkeää tietoa siitä, missä ja miten hoitaa asioitaan. Haastatteluissa tuli useasti ilmi, että oikeusapuohjauksen yleisluonteisuuden takia sen säännöllinen ylöskirjaaminen tapahtuu monessa toimistossa vaihtelevasti.

Kun vaan muistaisi sen aina laittaa sinne, sekin on yksi juttu. Siis varmaan puolet jää laittamatta, kun niitä tulee liukuhihnalta. Vastautotossa kun sijaisena oon joskus, niin ei millään ehdi edes ruveta jokaista näpyttelemään sinne, kun niitä vaan tulee. A2

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen aiempi oikeusapua koskeva selvitys vuodelta 2007 osoitti, että vajaassa puolessa oikeusaputoimistoihin tulevista yhteydenotoista yhteydenottajalle annetaan ohjausta ilman, että nämä tapaukset kirjautuisivat virallisiin tilastoihin.²⁹ Myös tämän selvityksen mukaan asiakkuuteen johtamattomissa yhteydenotoissa yleisin toimenpide oli yhteydenotto johonkin toiseen viranomaiseen. Vuoden 2007 tutkimuksen mukaan vain harvassa oikeusaputoimiston asiakkuuteen johtamattomassa yhteydenotossa oli kyse siitä, että oikeusapua ei voitu myöntää yhteydenottajan taloudellisten olojen vuoksi.

3.4 Sovinnot

Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen käsittelemistä asioista sovintoon päädyttiin reilussa viidessä prosentissa. Vuonna 2011 luku oli sama ja vuonna 2010 neljä prosenttia. Tuomioistuimen käsittelyyn edenneistä asioista vuonna 2012 sovinto saatiin aikaan kymmenessä prosentissa. Yli puolet kaikista sovinnosta (53 %) tehtiin avioliitto- ja perheoikeudellisissa asioissa. Tämän asiaryhmän sisällä kaikista asioista 12 prosenttia päättyi sovintoon. Sovintoon pääseminen oli yleisempää erityisesti tuomioistuinkäsittelyyn edenneissä avioliitto- ja perheasioissa, joista 21 prosenttia päättyi sovintoon. Yli 90 prosenttia näistä asioista koski lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta tai elatusavun vahvistamista/muuttamista.³⁰ Suhteellisesti eniten sovintoja tehtiin Itä-Suomen oikeusapupiirissä, jossa kaikista käsitellyistä asioista kahdeksan prosenttia päättyi sovintoon.

Sovintojen kasvuun on ainakin osin vaikuttanut 1.1.2011 alkanut niin sanotun Follo-mallin kokeilu osassa käräjäoikeuksia.³¹ Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa lapsen edun näkökulmaa päätöksenteossa lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevissa tuomioistuinsovitteluissa käyttämällä sovitteluissa apuna ulkopuolista asiantuntija-avustajaa. Niillä paikakunnilla, jossa Follo-menettely on ollut käytössä, on sovintojen määrä

²⁹ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

³⁰ Vuosien 2005–2006 välissä poimittu otos käräjäoikeuksissa käsitellyistä huoltoriidoista kertoo, että 49 % niistä päättyi sovintoon. Ks. Valkama & Lasola 2008.

³¹ Kokeilu Helsingin, Espoon, Oulun ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeuksissa, <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Kehittamishankkeita/1266333505399>.

haastattelujen mukaan lisääntynyt. Kaiken kaikkiaan ne avustajat, joilla oli kokemusta Follo-menettelystä, pitivät kokeilua pääosin onnistuneena ja kannatettava.

Lapsiasioissahan on nyt tietenkin se sovittelumenettely, Follo-menettely, niin [paikkakunnan käräjäoikeus] on yksi näistä. Siitä on lähinnä positiivisia kokemuksia ja se on kaikin puolin hyvä uudistus.
H3

Valtiovaltahan on antanut määrärahoja, että käräjäoikeus panostaa siihen [Folloon]. Niitä on koko ajan nyt, mulla on ollut varmaan viisi viimeisten kuukausien aikana. Se on kyllä hyvä asia, mä oon nyt ihan sillä kannalla. Mutta vie aikaa, kun istutaan koko päivä siellä ja väännellään ja sovitaan. K1

Useimmat haastateltavat mainitsivat, että oikeusaputoimistojen käsittelemisissä riitaisissa asioissa sovintoon pyritään mahdollisimman usein. Sovintoon pääseminen säästää sekä asiakkaan että oikeusaputoimiston taloudellisia ja ajallisia kustannuksia. Oikeusavussa on usein nähty myös se toimintaperiaate, että asiakkaan kannalta päämääränä ei ole tuomioistuinkäsittelyyn pääseminen, vaan ennemminkin sovinnon ja kompromissien rakentaminen.³²

Meillä on sellainen käytännön periaate, että ei koskaan lähdetä heti naputtelemaan sitä haastehakemusta eli aina haetaan aika voimakkaasti sitä sopimusratkaisua. Kyllä niitä sitten aikaan saadaankin.
N3

Sovintojen aikaan saaminen koettiin oikeusavustajien mukaan palkitsevaksi erityisesti juuri lapsiin liittyvissä asioissa. Yleisesti ottaen monet lapsiasiat, kuten huostaanotot ja lapsen huoltoon, elatukseen tai tapaamisoi-keuteen liittyvät asiat, ovat usein myös avustajille raskaita hoitaa. Tätä tulee ilmi niin haastatteluissa kuin oikeusaputoimistojen vuosikertomuksisakin.

Olen sanonutkin aina ihmisille, just näistä lasten huoltojutuista, että jos ne on sille ihmiselle rankkoja, niin on ne sille avustajallekin. Q3

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2008 julkaiseman selvityksen mukaan käräjäoikeuksissa käsitellyissä huoltoriidoissa kuusi hakijaa kymmenestä oli saanut asiansa hoitamiseen julkista oikeusapua. Yli kolmas-

³² Ks. Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet.
http://www.asianajajaliitto.fi/saantely/asianajajan_tapaohjeet.

osalle kaikista näistä tapauksista oikeusapua oli myönnetty korvauksetta. Julkisen oikeusavun osuus tapauksista kasvoi, jos asia eteni hovioikeuteen asti.³³ Romeosta tehdyn poiminnan mukaan vuonna 2012 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa oikeusapuasioissa noin 70 prosentissa oikeusapua annettiin korvauksetta, 25 prosentissa osakorvauksella ja viidessä prosentissa täyttä korvausta vastaan.

3.5 Jonotusajat

Oikeusapupalvelujen saatavuutta seurataan jonotusajan avulla. Jonotusajalla kartoitetaan, missä ajassa asiakas ajan varattuaan pääsee oikeusavustajan kanssa neuvottelemaan. Valtakunnallisesti vuonna 2012 keskimääräinen jonotusaika oli 14 päivää. Jonotusajat ovat hieman pitkittyneet viime vuosina. Vuonna 2008 keskimääräinen jonotusaika oli 11,5 päivää, 2009 12,2 päivää, 2010 12,9 päivää ja 2011 13,1 päivää. Tästä voidaan osaltaan päätellä, ettei asiakasmäärien väheneminen ole johtunut pelkästään kysynnän vähenemisestä, vaan muun muassa siitä, että asioiden hoitaminen vaatii enemmän aikaa. Myös oikeusaputoimistojen henkilöstömäärän väheneminen on hyvin todennäköisesti vaikuttanut jonotusaikoihin. Tämä tulee esiin myös monessa haastattelussa.

Vuonna 2012 asiaryhmittäin tarkasteltaessa pisimmät jonotusajat olivat avioliitto- ja perheasioissa sekä perinteisiin siviiliasioihin kuuluvissa palvelusuhde- ja tasa-arvoasioissa, reilu 15 päivää kummassakin. Lyhimmät jonotusajat olivat eläkkeisiin ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyvissä asioissa ja huoneenvuokra-asioissa, vajaa 12 päivää kummassakin.

Piirikohtaisesti pisimmät keskimääräiset jonotusajat olivat Helsingin piirissä (20,4 päivää) ja lyhimmät Turun piirissä (12,1 päivää).³⁴ Toimistoista pisin jonotusaika oli Itä-Uudenmaan oikeusaputoimistossa, jossa asiakas pääsi keskustelemaan oikeusavustajan kanssa keskimäärin 25,6 päivän kuluttua ajanvarauksesta. Jonotusajat ovat erityisen herkkiä myös toimiston henkilökunnan sairaslomille ja sekä normaaleille lomakausille.

Meillä on hiukan tätä syksyä ruuhkauttanut, että yksi juristi on jäämässä pois, niin ei ole voinut hirveästi ottaa uusia keissejä ja sitten myös tuo pitkä sairausloma (...) Jos meiltä henkilökunta vähenee, niin ei se tarkoita sitä, että meille muille alkaa ilmaantua vapaita

³³ Valkama & Lasola 2008.

³⁴ Muiden piirien keskimääräiset jonotusajat: Itä-Suomi 13 päivää, Kouvola 13 päivää, Rovaniemi 13,5 päivää ja Vaasa 13,2 päivää.

asiakasaikoja. Kyllä me tehdään edelleen sillä samalla tahdilla, mutta sitten se jonotusaika kasvaa. J1

Se vaihtelee, sanotaanko tällä hetkellä taitaa olla kolme viikkoa (...) neljä viikkoa on varmasti maksimi. Sen pitemmälle se ei saa mennä, eikä se käytännössä meillä neljää viikkoa pitempi ole kyllä mun mielestä ollut. Me ei millään pystytä näillä resursseilla lyhyempiin jonotusaikoihin. H3

Kiireellisiä tapauksia varten monessa oikeusaputoimistossa on varattuna niin sanottuja akuutteja aikoja. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi nopealla aikataululla umpeen kuluvat oikeudelliset määräajat tai tuomioistuinasiat, joiden käsittelyaika saattaa olla vain viikon varoitusaikalla asiakkaan yhteydenotosta. Jos oikeusaputoimisto ei pysty ottamaan vastaan tällaista akuuttia asiakasta, häntä neuvotaan ottamaan yhteyttä yksityiseen avustajaan.

Me pyritään aina tunkemaan kiireelliset johonkin väliin tai jos on tuomioistuinasia, niin ohjataan yksityiselle, jolle on mahdollista saada oikeusapupäätös. Pyritään aina siihen, ettei asiakas jää heitteille. Joskus on toki, että ”mikset ottanut aikaisemmin yhteyttä”, mutta kyllä me pyritään olemaan mahdollisimman joustavia. B3

Asiakkaille, jotka ovat akuuteimman oikeudellisen avun tarpeessa, pyritään siis järjestämään heidän tarvitsemansa apu oikeusaputoimistoista tai niiden ohjaamina yksityisiltä avustajilta. Tällaiset tilanteet tulevat toimistoihin usein yllättäen, jolloin avustajilta ja sihteereiltä vaaditaan usein joustamista normaalista työrutiinista. Oikeusaputoimistojen henkilökunta ei kuitenkaan nähnyt, että nopealla aikataululla tulevat asiakkaat olisivat toiminnan kannalta ongelma. Tärkeimpänä ja päällimmäisenä seikkana pidettiin sitä, että näille asiakkaille pystytään järjestämään heidän tarvitsemansa apu.

Henkilöt, jotka käyttävät jättämättä aikansa ilman ilmoitusta. Omanlaisensa haasteen oikeusaputoimistoille aiheuttavat henkilöt, jotka varaavat ajan, mutta jättävät kuitenkin ilmoittamatta saapumasta sovittuun tapaamiseen. Tätä esiintyy erityisesti silloin, kun jonotusajat toimistoissa ovat keskimääräistä pidemmät. Henkilöt, joille on jouduttu varaamaan aika monen viikon päähän ensimmäisestä yhteydenotosta oikeusaputoimistoon, eivät haastattelujen mukaan jaksa aina odottaa ja jättävät usein aikansa käyttämättä. Oikeusaputoimistot pitävät kirjaa tällaisista asiakkaista Julia-sovelluksesta löytyvän ajanvarauskalenterin avulla. Vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa peruttiin 8 980 varattua aikaa. Suurin osa näistä perumisista (49 %) tapahtui niin, että asiakas otti toimistoon yhteyttä ja perui ajan. Kaikista käyttämättä jääneistä ajoista 15 prosenttia oli sellaisia, joissa asia-

kas jätti ilmoittamatta saapumatta paikalle. Joissain toimistoissa jopa 25–30 prosenttia perumisista oli näitä niin sanottuja tyhjiä käyntejä.³⁵

Osa haastatelluista oikeusaputoimistoista koki tällaisen asiakaskäyttäytymisen yleisenä ongelmana. Ilman ilmoittamista pois jäävät henkilöt vievät avustajien sekä sihteerien työaikaa ja myös hidastavat muiden asiakkaiden pääsyä oikeusavustajan puheille. Vastaanottoa varten varatun tunnin avustajat ja sihteerit pystyvät vielä usein käyttämään johonkin muuhun, kuten paperitöiden hoitamiseen, mutta tapaamista varten tehdyt valmistelut ja niihin käytetty aika ovat usein hukattua työaikaa.

Niitä on yllättävän paljon [asiakkaita, jotka jättävät ilmoittamatta saapumatta], välillä se oikein harmittaa. Joka viikko kyllä on. Minulle kävi joku viikko sitten, että kolme ei tullut, sairastui tai ei vain ilmoittanut. Se on aina joltain muulta asiakkaalta sitten pois (...) Ongelmana sen voi ihan sanoa, koska hyvin paljon tulee peruutuksia ja aikoja menee hukkaan. En minä itseäni harmittele, koska jos joku ei tule, niin minulle jää heti paremmin aikaa tehdä niitä omia töitä, mutta se on aina joltain muulta pois. Ei minulla tekeminen lopu sen takia. R1

Ilmoittamatta pois jääneiden henkilöiden määrän kontrollointiin ei oikeusaputoimistoilla ole juuri keinoja. Ajanvarausta tehtäessä sihteerit pyrkivät korostamaan asiakkaille, että mikäli he eivät pääse sovittuna aikana oikeusaputoimistoon, he ilmoittaisivat siitä mahdollisimman hyvin etukäteen. Ongelman kuriin laittaminen esimerkiksi samantapaisella sanktiolla mitä ilmoittamatta perutusta terveystieteiden keskuksista seuraa, ei ainakaan tällä hetkellä ole mahdollista. Lisäksi mahdollisen sakkomaksun tehokkuus voidaan kyseenalaistaa, jos iso osa asiakkaista on jo valmiiksi varattomia.

Ei soiteta ja jätetään tulematta, se on aika ikävää, ne vie sen varausajan kuitenkin. Vaikka me kuinka korostetaan ajanvarauksessa, että mikäli ette pääse tulemaan tai pääsette sopimukseen tai aika on tarpeeton, niin peruuttakaa ajoissa (...) Se on ongelma. Siihen on pyritty vaikuttamaan niin, että jokainen ajanvarauspuhelu päätetään sanomalla, että jos ette tarvitse niin peruuttakaa ajoissa. P2

Helsingin oikeusaputoimistossa, jossa asiakasmäärä on suuri ja jonotusajat maan keskiarvoa korkeampia, asiakkaita muistutetaan varatusta ajasta tekstiviestillä kaksi päivää ennen sovittua aikaa. Tekstiviestimuistutuksen on koettu vähentäneen sellaisia tapauksia, joissa asiakas jättää ilmoittamatta saapumatta varatulle ajalle.

³⁵ Liitteenä taulukko oikeusaputoimistojen kirjaamista peruutuksen syistä.

3.6 Ratkaisupyynnöt

Asiakkaan ollessa tyytymätön saamaansa oikeusapupäätökseen hänellä on mahdollisuus saada tuomioistuimen ratkaisu oikeusaputoimiston päätökseen. Ratkaisupyynnön tarkoittaa sitä, että tuomioistuin tutkii oikeusapuhakemuksen ja antaa siihen ratkaisun. Ratkaisupyynnön voi tehdä kaikista oikeusapupäätökseen sisältyvistä asioista, esimerkiksi oikeusavun myöntämiseen liittyvistä päätöksistä, avustajan tai tulkin palkkioista ja korvauksista sekä oikeusapumaksuista. Edellytyksenä on, että esitetty oikeusapuhakemus tai korvauspyynnön on päätöksessä osittain tai kokonaan hylätty.

Ratkaisupyynnön tehdään kirjallisesti ja toimitetaan päätöksen tehneelle oikeusaputoimistolle. Oikeusaputoimisto voi myös itse oikaista tekemänsä päätöksen. Mikäli aihetta oikaistuksi ei oikeusaputoimiston mielestä ole, oikeusaputoimisto siirtää ratkaisupyynnön tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuin voi muuttaa oikeusaputoimiston päätöstä myös ratkaisupyynnön esittäneen vahingoksi. Ratkaisupyynnön voidaan tehdä kaikista oikeusapupäätökseen sisältyvistä asioista. Oikeusapupäätöksen yhteydessä hakija saa oikeusaputoimistosta valitusohjeet.³⁶

Sähköisen asianhallintajärjestelmän myötä oikeusaputoimistoille tulevien ratkaisupyynnöiden määrä on hieman kasvanut (Koski 2011, 16). Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen tekemistä 67 732 päätöksestä 412 tehtiin ratkaisupyynnön (taulukko 1).

Taulukko 1 Oikeusapupäätöksistä tehdyt ratkaisupyynnöt asiaryhmittäin vuonna 2012
N: 412

Piiri	Itä-Suomi	Kouvola	Rovaniemi	Turku	Vaasa	Yht.
Avioliitto- ja perheoikeudelliset asiat	17	3	8	2	6	36
Eläke- ja muut sosiaaliset etuudet	2					2
Huoneenvuokra		2		1		3
Irtain omaisuus	1			1		2
Kiinteistöasiat	2		2	3		6
Muut asiat	26	5	5	10	6	54
Palvelusuhde- ja tasa-arvoasiat	3		1	1		5
Perintöasiat	1		2	1		4
Rikosasiat	123	50	31	36	23	263
Vahingonkorvausasiat	5	1				6
Velkomusasiat	5	1		2	1	9
Yksityishenkilön velkajärjestely	10		5	3	3	21
Yhteensä	195	65	54	60	39	412

³⁶ <http://www.oikeus.fi/5675.htm>.

Ylivoimainen enemmistö ratkaisupyynnöistä oli tehty rikosasioita koskevista oikeusapupäätöksistä, 263 kappaletta (64 %). Seuraavaksi eniten niitä tehtiin muut asiat -kategoriassa, 54 kappaletta (13 %) ja avioliitto- ja perheoikeudellisissa asioissa, 36 kappaletta (9 %). Ratkaisupyynnöitä tehdään pääsääntöisesti vain yksityisille avustajille tehtävistä oikeusapupäätöksistä (vain yksi prosentti kaikista ratkaisupyynnöistä koski julkisen oikeusavustajan hoitamaa asiaa), mikä pääosin selittää ulkoprosessuaalisten asioiden vähäisen määrän. Oikeusapupäätökset on keskitetty tiettyihin oikeusapupiireihin, mikä selittää ratkaisupyynnöiden epätasaisen jakautumisen piirien välillä (esimerkiksi Helsingin oikeusapupiiri ei käsittele ollenkaan ratkaisupyynnöitä). Ratkaisupyynnöistä 51 prosenttia ovat oikeusaputoimistot käsitelleet itse, ja 49 prosenttia pyynnöistä on edennyt asianomaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

3.7 Yhteenveto

Oikeusaputoimistossa työskentelevän henkilökunnan määrä on laskenut viimeisen viiden vuoden aikana. Kansliahenkilökunnan määrä on vähentynyt suhteessa enemmän kuin oikeusavustajien määrä. Henkilöstön vähentyminen on koskettanut eniten Vaasan ja Kouvolan piirejä. Yleinen asiamäärien lasku on vaikuttanut siihen, että monessa piirissä avustajien käsittelemät tapaukset yhtä henkilötyövuotta kohden ovat laskeneet varsinkin viimeisen vuoden aikana. Koko maassa yhtä oikeusavustajan henkilötyövuotta kohden käsiteltiin vuonna 2012 keskimäärin 214 asiaa. Piirien sisällä määrät vaihtelivat Vaasan 234 asiasta Kouvolan piirin 166 asiaan. Toisaalta kansliahenkilökunnan osalta asiamäärät yhtä henkilötyövuotta kohden ovat kasvaneet 2000-luvun lopun määristä. Kansliahenkilökunnan kohdalla asiamäärät eivät ole myöskään viimeisen vuoden aikana laskeneet yhtä jyrkästi kuin oikeusavustajilla. Tätä tukee myös haastattelujen perusteella saatu tieto siitä, että oikeusaputoimistojen sihteerit ovat entistä työlistetympiä.

Neuvo oli vuonna 2012 yleisin oikeusaputoimistoissa asian käsittelyyn käytetty toimenpide. Neuvot jaetaan sekä oikeudellisiin neuvoihin että puhelinneuvoihin. Puhelinneuvonnan hyötynä voidaan pitää sitä, että sen avulla asiakas saa nopeasti kontaktin oikeusavustajaan eikä asiakkaan tarvitse yksinkertaisen neuvon takia matkustaa mahdollisesti pitkiäkin matkoja oikeusaputoimistoon. Puhelinneuvonnan avulla ei kuitenkaan voida hoitaa mitään monimutkaisempia oikeudellisia asioita, jotka vaatisivat muu muassa asiakirjojen tarkastelua. Haastattelujen mukaan moni puhelinneu-

voista päättyy myös siihen, että asiakkaalle varataan aika toimistoon. Neuvojen jälkeen seuraavaksi yleisimmät toimenpiteet olivat asiakirjan laatiminen ja muu toimenpide. Neuvoja annettiin suhteellisen tasaisesti jokaisessa asiaryhmässä, kun taas asiakirjan laatiminen liittyi pääsääntöisesti perintöasioihin. Varsinaisten oikeusavun toimenpiteiden lisäksi oikeusaputoimistoista on mahdollista saada oikeusapuohjausta, jota antaa kansliahenkilökunta. Oikeusapuohjaus ei puutu oikeudellisiin ongelmiin vaan on tienviittaohjausta, jossa henkilö ohjataan oikean paikkaan saamaan oikeanlaista apua. Useimmin oikeusapuohjauksessa henkilö ohjataan jonkun muun viranomaisen luo hoitamaan asiaansa. Oikeusaputoimistojen käsittelemissä asioissa sovintoon päästiin noin kuudessa prosentissa asioista, ja niiden suhteellinen osuus on ollut viime aikoina lievässä kasvussa. Tähän on mahdollisesti vaikuttanut tietyissä käräjäoikeuksissa lapsiasioiden yhteydessä kokeilussa ollut Follo-järjestelmä. Suurin osa sovinnosta tehdään avioliitto- ja perheasioissa.

Jonotusajat oikeusaputoimistoissa ovat kasvaneet valtakunnallisesti viime vuosina noin päivän vuodessa. Keskimääräinen jonotusaika on tällä hetkellä kaksi viikkoa. Piireittäin pisimmät jonotusajat olivat vuonna 2012 Helsingin piirissä ja lyhimmat Turun piirissä. Yhtenä rasitteena oikeusaputoiminnalle pidettiin sellaisia tapauksia, joissa henkilö varaa ajan oikeusaputoimistosta, mutta jättää sen ilmoittamatta käyttämättä. Tällaisia tapauksia oli vajaa viidennes kaikista perutuista oikeusapujaoista. Haastattelujen mukaan muun muassa pitkiksi venyneet jonotusajat näkyivät ilmoittamatta peruttujen aikojen määrän kasvussa. Monessa toimistossa pyrittiin siihen, että asiakkaalle painotettiin sovitun ajan perumisen tärkeyttä, mikäli tämä ei pääse paikalle, sillä juuri muita keinoja asian hallitsemiseen ei ole.

Ratkaisupyynnöiden määrä on sähköisen asioinnin tulon jälkeen ollut pienessä kasvussa, mutta niiden määrä on edelleen hyvin marginaalinen kaikista oikeusapupäätöksistä. Suurin osa ratkaisupyynnöistä tehdään yksityisille avustajille tehdyistä oikeusapupäätöksistä.

4 OIKEUSAPUTOIMISTOJEN ASIAKKAAT

4.1 Oikeusaputoimistojen asiakaskunnan muodostuminen

Mistä asiakkaat saavat tiedon oikeusavusta? Oikeusministeriö tiedottaa julkisesta oikeusavusta pääosin internet-sivuille.³⁷ Esimerkiksi kirjoittamalla Googleen ”oikeusapu” saa esiin useita ministeriön ylläpitämiä linkkejä oikeusavusta. Oikeusaputoimistojen toimipisteistä on myös saatavissa oikeusavusta kertova informaatio-lehtinen, joka sisältää pääpiirteittäin samat tiedot kuin internet-sivuilta löytyy. Siinä opastetaan missä asioissa oikeusapua voi hakea, kenelle se kuuluu ja miten toimia. Osa oikeusaputoimistoista ilmoittaa myös palveluistaan itse maksetuissa lehti-ilmoituksissa, ja jollain paikkakunnilla toimistojen henkilökuntaa käy kertomassa toiminnasta erilaisissa ryhmätilaisuuksissa.

Haastatteluista saadun kuvan perusteella asiakkaat päätyvät käyttämään oikeusaputoimistojen palveluita useimmiten kolmen eri väylän kautta: (1) muiden viranomaisten kuten tuomioistuinten, poliisin ja sosiaalitoimen yms. ohjeistamana, (2) tuttujensa/ystävien suosituksesta ja (3) internetistä saadun tiedon perusteella.

Asiakkaat on saanut sen tiedon jostakin viranomaiselta, sosiaalitoimesta, lastenvalvojalta, maistraatista, kärjäoikeudesta, poliisilta. Ne on ohjanneet, että sieltä varmaan saatte apua, jos on esitetty sellainen kysymys, johon kyseissä viranomaisessa ei ole pystytty vastaamaan (...) Ja on niitä nuoria asiakkaita, jotka nettiä käyttävät, että saavat sitä kautta tietoa ja ovat osanneet tulla asiakkaiksi. Ja sitten on niitä, jotka ovat tuttujen ja sukulaisten, naapureitten kautta kuulleet. C1

Netistä, kavereilta, sitten sosiaalivirasto sanoo monta kertaa, että menkää oikeusaputoimistoon, poliisi sanoo että menkää oikeusaputoimistoon. Ne kai ne kanavat on, ei ole mitään sellaista sabluunaa, mistä sen tiedon välttämättä saa, vaan että aina joku neuvo. Joko neuvotaan tänne tai sit ne katsoo itse netistä, ne ehkä löytää sen tiedon jollain tavalla sieltä. Tai joku on joskus jotain puhunut, niin sit ahaa, mäpä katsonkin, että täytyiskö mun mennä tonne tän asian kanssa. A2

Pääsääntöisesti haastateltu henkilökunta ei kokenut, että oikeusaputoimiston palveluita tulisi markkinoida ihmisille entistä voimakkaammin. Viranomaisreittiä pitkin oikeusavusta saa tietoa moni sellainen asiakas, joka ei

³⁷ <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Oikeusapu>, <http://www.oikeus.fi/4313.htm>.

muuten välttämättä osaisi hakeutua palvelun piiriin. Toisaalta osassa haastatteluissa toivottiin, että oikeusapua olisi hyvä tuoda yleisesti paremmin esille: ennen kaikkea, mitä oikeusapu on, mistä sitä saa ja kenelle se kuuluu. Tämä selventäisi oikeusavun asemaa yhtenä keskeisenä kansalaisen oikeusturvasta huolehtivana instituutiona ja samalla osana hyvinvointivaltion tarjoamia palveluita.

Miten asiakkaat hahmottavat oikeusapujärjestelmän. Oikeusapua on voinut hakea sähköisellä lomakkeella 1.3.2010 alkaen. Yksityisille avustajille tehdyistä hakemuksista jo 84 prosenttia tulee tätä kautta. Yksityisten avustajien lähettämät oikeusapuhakemukset on haastattelujen mukaan pääsääntöisesti täytetty asianmukaisesti. Myös kansalaisten on oma-aloitteisesti mahdollista hakea oikeusapua sähköistä reittiä pitkin. Palveluun kirjaututaan pankkitunnuksilla, ja sen jälkeen sähköiselle lomakkeelle täytetään tiedot asiasta, johon haetaan oikeusapua. Hakemukseen täytetään myös tulo- ja varallisuustiedot, joiden perusteella oikeusapu lähtökohtaisesti myönnetään. Tämä on kuitenkin usein osoittautunut haasteelliseksi. Haastattelujen mukaan asiakkaiden itsensä täyttämiä sähköisiä oikeusapuhakemuksia saapuu toimistoihin harvoin, ja ne ovat usein puutteellisia.

Käyttövaralaskelma on yleisesti ja käytännöllisesti katsoen aina tehty ihan päin mäntyä. Webbipuolelle tulis käyttöohjeita yleisesti tarkentaa ja selkiyttää; kun on brutto- ja nettotuloja, pitäisi tarkentaa kumpi on kumpaa. Yksityiset avustajat on oppinut hyvin käyttämään näitä; meillä on vain muutama toimisto, joka lähettää faksilla. P2

Niitä tulee toistaiseksi aika vähän [kansalaisten itse täyttämiä sähköisiä oikeusapuhakemuksia], mutta silloin tällöin kyllä. Eliikkä, jos meille tulee tuonne järjestelmään hakemus, niin sitten otetaan häneen yhteyttä ja varataan aika. Mutta suhteessa tosi vähän vielä (...) ei ole täytetty oikein pääsääntöisesti. Et kyllähän ne aina täytyy sitten tarkistaa, et mitkä ne nimikkeet on, ei ne ole ihmisille niin kauhean selkeitä ne käsitteet. I2

Osalle julkista oikeusapua hakeville henkilöille oikeusavun toimintakäytännöt ja ehdot ovat haastattelujen mukaan usein lähtökohtaisesti epäselviä. Asiakkaiden yleisin väärinkäsitys oikeusavusta liittyy siihen, että sen luullaan olevan ilmaista. Kuten edellä mainittiin, oikeusaputoimistot ovat vuorovaikutuksessa monien muiden julkisten toimijoiden kanssa. Sen lisäksi, että muut viranomaiset ohjaavat toimistoihin paljon asiakkaita, ne myös haastattelujen mukaan ”juoksuttavat” niihin monia sinne kuulumattomia asioita. Tuomioistuinten ohjaamien asiakkaiden kohdalla ongelmaa ei juuri esiinny, mutta haastatteluissa mainittiin esimerkkeinä sakkoasiat ja Kelan

piiriin kuuluvat asiat. Asiakkaille saattaa usein myös jäädä toisen viranomaisen ohjeistuksesta käsitys, että oikeusapu on ilmaista.

Mun mielestä ne kaikki [muut viranomaiset] ei hahmota sitä, mitä me ollaan, mitä me tehdään ja sit se, että meillä todellakin on ne tuloajat, että meille ei vaan tulla ovesta sisään ja sanota, että hoitakaa juttu. Meillä on ne kriteerit miten meille tullaan tai miten pääsee asiakkaaksi. A2

Joku esimerkiksi Kela, jossa on kaikki tietämys, mutta niitten neuvonta ei ilmeisesti toimi aina ihan riittävästi, kun tänne tullaan kysymään ihan tämmöistä perusneuvontaa (...) Ja sitten monet muut poliisi, sosiaalitoimisto, ulosottovirasto, kaikki sanoo, et mee oikeusaputoimistoon. K1

Kyllä me tästä ollaan puhuttukin täällä, että joskus meidän päivystävät sihteerit sanoo, että ne [muut viranomaiset] lähettää kaikki tänne, vaikka me vähän kritisoidaan sitä, että ei ihan kaikkia tarvis tänne lähettää. D2

Tilanteessa olisi ehkä syytä vahvistaa sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. Suoranaista eri henkilökuntaryhmien perehdyttämistä toisen viranomaisen toimintaan olisi todennäköisesti hankala järjestää, mutta esimerkiksi oikeusavusta kertovien esitteiden systemaattinen jakaminen ja esiin tuominen Kelassa, sosiaalivirastossa ja poliisilla mahdollistaisi sen, että oikeusavun potentiaaliset asiakkaat saisivat luotettavaa tietoa palvelusta ennen mahdollista ajanvaraamista.

Sekä sihteerit että avustajat kertoivat haastatteluissa, että asiakkaille täytyy usein moneen kertaan painottaa avun mahdollisesta maksullisuudesta. Myös puolison tulojen huomioon ottaminen omavastuuosuutta laskettaessa aiheuttaa haastattelujen mukaan usein hämmennystä asiakkaissa. Erityisiä vaikeuksia korvausosuuden hahmottamisessa aiheuttaa monen haastattelun mukaan mahdollinen lisäomavastuu ja sen ymmärtäminen.³⁸

He tulee tänne, kun täältä saa tätä ilmaista oikeusapua, ja sitten pitää yrittää selittää, että mitä tämä on (...) Jos nämä korvaukset astuu kuvioihin, niin sehän monelle saattaa olla vähän yllätys, että eikö tämä ollutkaan ilmaista. Ja jos ollaan oikeudenkäyntiin menossa, niin sitten tämä kuluriskipuoli tulee monelle, että ai eikö tää ollutkaan mulla ilmaista, siis vastapuolen oikeudenkäyntikulut ja muut. C1

³⁸ Lisäomavastuu on 50 % hakijan ja hänen puolisonsa varallisuudesta siltä osin kuin se ylittää 5 000 euroa.

Sitten kun se käydään vielä siinä läpi, kun he istuu mua vastapäätä, eli se on jo heille kahteen kertaan selitetty, niin suurin osa ymmärtää siinä vaiheessa, millain mikäkin määräytyy. Mutta lisäomavastuu on kaikkein hankalin ymmärtää (...) Hyvin vaikea on saada ymmärtämään, että tässä nyt korvausvastuu tulee vielä, kun tilillä ei ole yhtään ja sulla on nollakorvaus. J1

Pääsääntöisesti oikeusavun asiakkaat tuntuvat kuitenkin ymmärtävän sihteerin tai avustajan selittämisen jälkeen, miten mahdollinen omavastuuosuus määräytyy. Haastattelujen mukaan sellaiset asiakkaat, jotka eivät vielä oikeusapupäätöksen saatuaankaan ymmärrä avun olevan tietyissä olosuhteissa maksullista, ovat harvassa.

4.2 Asiakasrakenne

Asiakasrakenne vuonna 2012. Vuonna 2012 julkista oikeusapua saavien asiakkaiden keski-ikä oli 45 vuotta. Keski-ikältään nuorimmat asiakkaat olivat Helsingin piirissä (41 vuotta) ja vanhimmat Itä-Suomen piirissä (47 vuotta). Asiaryhmittäin keski-ikältään vanhimpia asiakkaat olivat perintöasioissa (56 vuotta) ja nuorimpia rikosasioissa (36 vuotta). Asiakkaat olivat myös sitä vanhempia mitä enemmän he maksoivat oikeusavusta. Täyden korvauksen asiakkaiden keski-ikä oli 53 vuotta ja ilman korvausta apua saavien asiakkaiden 41 vuotta. Perhesuhteittain luokiteltuna eniten oikeusapuhakemuksia tuli yksin asuvilta (77 %) ja toiseksi eniten avioliitossa olevilta (19 %). Lisäksi kaksi prosenttia hakemuksista tuli eronneilta ja yksi prosentti avoliitossa ja asumuserossa asuvilta kummaltakin.³⁹

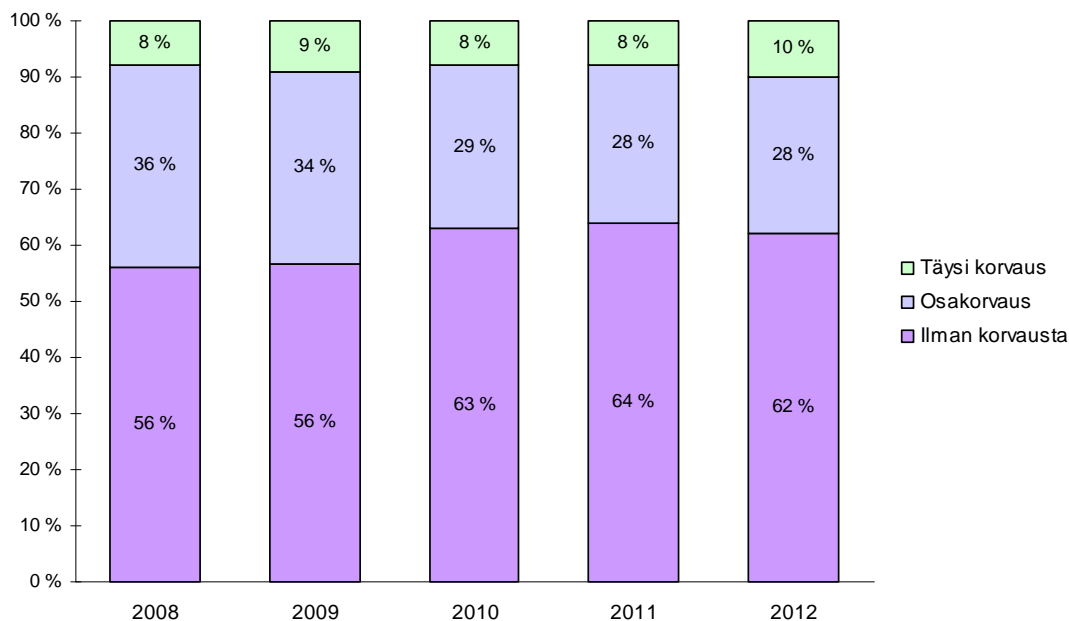
Oikeusaputoimistojen toimintakertomusten ja tilinpäätösten perusteella on mahdollista tehdä vertailua asiakkaiden korvausosuuksien kehityksestä. Julkisen oikeusavun asiakasrakenne korvausosuuksien suhteen on erilainen nyt kuin mitä se oli 2000-luvun loppupuolella. Täysin korvauksetta oikeusapua saavien osuus on hieman kasvanut samoin kuin täydellä korvauksella apua saavien osuus. Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen asiakkaista⁴⁰ 62 prosenttia on saanut apua korvauksetta, kun vuonna 2008 vastaava luku oli 56 prosenttia (kuvio 14). Vuonna 2012 täyden korvauksen oikeusavusta maksavien osuus kaikista asiakkaista oli kymmenen prosenttia, kun se vuonna 2008 oli kahdeksan prosenttia.

³⁹ Muita sosiodemografisia muuttujia kuten asiakkaan sukupuolta, ammattia tai koulutusta ei Romeon tietokannoista saa selville.

⁴⁰ Ne asiakkaat, joille tehtiin käyttövaralaskelma.

Vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksen tavoite oli laajentaa oikeusapuun oikeutettujen määrää. Osakorvausasiakkaiden osuus on nyt kymmenen vuotta uudistuksen jälkeen noin viisi prosenttia korkeampi kuin mitä se oli ennen uudistusta. Uudistusta seuranneina vuosina osakorvausasiakkaiden osuus kasvoi ja oli aina 2000-luvun lopulle asti reilu kolmannes kaikista oikeusavun asiakkaista.⁴¹ Vuosina 2008 ja 2009 osakorvausasiakkaiden osuus oli vielä yli 30 prosenttia, mutta vuodesta 2010 alkaen asiakasryhmän osuus on ollut matalampi.

Vuosi 2010 oli ensimmäinen kokonainen vuosi, kun valtakunnallinen puhelinneuvonta oli osa oikeusaputoimistojen toimintaa. Tähän perustuen voidaan olettaa, että ainakin osa osakorvausasiakkaiden suhteellisen osuuden muutoksesta on seurausta siitä, että osa sellaisista asiakkaista, jotka ennen olisivat saattaneet joutua maksamaan saamastaan oikeusavusta (esim. oikeudellisesta neuvosta) saavat nyt asiansa hoidettua ilmaisella puhelinneuvolla. Vuosien 2009 ja 2010 välillä osakorvausasiakkaiden määrä laski huomattavasti myös absoluuttitasolla. Täten ei voida kuitenkaan olettaa, että kaikki entiset osakorvausasiakkaat saisivat tänä päivänä asiansa kuntoon puhelinneuvolla.



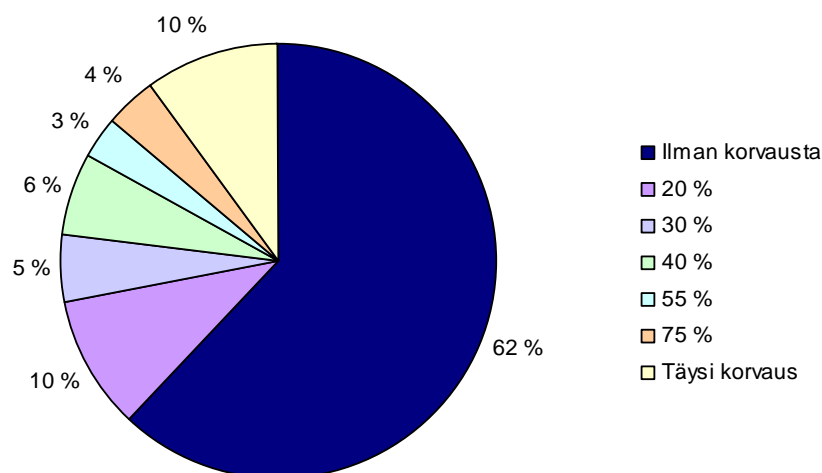
Kuvio 14 Oikeusaputoimistojen asiakasrakenne korvausosuuksittain 2008–2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana

Vuosien 2010–11 ja 2012 välillä tapahtunut yleinen korvausosuusrakenteen muutos ilmenee siten, että ilman korvausta oikeusapua saavien määrä

⁴¹ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

on sekä absoluuttitasolla että suhteelliselta osuudeltaan laskenut. Sen sijaan täyden korvauksen asiakkaiden määrä on absoluuttitasolla sekä suhteelliselta osuudeltaan 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 (kuviot 16). Syy puhelinneuvontaa saaneiden asiakkaiden pois jättämiseen on, että näin pystytään tarkastelemaan oikeusavun asiakasrakennetta tasavertaisemmin sellaisten asiakkaiden kautta, joille on tehty käyttövaralaskelma.

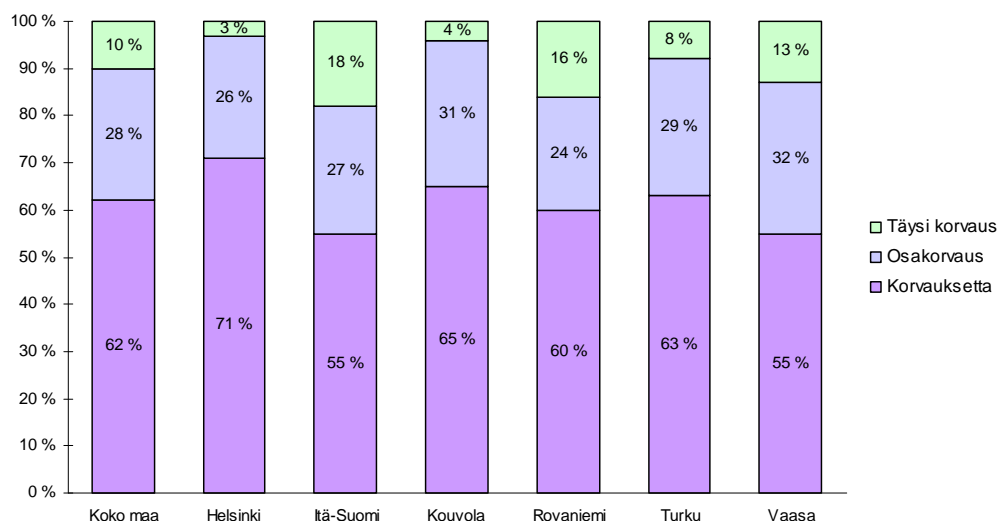
Vuonna 2012 noin kaksi kolmasosaa julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaista sai oikeusapua korvauksetta ja vajaa kolmasosa maksoi siitä osakorvauksen. Kun korvausosuuksien jakautumista tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, voidaan huomata, että noin kolmasosa kaikista osakorvauksen maksavista asiakkaista maksaa avusta 20 prosentin omavastuun (kuviot 15). Muiden osakorvausluokkien välillä asiakkaat jakautuvat tasaisemmin.



Kuvio 15 Oikeusaputoimistojen asiakasrakenteen korvausosuuksittain vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana, N: 36 949

Asiakkaiden korvausosuudet oikeusapupiireittäin. Oikeusapupiirien välillä on myös eroja niiden asiakasrakenteessa. Helsingin piirissä käsiteltiin selvästi enemmän korvauksetta oikeusapua saavien asiakkaiden asioita kuin muualla (kuviot 16). Vaasan ja Kouvolan piireissä käsiteltiin suhteellisesti eniten osakorvauksella apua saavia asiakkaita. Helsingissä sekä Kouvolassa täyden korvauksen maksavia asiakkaita oli hyvin vähän. Vastaavasti Itä-Suomessa ja Rovaniemellä täyden korvauksen maksavien asiakkaiden määrä oli korkea. Tämä johtuu mahdollisesti siitä, että piirien sisällä on monia sellaisia paikkakuntia, joissa oikeudellisten palvelujen tarjonta on yleisesti ottaen niukkaa. Näin ollen osa oikeudellisia palveluita tarvitsevista ihmisistä hakee oikeudellisen apunsa oikeusaputoimistosta ja maksaa siitä tulojen-

sa puolesta täyden korvauksen. Vastaavasti voidaan olettaa, että kyseisissä toimistoissa oikeusapuun käyttövarojensa puolesta oikeutettuja asiakkaita on suhteessa niin vähän, että toimistoilla on paremmat resurssit hoitaa myös täyden korvauksen asiakkaita. Vuonna 2012 Itä-Suomen oikeusapupiirin täyden korvauksen asiakkaat muodostivat 28 prosenttia kaikista täyden korvauksen asiakkaista.



Kuvio 16 Oikeusaputoimistojen asiakasrakenne korvausosuuksittain ja oikeusapupiireittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana
N: 36 949

Aiemmin mainitut oikeusaputoimistojen toimintakertomukset ja tilinpäätökset eivät mahdollista korvausosuuksien vertailua oikeusapupiireittäin tai asiaryhmittäin. Siksi vuoden 2012 lukuja verrataan tässä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen aiempaan, vuonna 2007 julkaistuun raporttiin oikeusavusta.⁴² Oikeusapupiirien asiakasrakenteen muutos vuosien 2005 ja 2012 välillä on ollut suurinta Kouvolan piirissä, jossa ilman korvausta oikeusapua saavien määrä on kasvanut yhdeksän prosenttia. Turussa ilman korvausta apua saavien määrä on kasvanut kahdeksan ja Helsingissä kuusi prosenttia. Vaasan ja Itä-Suomen piireissä ilman korvausta apua saavien osuus on vähentynyt muutaman prosentin. Tämän lisäksi Itä-Suomessa, Rovaniemellä ja Vaasassa täyden korvauksen maksavien asiakkaiden määrä on kasvanut noin seitsemän prosenttia. Myös haastattelut antoivat tukea sille, että korvausosuuksien suhteellisessa jakautumisessa piirien sisällä on tapahtunut pieniä muutoksia. Moni myös viittasi muutoksesta puhuessaan vuonna 2002 tulleeseen oikeusapu-uudistukseen, jossa muun muassa laa-

⁴² Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

jennettiin oikeusavun saatavuutta.⁴³ Toimistot, jotka hoitivat myös täyden korvauksen asiakkaita, eivät pääsääntöisesti nähneet muutosta kovin suurena.

Kyllä mulla on sellainen kokemus ja käsitys, että ei niissä korvausosuuksissa mitään heittoa sillä tavalla ole. Meidän toimiston kannalta ehkä täysin maksavien asiakkaiden osuus on jossakin määrin aina ollut nousussa, koska me olemme niitä hoitaneet, kun muut toimistot eivät niitä hoida. N3

Niissä haastatelluissa toimistoissa, joissa täyden korvauksen asiakkaiden osuus on marginaalinen, koettiin vahvemmin, että ilman korvausta apua saavien asiakkaiden osuus asiakaskunnasta oli hieman kasvanut.

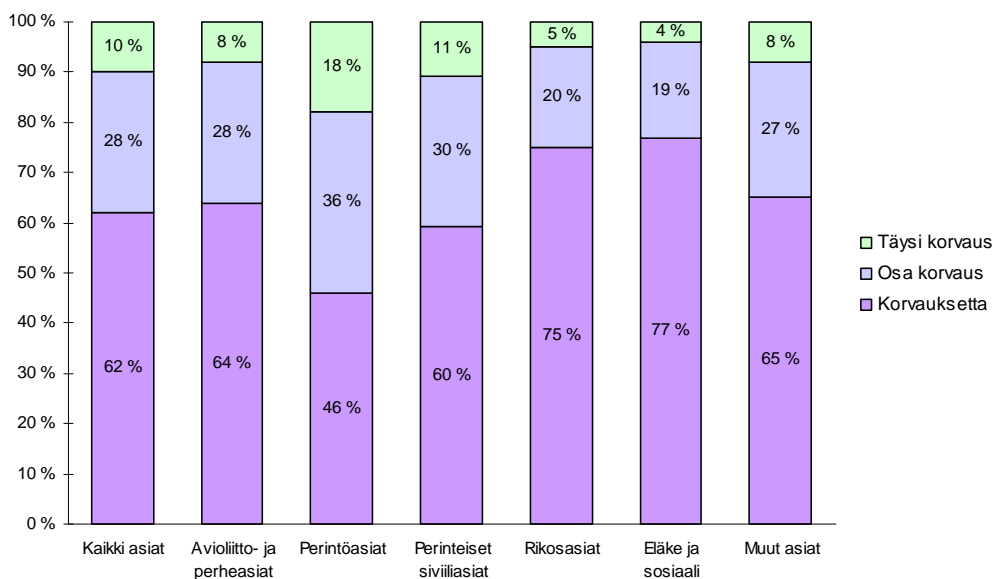
Ei mitään dramaattisia muutoksia, mutta nollakorvausasiakkaiden osuus on ollut pikkuisessa nousussa eli 2000-luvun lopulla se on ollut semmoista 55–56 %. Mut nyt kun katsoo tätä toteutumaa viime vuodelta ja syyskuun lopun tilannetta, niin se oli viime vuonna 63 % korvauksettomia ja nyt tähän mennessä kertymä on 65 % – jos tää trendi nyt tällaiselta näyttäisi. Ainakin meidän toimistossa korvauksettomien määrä on kasvamaan päin. B3

Se on kehittynyt siihen suuntaan, että meillä on niitä mitä kuuluukin. Meillä nollaprosenttisten ihmisten osuus nousee kaiken aikaa. E3

Asiakkaiden korvausosuudet asiaryhmittäin. Oikeusapua saatiin korvauksetta yleisimmin rikosasioissa sekä eläkkeitä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevissa asioissa (kuvio 17). Kokonaan julkisin varoin oikeusapua saavien osuudet olivat näissä asiaryhmissä tuntuvasti suuremmat kuin muissa ryhmissä. Näissä asiaryhmissä oli myös vähiten oikeusavun kokonaan itse maksavia asiakkaita. Asiaryhmä, jossa asiakas yleisimmin maksoi täyden korvauksen, olivat perintöasiat. Osakorvauksella apua saavien määrä oli suurin myös perintöasioissa sekä perinteisissä siviiliasioissa. Vastaava taulukko jokaisen oikeusapupiirin kohdalta löytyy liitteenä.⁴⁴

⁴³ Litmala & Alasaari 2004.

⁴⁴ Liite 2 oikeusavun korvauksellisuus oikeusaputoimistoissa asiaryhmittäin vuonna 2012.



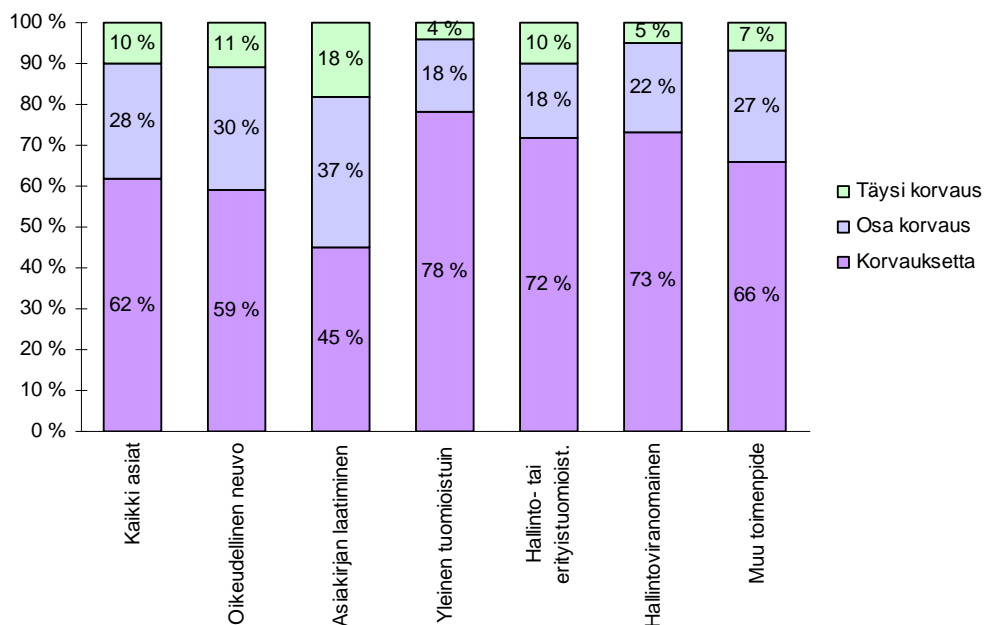
Kuvio 17 Oikeusavun korvauksellisuus asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana, N: 36 949

Kun verrataan vuoden 2012 tilastoja vuoteen 2005, on korvauksetta käsiteltyjen asioiden määrä noussut kaikissa muissa asiaryhmissä paitsi perinteisissä siviiliasioissa.⁴⁵ Suhteelliset erot asiaryhmien välillä eivät ole juuri muuttuneet, vaan muutos on ollut tasaisesti havaittavissa jokaisessa ryhmässä, ja se kohdistuu pääosin korvauksetta ja osakorvauksella apua saavien suhteeseen. Suurin kasvu ilman korvausta saavissa asiakkaissa on tapahtunut avioliitto- ja perheasioissa sekä eläke- ja sosiaaliasioissa.

Asiakkaiden korvausosuudet toimenpiteiden mukaan. Suhteellisesti eniten oikeusapua saatiin täysin korvauksetta, kun kyseessä oli hallinto- tai erityistuomioistuimeen käsittelyyn päätyvä toimenpide (kuvio 18). Tässä toimenpideryhmässä lähes neljä viidestä asiakkaasta sai oikeusavun korvauksetta. Määrä oli sama myös vuonna 2005.⁴⁶ Suurin muutos oikeusapua ilman korvausta saavien ryhmässä on tapahtunut yleisen tuomioistuimen käsittelemissä asioissa, joista 66 prosenttia hoidettiin ilman korvausta vuonna 2005. Vuonna 2012 näiden tapausten osuus oli 73 prosenttia.

⁴⁵ Perinteisissä siviiliasioissa osuus on pysynyt samana. Ks. Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

⁴⁶ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.



Kuvio 18 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusaputoimistoissa toimenpideryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana, N: 36 949

Suhteellisesti eniten osakorvauksen sekä täyden korvauksen maksavia asiakkaita oli asiakirjan laatimiseen päättyvissä asioissa. Tässä toimenpideryhmässä yli puolet asiakkaista maksoi oikeusavun osittain tai kokonaan itse. Tulos näyttää selittyvän korvauksella hoidettavien perintöasioiden korkealla osuudella.

Ulkomaalaistaustaiset asiakkaat. Haastattelujen mukaan viime vuosien selvin sosiodemografinen muutos asiakaskunnassa on ollut alati kasvava ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrä. Kaikissa haastatelluissa toimistoissa koettiin, että heidän osuutensa asiakkaista oli kasvanut. Toimistoissa uskottiin myös yleisesti, että ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrä tulee edelleen kasvamaan.

Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrän tunnistamista oikeusavun tietokannoista hankaloittaa se, että hakijan kansalaisuus ei ole oikeusavun saamisen edellyttämä tieto.⁴⁷ Oikeusapuhakemuksesta löytyy kyllä kohta 'hakijan maa', jolla tarkoitetaan sitä, missä maassa oikeusavun hakija päätoimisesti asuu. Tämän tiedon kohdalla 99 prosentissa hakemuksista on maaksi merkitty Suomi. Näin ollen ei ole mahdollista tehdä tilastollisia päätelmiä siitä, miten eri kansallisuudet ovat edustettuina oikeusavun hakijoissa.

⁴⁷ Hakijalta kysytään oikeusapuhakemusta täytettäessä kansalaisuutta, mutta tämän tiedon antaminen on vapaaehtoista.

Ulkomaalaisten asiakkaiden osuuteen ja asiarakenteeseen tulee vastaisuudessa vaikuttamaan se, että kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu siirrettiin kokonaisuudessaan oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän piiriin vuoden 2013 alusta. Tehtävien siirron taustalla on sisäasianministeriössä vuonna 2011 tehty selvitys kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluista. Hakijoiden kannalta oikeusturva paranee, kun oikeusapupäätökset tehdään yhdenmukaisin, laissa määritellyin perustein. Näin ollen ulkomaalaisten asiakkaiden määrän oikeusavun asiakkaina voi olettaa nousevan ainakin niillä paikkakunnilla, joissa maahanmuuttoviraston vastaanottokeskukset sijaitsevat. Kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalveluiden siirto lisää arvion mukaan oikeusaputoimistoissa tehtävien oikeusapupäätösten määrää noin 2 000 päätöksellä vuodessa.⁴⁸

Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden asioiden käsittely vaatii enemmän aikaa tulkkausten, kieliongelmiin sekä kulttuuritaustaisten erojen vuoksi. Tätä tukee myös haastattelujen perusteella saatu tieto. Haastattelujen mukaan ulkomaalaistaustaisten oikeusapuasiat eivät kuitenkaan juuri eroa muun asiakaskunnan asioista. Poikkeuksena ovat ainoastaan heillä esiintyvät ulkomaalaislain mukaiset asiat sekä perintöasioiden pieni osuus.

Osassa haastatteluissa ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden kasvava osuus mainittiin yhtenä syynä ilman korvausta apua saavien asiakkaiden osuuden lievään nousuun.

Sehän on selvä, että ulkomaalaisten jutut on lisääntynyt, kun on tullut ulkomaalaisia enemmän. Nyt niillä on niitä lastenhuoltajuuksriitoja ja avioeroja, mitkä ei varsinaisesti liity ulkomaalaisuuteen. Enemmän tarvitaan tulkkeja käräjillä ja vastaanotoilla. L1

Tämä ulkomaalaisten tulo asiakkaksi, sehän on lisääntynyt aika paljon. Niitä asiakkaita on nyt enemmän, mutta muuten sanoisin, että asiakaskunta on hyvin samanlaista kuin mitä se on ollut aikaisemmin. Q3

Asiakkaat yhä haastavampia. Oikeusaputoimistojen edellisten vuosien toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä on mainittu, että asia- ja asiakasrakenteessa on tapahtunut sen luonteinen muutos, että asioista on tullut työläämpiä ja enemmän aikaa vieviä.⁴⁹ Haastattelut tukevat tätä päätelmää pääasiassa asiakkaiden haasteellisuuden osalta. Haastatteluista kävi yleisesti ilmi näkemys, että oikeusavun asiakkaat ovat nykyisin entistä valvettuneempia ja näin ollen tietyllä tapaa myös haastavampia, mitä tulee heidän omiin vaatimuksiinsa. Tätä mieltä oli suurin osa oikeusaputoimistojen

⁴⁸ Valtion talousarvioesitys 2013.

⁴⁹ Ks. esim. Oikeusaputoimistojen toimintakertomus 2009.

haastatellusta henkilökunnasta. Moni haastateltava mainitsi yhdeksi syyksi haastavuuteen asiakkaiden internetistä saaman tiedon. Asiasubstanssin haastavuustasossa ei sen sijaan nähty yleisimmin tapahtuneen suurempaa muutosta.

Joo, sanotaan näin että enemmän tulee asiakkaita, jotka luulee tietävänsä. Kun tuo internetin ihmeellinen maailma on niin avoin, että sieltä saa kaikki ohjeet ja tietysti sieltä saakin jotain ohjeita, mutta sitä kun maallikko lähtee omaa asiaansa miettimään, niin se ei aina johda hyvään lopputulokseen. J1

Se muuttuminen on ehkä ollut asiakaskunnan muuttumista haasteellisemmaksi, vaativammaksi... vähän niin kuin lääkäriellä, että ihmiset tutkii netistä asioita valmiiksi. Oikeudellinen haastavuus ei ole lisääntynyt. B3

Oikeastaan se vaativuustaso on noussut asiakkaiden kautta, ei jutut sinänsä varmaankaan ole muuttuneet. E3

Ovat ainakin haasteellisemmiksi muuttuneet (...) niin kun vaativimmiksi ja kaikki pitäisi tapahtua heti (...) Elikkä, jos eilen on ollut asiakas niin saattaa jo seuraavana päivänä soittaa, että miksei mitään ole tapahtunut. Sitten pitää niitä koittaa rauhoitella, että kyllä tässä koko ajan tehdään töitä, että tässä on vaan muitakin osapuolia joita pitää kuulla. I2

Yleisesti ottaen haastavimmiksi asioiksi haastatteluissa mainittiin muun muassa ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden asiat, lapsiin liittyvät asiat (erityisesti huostaanottoasiat), työoikeudelliset asiat sekä rikosasioissa seksuaalirikoksiin liittyvät tapaukset. Kuten edellä on tullut esille ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden kohdalla asioiden haastavuutta ja ajallista kestoa lisäävät erityisesti kieli- ja kulttuurierot. Oikeusaputoimistot turvautuvatkin näissä asioissa usein tulkki- ja käännöspalveluihin, joiden kustannukset ovat monessa toimistossa kasvaneet. Käytettyihin tulkkipalveluihin oltiin oikeusaputoimistoissa pääsääntöisesti tyytyväisiä. Osassa haastatteluissa toivottiin erityistä koulutusta sellaisille tulkeille, jotka esiintyvät tuomioistuimessa asiakkaan ja avustajan apuna.

Kyllä täytyy sanoa, että ulkomaalaisasiakasryhmän pyörittäminen ei ole ihan samanlaista kun kantaväestön, koska joudumme ensinnäkin kertomaan aina oikeusjärjestelmästä (...) Mutta kyllä me ollaan nyt yritetty näihin kulttuureihin hypätä mukaan kohtuullisessa määrin. E3

Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrän lisääntyminen on lisännyt myös henkilökunnan vieraiden kielien osaamisen tarvetta. Monessa toimis-

tossa on haastattelujen mukaan henkilökuntaa, joka osaa jotakin muutakin vierasta kieltä kuin englantia. Silti erityisen tärkeäksi osassa haastatteluissa mainittiin englannin kielen taito varsinkin vastaanotossa toimivilla henkilöillä.

No kielitaito, sitä tarvitaan paljon. Nytkin, jos me otetaan joskus joku vastaanottoihminen, niin meillä on se englannin kielentaito ihan ehdoton vaatimus. O2

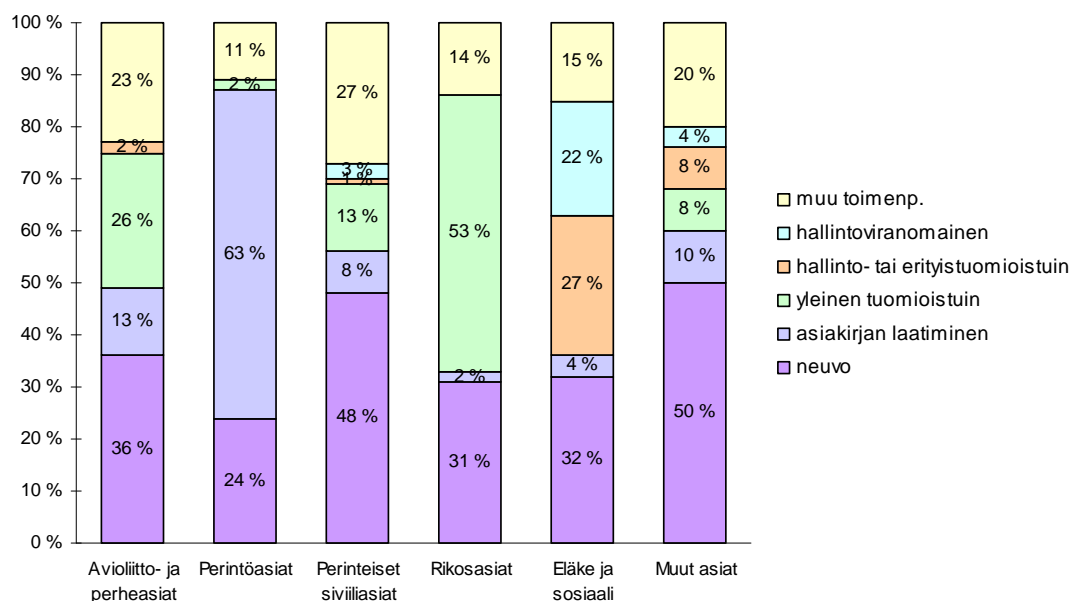
Yhteiskunnan ylläpitämät oikeudelliset palvelut muuttuvat muiden julkisten palveluiden ohella yhä kansainvälisemmäksi kentäksi. Tähän muutokseen on myös oikeusaputoimistojen varauduttava. Eri kulttuurierojen kanssa toimimista pidettiin monessa haastattelussa erityisen haastavana, ja sen myötä toivottiin panostusta ja parempia valmiuksia siihen, miten avustajat ja sihteerit kohtaavat eri kulttuureista tulevat ihmiset ja heidän oikeudelliset ongelmansa. Asia on erityisen ajankohtainen edellä mainitun kansainvälisen suojelun asiakkaiden tultua oikeusaputoimistojen tarjoaman avun piiriin.

4.3 Toimenpiteiden ja asioiden jakautuminen oikeusavun asiakkaiden kesken

Oikeusavun sisältämien toimenpiteiden esiintyvyys vaihtelee eri asiakasryhmissä. Kuten edellä on eri kohdissa käynyt ilmi, neuvon antaminen on perinteisesti ollut yleisin kaikista oikeusaputoimistojen suorittamista toimenpiteistä. Alla oleva kuvio 19 sisältää myös puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat, jolloin saadaan muodostettua kuva kaikista vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa tehdyistä toimenpiteistä asiaryhmien mukaan. Kyseessä on siis yleiskuva siitä, miten toimenpiteet ja asiaryhmät jakautuvat kaikkien oikeusaputoimistojen asiakkaiden kesken. Kuvio auttaa myös tekemään vertailuja eri asiakasryhmien ominaispiirteiden välillä.

Neuvo oli yleisin toimenpide kaikissa muissa ryhmissä paitsi rikos- ja perintöasioissa (kuvio 19). Perinteisissä siviiliasioissa ja muut asiat -kategoriassa oikeudelliset neuvot ja juridinen puhelinneuvonta muodostivat noin puolet toimenpiteistä. Perinteisten siviiliasioiden sisällä neuvon osuus oli korkein irtainta omaisuutta koskevissa asioissa (63 % kaikista toimenpiteistä) ja vahingonkorvausasioissa (49 %). Eläkeasioissa ja muissa sosiaalisissa etuuksissa, rikosasioissa sekä avioliitto- ja perheasioissa neuvojen osuus oli noin kolmannes. Eläke- ja sosiaaliasioissa hallinto- tai erityistuomiois-

tuimeen sekä hallintoviranomaisen käsittelyyn päätyvien asioiden suhteellinen osuus oli huomattavasti korkeampi kuin muissa asiaryhmissä.



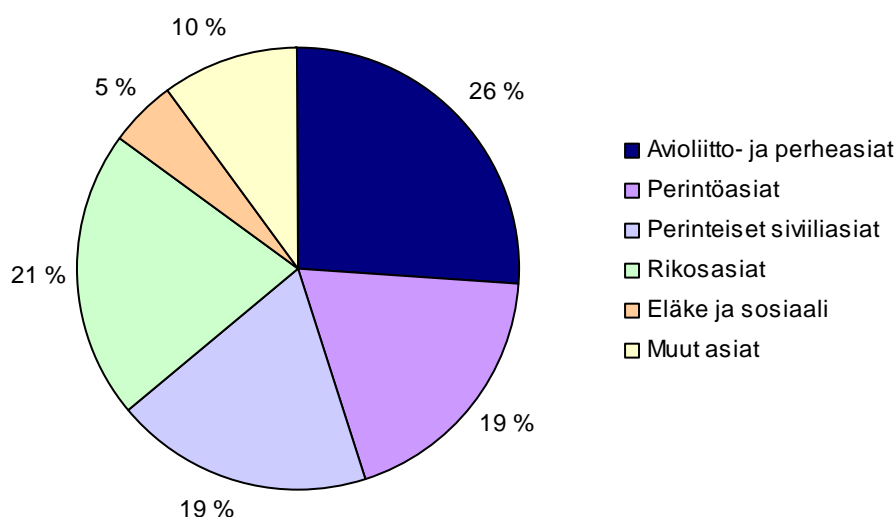
Kuvio 19 Oikeusaputoimistojen toimenpiteiden jakautuminen asiaryhmien sisällä vuonna 2012, kaikki asiakkaat, N: 43 542

Perintöasioissa asiakirjan laatiminen (mm. perunkirjoitukset, testamentti) oli yleisin toimenpide. Rikosasioissa taas useimmin toistuva toimenpide oli yleisen tuomioistuimen kirjalliseen tai suulliseen käsittelyyn päätyvä toimenpide. Rikosasioissa kirjallinen menettely on ollut mahdollista 1.10.2006 alkaen.⁵⁰ Tällöin suullista pääkäsittelyä tuomioistuimessa ei toimiteta eikä ketään rikosasian osallista kutsuta oikeuteen. Kirjallisen menettelyn taustalla on pyrkimys muodostaa rikosasiain oikeudenkäynneistä nykyistä joutuisampia, joustavampia ja tarkoituksenmukaisempia.

⁵⁰ <https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/36D402F9B50C824AC22571DB0042C918?opendocument>.

4.4 Asiakkaat korvausosuuden mukaan

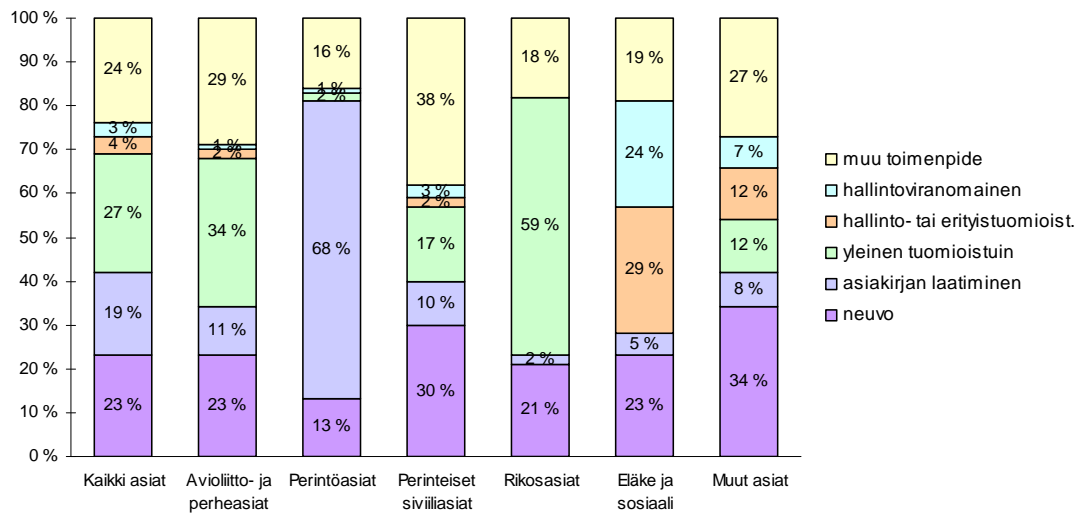
Korvauksettomat asiakkaat. Niillä asiakkailla, joiden oikeusapu kustannettiin kokonaan julkisista varoista, yleisimpiä asioita olivat avioliitto- ja perheasiat sekä rikosasiat (kuvio 20). Myös perintöasioiden ja muut asiat - ryhmän osuus asiakasryhmässä on merkittävä.



Kuvio 20 Ilman korvausta oikeusapua saaneiden asiakkaiden asiarakenne vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana, N: 22 694

Kaiken kaikkiaan ilman korvausta oikeusapua saavilla asiakkailla eri oikeudelliset ongelmat jakautuvat melko tasaisesti eri asiaryhmien välillä. Erot verrattuna oikeusavun asiarakenteen yleiskuvaan ovat lähinnä siinä, että korvauksettomilla asiakkailla on keskiarvoa enemmän rikosasioita ja vähemmän perintöasioita.

Yleisimmät oikeusavun toimenpiteet korvauksetta oikeusapua saavilla olivat yleisen tuomioistuimen käsittely, muu toimenpide ja oikeudellinen neuvo (kuvio 21). Yleisen tuomioistuimen käsittelyjä esiintyi yleisimmin avioliitto- ja perheasioissa sekä rikosasioissa, kun taas oikeudellisia neuvoja ja muu toimenpide -kategoriaan kuuluvia toimia esiintyi tasaisemmin kaikissa asiaryhmissä.

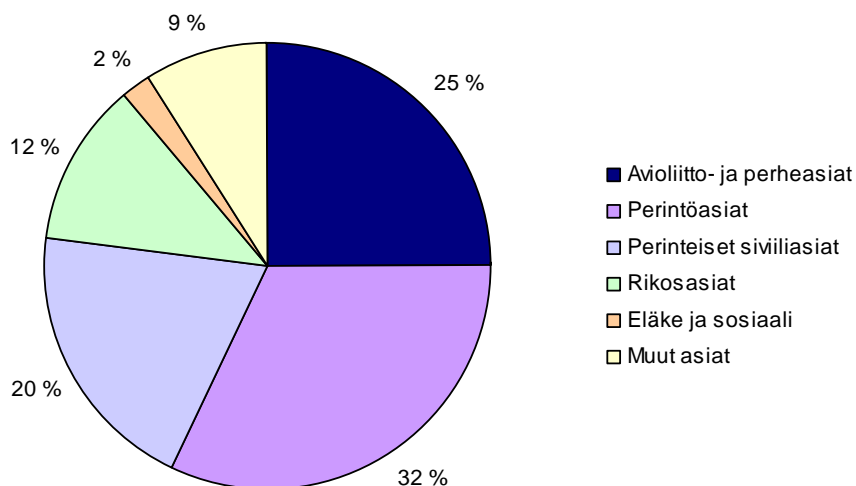


Kuvio 21 Ilman korvausta oikeusapua saaneet asiakkaat ja oikeusavun toimenpiteet vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana, N: 22 694

Ilman korvausta oikeusapua saavat asiakkaat muodostivat enemmistön kaikista oikeusavun asiakkaista. Erot kaikki oikeusavun asiakkaat sisältävään kuvioon 19 johtuvat siitä, että tässä taulukossa puhelinneuvoja saaneet asiakkaat on jätetty pois. Näin on mahdollista tutkia sellaista oikeusavun asiakasrakennetta, jossa keskitytään asiakkaisiin, jolle on tehty taloudellinen selvitys. Puhelinneuvot mukaan liitettäessä nousee neuvojen osuus jokaisessa asiaryhmässä reilusti.⁵¹

Osakorvauksen maksavat asiakkaat. Osakorvausasiakkaat maksavat siis oikeusavustaan 20–75 prosenttia riippuen heidän taloudellista asemaansa koskevasta käyttövaralaskelmasta. Tämän ryhmän asioista vuonna 2012 yksi kolmasosa oli perintöasioita (kuvio 22). Seuraavaksi eniten heillä oli avioliitto- ja perheasioita sekä perinteisiä siviiliasioita.

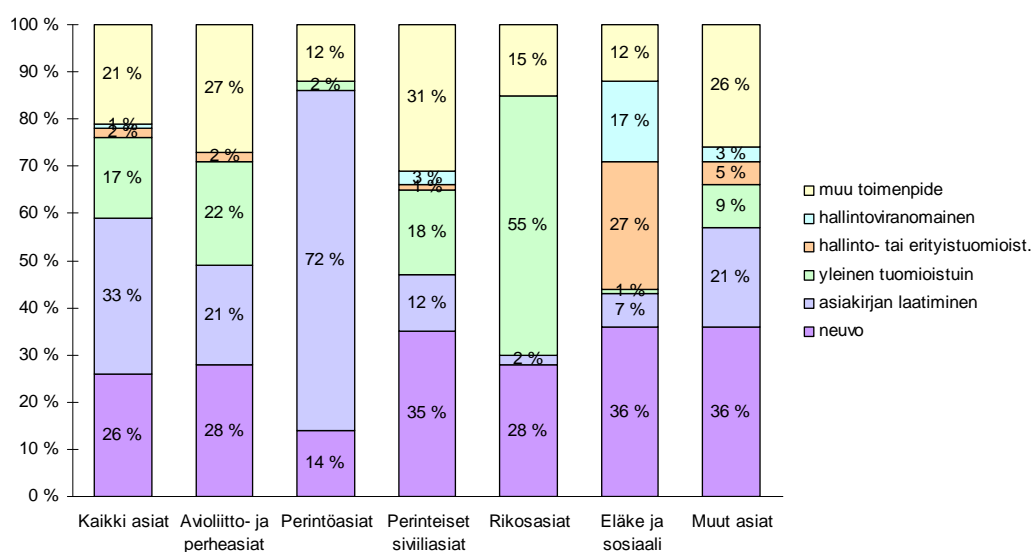
⁵¹ Neuvojen osuus asiaryhmien toimenpiteistä, kun puhelinneuvot ovat mukana: avioliitto- ja perheasiat 37 %, perintöasiat 31 %, perinteiset siviiliasiat 52 %, rikosasiat 30 %, eläke- ja sosiaaliasiat 29 % ja muut asiat 53 %.



Kuvio 22 Osakorvauksella oikeusapua saaneiden asiakkaiden asiarakenne vuonna 2012, N: 10 395

Asiarakenteen eroavaisuudet oikeusapua ilman korvausta saaneisiin näkyvät siinä, että osakorvausasiakkailla on suhteellisesti huomattavasti enemmän perintöasioita sekä vähemmän rikosasioita. Myös eläkkeitä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevia asioita osakorvausasiakkailla on vähemmän. Avoliitto- ja perheasioiden, perinteisten siviiliasioden ja muut asiat -ryhmän osuudet ovat lähes samat kuin korvauksettomilla asiakkailla.

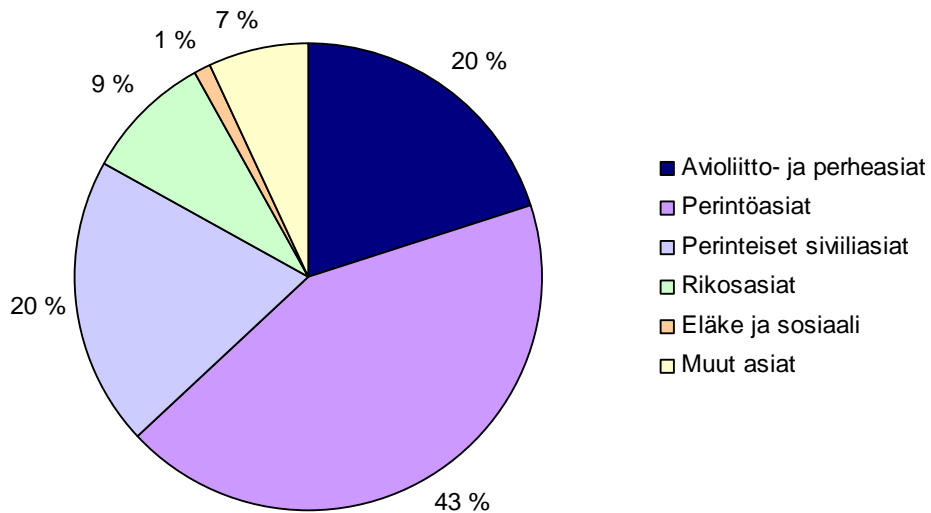
Suurimmat erot osakorvauksen oikeusavusta maksavien ja korvauksetta oikeusapua saavien asiakkaiden välillä ovat siinä, että osakorvauksella apua saavilla asiakirjan laatiminen on merkittävästi yleisempi toimenpide (kuvio 23). Suurin ero asiakirjojen laatimisessa ilmenee muut asiat -ryhmässä (13 % muutos verrattuna ilman korvausta saavien asiakasryhmään).



Kuvio 23 Osakorvauksella oikeusapua saaneet asiakkaat ja oikeusavun toimenpiteet vuonna 2012, N:10 395

Myös neuvojen osuus toimenpiteistä on suurempi osakorvauksella oikeusapua saavilla verrattuna korvauksetta oikeusapua saaviin. Sen sijaan yleisen tuomioistuimen käsittelyt ovat osakorvausasiakkailta, etenkin avioliitto- ja perheasioissa, harvinaisempia kuin ilman korvausta apua saavilla asiakkailta. Hallintoviranomaisen käsittelyjä, hallinto- ja erityistuomioistuimen käsittelyjä sekä muita toimenpiteitä oli yleisesti hieman vähemmän osakorvauksen maksavilla kuin ilman korvausta apua saavilla.

Täyden korvauksen asiakkaat. Oikeusaputoimistot palvelevat myös tietyissä tapauksissa sellaisia asiakkaita, jotka eivät varallisuutensa takia olisi oikeutettuja oikeusapuun. Näissä tapauksissa asiakkaat maksavat saamastaan juridisesta avusta täyden korvauksen. Kyse ei siis ole varsinaisesta julkisin varoin tuotetusta oikeusavusta, vaan normaaliin maksulliseen asianajo- tai lakiasiantuimiston palveluun verrattavissa olevasta toiminnasta. Täyden korvauksen asiakkaille tehdään yleensä hylätty oikeusapupäätös, ja he tulevat oikeusaputoimiston asiakkaiksi niin sanottuina liiketaloudellisina asiakkaina.⁵² Liiketaloudelliset asiakkaat ovat toissijaisia suhteessa niihin asiakkaisiin, jotka saavat oikeusapua korvauksetta tai osakorvauksella. Toimistoilla on siis mahdollisuus ottaa liiketaloudellisia asiakkaita vastaan, jos varsinaisten oikeusapuasiakkaiden määrä tämän sallii. Monissa suuremmissa toimistoissa, kuten Helsingissä, liiketaloudellisia asiakkaita ei juuri ole, kun taas osassa toimistoissa, etenkin Itä-Suomen ja Rovaniemen piireissä, heidän osuutensa saattaa olla jopa neljännes kaikista asiakkaista.

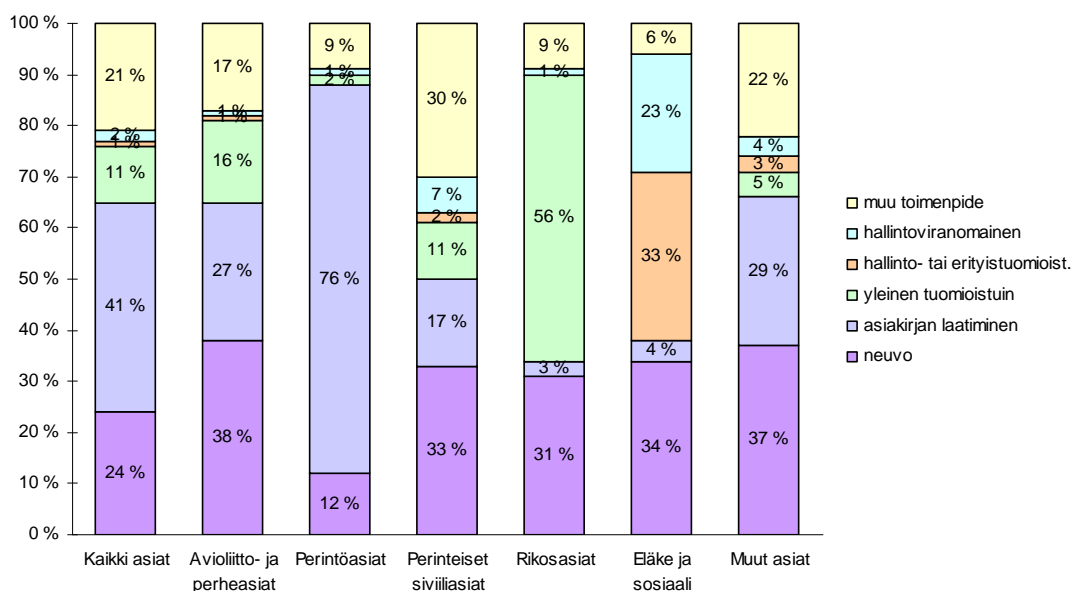


Kuvio 24 Täyden korvauksen oikeusavusta maksaneiden asiakkaiden asiarakenne vuonna 2012, N: 3 840

⁵² Romeossa täyden korvauksen oikeusavusta maksavat asiakkaat on määritelty termillä 'Liiketaloudellinen asiakas'.

Täyden korvauksen asiakkailta perintöasiat ovat selvästi suurin asiaryhmä (kuvio 24). Verrattuna ilman korvausta oikeusapua saaviin suhteellista kasvua on yli 20 prosenttia. Vastaavasti rikosasioiden osuus niin sanotuilla liiketaloudellisilla asiakkailta on huomattavasti pienempi kuin ilman korvausta apua saavilla. Pääpiirteinä asiakasryhmien välillä on, että perintöasiat ovat yleisempiä mitä ylempäs korvausosuuksissa mennään. Vastaavasti mitä vähemmän omavastuuta oikeusavusta maksetaan, sitä yleisempiä rikosasiat ovat. Sen sijaan avioliitto- ja perheasioiden osuus on jokaisessa asiakasryhmässä vähintään 20 prosenttia.

Asiakkaat, jotka maksavat oikeusaputoimistosta saamansa palvelun kokonaan itse, maksavat silloin useimmiten asiakirjan laatimisesta (kuvio 25). Täyden korvauksen asiakkaat saivat oikeudellista apua erityisesti perunkirjoitusten⁵³, testamenttien, avioehtojen sekä omaisuuden ositusten laatimiseen. Tämä on yhteydessä myös siihen, että yleisin asiaryhmä täyden korvauksen maksavien asiakkaiden ryhmässä oli perintöasiat.



Kuvio 25 Täyden korvauksen oikeusavusta maksaneet asiakkaat vuonna 2012, N: 3 840

Toiseksi yleisimmin oikeusavusta täyden korvauksen maksavat saavat apua oikeudellisen neuvon muodossa ja kolmanneksi yleisimmin muuna toimenpiteenä. Eri tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita täyden korvauksen asiakkailta oli vähän verrattuna ilman korvausta ja osakorvauksella apua saaviin.

⁵³ Perunkirjoitukset muodostavat noin 20 prosenttia kaikista täyden korvauksen toimenpiteistä.

4.5 Osakorvausasiakkaiden ja liiketaloudellisten asiakkaiden oikeusavusta maksamat korvaukset

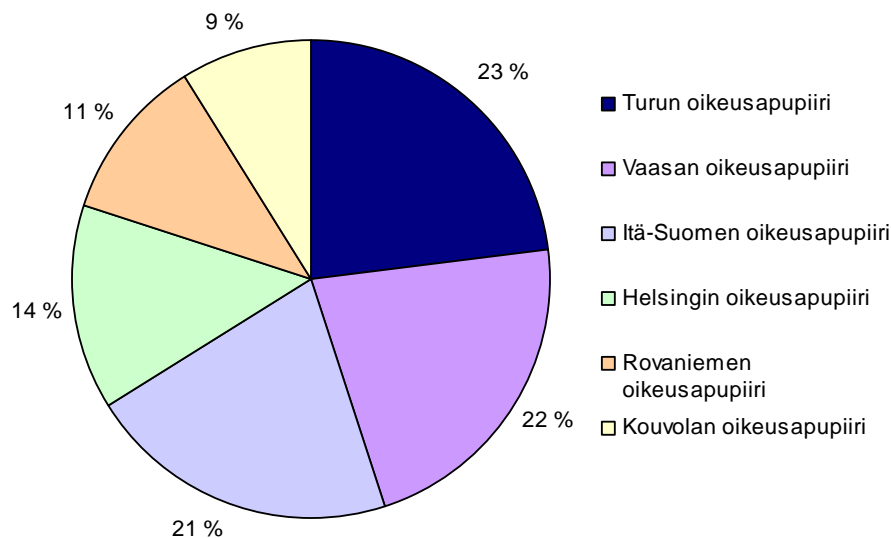
Maksut oikeusapupiireittäin. Vuonna 2012 oikeusaputoimistot perivät asiakkailta kuluja 4 332 376 euron edestä. Summa koostui oikeusavustajien palkkioista ja kuluista sekä kerätyistä oikeusapumaksuista.⁵⁴ Oikeusaputoimistojen veloittamista kuluista 69 prosenttia (2 966 280 euroa) perittiin muilta kuin liiketaloudellisilta asiakkailta. Nämä asiakkaat maksoivat oikeusavustaan 20–75 prosentin osakorvauksen, heitä veloitettiin lisäomavastuun⁵⁵ kautta tai asiakkaalla oli oikeusapupäätös oikeusturvavakuutuksen omavastuuosuuteen, jolloin oikeusaputoimisto laskutti vakuutusyhtiötä⁵⁶. Loput 31 prosenttia (1 355 096 euroa) kuluista perittiin liiketaloudellisilta asiakkailta, jotka maksoivat oikeusaputoimistoilta saamastaan palvelusta täyden korvauksen.

Romeosta saadun tiedon mukaan eniten oikeusaputoiminnasta (sekä osakorvausasiakkaat että liiketaloudelliset asiakkaat) perittäviä maksuja maksettiin Turun oikeusapupiirissä (893 156 euroa) (kuvio 26). Seuraavaksi eniten tuloja asiakkaat toivat Vaasan (833 732 euroa) ja Itä-Suomen oikeusapupiireihin (823 033 euroa). Helsingin ja Kouvolan oikeusapupiirien pienet osuudet ovat seurausta lähinnä siitä, että näissä piireissä ilman korvausta oikeusapua saavien asiakkaiden osuus on korkea ja täyden korvauksen asiakkaiden vastaavasti matala (kuvio 26).

⁵⁴ Oikeusapumaksu 70 euroa peritään kaikilta muilta paitsi ilman korvausta oikeusapua saavilta asiakkailta.

⁵⁵ Lisäomavastuu on 50 % hakijan ja hänen puolisonsa varallisuudesta siltä osin kuin se ylittää 5 000 euroa. Varallisuus lasketaan vähentämällä sen käyvästä arvosta siihen kohdistuvat velat. <http://www.oikeus.fi/5659.htm>.

⁵⁶ Mikäli asiakkaalla on oikeusturvavakuutus ja hänelle on myönnetty oikeusapua korvauksetta, laskutetaan vakuutusyhtiötä arvonlisäverollisella asianajopalkkiolla (150–180 euroa/tunti). Oikeusavun käsikirja 2013.



Kuvio 26 Oikeusaputoiminnasta perityt maksut vuonna 2012, % kokonaissummasta, yhteensä 3 871 712 euroa⁵⁷

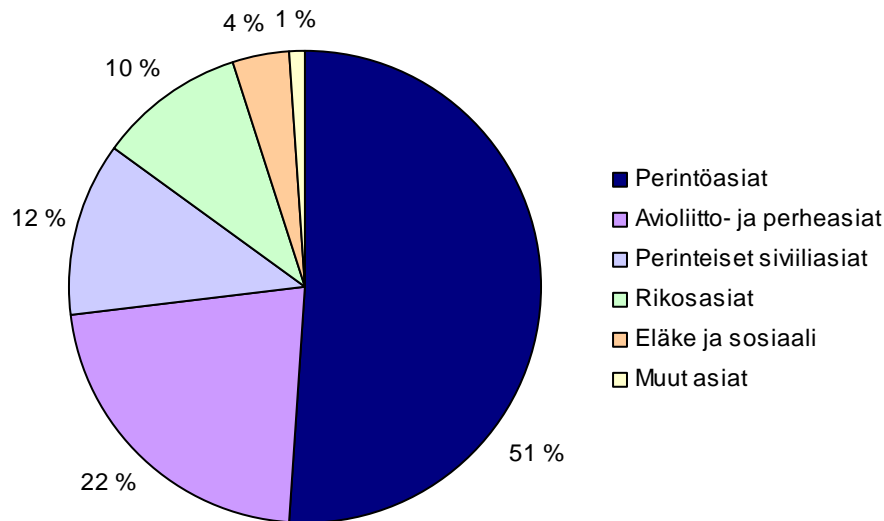
Piirien sisällä perityt maksut jakautuvat hyvin erilaisilla oikeusapuasiakkaiden ja liiketaloudellisten asiakkaiden kesken. Itä-Suomessa 59 prosenttia kaikista perityistä maksuista on oikeusapuasiakkailta ja 41 prosenttia liiketaloudellisilta asiakkailta. Helsingissä vastaava suhde on 94 prosenttia ja 6 prosenttia.⁵⁸ Toimistokohtaisesti, kaikki asiakkaat mukaan luettuna, eniten tuloja kertyi Pohjois-Karjalan oikeusaputoimistolle (245 631 euroa) ja vähiten Ahvenanmaan oikeusaputoimistolle (11 768 euroa). Varsinaista oikeusapua saaneet asiakkaat sen sijaan tuottivat eniten Helsingin (177 784 euroa) ja vähiten Sodankylän oikeusaputoimistolle (4 891 euroa). Vastaavasti liiketaloudelliset asiakkaat toivat kaikista toimistoista eniten rahaa Kainuun oikeusaputoimistolle (121 850 euroa) ja vähiten Kouvolan oikeusaputoimistolle (852 euroa).

Maksut asiaryhmittäin ja toimenpiteittäin. Vuonna 2012 eniten rahaa oikeusaputoimistoille tuottivat perintöasiat (kuvio 27). Myös yhtä asiakasta kohden maksettu korvaus oli suurin perintöasioissa. Seuraavaksi eniten maksuja perittiin avioliitto- ja perheasioissa ja kolmanneksi eniten perinteisissä siviiliasioissa. Piirien sisällä yhtä asiakasta kohden eniten maksuja perittiin Itä-Suomen piirissä (keskimäärin 130 euroa per asiakas). Helsin-

⁵⁷ Summa koostuu vain Romeoon kirjatusta oikeusaputoimistojen maksuista, ja eroaa sen takia luvun alussa esitetystä kokonaissummasta. Summaan 4 332 376 euroa on lisätty Raindance-tietokantaan kirjatut oikeusaputoimistojen perimät maksut, eikä näiden maksujen kohdistaminen piireittäin tai asiaryhmittäin ollut mahdollista.

⁵⁸ Oikeusapuasiakkaiden ja liiketaloudellisten asiakkaiden osuus perityistä maksuista piireittäin: Helsinki 94 % ja 6 %, Kouvola 91 % ja 9 %, Turku 76 % ja 24 %, Vaasa 67 % ja 33 %, Rovaniemi 63 % ja 37 % ja Itä-Suomi 59 % ja 41 %.

gin piirissä maksu yhtä asiakasta kohden oli pienin (keskimäärin 70 euroa). Luvuissa ovat mukana myös liiketaloudelliset asiakkaat.⁵⁹



Kuvio 27 Oikeusaputoiminnasta perityt maksut asiaryhmittäin vuonna 2012, % kokonaissummasta, yhteensä 3 871 712 euroa

Pelkästään liiketaloudellisia asiakkaita tarkasteltaessa heidän keskimääräinen maksu koko maassa oli 266 euroa yhtä hoidettua asiaa kohden. Eniten liiketaloudelliset asiakkaat maksoivat yhtä tapausta kohden perintöasioissa (340 euroa) ja rikosasioissa (316 euroa).⁶⁰

Toimenpiteistä tuottoisimpia oikeusaputoimistoille olivat asiakirjan laatimiset, jotka toivat 53 prosenttia kaikista maksuista. Liiketaloudellisilta asiakkailta veloitettiin asiakirjan laatimisesta keskimäärin 338 euroa. Toiseksi eniten asiakkaita veloitettiin yleiseen tuomioistuimeen päätyneissä asioissa (22 prosenttia kaikista maksuista). Yleiseen tuomioistuimeen ja sen suulliseen käsittelyyn päätyneissä asioissa liiketaloudelliselle asiakkaalle maksettavaa jäi keskimäärin 920 euroa.

⁵⁹ Oikeusaputoimistojen perimät maksut keskimäärin vuonna 2012 asiakasta kohden: Itä-Suomi 130 euroa, Vaasa 125 euroa, Kouvola 104 euroa, Turku 103 euroa, Rovaniemi 101 euroa ja Helsinki 70 euroa. Laskuissa otettu huomioon vain sellaiset asiakkaat, joille on tehty käyttövaralaskelma.

⁶⁰ Lisäomavastuun ja oikeusturvavakuutuksen omavastuusuuden kautta veloitettujen maksujen kohdistaminen asiakaskohtaisesti ei ollut selvityksessä mahdollista. Sellaisten ajojen tekeminen Romeosta ei onnistunut, joilla olisi saatu selville ne summamäärät, jotka veloitettiin asiakkailta lisäomavastuun tai vakuutuksen omavastuun osuuden perusteella.

4.6 Yhteenveto

Pääsääntöisesti asiakkaat saavat tiedon oikeusavusta muiden viranomaisten kautta, ystäviltään ja tutuiltaan tai internetistä. Oikeusaputoimistojen oma ilmoittaminen toiminnastaan on lähinnä oikeusministeriön internet-sivuilla tiedottamista, erilaisissa tilaisuuksissa kuten kouluissa tai eläkeläisryhmissä esitelmöimistä ja jossain tapauksissa pienten ilmoitusten myymistä paikallislehtiin. Asiakkaiden yleisin harhaluulo oikeusapua kohtaan liittyy siihen, että sen kuvitellaan olevan ilmaista. Haastattelujen mukaan myös osalla asiakkaita oikeusaputoimistoihin ohjaavilla viranomaisilla saattaa olla puutteelliset tiedot oikeusavun maksullisuudesta. Asiakkaille on usein painotettava, että apu on ilmaista vain tietyin edellytyksin ja että tämä tarkistetaan käyttövaralaskelmasta.

Moni haastatelluista koki, että asiakkaiden vaatimustaso on noussut viime vuosien aikana. Asiakkaiden koetaan olevan valveutuneempia omista oikeuksistaan ja esittävän hanakammin omia vaatimuksiaan. Syynä tähän on mahdollisesti internetistä jokaisen hyödynnettävissä oleva tieto. Myös ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrän kasvun koettiin lisänneen toiminnan haasteellisuutta kieli- ja kulttuurierojen takia.

Oikeusavun asiakkaiden keski-ikä oli piiristä riippuen 40–50 ikävuotta. Keskimäärin nuorimpia asiakkaat olivat Helsingin piirissä ja vanhimpia Itä-Suomen piirissä. Ulkomaalaisten tai ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus oikeusavun asiakkaista on kasvanut viime vuosina. Heidän asiansa eivät juuri eroa muun väestön asioista. Poikkeuksena ovat ainoastaan ulkomaalaislain mukaiset asiat sekä perintöasioiden pieni osuus. Haastattelujen mukaan eniten ulkomaalaistaustaisia asiakkaita asiakaskunnasta on Helsingin oikeusapupiirissä. Lisäksi muutaman haastateltavan mielestä nuoria asiakkaita on asiakaskunnassa aiempaa enemmän, mutta tätä näkökulmaa ei jaettu yleisimmin.

Yleisesti ottaen suurin osa oikeusaputoimistojen asiakkaista saa apua ilman korvausta. Verrattuna 2000-luvun puolivälin lukemiin heidän suhteellinen osuutensa asiakunnasta on noussut. Tosin näiden asiakkaiden absoluuttinen määrä sekä suhteellinen osuus pieneni vuonna 2012 verrattuna pariin edelliseen vuoteen. Tämä johtuu todennäköisesti Helsingin ja Kouvolan oikeusapupiirien keskimääräistä jyrkemmästä asiamäärien laskusta. Helsingin piirissä vuoden 2012 osalta asiamäärien laskuun on todennäköisesti vaikuttanut eniten Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimiston yhdistäminen Espoon oikeusaputoimistoon (nyt Länsi-Uudenmaan oat).

Osakorvauksella oikeusapua saavien asiakkaiden suhteellinen osuus sekä heidän absoluuttimääränsä on viime vuosina pienentynyt. Osa muutok-

sesta johtuu mahdollisesti siitä, että puhelinneuvonta valtakunnallistettiin vuoden 2009 lopulla. Näin ollen osa asiakkaista, jotka ennen mahdollisesti maksoivat oikeusavustaan omavastuuosuuden, saavat nyt apunsa ilmaiseksi puhelinneuvonnan kautta. Tosin osakorvausasiakkaiden absoluuttimäärän pudotus 2000-luvun lopun lukemista on ollut niin suuri, että puhelinneuvonnan vakiintumisella ei voida selittää koko ilmiötä. Vuonna 2012 täyden korvauksen maksavien eli niin sanottujen liiketaloudellisten asiakkaiden osuus kasvoi muutaman prosentin verrattuna edellisvuosien suhteellisen tasaiseen kehitykseen. Vuoden 2012 kehitys, jossa ilman korvausta oikeusapua saavien asiakkaiden määrä ja osuus on laskenut ja vastaavasti täyden korvauksen asiakkaiden osuus noussut on seurausta siitä, että yleinen asiämäärien lasku julkisissa oikeusaputoimistoissa on kohdistunut voimakkaimmin sellaisiin oikeusapupiireihin, kuten Helsinkiin ja Kouvolaan, joissa käsitellään suhteellisesti enemmän ilman korvausta apua saavien asiakkaiden asioita. Toisaalta taas monessa myös täyden korvauksen asiakkaita käsittelevässä toimistossa on riittänyt resursseja ottaa vastaan täyden korvauksen asiakkaita entiseen tai jopa kasvavaan tahtiin.

Ilman korvausta apua saavia asiakkaita oli suhteellisesti eniten asiakaskunnasta Helsingin piirissä. Vastaavasti suhteellisesti eniten täyden korvauksen asiakkaita oli Itä-Suomen oikeusapupiirissä. Vuonna 2012 yleisimmin oikeusapua saatiin korvauksetta rikosasioissa sekä eläkkeitä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevissa asioissa. Rikosasiat olivat sitä harvinaisempia mitä enemmän asiakas oikeusavustaan maksoi. Ilman korvausta oikeusapua saavilla asiakkailla rikosasiat kattoivat reilun viidenneksen kaikista asioista, kun täyden korvauksen asiakkailla niiden osuus oli enää kymmenen prosenttia asioista. Yleisin toimenpide ilman korvausta apua saavilla oli yleisen tuomioistuimen käsittely, oikeudellinen neuvo tai muu toimenpide. Sen sijaan perintöasioissa yli puolet asiakkaista maksoi saamastaan avusta osakorvauksen tai täyden korvauksen. Asiakasryhmien välillä perintöasiat kasvattivat osuuttaan mitä enemmän oikeusavusta maksettiin. Ilman korvausta apua saavilla asiakkailla perintöasioita oli vajaa viidennes kaikista asioista, kun täyden korvauksen asiakkailla niiden osuus oli melkein puolet kaikista asioista. Yleisin toimenpide korvauksen maksavilla asiakkailla oli asiakirjan laatiminen. Kaiken kaikkiaan perintöasiat ja asiakirjan laatimiset toivat vuonna 2012 oikeusaputoimistoille yli puolet kaikista niiden keräämistä maksuista.

5 OIKEUSAPUTOIMISTOIHIN KOHDISTUVIA RAKENTEELLISIA MUUTOKSIA

5.1 Henkilöstörakenteen vaikutus asiamääriin ja työn laatuun

Asiamäärien laskua voidaan selittää myös henkilöstöressurssien vähenemisellä, joka myös voidaan nähdä palvelujen tarjonnan laskuna. Toimintamenojen sopeuttaminen valtion taloudenpitoa ohjaavien kehyskausien määrärahasoon on johtanut siihen, että henkilöstövähennyksiä on jouduttu kohdistamaan oikeusaputoimistojen henkilökuntaan. Suurin osa tästä poistumasta on hoidettu luonnollisen poistuman kautta eli henkilökunnan eläköityessä tai lähdettyä muusta syystä oikeusaputoimistojen palveluksesta. Kehitykseen on liittynyt myös virkojen täyttämättä jättämistä sekä määräraikaisten työsopimusten lisäämistä. Valtion tuottavuusohjelman yhtenä hankkeena on ollut oikeusavun sähköisen asioinnin kehittäminen, mistä syystä vähennykset ovat kohdistuneet lähinnä sihtereihin.

Sihteerien määrän väheneminen. Toimistojen henkilöstöressursseihin liittyvät seikat nähtiin henkilökunnan haastatteluissa kaikkein yleisimmin asiamääriin vaikuttaneena asiana. Henkilöstöressurssien näkökulmasta suurin vaikutus oli henkilöstövähennyksillä, sairauslomilla ja henkilöstön ikääntymisellä. Erityisesti sihteerien määrän vähentyminen nähtiin monessa haastattelussa vaikuttaneen merkittävästi asiamääriin. Yleisesti ottaen oikeusapusihteerien panosta oikeusavun asiakasmääriin pidettiin merkittävänä ja heidän työtään oikeusapukentän toimijoiden piirissä arvostettiin suuresti.

Toivon mukaan me saataisiin pitää se [tietty sihteerit], koska jos emme saa, niin se käytännössä aiheuttaa kyllä sen, että meidän tekemä työn määrä tulee pienenemään. Oikeusapupäätöksiä yksityiselle joudutaan varmasti ainakin vähentämään ja sitten se hankaloittaa myös oikeusavustajien työtä ja tulee ainakin jossain määrin varmaan notkahdus näihin juttumääriinkin väistämättä. H3

Ja sitten tosiaan tää sihteerien vähentyminen, kun se 35 sihteerivuotta poistettiin tästä oikeusavusta, niin sillä oli kyllä merkitys niihin juttuihin. Meillä on sihteerit perinteisesti tehneet hyvin pitkälle itsenäisesti esimerkiksi perunkirjat. Työ on varmaan sihteerin töistä ihan vaativimpia Suomen maassa. (...) Sihteerit kun osaavat, niin he hoitaa ne[perunkirjat] ja me luetaan ne läpi ja pannaan nimi alle ja siitä tuli meidän työ. Niin se, että 35 sihteerää poistuu, se ei ole ilman arvoa. E3

Kuten jo aiemmin raportissa mainittiin, oikeusavustajien henkilötyövuodet ovat laskeneet viimeisin viiden vuoden aikana 16,4 vuotta. Samassa ajassa kansliahenkilökunnan henkilötyövuodet ovat vähentyneet 36,8 vuotta. Haastatteluissa ilmi tulleiden näkökulmien mukaan erityisesti sihteerien määrän väheneminen ja sitä myötä jäljelle jääneiden sihteerien työmäärän kasvattamisen koettiin heikentävän työrakenteen toimivuutta. Mitä kuormittavammaksi sihteerien työ muuttui, sitä haavoittuvaisemmaksi järjestelmä koettiin.

No sihteereistähän eläköityi yksi, ei saatu virkaa täyttää; toinen sihteeri lähti muihin tehtäviin; määräaikaisen ja osa-aikaisen sihteerin määräaika päättyi, et kyllähän tässä [nykyisten] sihteerien työpainosta on melkomoisesti lisätty (...) Sihteerien työpaineet on kyllä kasvaneet selvästi. Kesälomien jälkeen sihteerien sairauslomat on selvästi lisääntynyt. P2

Sairaspoissaolot vaikuttaa kuinka paljon voidaan ottaa vastaan, samoin myös jos on tehokas sihteeriporukka. Oikeusavustajat joutuu tekemään paljon muuta kuin vain substanssia, jos sihteeripuoli ei toimi. F3

Aina tulosneuvottelupöytäkirjoissa lukee, että yhdistetään ja vähennetään... Jotenkin sihteerinä tuntuu, että aina se sitä sihteeripuolta koskee. Toisaalta sinne tulee koko ajan sitä työtä lisää (...) Sitten tulee paljon väsymistä ja sairauspoissaoloja... kyllä se näin vähän on. O2

Kuten edellä tuli ilmi, monessa toimistossa oikeusapusihteerien työnkuvaan kuuluu myös perinteisen työn substanssin kannalta vaativampia tehtäviä kuten perunkirjojen valmistelua. Ottaen huomioon perunkirjoitusten suuren osuuden kaikista oikeusaputoimistojen toimenpiteistä voidaan yhden oikeusapusihteerin panosta monessa toimistossa pitää käsiteltyihin asiamääriin ja jonotusaikoihin merkittävänä. Osa haastatelluista osoitti huolta siitä, että sihteerien määrän vähenemisen seurauksena avustajille joudutaan siirtämään sihteerien tehtäviä, kuten asiakkaiden vastaanottoa ja tulospelvityksen tekemistä.

Määräaikaisuuksia ja osa-aikaisuuksia. Lähes kaikki vastaajat olivat yhtä mieltä siitä, että määräaikaiset työsopimukset ja niiden lisääminen ovat toimistoja ja niiden toimintaa rasittava tekijä. Julkisen oikeusavustajan ja oikeusapusihteerin työt ovat vaativia virkoja, joissa asiaosaamisen ja ihmissuhdetaitojen on oltava samalla moitteettomalla tasolla riippumatta siitä, onko asiakkaana korvauksetta vai täydellä korvauksella oikeusapua saava henkilö. Haastatteluissa toivottiin, että toimistohenkilökunnan virkoja

saataisiin enemmän vakinaistettua, jolloin toiminta olisi pitkäjänteisempää, ja samalla pystyttäisiin myös säilyttämään asioiden hoidon korkea laatu.

Minun mielestä pitäisi vakavasti ruveta ottamaan se, että turvataan tämä työvoimataso täällä. Että pistetään ne määräaikaiset virat pois ja annetaan täyttää vakituiset virat heti, jos eläkkeellä siirtymisiä tai työpaikan vaihdoksia tulee ja virka on auki. Ei ole minun mielestä mitään järkeä, että saadaan täyttää se määräajaksi. Jos ne ovat vakituisia virkoja, niihin hakeutuu ihmiset ja pystytään pitämään niitä. Varmaan jossain vaiheessa tulee kova kilpailu työntekijöistä. N3

Tietysti mikä itsellä on tässä akuutein, mihin täällä törmää, on just tämä kun on näitä määräaikaisuuksia ja virkoja lopetetaan, eli semmoinen uhka siitä, et saisi varmuuden, että olisi se työpaikka turvattu tulevaisuudessakin. Ja meillä on tietysti intressissä pitää koulutettu henkilökunta meillä, elikkä kun kerran on saatu se tietotaito henkilökunnan sisälle, niin me mielellämme pidettäisiin siitä kiinni. I2

Osa-aikaiset henkilökuntajärjestelyt herättivät myös keskustelua haastattelussa. Selvillä työtehtävien asettamisilla osa-aikaisten työsopimusten nähtiin toimivan esimerkiksi toimiston vastaanotossa, jolloin siitä saatiin vapautettua henkilökuntaa muihin tehtäviin. Ongelmaksi osa-aikaiset sopimukset koettiin kuitenkin silloin, jos niitä oli usein tai osa-aikaisuuden säännöistä oli epäselvyyttä.

Yksi sihteeri kokeili tuota osatyökyvyttömyyseläkettä, mutta nyt hän palaa kokoaikaiseksi. Oli se niin hankalaa. Yksi avustaja oli kanssa osatyökyvyttömyyseläkkeellä, että viikko ja viikko, mutta esimerkiksi kaikilla asiakkailta tai vastapuolilla ei kuitenkaan ollut tietoutta siitä milloin hän on paikalla. F3

Ikääntyvä henkilökunta. Yksi haastattelussa myös esiin noussut tema oli henkilöstön ikärakenne. Kuten jo raportissa aiemmin mainittiin, oikeusaputoimistojen henkilökunta on pääsääntöisesti erittäin kokenutta, eivätkä 20–30 vuoden mittaiset ja edelleen jatkuvat työurat oikeusavun parissa ole harvinaisia. Valtion vuoden 2013 talousarvioesityksen arvio oikeusaputoimistojen ja edunvalvonnan yhteenlasketusta keski-ikästä oli 48,7 vuotta vuonna 2012.⁶¹ Luku ei suoraan ole yhdistettävissä oikeusaputoimistojen tilanteeseen sen takia, että siihen on laskettu mukaan myös edunvalvonnan

⁶¹ Valtion talousarvioesitys 2013, <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2013&lang=%0A%09%09%09%09fi%0A%09%09%09%09&maindoc=/2013/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2013/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/25/10/10.html>.

henkilökunta. Oikeusapupiirien sisällä on tiedossa toimistoja, joissa suurin osa henkilökunnasta on jäänyt tai on jäämässä eläkkeellä lyhyen ajan sisään. Alkuperäisten virkojen määrästä oli eläköitymisten jälkeen näissä toimistoissa täytetty usein vain osa, joka on vaikuttanut toimistoissa käsiteltäviin asiamääriin laskevasti.

Siis mä en tiedä yhtään mitä oikeusministeriössä ajatellaan tästä, enkä ole kysynyt meidän oikeusaputoimenjohtajalta, et mitä ne niin kuin ajattelee tästä virkarakenteesta, kun kaikki jää yhtä aikaa eläkkeelle. Eli pitäisihän sitä jossakin vaiheessa ruveta ajattelee, että otetaanko tänne jotakin työntekijöitä vai miten tämä menee. Q3

Kokenut henkilökunta nähtiin kuitenkin monessa haastattelussa oikeusaputoiminnan uskottavuuden kannalta merkittävänä seikkana. Asiakkaiden vaatimustason noustessa monet kokivat, että juuri pitkä kokemus alalta auttoi asiantuntija-asiakassuhteen ylläpitämisessä ja luottamuksen rakentamisessa. Työkokemuksen myötä saatu varmuus ja osaaminen olivat haastattelujen mukaan tärkeässä roolissa, jotta tapaukset pystyttiin pitämään niille asetetuissa raameissa. Iäkkään henkilökunnan kääntöpuolina nähtiin toisinaan työtahdin hiipuminen ja yleisemmin esiintyvät sairaslomat.

Oikeusaputoimistojen työn haasteellisuutta kuvaa ennen kaikkea sen moniulotteisuus. Julkinen oikeusapu ei pysty monien yksityisten asianajaja- ja lakitoimistojen tapaan erikoistumaan tiettyihin oikeudenaloihin, vaan asiakkaille pyritään antamaan apua periaatteessa missä tahansa oikeudellisessa ongelmassa. Oikeusaputoimistoissa työskennellään usein myös alati muuttuvien tilanteiden ja aikataulujen mukaan. Asiat on pääsääntöisesti vietävä läpi asiakkaan kannalta parhaan mahdollisen oikeusturvan takavalla aikataululla, joka saattaa vaihdella kuukausista muutamiin päiviin. Tämä vaatii henkilökunnan taholta joustoa ja mukautuvuutta.

Siis meillähän vaatii kaikki ja mitä vaan, ja jos siihen ei ole kokemusta, niin ei uskalla panna asiakkaalle rajaa. Asenne pitää olla, että nyt sä tulit asiantuntijan luo, nyt asiantuntija toimii (...) Sähän se asiantuntija olet, asiakas tekee ehdotuksia, niistä voi joku olla hyväkin, mutta useimmat huonoja. E3

Näkisin kuitenkin, että tää kokemus on tietysti voimavara. Työkokemuksen kautta tulee tiettyä varmuutta ja osaamista. Esim. lapsiasioissa näkisin, että tietty osaaminen ihmisen kohtaamisen suhteen ja asiakkaan luottamuksen saaminen toimii paremmin silloin, kun on juristi jolla on elämäkokemusta, ja kenties lapsiakin, kuin että jos siellä on 25-vuotias nuori oikeustieteen maisteri, niin eihän se kovin uskottavakaan ole. H3

Ammattitaitoinen ja asiansa osaava henkilökunta osaltaan takaa myös sen, että oikeusaputoimistot pystyvät vastaisuudessaakin antamaan asiantuntevaa ja korkealaatuista asianajollista ja oikeudellista apua. Toiminnan perusajatuksen on monen haastatellun mukaan ensisijaisesti perustuttava asiantuntijan ja asiakkaan väliseen vuorovaikutukseen, jossa keskiössä on molemminpuolinen luottamus. Haastatteluista saadun kuvan perusteella henkilökunnan näkemys on, että nykyinen toimintamalli tulisi pääpiirteittäin säilyttää, jotta oikeusavun laatu pysyisi korkeana myös asiakkaiden näkökulmasta.⁶²

5.2 Esteellisyydet ja edunvalvonta suhteessa asiamääriin

Oikeusaputoimistojen toimintakertomukset ja oikeusministeriön tilinpäätökset ovat maininneet yhdeksi syyksi asiamäärien laskuun oikeusaputoimistojen yhdistymiset. Tarkoituksena on ollut, että pienimpiä toimistoja yhdistetään lähimpään suurempaan toimistoon. Tällöin voidaan oikeusministeriön mukaan vähentää näiden toimistojen haavoittuvuutta, keventää hallintoa ja lisätä työtehtävien järjestelymahdollisuuksia.⁶³

Yhdistymiset ovat vaikuttaneet muun muassa asianajollisiin esteellisyyksiin, mikä on aiheuttanut asiamäärien vähentymistä oikeusaputoimistoissa. Julkisten oikeusavustajien esteellisyydessä sovelletaan samoja periaatteita kuin asianajajan esteellisyydestä on säädetty ja määrätty.⁶⁴ Kun oikeusaputoimistoja yhdistetään, eri toimistoissa saman tapauksen vastapuolina olleet henkilöt eivät yhdistymisen myötä voi enää siirtyä saman toimiston asiakkaiksi. Esteellisyytapauksissa asiakas pyritään ohjaamaan lähimpään ilman jääviyttä toimivaan oikeusaputoimistoon tai asiakasta voidaan myös ohjeistaa hakemaan oikeusapua yksityisen avustajan välityksellä.

Esteellisyyksiä on ilmennyt erityisesti maaseutupaikkakunnilla ja maaseutukaupungeissa, joissa yhden toimiston piirin maantieteellinen laajuus yhdistettynä suppeaan asianajopalvelujen tarjontaan kasvattaa riskiä esteellisyytapauksiin. Myös toimipaikkojen muuttuminen vastaanotoiksi on vähentänyt oikeusapupalvelujen kysyntää tällaisilla paikkakunnilla.⁶⁵ Vastaanotolla tarkoitetaan sellaista oikeusaputoimiston palvelupistettä, jossa ei

⁶² Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotoinnin yhteydessä vuonna 2011 suoritettu asiakaskysely antoi julkisen oikeusavun laadulle arvosanan 4,06/5. Ks. Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi. Loppuraportti 2012.

⁶³ <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1347273197011>.

⁶⁴ http://www.asianajajaliitto.fi/saantely/asianajajan_tapaohjeet/esteellisyys.

⁶⁵ Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus 2009.

ole vakituista henkilökuntaa paikalla. Vastaanotolla oikeusavustaja päivystää vain tiettyinä tai erikseen sovittuina aikoina. Monissa haastatteluissa toimistojen yhdistyminen sekä sen myötä lisääntyneet esteellisyydet nousivat esiin asiamääriin vaikuttavina tekijöinä.

Ne asiakasmäärät on vaihtunut jo ihan pelkästään siitä syystä, että tulee esteellisyydet. Ja nytkin, kun lisää yhdistymisiä suunnitellaan, niin pian me ollaan koko maakunnan kokoinen toimisto, niin esteellisyydet vaan lisääntyä, mikä vaikuttaa asiakasmääriin. J1

On huomattavastikin [esteellisyydet lisääntyneet]. Oli semmoinen idyllitila tässä monta vuotta, kun meillä oli kaksi toimistoa, kun taas nyt erittäin usein tulee jäävyksiä, esimerkiksi kuolinpesässä monta osakasta tai varsinkin, että aviopari eroaa ja riitelee, niin se on toiminut ennen. Nyt tässä on tämä ongelma, että meidän pitää ohjata [toimistoon x] tai [toimistoon y] ja niihin saattaa olla aikamoinen kynnys mennä, maksaa sitä paitsi enemmän liikkua sinne. K1

Tarkkoja lukuja siitä, kuinka paljon asiamäärät ovat todella esteellisyyksien vuoksi laskeneet, ei ole olemassa. Esteellisyyden ilmaantuessa sitä ei kirjata mihinkään järjestelmään. Haastattelujen perusteella esteellisyydet ovat vaikuttaneet toisiin toimistoihin enemmän kuin toisiin eikä haastateltu henkilökunta osannut absoluuttitasolla arvioida esteellisyydestä tapausten määriä.

Esteellisyyksiä on syntynyt myös edunvalvontapalveluiden siirryttyä vuoden 2009 alusta kunnilta valtion oikeusaputoimistojen vastuulle. Näin ollen oikeusaputoimistoissa on täytynyt ottaa huomioon, että edunvalvonnan päämiesten vastapuolet eivät voi tulla asiakkaiksi oikeusaputoimistoon ja taas edunvalvonnan päämieheksi ei voi tulla henkilö, jonka vastapuolen asia on hoidettavana oikeusaputoimistossa.

Oikeusministeriön vuosikertomuksissa mainitut edunvalvonnan tulon myötä lisääntyneet esteellisyydet eivät oikeusavun kenttäväen mukaan ole kuitenkaan vaikuttaneet asioiden määrän laskuun yhtä vahvasti kuin mitä raportit antavat ehkä ymmärtää. Kaiken kaikkiaan edunvalvonnan takia ilmenneiden esteellisyydestä tapausten määrän koettiin olevan suhteellisen pieni.

Ei niitä esteellisyyksiä edunvalvonnan kautta mitenkään mahdottoman paljon ole, mutta aina silloin tällöin... Vois oikeastaan sanoa, että yllättävän vähän niitä on tullut. Kun tää uudistus tuli voimaan, niin silloin me ajateltiin, että näitä on paljon enemmänkin, mutta ei niitä kauheasti ole. G1

Niitä on yllättävän vähän [edunvalvonnan kautta tulleita esteellisyyksiä]. Elikkä sanoisin että tosi vähän; kun tarkistan esteellisyyttä, niin melkein systemaattisesti sitä ei tule vastaan (...). On ollut yllätys

mulle, että nämä asiakkaat joille haetaan edunvalvojaa, eivät ole olleet tekemisissä asioiden kanssa, jotka liittyisivät oikeusapuun. D2

Edunvalvonnan vaikutukset asiamääriin ovat osassa toimistoja näkyneet lähinnä siinä, että johtavat oikeusavustajat ovat joutuneet siirtämään pääpainonsa oikeusavun substanssista hallinnollisiin töihin. Tämä on siis käytännössä tarkoittanut yhden oikeusavun substanssia hoitavan avustajan päätoimisen työpanoksen merkittävää laskua. Haastatelluissa johtavissa avustajissa oli myös niitä, jotka olivat kuitenkin jatkaneet oikeusapuasiakkaiden vastaanottoa ja tapausten hoitoa ilman suurempia muutoksia. Osalla tämä on vaatinut työajan pidentämistä ja osalla taas juttukannan leikkaamista. Perusteina substanssityön jatkamiseen mainittiin yleisimmin halu jatkaa perinteisen oikeusavustajan työtä ja sen mielekkyys.

5.3 Tarkempia näkökulmia tulevaisuuden haasteisiin

Oikeusapupalvelujen näivettyminen herätti keskustelua erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevien toimistojen kohdalla. Huolta herätti, että toimistojen eläköityvän henkilökunnan tilalle ei palkata uusia työntekijöitä ja että yhä useampi toimisto katoaa harvemmin asutuilta seuduilta. Samoja seutuja uhkaa usein myös muiden julkisten palveluiden sekä yksityisten lakiasiaintoyritysten näivettyminen. Samassa yhteydessä puhuttivat myös aiemmin mainitut esteellisyydet ja niiden kasvaminen. Moni pelkäsi, että tällaisen kehityksen myötä asiakkaiden oikeusturva vaarantuu. Oikeusaputoimistojen kasautuessa asukaskeskittymiin seurauksena on, että monen syrjemmässä asuvan oikeusapua tarvitsevan henkilön pääsy oikeusapupalveluihin saattaa muuttua kohtuuttoman vaikeaksi esteellisyyksien tai maantieteellisen välimatkan takia. Tällöin herää kysymys, ovatko kansalaiset enää tasavertaisia oikeusavun suhteen.

Tuosta kun lähdetään menemään [paikkakunnalta x] pois päin, niin ei sieltä löydy asianajotoimistoja, ei sieltä löydy lakiasiaintoyrityksiä. Ei pieniltä paikkakunnilta löydy. Niin kuin just on kaikkialla lehdistäkin viime aikoina ollut, ja asianajajaliittokin on sitä mainostanut, että kun taksat on niin pieniä, niin ei ketään nuoria juristeja kiinnosta hoitaa näitä asioita. Lähde nyt niillä alueilla pelaamaan, kun meillä on esteellisyydet kaikkialla. J1

Yhtenä ratkaisuna tuoda oikeusapupalveluja paremmin ihmisten ulottuville on kahdessa toimistossa kokeilussa niin sanottu etäpalvelupilotointi.⁶⁶ Tarkoituksena on, että kansalainen voi asioida videokuvayhteyden välityksellä oikeusavustajan tai yleisen edunvalvojan kanssa. Videokeskustelua varten asiakkaan on varattava ensin aika oikeusaputoimistosta tai etäpalvelupisteestä. Sitä ennen on täytettävä hakemus oikeusavun saamiseksi. Etäyhteyksillä voidaan oikeusavussa parhaiten hoitaa asiat, joissa ei edellytetä henkilökohtaista läsnäoloa. Esimerkiksi oikeudenkäynteihin liittyvien alkuneuvottelujen ja selvittelyjen, yksinkertaisten velkomusasioiden ja lasten elatusasioista sopimisen katsotaan soveltuvan videoyhteyksiin. Sen sijaan arkaluonteisia asioita ei lähdetä hoitamaan etäpalveluna.⁶⁷ Tämä kehitys on niin viimeaikaista, että sen toimivuutta ei ole kyetty arvioimaan tässä selvityksessä.

Tämän selvityksen aineisto (mukaan luettuna luku 6) viittaa siihen, että toimistoverkon supistuminen ja sen myötä ilmenneet esteellisyydet ovat saattaneet osaltaan siirtää yhä suuremman osuuden oikeusapuasioista yksityisten avustajien käsiteltäviksi. Haastattelujen mukaan trendi on, että varsinkin pitempiä käsittelyaikoja vaativia tuomioistuinasioita ohjataan lisääntyvästi yksityisille avustajille. Asiaan liittyen osaa henkilökunnasta puhutti haastatteluissa myös huoli asiakkaiden kustannusten nousemisesta.

Yksi huolestuttava piirre haastatteluissa oli, että moni oikeusaputoimistossa työskentelevä koki epävarmuutta ja tietynasteista näköalattomuutta oikeusaputoiminnan tulevaisuudesta puhuttaessa. Toimistoverkon supistaminen ja henkilöstövähennykset ovat vaikuttaneet henkilökunnan mielialoihin lisäämällä skeptisyyttä tulevasta kehityksestä. Monessa toimistossa ymmärrettiin tämänhetkisten määrärahojen niukkuus, mutta oltiin silti huolestuneita siitä, mihin suuntaan toimintaa oltiin kehittämässä. Yleisenä mielipiteenä oli, että oikeusapukentän ja sen asiakkaiden on tulevaisuudessakin pystyttävä luottamaan siihen, että sen toimistojen henkilökunta säilyttää maineen luotettavana ja pätevänä kansalaisten oikeusturvan ylläpitäjänä. Eläköitymisen lisääntyessä on tärkeä esimerkiksi taata, että henkilökunnalla on kokonaisuudessaan riittävät tiedot ja taidot mitä erilaisimpien oikeudellisten ongelmien hoitoon.

Yksi haastatteluissa esille tullut kehittämistoimi oli keskittyminen tiettyihin ydinalueisiin. Erityisesti suuremmissa toimistoissa toivottiin, että toimintaa kehitettäisiin ydinalueosaamisen suuntaan. Ydinalueilla viitattiin sellaisiin asiaryhmiin ja substansseihin, joissa toimistojen henkilökunnan asiantuntemus on vahvinta ja tulee parhaiten esille. Myös oikeusavun hallin-

⁶⁶ Kokeilu Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen oikeusaputoimistoissa, <http://www.yhteispalvelu.fi/intermin/hankkeet/yp/home.nsf/pages/246D524CD10D0041C22579AB00259A71>.

⁶⁷ <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1330603527768>.

torakenteiden tiivistäminen sai kannatusta lähinnä muutamien johtavien julkisten oikeusavustajien toimesta. Näissä haastatteluissa toivottiin hallinnon keskittämistä ilman, että toimipaikkoja vähennetään. Asia liittyy läheisesti aiemmin mainittuun johtavien julkisten avustajien hallinnollisen työn kasvuun. Hallintoa keskittämällä olisi mahdollista vapauttaa moni johtava julkinen oikeusavustaja tekemään oikeusavun varsinaista substanssia. Asianajajaliiton vuoden 2012 asianajajatutkimuksen mukaan julkiset oikeusavustajat käyttivät hallinnollisiin tehtäviin keskimäärin enemmän aikaa kuin yksityisen puolen asianajajat.⁶⁸

Kaiken kaikkiaan henkilökunnan tietotaidon kehittämiseen tarkoitettuja oikeusministeriön järjestämiä koulutuksia pidettiin laadukkaina ja substanssikonaisuuksiltaan toimivina. Myös toimistojen yhdistymiseen ja edunvalvonnan tuloon liittyvää tiedotusta ministeriön puolelta pidettiin riittävänä ja oikea-aikaisena. Sen sijaan osa haastatelluista kritisoi heidän korviinsa kantautuneita tietoja mahdollisista oikeusaputoimistojen toimitilauudistuksista.

Näitten uusien toimitilojen suunnittelu, missä yhteystilassa otetaan asiakas vastaan ja käydään jossain kopissa kääntymässä, ja jossa ei ole tuoleja tai pöytiä, joka on jossain [paikkakunnalla x] käytössä. Ihan utopistinen, ikään kuin pilotti, että ei ole työhuoneessa ikkunaa ja joku tällainen... En tiedä onko ne sitten osittain ihan huhupuheita, mutta ei mun mielestä ainakaan tollaiset ole mitään järkeviä suunnitelmia. L1

Ja tietenkin, että näissä työoloissa ja resursseissa saisi toimia. On ollut puhetta jostain avokonttorisysteemistä tai muista, se tuntuu aika vieraalta. Ei se kehitykseltä kuulosta. C1

Osa johtavien oikeusavustajien haastatteluissa esittämästä kehittämiskritiikistä kohdistui lähinnä edunvalvonnan ostopalveluihin ja siihen liittyvään perehdytykseen sekä tiedotukseen. Kilpailutuksen koordinointi ja järjestäminen on osan haastatteluista mukaan vienyttä kohtuuttomasti aikaa, ja niiden laatimiseen liittyvä byrokraatia on tuntunut turhauttavalta. Parissa haastattelussa kritisoitiin sitä, että edunvalvonnan ulkoistaminen on ikään kuin jätetty liiaksi toimistojen vastuulle, kun ennemminkin olisi ollut viisasta keskittää se ulkopuoliselle toimijalle koko maata koskevaksi.

⁶⁸ Asianajajaliiton kyselyyn vastanneet julkiset oikeusavustajat käyttivät 25 % prosenttia työajastaan hallinnollisiin tehtäviin (hallinnollisten tehtävien korkean osuuteen on voinut mahdollisesti vaikuttaa se, jos kyselyyn on vastannut moni johtava julkinen oikeusavustaja). Ks. Asianajajatutkimus 2012.

Miten se edunvalvonnan ulkoistaminenkin on työllistänyt ja työllistää tänäkin vuonna yhteensä. Mä sanon, että varmaan sellainen neljän viikon työpanos mulla on mennyt tähän ostopalveluhommaan, älyttömän työllistävä. Mun on pitänyt opiskella ihan uutta asiaa näitten paperien ja blankettien täyttämässä. H3

Aikaahan siihen meni. Kyllä varmasti meni 20 päivää. Ja sen jälkeen tehtiin kaikkia lappuja tuonne pitkin ja poikin eri osoitteisiin, että nyt myytiin loppuun ja nyt se keskeytettiin. Semmoista opettelemista, sekin oli ihan älytöntä. Mun mielestä se myynti olisi pitänyt keskittää jollekin, että joku olisi myynyt koko maan. Tälleen maallikosta tuntuu, että se olisi ollut fiksua, että joku olisi opetellut tän markkinoinnin ja markkinaoikeuskuviot ja myynyt koko maan sen sijaan, että siellä istuu joka toimistossa johtava edunvalvoja ja johtava oikeusavustaja pähkäämässä hermona, että meneekö tää nyt oikein tai väärin. E3

Pääsääntöisesti nykyisen oikeusapujärjestelmän nähtiin palvelevan tarkoitustaan, eikä kukaan ollut järjestelmän radikaalin muutoksen puolesta. Esimerkiksi avustajien henkilökohtaista erikoistumista tiettyihin oikeudenaloihin ei pidetty kannatettavana. Sen sijaan tärkeänä pidettiin yleisen tietoisuuden lisäämistä julkisen oikeusavun palvelujen olemassaolosta. Yhtä mieltä lähes kaikki olivat kuitenkin siitä, että jotain muutoksia toimintakulttuuriin tulee nykyisen hallintopolitiikan seurauksena, jossa toimistojen kokoja kasvatetaan ja niiden määrää vähennetään. Johtaisivatko muutokset sitten yhä useamman asian ohjaamiseen yksityiselle, oikeusavun asiasubstanssin rajaamiseen tai asiakastulorajojen kaventamiseen, riippui paljon siitä keneltä asiaa kysyi.

5.4 Yhteenveto

Sekä oikeusavustajien että oikeusavun kansliahenkilökunnan määrä on laskenut viimeisten vuosien aikana. Suurin osa vähennyksistä on kohdistunut juuri kansliahenkilökuntaan. Henkilöstövähennykset on nähty yhtenä syynä siihen, miksi asiamäärät ovat oikeusaputoimistoissa laskeneet. Muita laskuun vaikuttaneita syitä ovat olleet toimistoverkon supistuminen ja siihen liittyvät esteellisyydet. Edunvalvonnan tulon myötä kasvaneiden esteellisyyksien ei haastattelujen mukaan nähty vaikuttaneen asiamääriin laskevasti. Edunvalvonnan nähtiin enemmän lisänneen osalla toimistojen henkilökunnasta hallinnollisen työn määrää, joka oli taas pois oikeusavun substanssista.

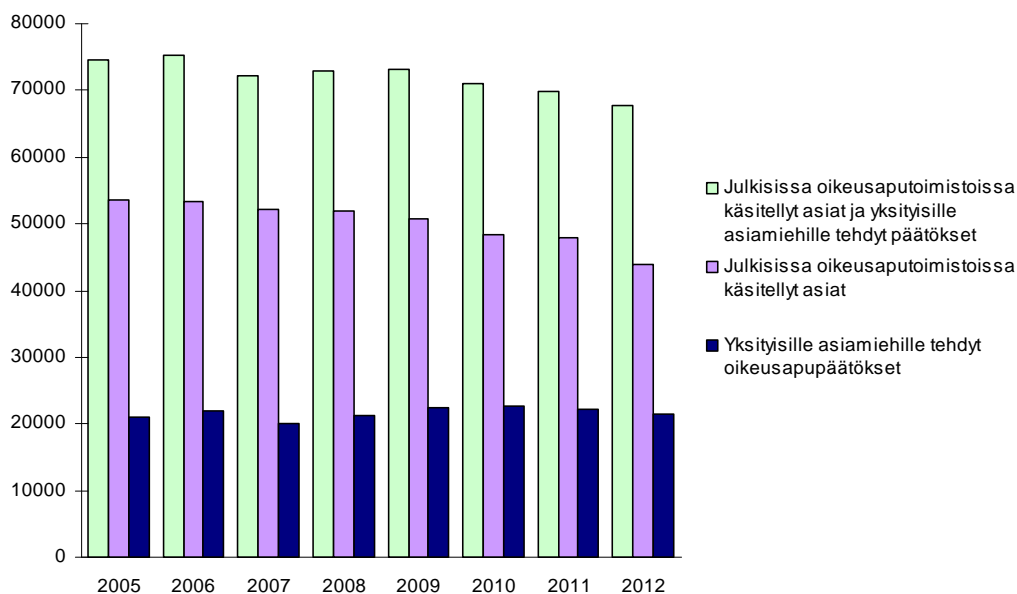
Oikeusaputoimistojen henkilökunta on pääsääntöisesti erittäin kokenutta, ja heidän substanssiosaamisensa pidettiin olevan korkealla tasolla. Nämä ominaisuudet nähtiin yleisesti julkisen oikeusaputoiminnan voimavarana. Kokemuksen tuoma osaaminen ja luottamuksen herättäminen olivat haastattelujen mukaan hyvin olennaisia asioita oikeusavustajan ja oikeusapusihteerin työn hoitamisessa. Iäkkään henkilökunnan negatiivisena vaikutuksena nähtiin mahdollisien sairaslomien yleistyminen.

Haastatteluissa tuli esiin myös joitain toiminnan kehityksen kohteita. Kritiikkiä saivat erityisesti määräaikaiset työsopimukset ja niiden yleistyminen. Niiden koettiin muun muassa luovan epätietoisuutta järjestelmän tulevaisuudesta. Vakinaisiin virkoihin perustuvan toiminnan nähtiin turvaavaan oikeusavun laatu tulevaisuudessakin. Muuten kovin moni ei ollut valmis muuttamaan itse järjestelmässä juuri mitään, vaan ehdotukset liittyivät seikkoihin kuten toimitilojen järjestely, edunvalvonnan myyntitapahumat ja hallinnon keskittäminen.

6 YKSITYISILLE AVUSTAJILLE TEHDYT OIKEUSAPUPÄÄTÖKSET

Tuomioistuinasioissa asiakas voi valita, ottaako hän avustajakseen julkisen oikeusavustajan vai yksityisen avustajan. Vuonna 2012 oikeusapupäätöksiä tehtiin 67 732, joista 43 801 (65 %) julkisille oikeusavustajille ja 21 581 (32 %) yksityisille avustajille. Noin 2 000 päätöksen kohdalla (3 %) Romeosta ei löytynyt merkintää, kenelle päätös oli tehty.⁶⁹ Kaikista tehdyistä päätöksistä myönteisiä oli 93 prosenttia ja kielteisiä seitsemän prosenttia. Noin 90 prosenttia kielteisistä päätöksistä tehtiin sellaisissa tapauksissa, joissa hakija ei tulojensa puolesta mahtunut korvatus oikeusavun piiriin, vaan tuli oikeusaputoimiston asiakkaaksi täyttä korvausta vastaan eli niin sanotuksi liiketaloudelliseksi asiakkaaksi.

Yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten suhteellinen osuus kaikista oikeusapupäätöksistä on kasvanut 2000-luvun loppupuolen luvuista muutaman prosentin (kuvio 28). Vuosina 2009, 2010 ja 2011 yksityisille avustajille tehtyjen päätösten osuus oli myös 32 prosenttia, kun se tätä aiempina vuosina on ollut 28–29 prosenttia.



Kuvio 28 Julkisissa oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat ja yksityisille avustajille tehdyt oikeusapupäätökset vuosina 2005–2012⁷⁰

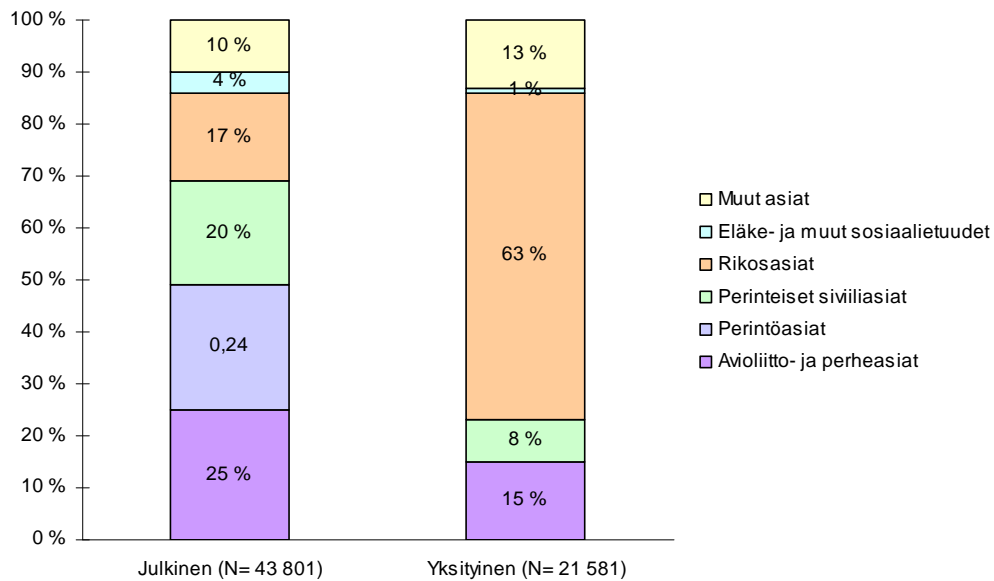
⁶⁹ 2 350 tapauksessa ei Romeossa ollut merkintää kenellä oikeusapupäätös oli tehty. Tämä määrä sisältää mm. seuraavanlaisia tapauksia: julkinen oikeusavustaja tai yksityinen avustaja ei syystä tai toisesta ole kirjoilla avustajarekisterissä tai asiakkaalle on tehty oikeusapupäätös, mutta asialle ei ole merkitty oikeusavustajaa.

⁷⁰ Vuosien 2005–2011 osalta luvut perustuvat oikeusaputoimistojen toimintakertomuksiin sekä oikeusministeriön tilinpäätöksiin.

Edellisessä kuviossa on laskettu yhteen julkisissa oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat sekä yksityisille avustajille tehdyt päätökset. Näiden asioiden yhteen laskettu kehitys ei näyttäydy yhtä jyrkkänä kuin pelkkien julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asiämäärien trendi (ks. myös kuvio 1). Asiämäärien laskiessa julkisissa oikeusaputoimistoissa voidaan olettaa, että yhä enemmän oikeusapuasioita on siirretty julkisista oikeusaputoimistoista yksityisille avustajille.

6.1 Yksityisille avustajille vuonna 2012 tehdyt oikeusapupäätökset

Oikeusapua yksityisen avustajan välityksellä myönnetään pääasiassa vain tuomioistuinasioissa. Tästä syystä esimerkiksi perintöasioissa, jotka ovat merkittävä asiaryhmä julkisissa oikeusaputoimistoissa, ei yksityisten avustajien käsittelemiä asioita juuri löydy.



Kuvio 29 Julkisille oikeusavustajille ja yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten jakautuminen asiaryhmittäin vuonna 2012

Yksityisille avustajille tehdyt päätökset koskivat suurimmaksi osaksi rikosasioita (kuvio 29). Yleisimpiä rikosasioita olivat pahoinpitelyt, muut rikosasiat⁷¹ ja omaisuusrikokset. Rikosasioiden osuus kaikista päätöksistä oli

⁷¹ Muut rikosasiat on Romeossa luokiteltu omaksi ala-asiaryhmäkseen. Täten luokan tarkempi avaaminen ei onnistu.

lähes samalla tasolla kuin vuonna 2005.⁷² Toiseksi eniten yksityisille avustajille tehtiin oikeusapupäätöksiä avioliitto- ja perheasioissa. Suurin osa näistä asioista koski lasten huoltajuutta ja tapaamisoikeutta. Kolmanneksi eniten yksityisille avustajille tehtyjä päätöksiä olivat muut asiat -kategoriassa. Tässä ryhmässä kaksi kolmasosaa asioista oli ulkomaalaislain mukaan käsiteltäviä asioita. Yksityisille tehdyistä oikeusapupäätöksistä 13 prosenttia tehtiin niin sanotuissa vaativissa asioissa, kun vastaavasti julkisten oikeusaputoimistojen asioista viisi prosenttia oli vaativia. Ero johtuu siitä, että yksityiset käsittelevät pääsääntöisesti tuomioistuinasioita, joiden joukossa on monia vaativiksi luokiteltuja ala-asiaryhmiä.

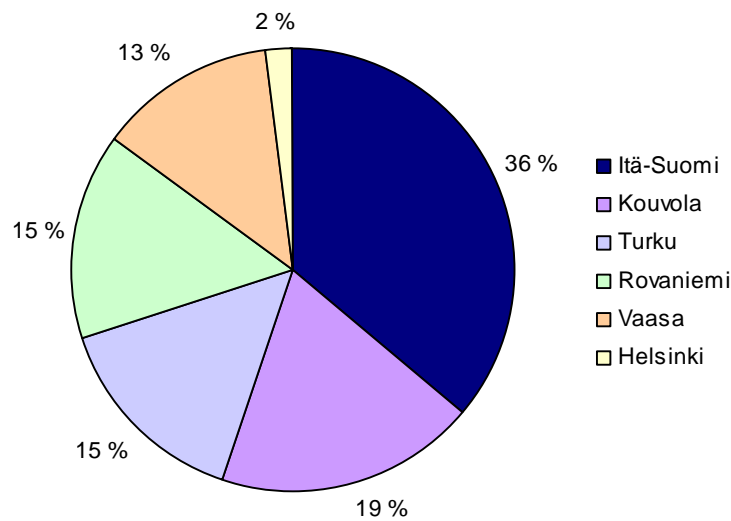
Yksityisille avustajille tehdyt oikeusapupäätökset on keskitetty 24 pääkaupunkiseudun ulkopuoliseen toimistoon. Keskittämisen taustalla on ollut tarve lyhentää pääkaupunkiseudun oikeusaputoimistojen jonotusaikoja sekä toteuttaa valtionhallinnon alueellistamisvelvoitetta tuottavuusohjelman lisäksi.⁷³ Kaikista yksityisille avustajille tehdyistä oikeusapuhakemuksista 80 prosenttia on haettu sähköisesti ja 20 prosenttia manuaalisesti. Sähköisessä asiointissa ei oikeusavun hakijalta edellytetä tositteita tuloistaan ja varallisuudestaan, vaan tiedot tarkistetaan pistokokein. Kaikista yksityisille avustajille tehdyistä oikeusapuhakemuksista 16 prosentille tehtiin pistokokeena taloudellinen selvitys vuonna 2012. Vuonna 2006 vastaava selvitys tehtiin yhdeksälle prosentille oikeusapuhakemuksista.⁷⁴ Romeosta saadun tiedon mukaan vain kolme prosenttia vuonna 2012 tehdyistä pistokokeista johti kielteiseen oikeusapupäätökseen. Haastatteluista saadun kuvan perusteella yleisimmin syy kielteiseen oikeusapupäätökseen oli oikeusapuun oikeuttavien tulorajojen ylittyminen.

⁷² Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

⁷³ Valtion talousarvioesitys 2013,

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2013&lang=%0A%09%09%09%09fi%0A%09%09%09%09&maindoc=/2013/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2013/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/25/10/10.html> sekä Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomus 2009.

⁷⁴ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.



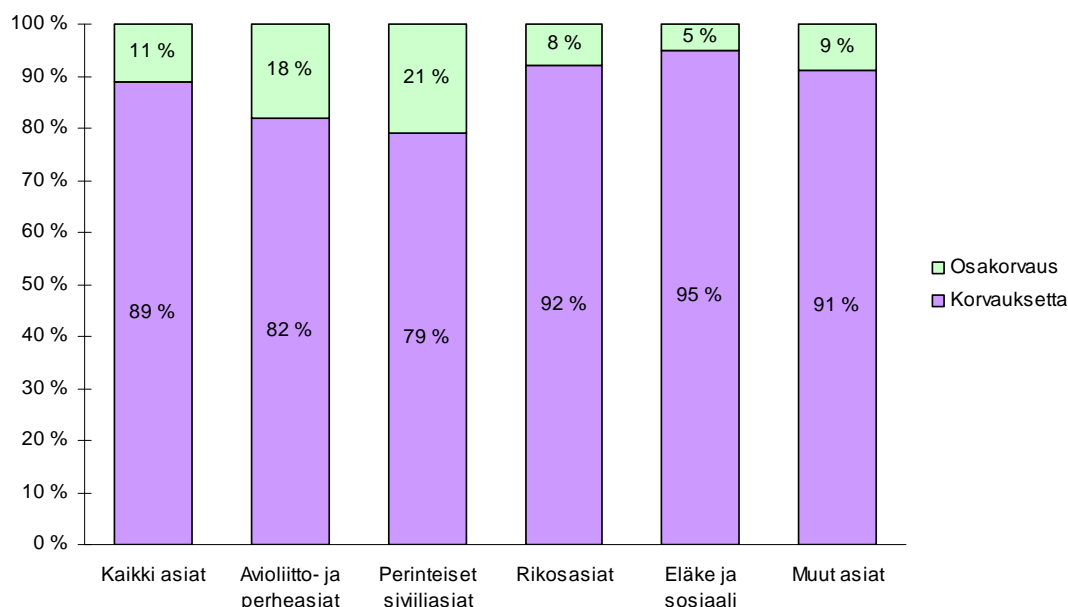
Kuvio 30 Yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten jakautuminen päätöksenteopaikan mukaan oikeusapupiireittäin vuonna 2012, N: 21 581

Yksityisille avustajille tehtäviä oikeusapupäätöksiä tehtiin eniten Itä-Suomen oikeusapupiirissä (kuvio 30). Piirin osuus kaikista päätöksistä oli reilu kolmannes. Päätöksiä tehtäessä poikkeus on edellä mainittu Helsingin oikeusapupiiri, jossa ei käytännössä tehdä lainkaan yksityisten avustajien päätöksiä. Kouvolan, Turun, Rovaniemen ja Vaasan piirien välillä päätösten tekeminen jakautui suhteellisen tasaisesti. Romeosta tehdyn poiminnan mukaan iso osa yksityisen avustajien kautta oikeusapua saavista asiakkaista oli pääkaupunkiseudulta. Asiakkaista, joille on myönnetty oikeusapua yksityiselle avustajalle tehdyllä päätöksellä, 26 prosenttia oli merkinnyt oikeusapuhakemuksensa asuvansa pääkaupunkiseudulla. Näistä Helsingin oli asuinpaikakseen ilmoittanut 16 prosenttia.⁷⁵ Aiemmin raportissa esitetty asiamäärien lasku Helsingin oikeusapupiirissä (kuvio 2) ei välttämättä ole merkki siitä, että oikeusapua tarvitsevien asiakkaiden määrä tällä alueella olisi laskenut. Keskimääräistä pidempien jonotusaikojen ja toimistojen yhdistymisten takia on mahdollista, että yhä suurempi osa Helsingin piirin asiakkaista saa oikeusapunsa yksityisen avustajan kautta. Yksityisille avustajille asian ohjaamista helpottaa se, että Helsingin piirissä keskimääräistä enemmän oikeusapuasioita käsitellään yleisessä tuomioistuimessa (kuvio 12). Oikeusapua yksityiseltä avustajalta saavien asiakkaiden keski-ikä oli 34 vuotta. Vastaavasti julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaiden, joiden asia käsiteltiin yleisessä tuomioistuimessa, keski-ikä oli 39 vuotta.

Yksityiselle avustajalle tehdyissä oikeusapupäätöksissä 89 prosenttia asiakkaista sai apua korvauksetta (kuvio 31). Osuus on noussut vuoden

⁷⁵ Yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten jakautuminen asiakkaan kotikunnan mukaan maakunnittain liitteenä.

2005 luvuista, jolloin 84 prosenttia yksityisten avustajien asiakkaista sai apua korvauksetta.⁷⁶ Rikosasioissa sekä eläkkeitä sekä muita sosiaalisia etuuksia koskevissa asioissa avun saaminen korvauksetta oli yleisintä. Osakorvauksen maksaminen oli yleisintä perinteisissä siviiliasioissa, joissa noin joka viides oikeusapua saava asiakas maksoi osakorvauksen.



Kuvio 31 Asiaryhmittäinen korvausosuusien jakautuminen yksityisille avustajille tehdyissä oikeusapupäätöksissä vuonna 2012, N: 21 581⁷⁷

Kuvio 31 kertoo, että oikeudellisissa ongelmissa yksityisen avustajan valinneet henkilöt ovat keskimäärin vähävaraisempia kuin julkisten oikeusaputoimistojen palveluja käyttävät henkilöt (vrt. kuvio 16). Tätä tietysti osaltaan selittää ulkoprosessuaalisten asioiden (varsinkin perintöasioiden) puuttuminen yksityisten avustajien toimeksiannoista. Aiemmin raportissa mainittu ilman korvausta oikeusapua saavien absoluuttimäärän sekä suhteellisen osuuden laskeminen (luku 4.2) on todennäköisesti tuonut tietyn määrän näistä asiakkaista yksityisten avustajien palvelujen piiriin. Vaikka yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten määrä on muutamana edellisenä vuotena pysynyt lähes samana, niiden suhteellisen osuuden nousu kaikista päätöksistä sekä korvauksettomiin asiakkaiden suhteellisen osuuden nousu voivat viitata tähän.

⁷⁶ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

⁷⁷ Perintöasioita oli 81 kpl yksityisille tehdyissä oikeusapupäätöksissä. Niissä 80 % asiakas sai apua ilman korvausta.

6.2 Yksityisille avustajille tehdyt maksatuspäätökset

Kun oikeusapuun oikeutettu asiakas valitsee yksityisen avustajan, tämän palkkio määräytyy palkkioperusteasetuksen (290/2008) mukaisesti. Ennen vuotta 2002 voimaan tullutta oikeusapulakia yksityinen avustaja sai palkkionsa kokonaisuudessaan valtiolta myös niissä tapauksissa, joissa asiakas oli oikeutettu vain osittain maksuttomaan oikeusapuun. Valtio puolestaan peri asiakkaalta omavastuuosuuden. Nykyään avustaja laskuttaa omavastuuosuuden suoraan asiakkaalta, ja se perustuu toimenpide- ja aikaveloitusten yhdistelmän varaan. (Viitanen 2011, 284–286.)

Valtion oikeusaputoimistojen ja yksityisten avustajien laskutuksen vertaileminen on hieman ongelmallista. Yksityisten osalta tilastot sisältävät pääosin tuomioistuinasioita, kun taas julkisten oikeusavustajien laskutuksessa on mukana myös ulkoprosessuaalisia asioita. Tämän vuoksi tässä luvussa on keskitetty tarkastelemaan vain yksityisille avustajille tehtyjä maksatuspäätöksiä.

Maksatuspäätöksiä on tarkasteltu ajanjaksolla 1.8.2012–31.12.2012. Tuomioistuinten osalta Romeo on otettu käyttöön toukokuussa 2012. Lyhyen siirtymäjakson jälkeen Romeo-laskutus on tullut kaikille yksityisille avustajille pakolliseksi 1.8.2012 alkaen.⁷⁸ Yksityisille avustajille tehtyjen maksatuspäätösten osalta tiedot perustuvat tuomioistuimen hyväksymään maksatuspäätökseen. Tuntilaskutusta käytettäessä yksityisen avustajan tuntipalkkio on aina 100 euroa tunnilta. Luvussa käsiteltävät summat on syytä ottaa suuntaa antavina, sillä osa yksityisille avustajille tehdyistä maksatuspäätöksistä on edelleen 1.8.2012 jälkeen kirjattu manuaalisesti. Luvussa esitetään siis ainoastaan Romeo-järjestelmään tilastoidut ja kirjatut maksatuspäätökset.

Maksatuspäätökset asiaryhmittäin. Maksatuspäätöksiä yksityisille avustajille tehtiin edellä mainitulla aikavälillä 9 865 kappaletta, ja maksettujen palkkioiden yhteenlaskettu summa oli 10 751 769 euroa (taulukko 2). Rikosasiat muodostivat kaikista maksatuspäätöksistä 76 prosenttia, avioliitto- ja perheasiat 12 prosenttia, perinteiset siviiliasiat 5 prosenttia ja muut asiat 6 prosenttia. Perintöasioiden pientä määrää selittää se, että ne ovat oikeusavun näkökulmasta pääsääntöisesti ulkoprosessuaalisia asioita, jolloin niihin ei yleensä anneta oikeusapupäätöstä yksityiselle avustajalle.

⁷⁸ Osa maksatuspäätöksistä on 1.8.2012 jälkeen edelleen saapunut tuomioistuimiin manuaalisesti, jolloin niitä ei ole kirjattu Romeoon. Sen takia luvussa 6.2 esiintyvät euromäärät eivät ole tarkkoja absoluuttimääriä kyseiseltä ajalta tehdyistä maksatuspäätöksistä vaan ne ovat enemmänkin suuntaa antavia.

Taulukko 2 Yksityisille avustajille tehdyt maksatuspäätökset asiaryhmittäin 1.8.2012–31.12.2012, yhteensä 10 751 769 euroa

Asiaryhmä	Maksatus- päätökset käsittävä rahamäärä	Maksatus- päätösten lukumäärä	Maksettava määrä keskimäärin
Avioliitto- ja perheoikeudelliset asiat	1 481 627 €	1 140	1 300 €
Perintöasiat	15 302 €	15	1 020 €
Perinteiset siviiliasiat	677 045 €	539	1 256 €
Rikosasiat	8 052 671 €	7 541	1 068 €
Eläke- ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat	11 895 €	32	372 €
Muut asiat	513 228 €	598	858 €
Yhteensä	10 751 769 €	9 865	1 090 €

Vuosien 2008–2010 aikana keskihinta yksityisen avustajan hoitamalle oikeusavun suoritteelle oli 1 090 euroa.⁷⁹ Vuoden 2012 maksatuspäätösten keskiarvo on sama.⁸⁰ Keskimääräisesti korkeimpia palkkioita maksettiin avioliitto- ja perheoikeudellisissa asioissa sekä perinteisissä siviiliasioissa.

Maksatuspäätökset asiakkaan asianosaisaseman mukaan. Yksityisten avustajien hoitamien tapausten keskittyminen suurelta osin rikosasioihin tulee esiin myös, kun tarkastellaan maksettujen palkkioiden kohdistumista asiakkaan asianosaisaseman kannalta. Yksityisille avustajille tehdyistä maksatuspäätöksistä reilu kolmannes koski epäillyn/syytetyn puolustamista (taulukko 3). Seuraavaksi eniten, noin neljännes, hoidettiin vastaajan asioita.

Taulukko 3 Yksityiselle avustajalle maksettujen palkkioitten kohdistuminen asiakkaan asianomaisaseman mukaan 1.8.2012–31.12.2012, yhteensä 10 751 769 euroa

Asianosaisasema	Maksatuspäätökset käsittävä rahasumma	Maksatuspäätösten lukumäärä	Maksettava määrä keskimäärin
Epäilty/syytetty	4 647 744 €	3 554	1 308 €
Vastaaja	2 517 242 €	2 743	918 €
Asianomistaja	1 231 764 €	1 417	869 €
Hakija	1 063 452 €	1 037	1 026 €
Asiaan osallinen	545 942 €	431	1 267 €
Kantaja	530 979 €	385	1 379 €
Muu	214 646 €	298	720 €
Yhteensä	10 751 769 €	9 865	1 090 €

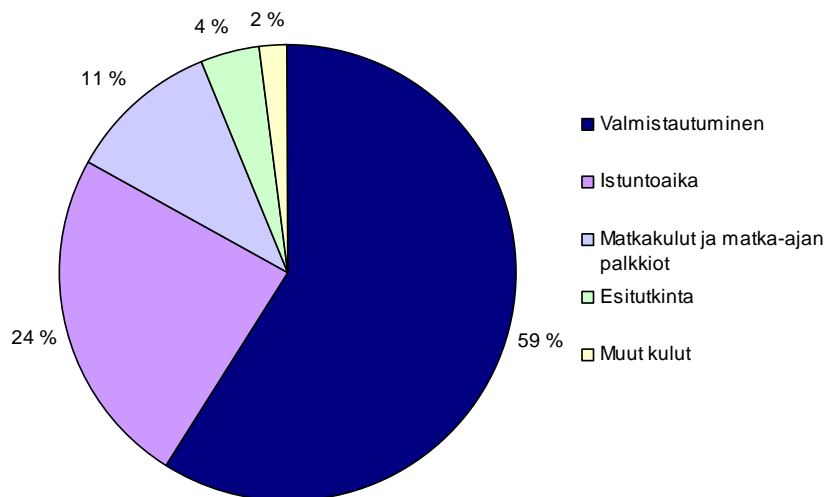
Yksityiset avustajat veloittivat yleisesti ottaen eniten silloin, kun heidän päämiehenään oli kantaja, epäilty/syytetty tai asiaan osallinen. Tällöin mak-

⁷⁹ Oikeusministeriö, muistio 2011.

⁸⁰ Vuodesta 2008 vuoteen 2012 korvaussumman käypä arvo on laskenut 7 % johtuen rahan arvon muutoksesta. http://www.stat.fi/til/khi/2012/khi_2012_2013-01-15_tau_001.html.

satuspäätökset olivat keskimäärin 1 200–1 400 euroa. Suurin osa yksityisten avustajien hoitamista rikosasioista on pahoinpitelyitä tai muita lievempiä rikosasioita, joiden käsittelyajat ovat yleensä tuomioistuimissa nopeita. Keskimääräinen palkkio vuonna 2012 tapauksessa, jossa päämiehenä on ollut pahoinpitelystä epäilty/syytetty, on ollut 890 euroa, kun vastaavasti palkkio tapauksesta, jossa päämiehenä on ollut henkirikoksesta epäilty/syytetty, oli 2 402 euroa. Ervasti (2008, 31) on tutkimuksessaan raportoinut julkisen oikeusavun oikeudenkäyntikuluista käräjäoikeuksien riita-asioissa. Kun vuonna 2008 julkista oikeusapua saanut kantaja vaati oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, hänen keskimääräiset kulunsa olivat 2 375 euroa. Vastaajilla ne taas olivat 1 200 euroa. Summien vertaaminen taulukossa yllä oleviin lukuihin on hankalaa, sillä Romeoon kirjatut maksatuspäätökset ovat tuomioistuimen mahdollisesti kohtuullistamia lopullisia kuluja.

Maksatuspäätökset laskutusselitteen mukaan. Yksityisille avustajille maksetut palkkiot koostuivat pääosin tapaukseen valmistautumiseen kulu-neesta ajasta (kuvio 32). Valmistautumisen osuus kaikista maksetuista palkkioista oli lähes kaksi kolmasosaa, ja siitä laskutettiin keskimäärin 666 euroa. Seuraavaksi eniten yksityiset avustajat laskuttivat istuntoajasta, josta keskimääräinen palkkio oli 270 euroa. Kolmanneksi eniten kuluja kertyi matkakuluista sekä muista matka-ajan palkkioista, keskimääräisesti 127 euroa.



Kuvio 32 Yksityisille avustajille maksettujen palkkioiden kohdistuminen laskutusselitteen mukaan 1.8.2012–31.12.2012, yhteensä 10 751 769 euroa

Maksatuspäätösten mukaan eniten valmistautumisaikaa yksityiset avustajat käyttivät perinteisten siviiliasioiden ryhmään laskettavissa palvelussuhde- ja tasa-arvoasioissa sekä kiinteistöasioissa. Istuntoaikaa kului maksatuspäätö-

tösten mukaan eniten rikosasioissa. Maksatuspäätöksistä 85 prosenttia oli käräjäoikeuksien määräämiä, 10 prosenttia hovioikeuden, 4 prosenttia hallinto-oikeuden ja 1 prosentti korkeimman oikeuden tai vakuutus-oikeuden määräämiä.

6.3 Yhteenveto

Vuonna 2012 yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten määrä on pysynyt lähes samana huolimatta julkisten oikeusaputoimistojen yleisestä asiamäärien laskusta. Yksityisille tehtyt oikeusapupäätökset käsittivät noin kolmanneksen kaikista tehdyistä oikeusapupäätöksistä. Laskettaessa yhteen julkisissa oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat ja yksityisille avustajille tehtyt päätökset vuodesta 2005 asti huomataan, että yksityisille avustajille tehtyjen päätösten osuus on vuositasolla kasvanut 28 prosentista 32 prosenttiin.⁸¹ Oikeusapuhakemuksiin liitetyn tiedon perusteella neljäsosa kaikista yksityisen avustajan kautta oikeusapua saavista asiakkaista asuu pääkaupunkiseudulla. Helsingin oikeusapupiirin keskimääräistä pidemmät jonnott, toimistojen yhdistymiset sekä alueella olevien lainopillisia palveluja tarjoavien toimijoiden suuri määrä ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, että asiakkaat ovat oikeusapupalveluita hakiessaan enenevässä määrin päätyneet yksityisten avustajien asiakkaiksi.

Suurimmassa osassa yksityisille tehdyistä päätöksistä oikeusapua myönnettiin rikosasiaa koskevaan tapaukseen. Yksityisen avustajan hoitamissa oikeusaputapauksissa apu saatiin useammin korvauksetta verrattuna julkisen oikeusavustajan hoitamiin tapauksiin. Yksityisen avustajan päämiehenä oikeusaputapauksessa oli yleisimmin epäilty/syytetty (rikosasiat) tai vastaaja (riita-asiat). Keskimääräisesti yksityiset avustajat laskuttivat eniten avioliitto- ja perheasioissa sekä perinteisissä siviiliasioissa. Asianomaisaseman mukaan eniten yksityiset avustajat laskuttivat silloin, kun päämiehenä oli kantaja. Suurin osa yksityisten avustajien laskutuksen lopullisesta summasta koostui tapauksen valmistautumiseen käytetystä ajasta. Yksityisen avustajan keskimääräinen palkkio oli vuonna 2012 euromääräisesti samalla tasolla kuin edellisinä vuosina.

⁸¹ Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Kokoavaa tarkastelua

Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet. Tutkimus on jatkoa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksille julkisesta oikeusavusta. Siinä pyrittiin muodostamaan aiempaa laajempi kuva oikeusavun kohdentumisesta ja resurssien käytöstä. Hankkeen taustalla on oikeusministeriön aloite ja tarve arvioida tämänhetkisen julkisen oikeusavun kohdentumista, toimivuutta ja tulevaisuuden haasteita. Tutkimuksen on tarkoitus toimia omalta osaltaan tukena sille, että oikeusapupalvelujen oikeudenmukainen kohdentuminen ei vaarantuisi rakenteellisissa muutospaineissa.

Tutkimuksessa on analysoitu tilastokantojen ja haastatteluiden avulla julkisen oikeusavun kohdentumista vuonna 2012 sekä siihen kohdistuneita rakennemuutoksia ja niiden vaikutuksia. Analyysiin on sisällytetty soveltuvien osin ajallista ja alueellista näkökulmaa. Keskeisenä aineistona ovat oikeusavusta saatava tilastomateriaali sekä oikeusaputoimistojen henkilökunnan haastattelut.

Asiakkaat. Julkisista oikeusaputoimistoista oikeusapua saaneiden asiakkaiden keski-ikä oli 45 vuotta vuonna 2012. Perhesuhteittain tarkasteltuna kolme neljäsosaa oikeusapuhakemuksista tuli yksinasuvilta ja vajaa viidennes avioliitossa olevilta. Julkista oikeusapua haettaessa hakijalta ei kysytä oikeusavun ehtona sukupuolta, koulutusta, ammattia, kansallisuutta tai etnistä taustaa. Näiden tietojen saaminen antaisi yksityiskohtaisemman kuvan siitä, kenelle oikeusapua pääasiassa myönnetään ja missä asioissa. Toisaalta voidaan myös kyseenalaistaa motiivi kerätä näitä tietoja, koska niillä ei vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan pitäisi olla merkitystä oikeusavun myöntämiseen. Tutkimuksen kannalta kyseiset tiedot olisivat tietenkin kiinnostavia, mutta rekisteröityä tilastotietoa ei siis ollut saatavilla kyseisistä taustatietoista.

Oikeusaputoimiston asiakkaaksi tullaan pääsääntöisesti muiden viranomaisten ohjaamina, tuttujen/ystävien neuvosta tai internetistä löydetyn tiedon perusteella. Toimistojen henkilökunnan haastattelujen mukaan asiakkaiden yleisin harhaluulo oikeusavusta on, että sen oletetaan olevan ilmaista. Lisäksi esille tuli usein näkemys, että asiakkaiden vaatimustaso on noussut viime vuosina ja he että ovat aiempaa tietoisempia omista oikeuksistaan. Haastavuutta on myös lisännyt ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden määrän kasvu. Tarkkoja tilastoja asiasta ei ole, mutta haastattelut kertoivat heidän määränsä kasvaneen jokaisessa piirissä.

Asiakkaat voi jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, onko oikeusapu ilmaista (korvauksettomat asiakkaat), maksetaanko siitä osakorvaus (omavastuuosuus vaihtelee 20 % ja 75 %:n välillä), vai maksaako asiakas oikeusaputoimistolta saatavasta palvelusta täyden korvauksen. Suurin osa julkisten oikeusaputoimistojen asiakkaista saa oikeusapua korvauksetta. Osakorvauksella oikeusapua saavien osuus asiakaskunnasta on viime vuosina ollut noin kolmannes ja täyden korvauksen oikeusaputoimiston palveluista maksaa noin joka kymmenes asiakas. Ilman korvausta oikeusapua saavien osuus on viime vuosina ollut noin kaksi kolmasosaa kaikista asiakkaista.

Oikeusaputoimistojen jonotusajat ovat hieman pitkittyneet viime vuonna. Vuonna 2012 keskimääräinen jonotusaika oikeusaputoimistoon oli 14 päivää, kun se vuonna 2008 oli 11,5 päivää. Pisimmät jonotusajat olivat vuonna 2012 Helsingin oikeusapupiirissä (20,4 päivää) ja lyhimät Turun oikeusapupiirissä (12,1 päivää).

Asiat ja toimenpiteet yleisesti ja asiakasryhmittäin. Suurin osa julkisissa oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista on perhe-, perintö- tai rikosoikeudellisia asioita, mikä on ollut yleinen havainto jo pitkältä ajalta. Myöskään toimenpiteiden jakautumisessa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Neuvot ovat oikeusaputoimistojen yleisin asian käsittelyyn käytetty toimenpide. Puhelinneuvonta on vakinaistamisensa jälkeen joulukuusta 2009 kasvattanut joka vuosi hieman osuuttaan. Kaiken kaikkiaan yksittäisistä toimenpiteistä yleisin on perunkirjoituksen laatiminen. Vuonna 2012 niitä oli yli kymmenes kaikista toimenpiteistä. Sovintojen määrä on lievästi kasvussa oikeusaputoimistojen käsittelemissä riitaisissa asioissa. Sovinto saatiin vuonna 2012 aikaan noin kuudessa prosentissa kaikista asioista, ja niiden kasvuun on mahdollisesti vaikuttanut niin sanotun Follo-järjestelmän kokeilu lapsiin liittyvissä asioissa.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna ilman korvausta oikeusapua saavilla asiakkailla on pääasiassa rikosasioita tai avioliitto- ja perheasioita. Täyden korvauksen asiakkailla suurin osa asioista on sen sijaa perinnön jakoon liittyviä. Trendinä on että, mitä enemmän oikeusavusta maksetaan, sitä yleisempiä perintöasiat ovat, kun taas mitä vähemmän korvauksia maksetaan, sitä yleisempiä rikosasiat ovat.

Vuonna 2012 korvauksetta apua saavien osuus on noussut 2000-luvun puolivälin lukemista, mutta laskenut hieman edellisten vuosien luvuista. Täydellä korvauksella apua saavien määrä oli vuonna 2012 muutaman prosentin korkeampi kuin edellisinä vuosina. Vuodesta 2010 eteenpäin osakorvauksella apua saavien suhteellinen osuus ja absoluuttimäärä on ollut merkittävästi pienempi kuin edeltävinä vuosina. Siihen lienee osaltaan vaikuttanut puhelinneuvonnan valtakunnallistaminen loppuvuonna 2009. Pää-

telmänä on, että osa asiakkaista, jotka ennen mahdollisesti maksoivat yksinkertaisesta oikeudellisesta avusta, kuten juridisesta neuvosta, saavat saman avun nykyisin ilmaiseksi puhelimesta. Kaiken kaikkiaan osakorvausasiakkaiden määrän lasku on kuitenkin ollut sen verran jyrkkä, että sitä on kokonaisuudessaan vaikea selittää pelkällä puhelinneuvonnalla. Asiakasryhmän osuuden laskussa on 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.

Julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrät ovat viime vuoden aikana laskeneet kaikissa oikeusapupiireissä. Suuntaus voidaan pitkällä aikavälillä paikallistaa juuri osakorvausasiakkaiden absoluuttimäärän vähenemiseen. Osakorvausasiakkaiden absoluuttimäärät ovat laskeneet vuodesta 2006 alkaen ja myös heidän suhteellinen osuutensa oikeusavun asiakkaista on vähentynyt samaan aikaan vajaat kymmenen prosenttia. Sen sijaan vuonna 2012 tapahtunut asiamäärien lasku paikallistuu voimakkaammin ilman korvausta oikeusapua saaviin asiakkaisiin.⁸² Yleinen asiamäärien lasku ei ole vaikuttanut merkittävästi asiarakenteeseen.

Toimistokohtaista tarkastelua. Merkittävimmiksi asiamäärien laskuun vaikuttaviksi syiksi haastatteluissa mainittiin oikeusaputoimistojen henkilöstövähennykset ja toimistojen yhdistymiset. Vuosien 2008 ja 2012 välillä oikeusaputoimistojen henkilökunnasta on vähentynyt yhteensä 53,2 henkilötyövuotta. Oikeusavustajien määrä on vähentynyt 17,7 henkilötyövuodella ja kansliahenkilökunnan 35,5 henkilötyövuodella. Erityisesti sihteerien määrän vähentyminen on vaikuttanut niihin resursseihin, joilla oikeusaputoimistot käsittelevät asioita. Oikeusaputoimistojen määrä on puolestaan laskenut vuoden 2008 60 toimistosta vuoden 2013 34 toimistoon. Yhdistymiset ovat pääsääntöisesti tapahtuneet niin, että pienimpiä toimistoja on yhdistetty lähimpään suureen toimistoon. Toimistojen yhdistymiset ovat puolestaan luoneet lukuisia esteellisyystilanteita, jolloin asiakkaita on jouduttu ohjaamaan muihin oikeusaputoimistoihin tai yksityisille avustajille. Edunvalvontapalveluiden siirtyminen oikeusaputoimistojen alaisuuteen ei sen sijaan ole ilmeisesti lisännyt esteellisyyksiä niin paljon kuin aluksi uskottiin. Yleensä ottaen edunvalvonnan kautta syntyvien esteellisyyksien koettiin olevan asiamäärän laskun kannalta marginaalisia.

Kaiken kaikkiaan oikeusaputoimistojen henkilökunta on kokenutta. Pitkä kokemus, oikeudellisen osaamisen laaja-alaisuus ja sen myötä varmuus

⁸² Yleiset indeksikorotukset esimerkiksi eläkkeissä ovat saattaneet vaikuttaa oikeusavun asiakasmääriin, koska oikeusavun tuloajat ovat pysyneet vuodesta 2008 lähtien samoina. (Eläkkeet ovat nousseet vuosien 2008–2012 välisenä aikana 16 %.)

käsiteltävien asioiden hoidossa ovat tekijöitä, joiden koetaan takaavan järjestelmän uskottavuus asiakkaiden silmissä. Iäkkään henkilökunnan haasteena ovat kuitenkin sairaslomat ja työtahdin hiipuminen. Huolta oikeusaputoimistojen henkilökunnassa on herättänyt myös määräaikaisten virkojen lisääminen.

Alueellisia eroja. Vuonna 2012 julkisissa oikeusaputoimistoissa asioita käsiteltiin eniten Turun ja vähiten Kouvolan oikeusapupiirissä. Silti kaksi eniten asioita käsitellyttä toimistoa olivat Helsingin oikeusapupiirissä (Helsingin ja Länsi-Uudenmaan toimistot). Julkisten oikeusaputoimistojen käsittelemien asioiden määrän lasku on viime vuosina ollut jyrkintä Helsingin ja Kouvolan piireissä. Vaikka suurin osa julkisissa oikeusaputoimistoissa käsitellyistä toimeksiannoista on edelleen perhe-, perintö- tai rikosoikeudellisia asioita, asiaryhmien suhteelliset osuudet eroavat hieman oikeusapupiiristä riippuen: väestöpohjaltaan iäkkäimmissä piireissä (Itä-Suomi, Rovaniemi) käsitellään suhteellisesti enemmän perintöasioita ja eteläisimmissä piireissä enemmän perhe- ja rikosasioita.

Asiakkaiden korvausosuuksien erilainen jakautuminen oikeusapupiirien välillä on selkeä piirre julkisen oikeusavun kohdentumisessa. Vuonna 2012 yleisimmin oikeusapua saatiin 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. Ilman korvausta apua saavilla asiakkailla oli enemmistönä avioliitto- ja perheasioita sekä rikosasioita, kun taas täyden korvauksen asiakkaat olivat yliedustettuina perintöasioissa.

Analyysin mukaan väestökeskittymissä, kuten pääkaupunkiseudulla, oikeusaputoimistot käsitelivät enemmän tuomioistuinasioita, joita on myös mahdollista siirtää yksityisten avustajien hoidettaviksi. Haastattelujen mukaan kynnyks tähän on matalin silloin, kun odotettavissa on resursseja kuluttavia pitkiä käsittelyaikoja vaativia tuomioistuinasioita. Kärjistetysti voidaan ajatella, että harvemmin asuttujen seutujen oikeusaputoimistoissa yleisin asiakastyyppe on perintöasioissa apua tarvitseva henkilö, joka maksaa oikeusavustaan osakorvauksen tai täyden korvauksen. Vastaavasti suurissa asutuskeskittymissä yleisin asiakastyyppe hakee apua avioliitto- ja perheasioihin tai rikosasioihin ja saa sitä ilman korvausta.

Oikeusaputoimistoja on yhdistetty ja henkilöstöä vähennetty jokaisessa oikeusapupiirissä, mutta muutosten vaikutukset ovat näkyneet niissä erilaila. Suurimmissa asukaskekkittymissä ja tiheästi asutuilla seuduilla, kuten pääkaupunkiseudulla, asiakkaita olisi enemmän kuin julkisten oikeusaputoimistojen resurssit antavat myöten. Tuomioistuinasioita on tällöin esteel-

lisyyksien vuoksi mahdollista ohjata yksityiselle puolelle, koska lakiasianpalveluita tarjoavien toimijoiden määrä samalla on alueella suuri. Sama pätee tilanteisiin, joissa oikeusaputoimiston jonotusajat ovat pitkät. Harvemmin asutuilla seuduilla vaihtoehdot asiakkaiden uudelleen ohjauksessa ovat samat, mutta olosuhteet haastavammat. Yksityisiä toimijoita on yleensä vähemmän ja etäisyydet lähimpään esteettömään oikeusaputoimistoon voivat venyä jopa satoihin kilometreihin.

Harvemmin asuttujen seutujen uhkana ja haasteena on yleisesti ottaen oikeusaputoiminnan näivettyminen. Monessa kunnassa pieniä oikeusaputoimistoja on yhdistetty suurempiin, jolloin paikkakunnalle on mahdollisesti jäänyt enää tiettyinä aikoina toimiva sivuvastaanotto. Samoilla paikkakunnilla on usein pulaa myös yksityisten toimijoiden ylläpitämisestä asianajo- ja lakiasiantoimistoista. Näillä paikkakunnilla oikeusaputoimistoilla onkin usein myös tärkeä asema muiden kuin oikeusapuun oikeutettujen asiakkaiden keskuudessa. He ovat niin sanottuja liiketaloudellisia asiakkaita, jotka tuovat toimistoihin samalla tuloja.

Yksityisille avustajille tehdyt oikeusapupäätökset. Yksityisille avustajille tehtävien oikeusapupäätösten määrä pysyi ennallaan verrattuna pariin edelliseen vuoteen. Kuitenkin niiden suhteellinen osuus kaikista oikeusapupäätöksistä on kasvanut noin neljä prosenttia 2000-luvun lopun vuosista. Yhdistettynä julkisten oikeusaputoimistojen yleiseen asiamäärien laskuun voidaan olettaa, että oikeusavun asiakkaista yhä suurempi osa on saanut oikeusapua yksityisen avustajan kautta julkisen avun sijaan. Noin neljännes vuonna 2012 yksityisille tehtyjen oikeusapupäätösten perusteella oikeusapua saanut henkilö asui pääkaupunkiseudulla. Noin kaksi kolmasosaa yksityisille tehdyistä päätöksistä koski rikosasioita. Loput jakautuivat pääosin avioliitto- ja perheasioiden, perinteisten siviiliasioden ja muut asiat -kategorian kesken. Yksityisten hoitamissa tapauksissa oikeusapu saatiin keskimääräistä useammin korvauksetta verrattuna julkisen oikeusaputoimiston käsittelemiin tapauksiin. Yksityisille maksetut kulut ja palkkiot olivat euromääräisesti samalla tasolla kuin muutamana edellisenä vuonna. Keskimääräisesti eniten yksityiset avustajat laskuttivat avioliitto- ja perheasioissa sekä perinteisiä siviiliasioita koskevissa tapauksissa.

7.2 Pohdintaa

Oikeusapupiirien erilaiset asia- ja asiakasrakenteet synnyttävät haasteita mietittäessä, kuinka kohdentaa julkista oikeusapua yhtä aikaa tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Asiakasrakennetta tutkittaessa voidaan huomata, että perintöasioiden osuus kasvaa mitä enemmän oikeusavusta maksetaan, kun taas rikosasioiden osuus vastaavasti laskee. Erot näkyvät oikeusapupiireittäin. Toisissa piireissä käsitellään enemmän tuomioistuinasioita ja toisissa enemmän ulkoprosessuaalisia asioita. Perintöasiat tuovat oikeusaputoiminnalle tuloja, kuten edellä on tullut esille. Ne ovat tyypillisesti ulkoprosessuaalisia asioita, joita ei lähtökohtaisesti ohjata yksityisille avustajille.

Kuten edellä on esitetty, julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen oikeusapuasioiden määrä on vähentynyt monena vuonna peräkkäin. Kun vuonna 2005 julkiset oikeusaputoimistot käsitelivät noin 54 000 asiaa, oli määrä vuonna 2012 noin 45 000.⁸³ Julkisen oikeusaputoiminnan viimeaikaisten rakennemuutosten voidaan nähdä vaikuttaneen kehitykseen: toimistojen yhdistymiset ja henkilöstövähennykset ovat luoneet tilanteen, jossa esteellisyydet, jonotusajat ja palvelujen tavoitettavuus ovat osaltaan laske-neet asiamääriä. Samalla yksityisille asiamiehille tehtyjen päätösten osuus oikeusapupäätöksistä on kasvanut. Ero julkisen ja yksityisen sektorin hoitamien oikeusapuasioiden määrissä on siis kaventunut. Varsinkin viimeisen neljän vuoden osalta vähemmän julkisissa oikeusaputoimistoissa käsiteltyjä asioita on tarkoittanut enemmän oikeusapupäätöksiä yksityisille asiamiehille.

Julkisten oikeusaputoimistojen näkökulmasta kehityksen voi nähdä siten, että palveluiden resurssit määrittävät pitkälti sen, kuinka paljon asioita toimistoissa käsitellään. Asiakkaita tarkasteltaessa huomio kiinnittyy puolestaan siihen, että aiempina vuosina asiamäärien muutos on vahvasti paikallistunut osakorvauksella oikeusapua saavien asiakkaiden vähenemiseen, mutta viimeisen vuoden osalta lasku on suurelta osin kohdistunut ilman korvausta oikeusapua saaviin. Saadut tulokset osoittavat myös, että viime vuosina yhä useampi kokonaan julkisin varoin kustannettua oikeusapua saanut asiakas sai avun julkisen oikeusaputoimiston sijaan yksityiseltä asiamieheltä. Tätä tukee myös korvauksettomien asiakkaiden suhteellisen osuuden kasvu yksityiselle asiamiehelle myönnettyissä oikeusapupäätöksissä.

Mikäli oikeusavun asiamäärien kehitys jatkuu siihen suuntaan, että oikeusaputoimistot myöntävät yhä enemmän oikeusapupäätöksiä yksityisille avustajille samalla, kun niiden itsensä käsittelemien asioiden määrä laskee,

⁸³ Ks. Litmala & Alasaari & Salovaara-Karstu 2007.

esille nousee kysymys pitkiä istuntoaikoja tarkoittavien vaativien tuomioistuinasioiden asemasta tulevaisuuden oikeusaputoimistoissa. Samalla on syytä huomioida mahdollisen muutoksen vaikutus asiakasrakenteeseen. Yksityisille avustajille ohjatuissa oikeusapupäätöksissä asiakas on saanut oikeusapunsa enenevästi ilman korvausta. Jos yksityisten asiamiesten hoitamien oikeusapuasioiden osuus tulevaisuudessa edelleen kasvaa, on mahdollista, että täysin maksavien asiakkaiden osuus oikeusaputoimistojen asiakunnasta lisääntyy samalla, kun niiden käsittelemät asiamäärät laskevat. Vaikka ilmiön todentuminen on eri vahvuista eri toimistoissa, sillä on vaikutusta yleisellä tasolla. Asiaan vaikuttaa yksityisille tehtyjen päätösten lisäksi maakuntien pula yksityisistä avustajista, jolloin on mahdollista, että tiettyihin oikeusaputoimistoihin hakeutuu enenevässä määrin täyden korvauksen asiakkaita. Tästä on huomattavissa jo viitteitä vuoden 2012 osalta.

Oikeusavun ympärillä käydyssä keskustelussa on tullut esiin muassa kantoja, joiden mukaan oikeusapupalkkioiden määräytymiskäytäntö ei tällä hetkellä houkuttele yksityisiä lakimiehiä ja asianajajia hoitamaan oikeusapuasioita. Monissa yksityisten asiamiesten kannanotoissa oikeusavun palkkioiden on nähty etääntyneen liikaa laki- ja asianajotoimistojen keskimääräisestä laskutuksesta. Julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten asiamiesten suhteessa keskustelua herättää myös se, että yksityiset asiamiehet voivat hoitaa oikeusapupäätöksellä ainoastaan tuomioistuinasioita. Tästä asetelmasta on mahdollista johtaa kolme vaihtoehtoista skenaariota: 1) tilanne pysyy suhteellisen ennallaan, 2) julkiset oikeusaputoimistot luopuvat lisääntyvästi tuomioistuinasioista, 3) asia- ja toimenpidetyyppejä aletaan jakaa aiempaa laueammin julkisten oikeusaputoimistojen ja oikeusapupäätöksellä toimivien yksityisten avustajien välillä. Äärimmillään se tarkoittaisi ulkoprosessuaalisten asioiden, kuten perintöasioiden laajempaa vapauttamista yksityisten avustajien hoidettavaksi oikeusapupäätöksellä, mutta tällainen kehitystrendi edellyttäisi oikeusapulain tarkentamista.⁸⁴

Kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet, että useimmin ihmiset tarvitsevat oikeudellista apua silloin, kun he haluavat tietää onko heillä oikeudellinen ongelma vai ei, ja jos niin on, mitä tapoja ja seuraamuksia asian ratkaisemiseksi on olemassa.⁸⁵ Muun muassa tästä syystä helposti tavoitettavat ja vähän vaivaa vaativat oikeudelliset palvelut, kuten puhelinneuvonta ja oikeusapuohtaus näyttävät niin tärkeinä toimintoina osana oikeusapujärjestelmää. Tätä yleistä taustaa vasten julkisen oikeusavun kanavien moninaistuminen, sisältäen muun muassa videokokeilut, sähköisen asioinnin ja

⁸⁴ <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020258>. Oikeusapulain mukaan muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen, jos lähin esteetön oikeusaputoimisto on kohtuuttoman asiointimatkan päässä.

⁸⁵ Esim. Genn 1999.

sivuvastaanotot palvelevat julkisen oikeusavun tarkoituksena. Ne ja muut yleisemmät rakennemuutokset kyseenalaistavat kuitenkin perinteisten toimintatapojen legitimitettiin ja, kuten selvityksessä on esitetty, siirtävät järjestelmän uudistamisen painopisteen organisaatiomuotoihin ja tuotantomalleihin.⁸⁶

Oikeusavun kehittämiseksi käytävään keskusteluun liittyy myös kysymys julkisten palveluiden ”kumppanuudesta” yksityisen sektorin kanssa. Se ei ole uusi ilmiö, ja se korostaa kuluttajan (tässä tapauksessa oikeusapua etsivän) omaa valintaa ja päätösvaltaa. Toisaalta aitoa valinnanmahdollisuutta ei ole silloin, apua tarvitsevan tulotasosta riippumatta, jos oikeusaputoimisto on ainoa oikeudellista apua antava taho asuinalueella, mutta ei myöskään silloin, jos oikeusaputoimistolla ei ole mahdollisuutta hoitaa jotain tuomioistuinasiaa, vaan ohjaa sen yksityiselle asiamiehelle.

Muutospaineissa on joka tapauksessa hyvä muistaa oikeusapujärjestelmän alkuperäinen tarkoitus eli taata yhtäläiset mahdollisuudet oikeudellisen avun saamiseen. Kärjistyneesti todeten kehitys saattaa johtaa valintatilanteisiin sen osalta, priorisoidaanko esimerkiksi perintö- tai tuomioistuinasioita, mikä puolestaan herättää kysymyksen siitä, millaisia seurauksia pätevän oikeudellisen avun mahdollinen puute eri tilanteissa aiheuttaa. Toisaalta taas julkisen oikeusavun ”statusasemaa” ei pidä väheksyä. Monella pienellä paikkakunnalla oikeusaputoimistolla voidaan ajatella olevan tärkeä rooli kansalaisille henkisessä mielessä. Yleinen tietoisuus paikkakunnalla sijaitsevasta oikeusaputoimistosta turvaa uskoa julkisen vallan apuun mahdollisissa oikeudellisissa ongelmissa aikana, jolloin julkishallinnon palveluja uhkaa yhä voimakkaampi keskittyminen kasvukeskuksiin. Oikeudellisten palvelujen siirtyminen maantieteellisesti yhä kauemmas asuinpaikasta saattaa vaikuttaa osaan ihmisistä niin, että he eivät enää jaksaa hoitaa oikeudellisia ongelmiaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhtäläiset mahdollisuudet oikeudellisten palveluiden saamisesta kytkeytyvät vahvasti Access to Justice -tutkimuskeskusteluun. Termiä voidaan pitää ennemminkin ajattelutapana kuin tarkoin rajattuna käsitteenä.⁸⁷ Se nostaa esiin kaksi oikeusjärjestelmän peruspäämäärää: 1) järjestelmän täytyy olla yhdenvertaisesti saatavilla kaikille, ja 2) sen täytyy johtaa tuloksiin, jotka ovat yksilöllisesti ja yhteisöllisesti oikeudenmukaisia.⁸⁸ Yhtäläiset oikeudensaantimahdollisuudet ovat osa perusoikeuksia, jotka on turvattu Suomen

⁸⁶ Saari 2010, 97–98.

⁸⁷ Nousiainen 1985, 79.

⁸⁸ Cappelletti & Garth 1978, 182. Ks. myös Ervasti 2011.

perustuslaissa (731/1999; 21 §) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.⁸⁹ Empiirisen oikeustutkimuksen yhtenä roolina on, että sen avulla on mahdollista kehittää yhä parempia konfliktinratkaisujärjestelmiä ja oikeussuojajärjestelmiä. Tällöin perusoikeuksia ei ymmärretä vain lainsäädöllisinä takeina, vaan oikeuksina, joiden täytyy realisoitua yhteiskunnassa.⁹⁰

Vaikka universaalien perusoikeuksien toteutuminen yhteiskunnassa on kaunis ja tavoiteltava ajatus, niitä tarkasteltaessa on kuitenkin oltava realistinen ja osattava katsoa pintaa syvemmälle. Eriarvoisuutta syntyy muun muassa taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten mekanismien kautta, ja oikeusapujärjestelmän kyky puuttua tai vaikuttaa niihin on rajallinen.⁹¹ Oikeudellisten palveluiden saamisessa ei ole vain kysymys siitä palvelujen riittävydestä suhteessa maksukykyyn, vaan niiden hyödyntämiseen tarvitaan myös tietoa siitä, mistä niitä voi hakea. Yleisesti on kuitenkin tunnustettava, että ne ihmiset joilla on varaa maksaa tarvitsemastaan oikeudellisesta avusta, usein myös löytävät nämä palvelut paremmin kuin moni vähävarainen, jolle palvelun löytäminen ja tätä myöten omien perusoikeuksiensa mukaisen kohtelun saaminen lienee useimmiten haasteellisempaa. Tässä suhteessa esimerkiksi oikeusaputoiminnan sidosryhmät, kuten muut viranomaiset, ovat monen ihmisen oikeusturvan kannalta olennaisia, koska heidän kauttaan vähävaraisimmat kansalaiset löytävät usein oikeudellisiin palveluihin.

Kaiken kaikkiaan suomalaiset asettavat julkiselle vallalle sekä nyt että tulevaisuudessa vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista. Pyrkimystä merkittävään omaehtoiseen vastuunottoon ei ole näkyvissä.⁹² Oikeusaputoimintaan tukeutuvien ihmisten kannalta onkin tärkeää, että Suomeen ei synny alueita, joissa lainopillisten palveluiden saatavuus muuttuu osan kansalaisista kohdalla liian haastavaksi. Yleisesti suomalaiset kannattavat hyvinvointivaltiota, mutta epäily kohdistuu lähinnä sen tulevaisuuteen. Mikäli epäluottamus vielä lisääntyy, on myös tästäkin syystä mahdollista, että kansalaiset alkavat hakea vaihtoehtoisia tapoja organisoida muun muassa oikeudellisia asioitaan.⁹³ Se voi tarkoittaa yhtä lailla mielekkäitä keskinäisiä riidanratkaisukeinoja kuin asetelmien kärjistymistä epäsuhtaisissa valta-asetelmissa. Julkisessa keskustelussa kannetaan usein suurempaa huolta arkisimmista ongelmista kuin ihmisten oikeudensaantimahdollisuuksista. On kuitenkin hyvä muistaa, että oikeusturva on tiukasti kytköksissä suurimpaan osaan yhteiskunnan ra-

⁸⁹ Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettu yhdennellätoista pöytäkirjalla (SopS 63/1999) sekä pöytäkirjasta seuraavine muutoksineen.

⁹⁰ Ervasti 2011, 352.

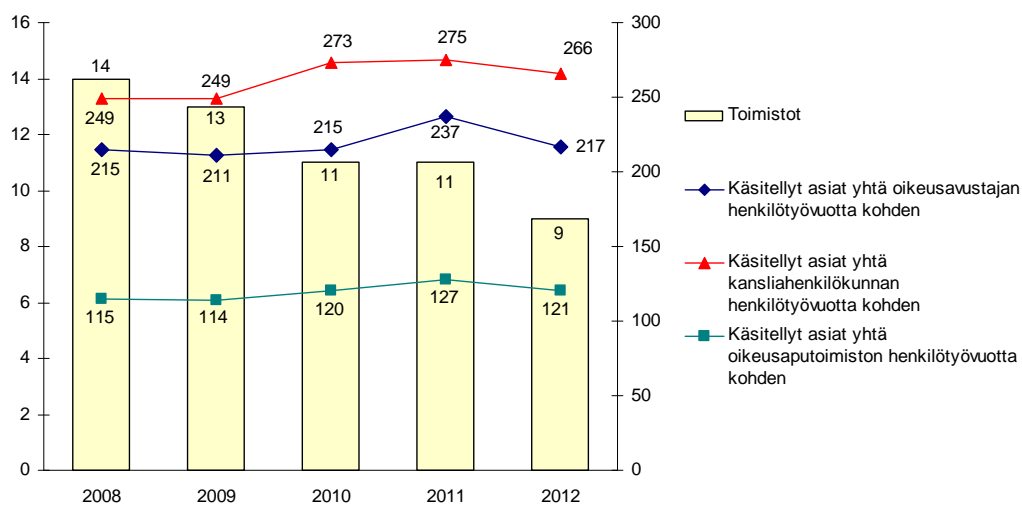
⁹¹ Moorhead & Pleasence 2003, 1.

⁹² Saari 2010, 42.

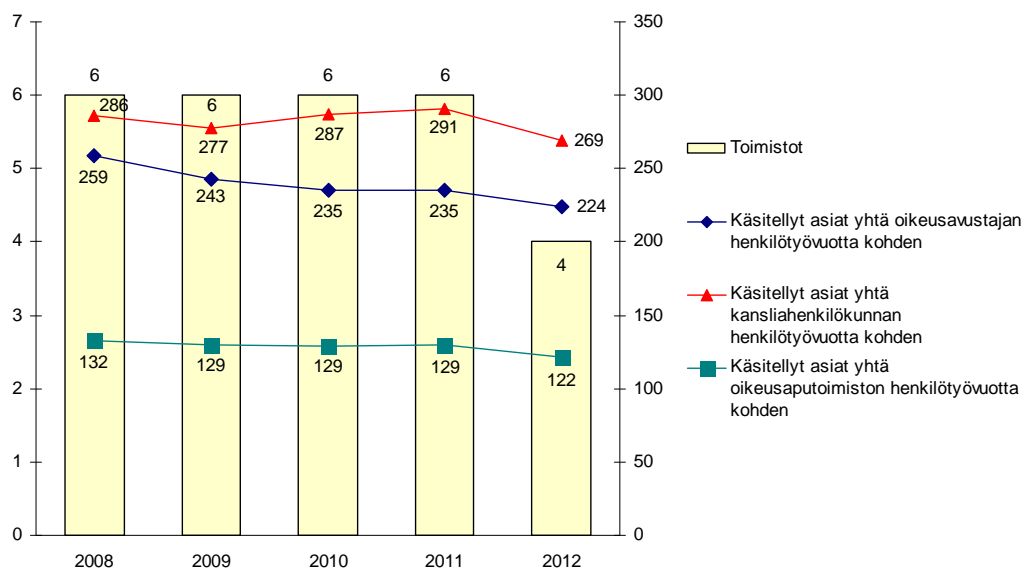
⁹³ Saari 2010, 43.

kenteita ja palveluita. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että oikeudensaanti-
mahdollisuuksien parissa työskentelevät päättäjät ja tutkijat tuovat vakuutta-
vasti esiin nykyisen tilanteen haasteet ja ongelmat aikana jolloin iso osa yh-
teiskunnallisesta keskustelusta pyörii terveyteen ja koulutukseen liittyvien
teemojen ympärillä.⁹⁴

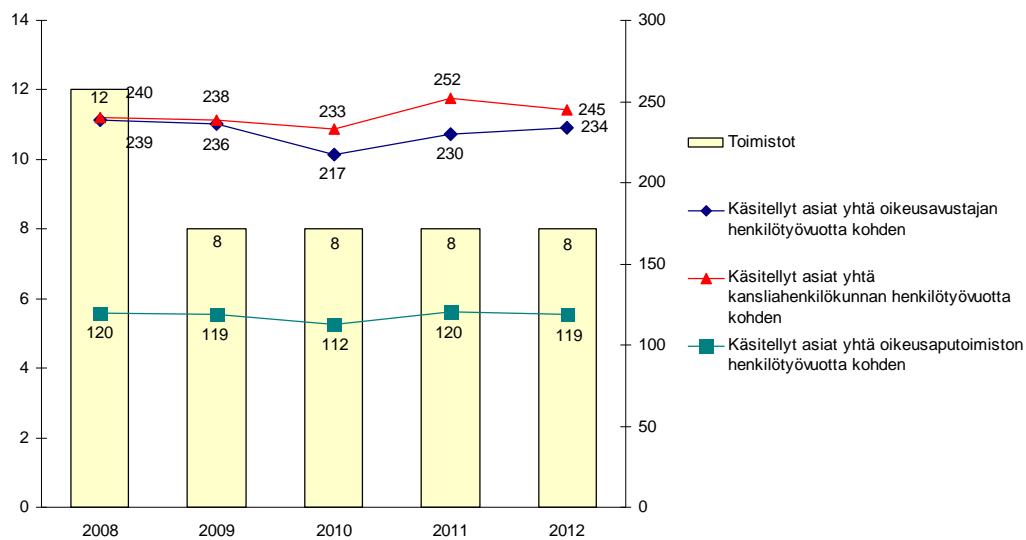
⁹⁴ Moorhead & Pleasence 2003, 3.



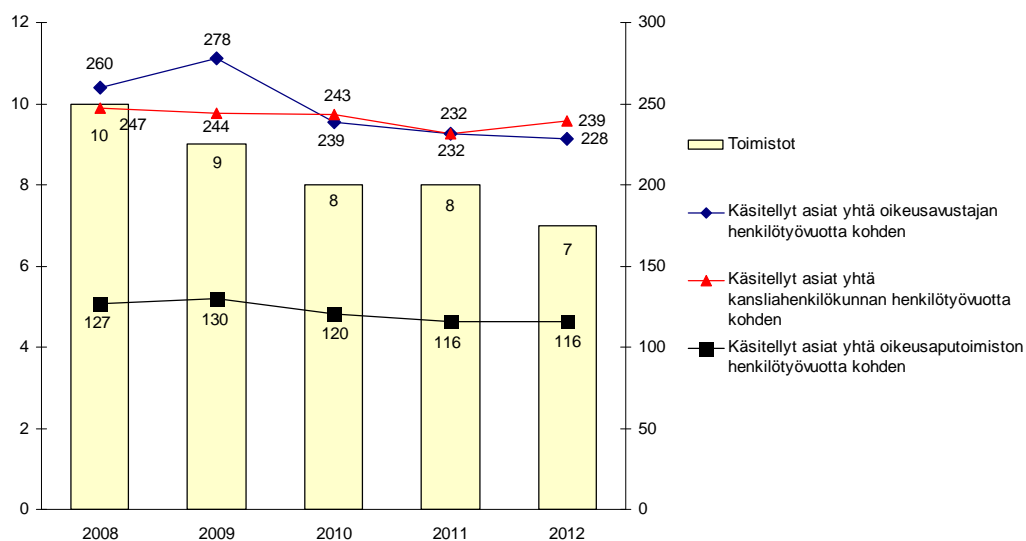
Kuvio 1 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Turun oikeusapupiiri



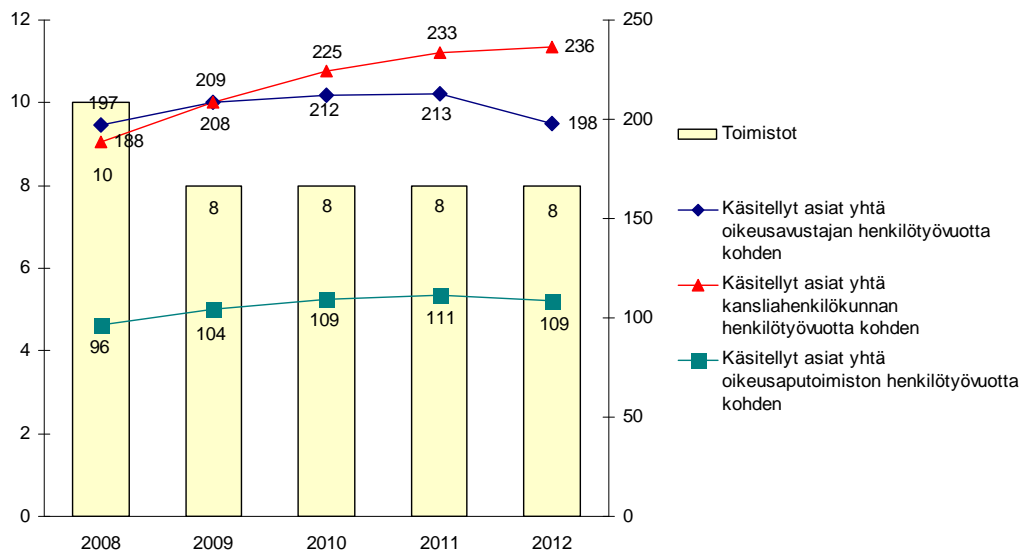
Kuvio 2 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Helsingin oikeusapupiiri



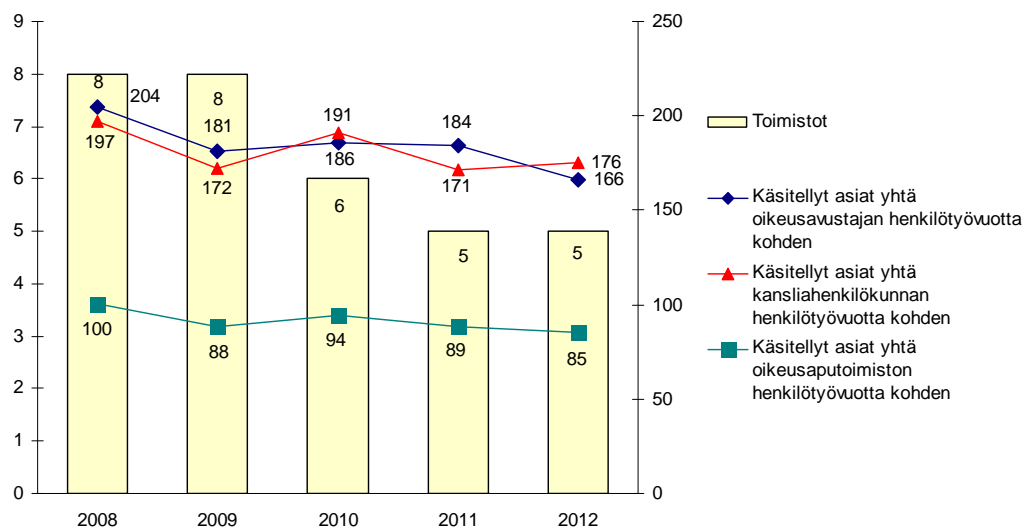
Kuvio 3 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Vaasan oikeusapupiiri



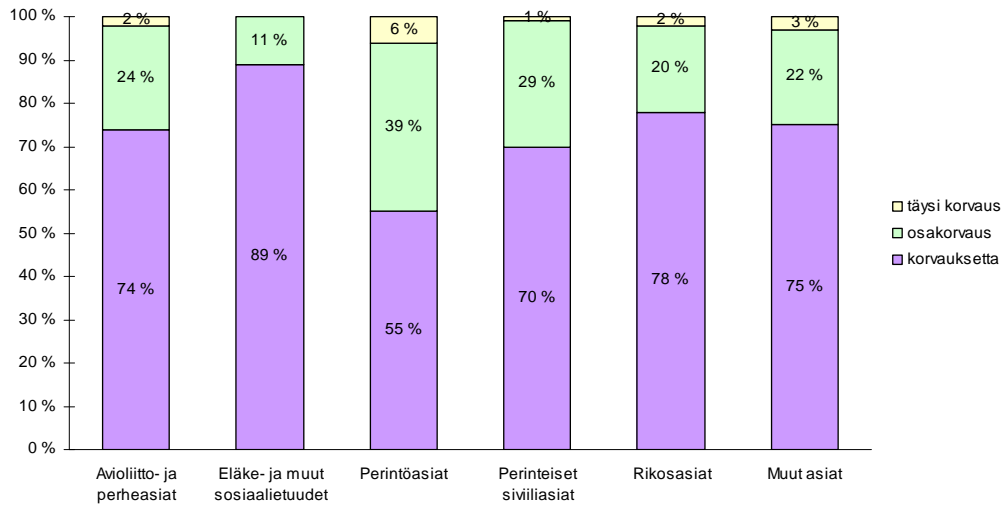
Kuvio 4 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Itä-Suomen oikeusapupiiri



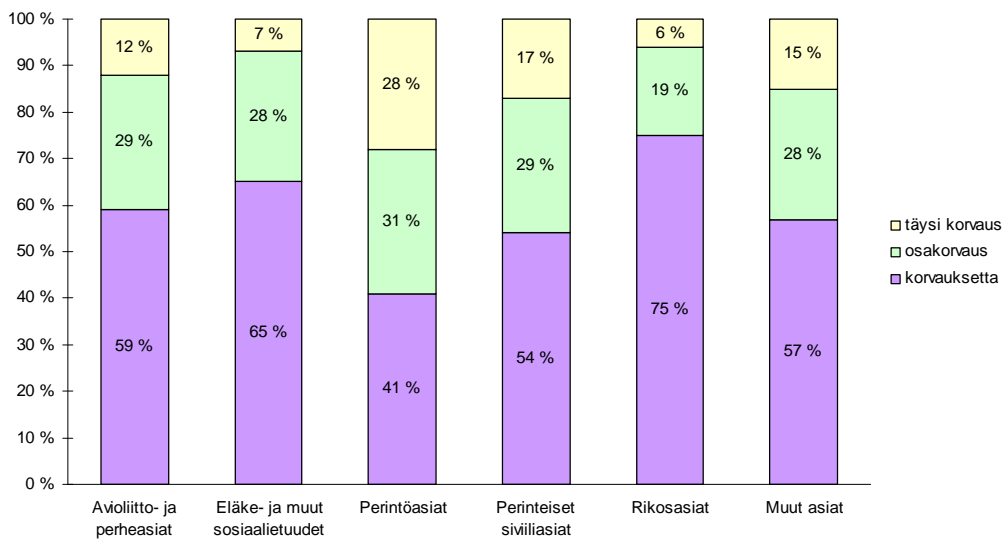
Kuvio 5 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Rovaniemen oikeusapupiiri



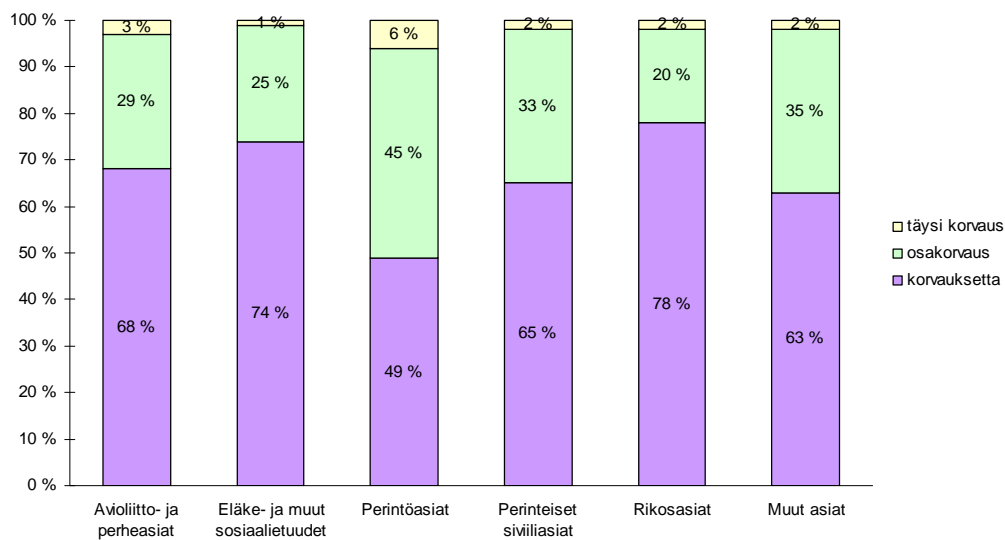
Kuvio 6 Valtion oikeusaputoimistojen määrä ja oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusaputoimiston henkilökunnan henkilötyövuotta kohden vuosina 2008–2012, Kouvolan oikeusapupiiri



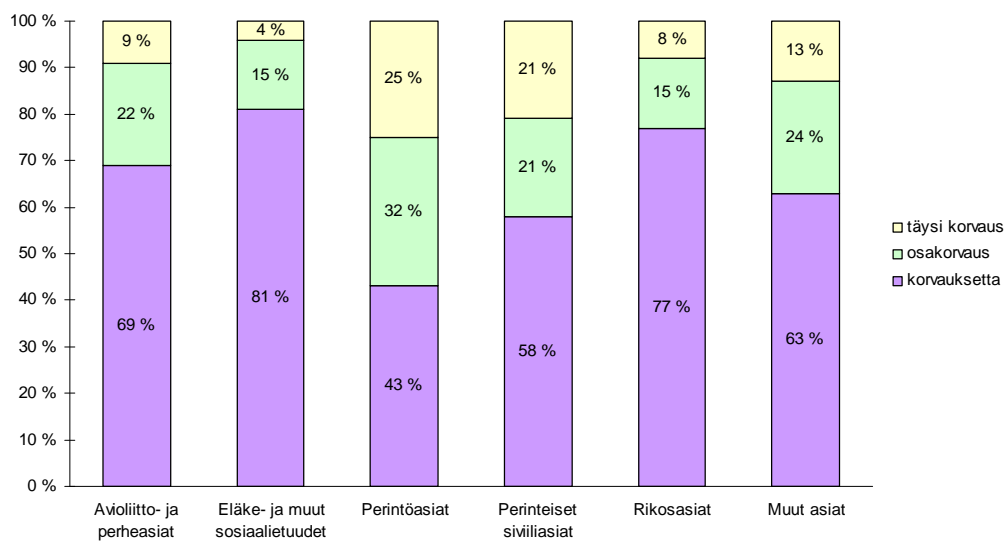
Kuvio 1 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Helsingin oikeusapupiiri



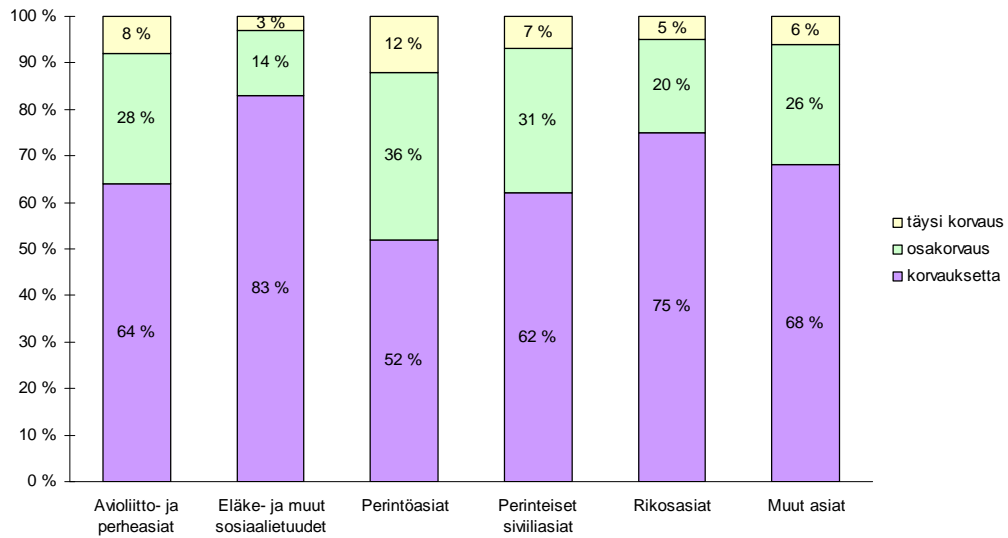
Kuvio 2 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Itä-Suomen oikeusapupiiri



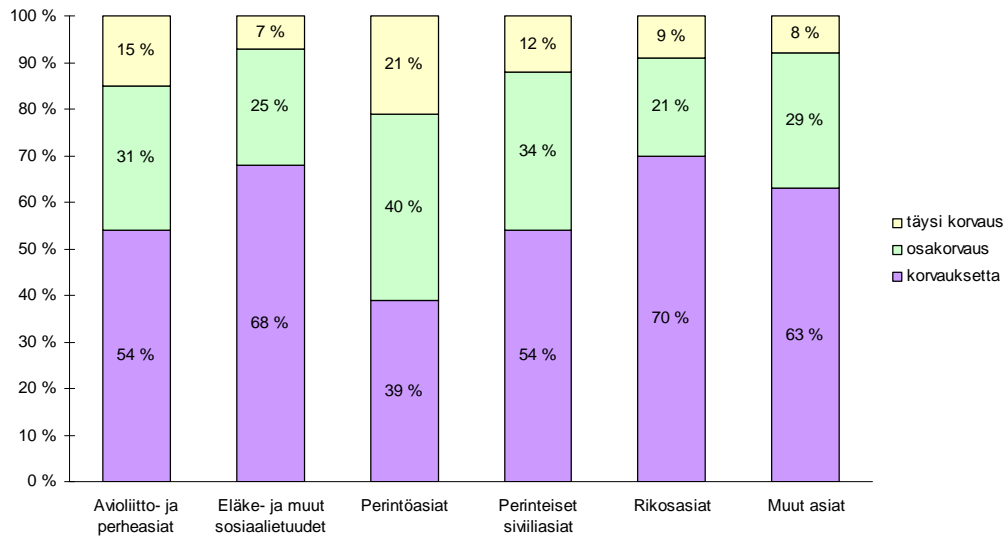
Kuvio 3 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Kouvolan oikeusapupiiri



Kuvio 4 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Rovaniemen oikeusapupiiri



Kuvio 5 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Turun oikeusapupiiri



Kuvio 6 Oikeusavun korvauksellisuus oikeusapupiireissä asiaryhmittäin vuonna 2012, puhelinneuvontaa saaneet asiakkaat eivät mukana raportoinnissa, Vaasan oikeusapupiiri.

Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeet.
OM11/33/2006

ASIARYHMÄT:

Avioliitto- ja perheoikeudelliset asiat

- avioehtosopimus
- avioero liitännäisvaatimuksineen
- elatusavun vahvistaminen tai muuttaminen
- isyyden vahvistaminen ja kumoaminen
- lapsen huolto ja tapaamisoikeus
- **lastensuojelulain mukainen huostaanotto**
- **osituksen moite**
- sopimusositus
- **toimitusositus**
- muu perheoikeudellinen asia (mm. rekisteröity parisuhde, lapseksi ottaminen, omaisuuden erottelu, yhteiselämän lopettaminen)

Perintöasiat

- **lakiosan täydennys**
- perunkirjoitus
- perinnönjako
- pesänselvitys
- **pesänjakajan toimittama perinnönjako**
- **testamentin moite**
- testamentti (laatiminen, lakiosan vaatiminen)
- **perinnönjaon moite**
- muu perintöasia

Huoneenvuokra-asiat

- huoneenvuokrasaatava
- häätö täytääntöönpanoriitana
- vahingonkorvaus huoneenvuokrasuhteen perusteella
- vuokran korottaminen tai alentaminen
- vuokrasopimuksen irtisanominen tai purkaminen
- muu huoneenvuokra-asia

Kiinteistöasiat

- kiinteistön luovutus (lahja, kauppa, vaihto)
- **kiinteistön luovutuksesta johtuva riita**
- kiinteistön luovutukseen perustuva velkomus
- muu kiinteistöasia (maanvuokrasopimus, tontin vuokrasopimus, kiinteistöpanntaus, kiinteistöeläke, lainhuudatusta koskeva asia, maan lunastusta koskeva asia)

Velkomusasiat

- takaajan vastuu
- velkasuhteeseen perustuva saatava
- muu velkomusasia

Yksityishenkilön velkajärjestely

- maksuohjelman laatiminen tai muuttaminen
- muu velkajärjestelyyn liittyvä asia

Palvelusuhde- ja tasa-arvoasiat

- **tasa-arvolakiin, yhdenvertaisuuslakiin ja yhteistoimintalakiin perustuvat riidat**
- työntekijän palkkaedut
- **työsopimuksen päättymisestä aiheutuva riita**
- muu palvelusuhde- ja tasa-arvoasia

Vahingonkorvausasiat

- **potilasvahinkolain mukainen vahingonkorvaus**
- rikosperusteinen vahingonkorvaus erillisenä riita-asiana
- **sopimusperusteinen vahingonkorvaus**
- **tuotevastuulain mukainen vahingonkorvaus**
- **vahingonkorvauslakiin perustuva riita**
- muu vahingonkorvausasia

Eläke- ja muut sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat

- eläke-, päiväraha-, asumistuki- ym. valitukset
- toimeentulotukeen liittyvä valitus
- vammaispalvelulain mukainen asia
- muu sosiaalisiin etuuksiin liittyvä asia

Rikosasiat

- **henkirikos**
- lähestymiskielto

- omaisuusrikos (varkaus, petos, kavallus, vahingonteko yms.)
- pahoinpitely
- **seksuaalirikos**
- **talousrikos (törkeä petos, törkeä veropetos, muu elinkeinorikos, velallisen epärehellisyys jne., velallisen vilpillisyys jne.)**
- **törkeä huumausainerikos**
- **työ, - virka, - ympäristö yms. rikos**
- muu rikosasia

Rikosnimike kattaa kaikki törkeysasteet, osallisuuden ja yrityksen.
(Poikkeuksena vaativaksi määritelty törkeä huumausainerikos.)

Irtain omaisuus

- **asunnon luovutukseen liittyvä riita (osakkeet, asumisoikeus- ja osamistusasunnot)**
- irtaimen luovutus
- irtaimen luovutukseen liittyvä velkomus
- kuluttajansuoja-asia
- osakekauppa
- osamaksukauppa
- muu irtaimeen kohdistuva asia

Muut asiat

- edunvalvojan/edunvalvojan sijaisen hakeminen
- sakan ja yhdyskuntapalvelun muunto
- turvaamistoimenpiteet
- täytäntöönpanoriita (muutoin ulosottohakemus sisältyy asianomaiseen pääasiaan)
- ulkomaalaislain mukainen asia
- valitus rikosvahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaisesta päätöksestä (muutoin sisältyy rikosasiaan)
- veroasia
- yhteisomistussuhteen purku
- muu asia

Vaativat asiat: Sellaiset asiat, jotka edellyttävät keskimäärin huomattavasti enemmän työtä tai erityisosaamista, katsotaan **vaativiksi**. Edellä asiarhymäluettelossa nämä asiat on lihavoitu.

LIITE 4

Taulukko 1 Oikeusaputoimistoissa perutut ajat ja peruutuksen syy vuonna 2012

Peruutuksen syy	Asiakas					Muu syy	Yhteensä
	jäänyt saapumatta	Asiakas perunut	Asiakas siirtänyt	Toimisto siirtänyt			
Espeen oikeusaputoimisto		5	4	2	9	20	
Forssa-Loimaan oikeusaputoimisto	4	51	1	5	25	86	
Haapajärven oikeusaputoimisto		16		8	1	25	
Helsingin oikeusaputoimisto	Tiedot puuttuvat						
Hyvinkään oikeusaputoimisto	58	117	16	13	38	242	
Hämeenlinnan oikeusaputoimisto	29	83	21	6	9	148	
Iisalmen oikeusaputoimisto	2	23	2	6	15	48	
Joensuun oikeusaputoimisto	16	187	40	27	79	349	
Jyväskylän oikeusaputoimisto	82	184	74	77	144	561	
Jämsän oikeusaputoimisto		10	4	1	3	18	
Järvenpään oikeusaputoimisto	51	131	55	49	64	350	
Kajaanin oikeusaputoimisto	2	84	4	6	34	130	
Kankaanpään oikeusaputoimisto	1	35	10	23	18	87	
Kemin oikeusaputoimisto	26	85	7	4	11	133	
Kittilän oikeusaputoimisto		5	9	19	3	36	
Kokkolan oikeusaputoimisto		89	10	33	29	161	
Kotkan oikeusaputoimisto	34	98	14	5	18	169	
Kouvolan oikeusaputoimisto	30	82	15	42	14	183	
Kuopion oikeusaputoimisto	2	182	21	24	55	284	
Lahden oikeusaputoimisto	53	183	17	18	27	298	
Lappeenrannan oikeusaputoimisto	35	57	19	7	19	137	
Lapuan oikeusaputoimisto		49	5	16	16	86	
Lohjan oikeusaputoimisto	1	11	1	7	10	30	
Mikkelin oikeusaputoimisto	44	95	41	51	12	243	
Oulun oikeusaputoimisto	115	172	76	75	54	492	
Oulunseudun oikeusaputoimisto		16	1	4	7	28	
Pieksämäen oikeusaputoimisto					1	1	
Porin oikeusaputoimisto	65	172	74	32	49	392	
Porvoon oikeusaputoimisto		3			2	5	
Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimisto	128	206	50	34	34	452	
Rauman oikeusaputoimisto	1	78	12	3	14	108	
Rovaniemen oikeusaputoimisto	1	28	6	3	21	59	
Salon oikeusaputoimisto	1	7	3	2	2	15	
Savonlinnan oikeusaputoimisto		28		8	21	57	
Seinäjoen oikeusaputoimisto	51	118	13	13	21	216	
Sodankylän oikeusaputoimisto	7	16	4	4	1	32	
Tampereen oikeusaputoimisto	123	256	143	93	72	687	
Tampereenseudun oikeusaputoimisto	52	304	95	67	98	616	
Turun oikeusaputoimisto	130	314	88	56	34	622	
Turunseudun oikeusaputoimisto	36	151	76	32	23	318	
Vaasan oikeusaputoimisto	126	207	3	14	29	379	
Vantaan oikeusaputoimisto	8	239	17	23	21	308	
Varkauden oikeusaputoimisto	40	134	8	6	33	221	
Ylivieskan oikeusaputoimisto	3	17	3	10	15	48	
Äänekosken oikeusaputoimisto	4	37	8	26	18	93	
Yhteensä	1 361	4 365	1 070	956	1 228	8 980	
%	15 %	49 %	12 %	11 %	14 %	100 %	

LIITE 5

Taulukko 2 Vuonna 2012 yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten sekä puolustajan määräysten jakautuminen asiakkaan oikeusapuhakemukseen merkityn asuinpaikan mukaan, puuttuvia tietoja 1 706 kpl

Maakunta		
Uusimaa	8 616	35 %
Pirkanmaa	2 379	10 %
Pohjois-Pohjanmaa	2 275	9 %
Varsinais-Suomi	1 861	8 %
Lappi	993	4 %
Pohjois-Savo	983	4 %
Keski-Suomi	938	4 %
Pohjois-Karjala	877	4 %
Päijät-Häme	847	3 %
Satakunta	755	3 %
Kanta-Häme	659	3 %
Pohjanmaa	626	3 %
Kymenlaakso	567	2 %
Etelä-Savo	516	2 %
Etelä-Pohjanmaa	499	2 %
Kainuu	295	1 %
Keski-Pohjanmaa	269	1 %
Etelä-Karjala	254	1 %
Ahvenanmaa	119	0 %
Ulkomaat	465	2 %
Yhteensä	24 793	100 %

Haastateltaville etukäteen lähetetty haastattelun teemalista

Julkisen oikeusavun kohdentuminen -tutkimus

Haastattelurunko

A. Taustatiedot

1. Kuinka kauan olet toiminut oikeusaputoimiston johtajana/julkisena oikeusavustajana/sihteerinä oikeusaputoimistossa?

B. Asiakasmäärät ja asiakkaiden luonnehdinta

1. Onko asiakaskunnassa havaittavissa sosiodemografisia muutoksia (liittyen esim. ikään, perhemuotoon, sosioekonomiseen asemaan, kansallisuuteen tms.)? Näkyykö asiakaskunnassa aluekohtaisia erityispiirteitä?
2. Miten hyvin asiakkaat hahmottavat mielestäsi oikeusapujärjestelmän?
3. Mistä asiakkaat ovat käsityksesi mukaan saaneet tietoa oikeusavusta ja sen palveluista?
4. Kuinka paljon on sellaisia asiakkaita, jotka jättävät jo varatun ajan käyttämättä?
5. Missä määrin asiakasmäärien ja asiakastyypin kehitykseen on vaikuttanut mielestäsi:
 - edunvalvonnan tulo
 - korvausosuuksien määrittäminen
 - toimistojen yhdistäminen
 - oman toimiston resursointiin liittyvät seikat
 - jonotusajat
 - esteellisyydet
 - asianajopalveluita tarjoavien toimijoiden määrä paikkakunnalla

C. Asiaryhmät ja niiden luonnehdinta

1. Näkyykö asiaryhmissä aluekohtaisia erityispiirteitä?
2. Missä määrin asiamäärien ja asiatyyppien kehitykseen ja niiden keskinäisiin osuuksiin on vaikuttanut mielestäsi:
 - edunvalvonnan tulo
 - korvausosuuksien määrittäminen
 - toimistojen yhdistäminen
 - oman toimiston resursointiin liittyvät seikat
 - jonotusajat
 - esteellisyydet
 - asianajopalveluita tarjoavien toimijoiden määrä paikkakunnalla

D. Työajan jakautuminen

1. Mihin toimiin suurin osa työajasta kuluu?

2. Minkälainen vaikutus puhelinneuvonnan valtakunnallistumisella on työnkuvaan?
 - Kuinka paljon vähäinen oikeudellinen neuvonta vie työaikaa?
 - Kuinka paljon puhelinneuvontaa annetaan?
3. Onko osa-aikaisen henkilökunnan osuus ja/tai rooli muuttunut ja millä tavoin se on mahdollisesti vaikuttanut työnkuvaan?
4. Ovatko asioiden käsittelyajat muuttuneet? Jos ovat, niin mistä johtuen ja millä tavoin?
5. Onko asioiden vaativuustasossa tapahtunut merkittäviä muutoksia ja mistä mahdollinen muutos johtuu?
6. Onko ratkaisupyyntöjen määrässä näkynyt muutoksia?
7. Millä muilla asioilla on mahdollisesti ollut vaikutusta työnkuvaan ja työajan jakautumiseen?

E. Muuta (sekalaista)

1. Onko jonotusaikojen vähentämiseksi tehty riittävästi toimenpiteitä ja ovatko ne olleet oikeita ratkaisuja?
2. Ovatko toimistojen yhdistymiset vaikuttaneet asianajollisiin esteellisyyksiin?
3. Onko edunvalvonnan tuloon, toimistojen yhdistymiseen ja resurssien vähentämiseen liittynyt tarpeeksi tiedotusta/perehdytystä/koulutusta? Onko työhön tarvittava tuki/koulutus yleisesti riittävää?
4. Minkälaisissa asioissa ulkomaalaisia asiakkaita autetaan eniten? Onko ulkomaalaisten asiakkaiden tulo/määrän lisääntyminen otettu oikeusapujärjestelmässä tarpeeksi hyvin huomioon?
5. Miten sähköisen asioinnin käyttöönotto on näkynyt oikeusapupalvelujen tarjonnan näkökulmasta?
6. Kuinka paljon oikeusavun tietoa vielä mahdollisesti kirjataan Juliajärjestelmään Romeon sijaan?

F. Lopuksi

1. Mikä on oikeusavun kiireellisin/tärkein kehittämisen tarve?
2. Tuleeko vielä muuta oleellista mieleen, mitä ei ole käsitelty?

LÄHTEET

- Cappelletti, Mauro & Garth, Bryant (1978): *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Buffalo Law Review vol. 27 181–292.
- Ervasti, Kaijus (2009): *Käräjäoikeuksien riita-asiat 2008*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 93, Helsinki.
- Ervasti, Kaijus (2011): *Oikeuden saamisen monet kasvot*. Oikeus (40): 3, 347–360.
- Glenn, Hazel (1999): *Paths to Justice. What People Do and Think About Going to Law*. Hart Publishing, Portland.
- Koski, Niina (2011): *Oikeusavun sähköinen asianhallintajärjestelmä*. Opinnäytetyö, Oulun seudun ammattikorkeakoulu.
- Oikeusministeriö (2011): *Muistio oikeusavusta*. Ei julkaistu asiakirja.
- Oikeusministeriö (2012): *Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi*. Loppuraportti. Selvityksiä ja ohjeita 60/2012.
- Litmila, Marjukka & Alasaari, Kari (2004): *Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantalutkimuksen I osaraportti*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 211, Helsinki.
- Litmila, Marjukka & Alasaari, Kari & Salovaara-Karstu, Christa (2007): *Oikeusapu-uudistuksen seurantalutkimuksen osaraportti II*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 77, Helsinki.
- Moorhead, Richard & Pleasence, Pascoe (2003): *Access to Justice after Universalism: Introduction*. Journal of Law and Society vol. 30 1, 1–10.
- Nousiainen, Kevät (1985): *Lakimiehet ja kansalaisliikkeet*. Tutkimus yhdysvaltalaisen juristikunnan vaihtoehtoisista ammattikäytännöistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 71, Helsinki.
- Rosti, Henriikka & Niemi, Johanna & Lasola, Marjukka (2008): *Legal Aid and Legal Services in Finland*. National Research Institute of Legal Policy 237, Helsinki.
- Saari, Juho (2010): *Tulevaisuuden voittajat*. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- Suomen asianajajaliitto (2012): *Asianajajatutkimus 2012*.
- Valkama, Elisa & Lasola, Marjukka (2008): *Lasten huoltoriidat hovioikeuksissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 234, Helsinki.
- Valtion oikeusaputoimistojen toimintakertomukset 2007–2009.
- Kirjanpitoyksikkö 150 (oikeusministeriö) tilinpäätökset 2010 ja 2011.
- Valtion oikeusaputoimistojen diaariointi- ja tilastointiohjeet 11.5.2006 OM11/33/2006.
- Viitanen, Klaus (2011): *Asianajajapalkkiot – kilpailu vai sääntely?* Edita Prima Oy.

LEGAL AID IN FINLAND: Focused Study on Clientele and Cases

This research communication focuses on how the current public legal aid is targeted among people entitled to it, and what are the future needs and possibilities of legal aid. The research leans mainly to a register based-approach. To support the quantitative data, a number of interviews with legal aid counsels and secretaries are also carried out.

The field of public legal aid services in Finland has undergone rapid structural changes in the past years. The number of public legal aid offices has dropped from over 60 to under 40 in a relatively short period, and more centralizing of offices is yet to come. Cutting down their number has not occurred without personnel cuts. The legal aid system has also launched some new innovations like, telephone counselling, the electronic application process and legal counselling via video. These changes are one part of balancing the public sector's operation costs and putting the allowances in a more efficient use.

Three quarters of legal aid applications came from single-living people, and one fifth came from the married. The number of clients with different ethnic backgrounds has grown which has made the work in legal aid offices more challenging. Generally, people are directed to legal aid offices by other authorities, through their friends/relatives or they have found the information on the internet.

The study shows that the number of cases in public legal aid offices has been decreasing in recent years, dropping from around 52,000 to less than 45,000 in five years. Over the past year the number of cases have fallen in all legal aid precincts. Despite the sharp decrease, the structure of legal cases has not changed: family, inheritance and criminal matters still form the majority of all cases. Instead, the clientele has changed slightly. Around two thirds of all clients receive their legal aid free of charge, and their share has increased few percents since the mid-2000s. A little less than one third pays a partial compensation, and around every tenth client is subjected to pay the full price. Overall, the general reduction of legal aid cases can be pinpointed to clients who pay a partial deductible for their legal aid.

There are notable regional differences on how the legal aid is targeted. In sparsely populated areas, inheritance matters are more common as well as clients who pay deductible from the legal aid. In more urban areas cases regarding family law and criminal offenses are the most common ones, and, compared to rural areas, more clients receive the help free of charge. Overall, the biggest regional worry is that centralizing moves legal aid services too far away from some people. The same areas which have seen their legal aid office move away often lack the services of private legal counsellors as well. Respectively, the problem in densely populated areas is that there are more customers than the legal aid offices can handle. The most robust sign of this are the lengthened customer waiting times to see the counsel.

The number of legal aid cases handled by the private attorneys has been pretty stable but their share of all legal aid cases has slightly increased in recent years. This might refer to a situation where an increasing number of clients are directed to seek their publicly funded legal aid from the private sector. Majority of legal aid cases which private attorneys handle deal with criminal matters. Under the private assistance, it is more common that the client has his/her legal aid free of charge compared to the cases handled by the public legal aid counsellor.