



TAMPEREEN  
AMMATTIKORKEAKOULU

## **Esteellisyys edunvalvonta- ja oikeusaputoimistoissa**

### Rakennemuutoksen ja oikeusaputoimistojen yhdisty- misten vaikutukset esteellisyytilanteisiin

Eeva Vasara

Opinnäytetyö  
Helmikuu 2017  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus



## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus

VASARA EEVA:

Esteellisyys edunvalvonta- ja oikeusaputoimistoissa  
Rakennemuutoksen ja oikeusaputoimistojen yhdistymisten vaikutukset esteellisyystilanteisiin

Opinnäytetyö 52 sivua, joista liitteitä 2 sivua  
Helmikuu 2017

---

Yleistä edunvalvontaa ja julkista oikeusapua koskeva laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä tuli voimaan 1.10.2016. Lain voimaantulon johdosta organisaatiossa koettiin rakennemuutos, jossa yleinen edunvalvonta ja julkinen oikeusapu eriytettiin toisistaan rinnakkaisiksi toimijoiksi.

Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa tietoa esteellisyystilanteista edunvalvonta- ja oikeusaputoimistossa työskenteleville henkilöille, oikeustradenomeille sekä muille asiasta kiinnostuneille. Tavoitteena erityisesti oli selvittää rakennemuutoksen ja oikeusaputoimistojen yhdistymisten jälkeen eteen tulevia mahdollisia esteellisyystilanteita. Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, miten esteellisyyttä tulisi tulkita uuden lain voimaantulon myötä käytännössä. Lisäksi toisena tarkoituksena oli selvittää, miten oikeusaputoimistojen yhdistymiset ovat vaikuttaneet esteellisyystilanteisiin. Tutkimuskysymyksenä oli miten esteellisyystilanteet ovat muodostuneet aiemmin ja miten niitä tulisi jatkossa tulkita rakennemuutoksen myötä.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmä oli lainopillinen tutkimus. Käytäntöä tutkimukseen saatiin kolmella empiirisellä haastattelulla, jossa selvitettiin sitä, miten rakennemuutos ja oikeusaputoimistojen hallinnollinen yhdistäminen on vaikuttanut esteellisyystilanteisiin. Tutkimuksessa haastateltavina olivat Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja Teemu Jokinen, Pirkanmaan oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja Aimo Paavilainen sekä Pirkanmaan oikeusaputoimiston oikeusapusihteeri Kaisa Pyykkö.

Lainopillisen tutkimuksen tulokset osoittivat, että laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ei sinällään muuta esteellisyystilanteiden tulkintaa. Edunvalvonnan ja oikeusavun eriytymisen myötä tästä organisaatorakenteesta johtunut esteellisyys poistui uusien toimeksiantojen osalta. Esteellisyys vaikuttaa kuitenkin jo ennen lain voimaan tuloa viireillä olleisiin toimeksiantoihin. Haastattelujen tulokset osoittivat, että esteellisyystilanteet ovat lisääntyneet Pirkanmaan oikeusaputoimistossa Tampereen ja Pirkanmaan oikeusaputoimistojen yhdistyttyä, mutta edunvalvontatoimiston ja oikeusaputoimiston keskinäiset esteellisyystilanteet ovat vähentyneet. Oikeusministeriön pitkän tähtäimen tavoitteena on perustaa yksi oikeusapu- ja edunvalvontavirasto. Ennen tämän tapahtumista tulisi huolellisesti selvittää, miten muutokset saadaan tehtyä ilman huomattavaa esteellisyystilanteiden lisääntymistä, jotta erityisesti syrjäseudulla asuvien edunvalvonta- ja oikeusapupalveluiden saanti voidaan taata.

---

Asiasanat: esteellisyys, organisaatiomuutos, julkinen oikeusapu, yleinen edunvalvonta

## **ABSTRACT**

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Degree Programme of Business Administration  
Option of Legal Expertise

Eeva Vasara:

Disqualification at the State Legal Aid and Public Guardianship Offices:  
The Effects of the Structural Change and Merger of the State Legal Aid Offices on the  
Disqualification Situations

Bachelor's thesis 52 pages, appendices 2 pages  
February 2017

---

The new Act on State Legal Aid and Guardianship Districts came into effect on 1 October 2016. There was a structural change in the organization and as the result of that the state legal aid and the public guardianship were separated.

The objective of the study was to gather information on disqualification situations for those who work at the state legal aid or public guardianship offices, for BBAs specializing in legal expertise and for those who are interested in the subject. The main purpose of the study was to find out about disqualification situations between public legal aid offices and public guardianship offices, and figure out how the new act changed disqualification. Another purpose was to find out if the administrative merger of Pirkanmaa and Tampere state legal aid offices had effected on disqualification situations.

The research method was a legal study. The empirical part of the study was carried out by interviewing Mr Teemu Jokinen, the Director of Legal Aid and Public Guardianship District of Southeastern Finland, Mr Aimo Paavilainen, Public Legal Aid Attorney in Pirkanmaa State Legal Aid Office and Ms Kaisa Pyykkö, a secretary in Pirkanmaa state Legal Aid Office.

The findings of the legal study indicated that the new act itself does not change the disqualification situations. In general, the separation of the state legal aid and the public guardianship eliminate the disqualification that the organization caused. The disqualification between public guardianship and legal aid offices remains in the pending assignments initiated before the new act. In the situations where the public guardianship and the legal aid physically share the same office, disqualification can be caused by the organization. The results of the interviews stated that the disqualification situations have increased in the combined Pirkanmaa state legal aid office but the mutual disqualification between the public guardianship and state legal offices have decreased.

---

Key words: disqualification, organizational change, state legal aid, public guardianship

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Taustaa .....	7
1.2	Tavoite, tarkoitus, tutkimuskysymys ja -menetelmät .....	8
1.3	Aiheen rajaus .....	9
1.4	Tärkeimmät lähdeaineistot.....	10
1.5	Aiemmat opinnäytetyöt.....	11
2	JULKINEN OIKEUSAPU .....	12
2.1	Oikeus pätevään oikeusapuun.....	12
2.2	Oikeusapuhakemus ja omavastuu .....	13
2.3	Oikeusapuun kuuluvat asiat .....	14
2.4	Oikeusavun ulkopuolelle jäävät asiat .....	16
2.5	Julkinen oikeusavustaja .....	17
2.6	Julkisen oikeusavustajan toimintaperiaatteet.....	17
2.7	Yksityisen avustajan määrääminen.....	18
3	EDUNVALVONTA.....	19
3.1	Holhustoimi .....	19
3.2	Holhousviranomainen .....	20
3.3	Edunvalvojan määrääminen.....	20
3.4	Edunvalvojan toiminta.....	21
3.5	Edunvalvojan toimintaperiaatteet .....	22
4	ESTEELLISYYS ELI JÄÄVIYS.....	24
4.1	Esteellisuuden määritelmä .....	24
4.2	Virkaan perustuva esteellisyys.....	24
4.3	Edunvalvojan erityiset esteellisyysperusteet .....	25
4.4	Asianajotyötä tekevän esteellisyysperusteet.....	27
5	EDUNVALVONNAN JA OIKEUSAVUN ORGANISAATIO .....	29
5.1	Kunnilta valtion järjestettäväksi .....	29
5.2	Organisaatio ennen 1.10.2016 rakennemuutosta .....	30
5.3	Organisaation aiheuttama esteellisyys ennen lakimuutosta.....	32
5.4	Organisaatio 1.10.2016 jälkeen .....	32
5.4.1	Edunvalvontamääräys .....	33
5.4.2	Työjärjestys .....	34
5.4.3	Etäpalvelut.....	35
6	MUUTOKSET ESTEELLISYYSTILANTEISSA .....	36
6.1	Empiirisen tutkimuksen haastateltavat .....	36

6.2	Edunvalvontatoimistojen ja oikeusaputoimistojen keskinäinen esteellisyys	
	37	
6.3	Edunvalvontatoimiston esteellisyystilanteet.....	38
6.4	Oikeusaputoimistojen esteellisyystilanteet.....	38
6.5	Lomasijaistukset .....	39
6.6	Hallinto .....	40
6.7	Käytännön esimerkkejä esteellisyystilanteiden muuttumisesta.....	40
7	POHDINTA.....	45
	LÄHTEET.....	48
	LIITTEET .....	51
	Liite 1. Haastattelukysymykset Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle .....	51
	Liite 2. Haastattelukysymykset julkiselle oikeusavustajalle ja oikeusapusihteerille .....	52

**LYHENTEET JA TERMIT**

AAAL, Asianajalaki	Laki asianajajista 12.12.1958/496
Asianajaliitto	Suomen Asianajaliitto
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HoITL	Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442
Holhoustoimilaki	Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442
KIEKU	Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöjärjestelmä
L 258/2002	Laki valtion oikeusaputoimistoista 5.4.2002/258, kumottu
L 477/2016	Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 17.6.2016/477
OAL	Oikeusapulaki 5.4.2002/257
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
OM	Oikeusministeriö
OMa	Oikeusministeriön asetus
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Taustaa

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016) tuli voimaan 1.10.2016. Se kumosi voimaantulonsa myötä holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) ja valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) annetut lait. Samalla kumottiin asetus oikeusaputoimistojen toimipaikoista (OMa 534/2013). Uusi laki toi mukanaan muutoksia, joista merkittävimpänä voidaan pitää sitä, että lain seurauksena yleinen edunvalvonta ja julkinen oikeusapu eriytettiin toisistaan rinnakkaisiksi toiminnoiksi.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2013 työryhmän miettimään valtion oikeusaputoimistojen rakennemuutosta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia muodostaa nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Taustalla oli oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus julkisen oikeusavun kohdentumisesta ja valtiontalouden tarkastusviraston edelleen jatkuva selvitys oikeusavun saatavuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuksen mukaan oikeusaputoimistojen hallinnollinen yhdistäminen on lisännyt esteellisyytilanteita ja asiointimatkat toiseen esteettömään oikeusaputoimistoon ovat pidentyneet. Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä arvioi, että esteellisyytapauksia voidaan arvioida olevan vuosittain yli 3500. (Rantala & Rissanen 2013, 90; Oikeusministeriö 2014, 13, 25.)

Tiedossa oli, että oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot tulisivat liittymään valtionhallinnon yhtenäiseen talous- ja henkilöstöhallintojärjestelmään, KIEKUun, jonka käyttäminen edellyttää suurempia virastokokonaisuuksia kuin mitä oikeusaputoimistot olivat ennen lakimuutosta. Jokainen oikeusaputoimisto oli virasto, mikä on poikkeuksellinen hallintorakenne valtionhallinnossa. Virastojen määrän takia oikeusaputoimistojen tulohjausmenettelyä pidettiin raskaana. Tulohjausmenettelyssä neuvoteltiin kunkin oikeusaputoimiston tulostavoite ja oikeusapupiirin määrärahat seuraavalle vuodelle. Tulohjausmenettely toteutettiin niin, että ensimmäisessä vaiheessa oikeusministeriö ja oikeusaputoimen johtajat kävivät sekä piirin että oman toimiston tulosneuvottelut. Toisessa vaiheessa oikeusaputoimen johtaja kävi oman piirinsä oikeusaputoimistojen johtavien julkisten oikeusavustajien kanssa tulosneuvottelut. (Jokinen 2016, Oikeusministeriö 2014, 15, 25–26.)

Suoritin oikeustradenomiopintoihini liittyvän harjoittelun Tampereen oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa kesällä 2016. Harjoittelujaksoon kuului viikon tutustumisjakso Tampereen oikeusaputoimistossa. Yleisen edunvalvonnan ja julkisen oikeusavun muodostama keskinäinen esteellisyys nousi työpaikalla toistuvasti esille, sillä julkiset oikeusavustajat ja yleiset edunvalvojat eivät saa olla työssään esteellisiä. Varsinkin tutustumisjaksolla oikeusaputoimistossa korostui esteellisyytilanteiden tulkitseminen. Asiakkaiden tullessa ensimmäistä kertaa oikeusaputoimistoon, oikeusaputoimistossa työskentelevien tuli selvittää esteellisyyksymykset niin hyvään asianajajatapaan liittyen kuin esteellisyys edunvalvontaan nähden. Tampereen oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan johtava yleinen edunvalvoja antoi minulle opinnäytetyöaiheen valintaan ehdotuksia nimenomaan siitä näkökulmasta, miten esteellisyytilanteet muodostuisivat jatkossa 1.10.2016 lakimuutoksen jälkeen.

## **1.2 Tavoite, tarkoitus, tutkimuskysymys ja -menetelmät**

Tutkielman tavoitteena oli, että opinnäytetyö tuottaisi esteellisyydestä tietoa oikeusapu- tai edunvalvontatoimistossa työskenteleville sekä oikeustradenameille sekä muille asiasta kiinnostuneille. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoissa työskentelevät hoitavat asiakkaiden toimeksiantoja virkavastuulla, joten heidän ja vastavalmistuneen oikeustradenominikin on hyvä tietää, mistä eri esteellisyytilanteet johtuvat. Tarkoituksena oli selvittää rakennemuutoksen ja oikeusaputoimistojen yhdistymisestä johtuvat esteellisyytilanteiden muutokset syvällisesti ja käytännönläheisesti lain, hallituksen esitysten, teetettyjen asiantuntijahaastattelujen ja aikaisempien tutkimusten perusteella.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä oli miten esteellisyytilanteet ovat muodostuneet aikaisemmin ja miten ne tulevat jatkossa muodostumaan yleisessä edunvalvonnassa sekä julkisessa oikeusavussa. Lisäksi tässä opinnäytetyössä tutkittiin, miten oikeusaputoimistojen yhdistäminen on vaikuttanut esteellisyytilanteiden tulkintaan.

Tutkimusmenetelmänä oli lainopillinen tutkimus. Kolehmaisen (2015, 2) mukaan lainopillisen tutkimuksen tiedonintressinä on tuottaa perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja lainsäädännön nykytilasta. Lainopillisen tutkimuksen tavoite on siis selvittää sitä, miten voimassa olevaa oikeutta pitäisi tulkita. Tutkielma sisältää lisäksi



empiirisen osion, joka toteutettiin asiantuntijahaastatteluina. Haastateltavina ovat Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja sekä oikeusaputoimiston virkamiehiä. Tarkoituksena opinnäytetyössä oli selvittää, miten esteellisyssäännösten tulkinta on aikaisemmin toteutunut ja miten se tulee jatkossa toteutumaan uuden lainsäädännön puitteissa. Tähän tarvittiin empiiristä tutkimusotetta, sillä pelkkä lainopillinen tutkimus ei antaisi vastauksia siitä, miten lakia tulkitaan käytännössä. Haastatteluilla pyrittiin tuomaan tutkielmaan käytännönläheistä otetta ja lähestymistapaa. Haastattelut suoritettiin sähköpostikyselynä, johon oli liitetty avoimet kysymykset. Kysymyksien avulla pyrittiin selvittämään, ovatko esteellisyystilanteet henkilökunnan kokemuksen perusteella vähentyneet vai lisääntyneet. Opinnäytetyössä on myös vertailevan tutkimusasetelman piirteitä, sillä tutkielmassa korostuu tutkimusasetelmalle tyypillinen eri ajankohtien aineiston vertailu (Lindblom-Yläne, Paavilainen, Pehkonen & Ronkainen 2013, 65), joka ilmenee tässä tutkimuksessa esteellisyystilanteiden vertailuna ennen ja jälkeen rakennemuutoksen.

### **1.3 Aiheen rajaus**

Opinnäytetyön aihe on melko laaja kokonaisuus, sillä se käsittää sekä yleisen edunvalvonnan että julkisen oikeusavun, jotka ovat luonteeltaan erilaisia. Edunvalvonta on pääasiassa päämiehen omaisuuden hoitoa, kun taas julkinen oikeusapu on asianajotyötä. Kuitenkin yleinen edunvalvonta on toiminut oikeusaputoimistojen alaisuudessa, joten tutkielmassa otettiin molemmat näkökulmat huomioon ja keskityttiin erityisesti näiden kahden toimiston toisiinsa liittyneeseen esteellisyyskysymykseen.

Aihetta täytyi kuitenkin rajata, jotta sen pystyy ammattikorkeakoulutasoisessa työssä esittämään johdonmukaisesti. Tutkielmassa pyrittiin pitämään teoriaosuus yleisen edunvalvonnan ja julkisen oikeusavun toiminnasta tiiviinä ja esittelemään perusasiat näiden toiminnasta, jotta esteellisyystilanteita pystyttiin tutkimaan syvällisesti. Organisaatio esitellään opinnäytetyössä tarkasti, sillä se auttaa oikeusavun ja edunvalvonnan keskinäisen suhteen ymmärtämisessä. Kuudennessa luvussa esitellään esteellisyystilanteiden käytännön muutokset asiantuntijahaastatteluiden, lainopillisen tutkimusmenetelmän sekä näistä koottujen esimerkkien avulla. Työssä on tutkittu myös oikeusapu- ja edunvalvontatoimis-

ton asiakkaan asemaa siitä näkökulmasta, miten palveluita voidaan jatkossa tarjota esteellisyyskysymysten puitteissa. Edunvalvontapalveluiden ostopalvelut on rajattu tämän työn ulkopuolelle.

#### 1.4 Tärkeimmät lähdeaineistot

Koska kyseessä oli lainopillinen tutkimus, tärkeimpänä lähteenä olivat lait ja asetukset sekä niiden valmisteluasiakirjat. Tämän opinnäytetyön kannalta merkittävimpiä lakeja ovat Suomen perustuslaki (PL, 731/1999), hallintolaki (HL, 434/2003), holhoustoimilaki (HolTL, 442/1999), laki asianajajista (AAL, 496/1958) oikeusapulaki (OAL 257/2002) sekä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettu laki. Kumotut lait oikeusavusta ja holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä olivat tärkeitä tutkimuksen kannalta, sillä ne antoivat vertailukohdan nykytilanteeseen. Näihin liittyvät hallituksen esitykset ja muut valmisteluasiakirjat olivat tärkeä osa tutkimusta. Säädökset, niihin liittyvät valmisteluasiakirjat sekä hallituksen esitykset löytyvät Edilex-palvelusta, johon on pääsy ammattikorkeakoulun tunnuksilla. Tutkimuksessa käytettiin lähdeaineistona asiantuntijoiden lausuntoja, kuten asianajajaliiton lausuntoa lakimuutokseen liittyen sekä opinnäytetyötä varten tehtyjä asiantuntijahaastatteluja. Asetuksista olennaisin opinnäytetyön kannalta on asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa (OMa 608/2016).

Tutkielmassa käytettiin lähdeaineistona kirjallisuudesta Matti Kuulialan ja Johanna Tornbergin teosta Suomen edunvalvontaoikeus sekä Pertti Välimäen teoksia Holhustoimen pääpiirteet ja Edunvalvontaoikeus. Oikeusministeriön julkaisuista käytettiin monia tiedonantaja ja työryhmien tuotoksia lähteinä. Näistä tärkeimpiä olivat Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (24/2014) sekä oikeusavusta ja edunvalvonnasta kootut käsikirjat, jotka antavat ohjeita yleisen edunvalvojan ja julkisen oikeusavustajan työhön.

Suomen Asianajajaliitto on koonnut hyvää asianajatapaa koskevat ohjeet, joita käytettiin lähteenä opinnäytetyössä. Verkkoaineistoina hyödynnettiin oikeusministeriön, maistraatin ja muiden viranomaisten verkkosivuja. Näistä löytyi melko ajantasaista tietoa organisaatiomuutoksesta ja ne antoivat myös tietoa, miten organisaation muutos tarkoittaa edunvalvonnan ja oikeusavun päämiesten ja asiakkaiden kannalta.

## 1.5 Aiemmat opinnäytetyöt

Theseuksesta löytyy hakusanalla ”julkinen oikeusapu” 103 osumaa, joista kolme koskee läheisesti tämän opinnäytetyön aihetta. Jussi Halosen opinnäytetyö on vuodelta 2010, jossa hän on tutkinut yleisen edunvalvonnan järjestämisvastuun siirtymistä kunnilta valtiolle henkilöstön näkökulmasta. Juuli Aikosen 2015 opinnäytetyössä tutkitaan julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä. Kuitenkaan työssä ei ole otettu huomioon julkisen oikeusavun aiheuttamia esteellisyytilanteita edunvalvonnassa eikä käsitelty rakennemuutosta. Ida Nummelin on opinnäytetyössään 2015 tutkinut Turun ja Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan yhdistymisen vaikutuksia ja haasteita. Työssä käsitellään nimenomaan kahden yleisen edunvalvontatoimiston yhdistymistä eikä esteellisyyksiä ole käsitelty laajasti.

Theseukseen joulukuussa 2016 valmistui Sanna Sillanmäen opinnäytetyö ”Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä: Lakimuutos yleisessä edunvalvonnassa”-opinnäytetyö, joka ehti julkaisuun ennen tämän tutkimuksen valmistumista. Opinnäytetyö tutki lakimuutosta analysoivalla otteella sekä käytti esimerkkinä Pirkanmaan edunvalvontatoimistoa käytännön muutosten kuvaamiseksi. Tutkimuksissa käytetyissä näkökulmissa on eroja, sillä tässä opinnäytetyössä painotettiin esteellisyytilanteiden tutkimista, kun taas Sillanmäen työ painottuu edunvalvonnan käytännön työtapojen muutokseen eikä oikeusaputoimistojen näkökulmaa ole työssä juurikaan käsitelty. Theseuksesta löytyvien opinnäytetöiden perusteella uskon, että tutkielmalla on uutuusarvoa sekä näkökulmia, joita ei ole ennen tutkittu ammattikorkeakoulun opinnäytetöissä.

## 2 JULKINEN OIKEUSAPU

### 2.1 Oikeus pätevään oikeusapuun

Julkisella oikeusavulla tarkoitetaan sitä, että yksityinen henkilö voi saada avustajan itselleen oikeudellisessa asiassa kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusapu kattaa asioita oikeudenkäynneistä asiakirjojen laatimiseen. Julkista oikeusapua antavat pääasiassa julkiset oikeusavustajat. Oikeusapulaki määrittelee, kuka on oikeutettu julkiseen oikeusapuun ja missä määrin. Oikeusapulain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa takia ei kykene itse suorittamaan sen hoitamiseen vaatimia menoja. Oikeusapua voidaan antaa 2.1 §:n mukaan sellaiselle yksityiselle hakijalle, jolla on kotipaikkakunta Suomessa, koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan Unionin jäsenmaassa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Oikeusapua annetaan myös oikeusapulain 2.2 §:n mukaan tilanteissa, joissa henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa sekä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, vaikka hakijalla ei olisikaan koti- tai asuinpaikkaa yllä mainituissa. (Oikeuslaitoksen virastot: Oikeusapu 2015; Oikeusministeriö 2013, 2.)

Suomen perustuslaki on ollut julkisen oikeusapujärjestelmän taustalla. Perustuslain 6 § takaa yhdenvertaisuuden lain edessä, 15 § omaisuuden suojan sekä 21 § turvaa jokaiselle oikeusturvan. Oikeusturva käsittää oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeuden saada päätös oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa (PL 21.1 §). Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Sen 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näillä perusteilla jokaisella tulisi olla oikeus saada asianmukainen oikeudenkäynti henkilön varallisuusasemasta huolimatta. Hallituksen esityksessä (HE 82/2001, 5) on tähän tartuttu toteamalla, että oikeus pätevään oikeusapuun nähdään tosiasiallisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Henkilökohtaisesti tuomioistuimeen saapuneella saa olla oikeudenkäymiskaaren (OK, 4/1734) 15:1 mukaan oikeudenkäyntiavustaja. Varaton henkilö ei välttämättä voisi viedä asiaansa oikeuteen ilman oikeusapujärjestelmää mahdollisten asianajo- ja oikeudenkäyntikustannuksien takia.

Julkisella oikeusapujärjestelmällä pyritään näin ollen lisäämään kansalaisten yhdenvertaisuutta oikeudellisissa asioissa ja taata yksilön oikeus saada asiansa käsiteltyksi.

Euroopan komissio teetti vuonna 2013 EU-maiden kansalaisille kyselyn, jossa haluttiin tietää kansalaisten luottamus omaan oikeusjärjestelmäänsä ja sen oikeudenmukaisuuteen. Kyselyn mukaan suurin osa (85 %) suomalaisista pitää oikeusjärjestelmää luotettavana, mutta ainoastaan 44 % suomalaisista on tietoinen mahdollisuudesta saada oikeudellista apua valtion kokonaan tai osittain kustantamana. (Euroopan komissio 2013, 4, 20.)

## 2.2 Oikeusapuhakemus ja omavastuu

Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta, joka päättää oikeusavun myöntämisestä (OAL 10–11 §). Oikeusapulain 10 §:n mukaan hakijan tulee hakemuksessa selvittää taloudellinen tilanteensa ja asia, johon hän hakee oikeusapua. Saman pykälän mukaan oikeusaputoimisto voi hyväksyä myös hakijan avustajan tekemän oikeusapuhakemuksen. Hakemuksen voi tehdä suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Oikeusapupäätös tulostetaan joko asiakkaalle suoraan oikeusaputoimistossa tai se toimitetaan hänelle sähköisesti e-kirjeenä. Oikeusapuhakemukseen tulee perustella avustajan tarve ja liittää selvitys asiasta, mikäli kyseessä on tuomioistuinasia. Tämä tarkoittaa, että riita-asiassa haastehakemus tai haastehakemusluonnos sekä vastaus tai sen luonnos on liitettävä oikeusapuhakemukseen. Rikosasiassa on esitettävä syyttäjän keskeiset vaatimukset sekä lääkärinlausunto tai muu riittävä selvitys asiasta. Hakemusasiassa hakijan ja asiaan osallisen on esitettävä hakemus, vastaus tai muu tarvittava selvitys asiasta. (Oikeusministeriö 2013, 16–17.)

Oikeusaputoimisto voi pyytää hakijaa esittämään tuloistaan ja menoistaan tositteet sekä selvityksen hakijan varoista ja veloista. Jos hakijalla olisi jo pienten tulojensa perusteella oikeus korvauksettomaan oikeusapuun, ensisijaisesti riittää viimeksi vahvistetun verotuksen tiedot eikä menoja tarvitse selvittää. Hakijan tulojen perusteella oikeusapua myönnetään oikeusapulain 3 §:n mukaan joko korvauksetta tai siitä peritään omavastuuosuus. Omavastuuasiakkailta veloitetaan lisäksi oikeusapumaksu, joka on 70 euroa. Hakijan tuloista ja menoista lasketaan käyttövara, jonka laskemisessa otetaan huomioon taloudessa asuvat alaikäiset lapset, vähentäen tuloista 300 euroa jokaista lasta kohti. Jos käyttövara

on yhdellä henkilöllä enintään 600 tai yhdessä puolison kanssa enintään 1100 euroa, oikeusapu kustannetaan valtion varoista. Jos käyttövarat ovat yhdellä henkilölle 601–1300 euroa tai puolisoilla yhteensä enintään 1101–2400 euroa, oikeusapua myönnetään omavastuuta vastaan. Oikeusapua ei oikeusapulain 3 §:n mukaan myönnetä, jos nämä rajat ylittyvät tai henkilöllä on asian kattava oikeusturvavakuutus. Mikäli oikeusturvavakuutus ei kata koko asiaa, voidaan valtion varoista korvata vakuutuksen omavastuu tai vakuutuksen enimmäismäärän ylittävät kustannukset hakijan huonon taloudellisen aseman perusteella. Puolisoiden ollessa toistensa vastapuolina tai asuessa erillään pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi, oikeusapu määräytyy vain hakijan taloudellisen aseman mukaan. Oikeusapulain 3 a §:n mukaan hakijan taloudellista asemaa ei tarvitse selvittää eikä omavastuuta periä silloin, kun hakijalle annetaan vähäistä oikeudellista neuvontaa. (Oikeuslaitoksen virastot: Asiakkaaksi oikeusapuun 2014; Oikeusministeriö 2013, 16.)

### **2.3 Oikeusapuun kuuluvat asiat**

Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet ja avustaminen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusapulain 5 §:n mukaan oikeusapua voidaan antaa samassa asiassa enintään 80 tuntia, mutta oikeusapua voidaan kuitenkin jatkaa tämän jälkeenkin asiaa käsittelevän tuomioistuimen päätöksestä, jos oikeusavun saaja esittää selvityksen asian käsittelyn edellyttämistä välttämättömistä toimenpiteistä ja jatkamiselle on erityisiä syitä huomioon ottaen asian laatu ja laajuus sekä oikeusavun saajan oikeusturvan tarve. Henkilö voi saada oikeusapua esimerkiksi perheoikeudellisessa asiassa, perintöasioissa, velkomusasioissa, työsuhdeasioissa, huoneenvuokra-asioissa sekä sopimusoikeudellisissa asioissa. (Oikeusministeriö 2013, 21; Rantala & Rissanen, 2013, 3.)

Oikeusapuasiat jaetaan tuomioistuinasioihin ja ulkoprosessuaalisiin asioihin. Tuomioistuinasia on asia, jota jo käsitellään tuomioistuimessa tai asia, joka on tarkoitus saattaa käräjäoikeuden tai hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Ulkoprosessuaaliset asiat ovat sellaisia, joita ei voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai ne ovat erilaisissa lautakunnissa käsiteltäviä asioita. Tyypillisiä ulkoprosessuaalisia asioita ovat esimerkiksi testamentin tai kauppakirjan laadinnassa avustaminen. (HE 82/2001, 52.)

Taulukon 1 mukaan vuonna 2012–2013 oikeusaputoimistoissa käsiteltiin eniten perhe-, perintö- ja rikosoikeudellisia asioita. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi avioeron ositus, lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät asiat ja perukirjan laatiminen. Tilastokeskuksen (2014, liitetaulukko 2) mukaan toimenpiteistä eniten tehtiin puhelinneuvontaa, oikeudellista neuvontaa, asiakirjojen laatimista sekä avustamista käräjäoikeudessa.

Asiaryhmä	2013	2012
<b>Asiat yhteensä</b>	<b>69 063</b>	<b>64 927</b>
Avioliitto- ja perheoikeudelliset asiat	10 530	10 350
Eläke- ja muut sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat	1 577	1 519
Huoneenvuokra-asiat	1 701	1 670
Irtain omaisuus	604	616
Katastrofiasiat	-	2
Kiinteistöasiat	1 198	1 269
Palvelussuhde- ja tasa-arvoasiat	1 153	1 094
Perintöasiat	8 879	8 950
Rikosasiat	6 971	6 903
Vahingonkorvausasiat	1 173	1 108
Velkomusasiat	2 610	2 464
Yksityishenkilön velkajärjestelyasiat	297	321
Muut asiat	7 761	7 344
<i>Oikeusapupäätökset yksityisille asiamiehille</i>	<i>24 609</i>	<i>21 317</i>

TAULUKKO 1. Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat asiaryhmittäin 2012–2013 (Tilastokeskus 2014, liitetaulukko 1).

Rikoksesta epäillyllä ja rikoksen uhrilla on tietyn edellytyksin oikeus avustajaan valtion varoin. Rikoksesta epäillyllä on oikeus saada itselleen puolustaja julkisin varoin. Tätä säätelee laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL, 1997/689). Sen 2:1.2 mukaan epäillyn pyynnöstä puolustaja on määrättävä, jos häntä epäillään tai hänelle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta tai hän on pidätettynä tai vangittuna. Lisäksi epäilylle täytyy 2:1.3 mukaan määrätä puolustaja viran puolesta, kun epäilty ei kykene puolustamaan itseään tai epäillyn valitsema puolustaja ei täytä puolustajalle asetettuja vaatimuksia. Saman pykälän mukaan puolustaja täytyy määrätä alaikäiselle epäilylle, jollei ole ilmeisestä, ettei puolustajaa tarvita. Puolustajaksi määrätään joko julkinen oikeusavustaja tai asianajaja (ROL 2:2.1).

Tuomioistuimen voi määrätä perheväkivallan tai seksuaalirikoksen uhrille joko avustajan tai tukihenkilön. Jos uhrilla ei ole vaatimuksia asiassa, hänelle voidaan määrätä tukihenkilö. Mikäli uhrilla on vaatimuksia asian suhteen, tuomioistuin määrää hänelle avustajan. (Oikeuslaitoksen virastot: oikeusapu 2015.)

Oikeusaputoimistot hoitavat jonkun verran myös niin sanottuja liiketaloudellisia toimeksiantoja eli täyden korvauksen asiakkaiden asioita. Oikeusaputoimistot voivat antaa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 10 §:n mukaan oikeudellista apua muillekin kuin oikeusapulaissa tarkoitetuille henkilöille, jos siihen on hakijan kannalta perusteltu syy tai se on oikeusaputoiminnan järjestämisen kannalta perusteltua. Syy voi olla, että alueella ei ole yksityisiä asianajajia. Näiden toimeksiantojen palkkioiden tulisi olla 10 §:n mukaan noudattaa paikkakunnan keskimääräistä asianajajapalkkiota. Asianajajaliiton näkemys on, että oikeusaputoimistot ovat perineet liian alhaisia palkkiomaksuja, mikä heidän mukaansa vääristää kilpailua ja hankaloittaa erityisesti syrjäseudulla toimivien yksityisten asianajajien toimintaa. Se esitti kannanotossaan, että lakiesitystä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä muokattaisiin siten, että näiden liiketaloudellisten toimeksiantojen ehdot kiristyisivät oikeusaputoimistojen ja asiakkaan kannalla. Asianajajaliitto esitti lisättäväksi pykälän, jonka mukaan oikeusavun antamisen edellytyksenä täyden korvauksen asiakkaalle olisi, että hakijan paikkakunnalla ole tarjolla yksityisen avustajan palveluja. Näin ei kuitenkaan käynyt. (Suomen Asianajajaliitto 2016, 2–3.)

#### **2.4 Oikeusavun ulkopuolelle jäävät asiat**

Oikeusapua ei yleensä myönnetä, jos asia on sen laatuinen, että hakija kykenee itse valvomaan omaa etuaan ja oikeuttaan. Oikeusapulain 6 §:n mukaan tällaisia asioita ovat hakemusasiat, jos avustamiseen ei ole painavia syitä sekä lievät tai yksinkertaiset rikosasiat. Yksinkertainen hakemusasia esimerkiksi avioero, ratkaistaan käräjäoikeuden kansliassa eikä tähän myönnetä oikeusapua. Rikosasioissa kirjallisessa menettelyssä käsiteltävät asiat eivät vastaajan osalta yleensä edellytä avustajaa, vaikka syyttäjä vaatisikin vastajalle vankeutta. Niihinkin asioihin, joihin oikeusapua ei myönnetä, voi julkinen oikeusavustaja kuitenkin tarvittaessa antaa oikeudellisia neuvoja ja laatia asiakirjoja. Oikeusapua ei anneta oikeusapulain 6 §:n mukaan verotusta tai julkista maksua koskevissa asi-



oissa eikä tilanteissa, joissa oikaisuvaatimukset tai valitusoikeus perustuu kunnan tai julkisyhteisön jäsenyyteen. (Tuomioistuimet: Käräjäoikeudet 2016; Oikeusministeriö 2013, 22–24.)

On asioita, joihin oikeusapua ei myönnetä lainkaan, vaan asiasta annetaan kielteinen oikeusapupäätös. Näihin ovat asiat, joilla on hakijalle vähäinen merkitys, ja joita asiakas ei todennäköisesti saattaisi tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos joutuisi itse vastaamaan kuluistaan sekä asiat, joissa oikeusavun antaminen olisi selvästi tarkoituksetonta verrattuna hakijalle siitä koituvaan hyötyyn. Myös tilanteissa, joissa tavoitteena on oikeusjärjestyksemme perusteiden vastaisiin tavoitteisiin pääseminen tai lain kiertäminen, on annettava kielteinen oikeusapupäätös. (OAL 7 § 1–4.)

## **2.5 Julkinen oikeusavustaja**

Julkisella oikeusavustajalla tarkoitetaan oikeudenkäyntiavustajaa, joka on virassa valtion oikeusaputoimistossa. Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 7 §:n mukaisesti julkisen oikeusavustajan viran kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä kokemus oikeudenkäyntiavustaja työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Asianajajien toimintaa säätelee laki asianajajista, joka sääntelee myös julkisen oikeusavustajan toimintaa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 8.1 §:n mukaan julkisen oikeusavustaja on asianajajayhdistyksen valvonnan alaisen asianajalain mukaisesti. Asianajajalain 6.1 §:n mukaan asianajajayhdistyksen hallituksen tulee valvoa, että asianajaja täyttää velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos on syytä epäillä, että asianajaja on laiminlyönyt näitä velvollisuuksiaan (AAL 6.3 §).

## **2.6 Julkisen oikeusavustajan toimintaperiaatteet**

Julkisen oikeusavustajan toimintaperiaatteita säädellään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä annetussa laissa, asianajajalaissa sekä Suomen Asianajajaliiton sääntöjen hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Julkisen oikeusavustajan tulee ”rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää

asianajajatapaa” (L 477/2016 8 §). Asianajajaliitto on antanut hyvää asianajatapaa koskevat ohjeet vuonna 2009, joita on sittemmin päivitetty vuonna 2012. Ohjeet eivät ole tyhjentyviä, mutta niistä ilmenee tärkeimmät hyvän asianajattavan mukaiset periaatteet. Ohjeissa puhutaan asianajajista, mutta hyvä asianajattavatapa koskee myös julkisia oikeusavustajia, sillä he tekevät asianajotyötä.

Hyvää asianajattavatapaa koskevissa ohjeissa korostuu asianajattavan ja asiakkaan keskinäisen luottamuksen tärkeys. Ohjeiden mukaan asianajattavan on oltava lojaali asiakkaalleen ja ajaa tämän etua ja oikeutta. Hänen tulee olla riippumaton julkisesta vallasta ja ulkopuolisista vaikutteista. Asianajattavan on säilytettävä riippumattomuutensa, vaikka se vaatisikin toimia tai ratkaisuja, joista asiakas, asiakkaan vastapuoli tai viranomaiset eivät ole samaa mieltä. Hänen on oltava esteetön ja hänellä on salassapito- ja vaitiolovelvollisuus saamistaan tiedoista, joita hän on tehtävää hoitaessaan saanut selville asiakkaastaan tai tämän liiketoiminnasta. Asianajattavan tulee olla työssään huolellinen, täsmällinen ja tehokas. Hän on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan. (Hyvää asianajattavatapaa koskevat ohjeet 2013, 1–3.)

## **2.7 Yksityisen avustattavan määrääminen**

Oikeusavun hakija voi tietyissä tapauksissa saada itselleen muun kuin julkisen oikeusavustattavan. Valtio maksaa näissä tapauksissa yksityisen avustattavan palkkio- ja kulukorvaukset ja oikeusavun saaja maksaa ainoastaan mahdollisen omavastuun ja oikeusapumaksun. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 12 § säätelee näitä tilanteita, joissa voidaan määrätä yksityinen avustattava julkisen oikeusavustattavan tilalle. Sen mukaan julkisen oikeusavustattavan esteellisyys tai julkisen oikeusavustattavan ja oikeusavun hakijan välinen luottamuspuola ovat tilanteita, joissa yksityinen avustattava voidaan määrätä. Samoin yksityinen avustattava voidaan määrätä, kun julkisten oikeusavustattavien työtilanne on sellainen, etteivät he ehdi hoitamaan kiireellistä asiaa tai oikeusaputoimisto ei pysty tarjoamaan palveluja hakijan omalla kielellä suomeksi tai ruotsiksi. Oikeusaputoimiston ollessa esitynyt hoitamaan oikeusavun hakijan toimeksiantoa ulkoprosessuaalisessa asiassa hakija ohjataan yksityiselle avustattavalle, mikäli matka toiseen oikeusaputoimistoon on kohtuuton. (Tuloksellisuustarkastuskertomus 2014, 17–18.)

### 3 EDUNVALVONTA

#### 3.1 Holhustoimi

Holhustoimea säätelee laki holhustoimesta. Holhustoimilaki säätelee edunvalvonnan pääperiaatteita, edunvalvoja koskevia määräyksiä, edunvalvojen toiminnan valvomista sekä päämiehen eli edunvalvonnassa olevan henkilön asemaa. Holhustoimilain 1 §:n mukaan holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua tai oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi hoitaa omia taloudellisia asioitaan. Edunvalvontaa voidaan myös laajentaa koskemaan henkilön muita kuin taloudellisia asioita, jos tähän on tarvetta.

Ennen holhustoimilain uudistumista, vanha holhouslaki (19.8.1898/34, kumottu) ehti olla voimassa lähes sata vuotta. Vuoden 1898 holhouslaissa oli kaksi edunvalvonnan muotoa: uskottu mies ja päämiehen julistaminen holhottavaksi. Kumotun säädöksen mukaan henkilöä ei saanut julistaa holhottavaksi, jos hänen etunsa turvaamiseksi riitti uskottun miehen määrääminen. Päämiehen julistaminen holhottavaksi tarkoitti sitä, että päämies menetti lähes kokonaan kelpoisuutensa tehdä oikeustoimia ja vallita omaisuuttaan. Holhustoimilain uudistuksessa 1999 holhoojasta tuli edunvalvoja ja holhottavasta päämies, sillä aiempia nimityksiä pidettiin leimaavina. Holhustoimilain lakimuutoksessa myös edunvalvonnan muodot muuttuivat. Tilalle tulivat edunvalvojan määrääminen päämiehen tueksi, toimintakelpoisuuden rajoitus sekä vajaavaltaiseksi julistaminen. Toimintakelpoisuuden rajoittamisen lisääminen lakiuudistuksessa mahdollistaa sen, että päämies voi tehdä tiettyjä oikeustoimia ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa tai häneltä rajataan kelpoisuus tehdä tiettyjä oikeustoimia. (HolhL 17 § kumottu; Välimäki 2008, 4–7.)

Perustuslaki takaa kansalaisille oikeuden omaisuuden suojaan (PL 15.1 §.) Tämän voidaan ajatella olevan perusajatus sille, että henkilö tarvitsee edunvalvojaa säilyttämään ja hallitsemaan omaisuutta joko osittain tai kokonaan. Tämä omaisuuden suoja voi käsittää myös sen, että omaisuus on suojassa häneltä itseltään, jos se on sairauden tai muun syyn vuoksi välttämätöntä.

### 3.2 Holhousviranomainen

Holhousviranomaisena toimii maistraatti, joka valvoo ja ohjaa edunvalvojien toimintaa. Edunvalvojana voi toimia yksityinen, päämiehen pyynnöstä määrätty edunvalvoja tai valtion palveluksessa toimiva yleinen edunvalvoja. Maistraatti ylläpitää holhousasioiden rekisteriä, jonne merkitään edunvalvonnassa olevat henkilöt ja heidän edunvalvojansa. Rekisterin tarkoituksena on suojella kolmansien henkilöiden oikeuksia sekä valvoa tehtävään valtuutettua edunvalvojaa. Holhoustoimilain mukaisesti aluehallintovirasto vastaa holhousasioiden rekisterin yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. (HolTL 46–47 §, 64 §.)

### 3.3 Edunvalvojan määrääminen

Edunvalvojan määrää joko tuomioistuin tai maistraatti. Holhoustoimilain mukaan maistraatti voi määrätä edunvalvojan tilanteissa, jossa henkilö on edunvalvonnan tarpeessa, edellyttäen että se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen. Tällaisissa tapauksissa maistraatti voi myös määrätä edunvalvojan henkilölle, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, mutta, joka on ilman edunvalvojaa edunvalvojan kuoleman tai muun syyn vuoksi. Maistraatti voi myös määrätä edunvalvojalle sijaisen, jos tämä on estynyt hoitamaan tehtävänsä. (HolTL 11–12 §.)

Alaikäisen edunvalvojina toimivat lähtökohtaisesti hänen huoltajansa. Tuomioistuin voi vapauttaa alaikäisen huoltajan edunvalvojan tehtävästä painavan syyn vuoksi ja määrätä suostumuksensa antaneen toisen henkilön alaikäisen edunvalvojaksi. Alaikäiselle on myös määrättävä edunvalvoja, jos hän on ilman edunvalvojaa edunvalvojan kuoleman johdosta. Täysi-ikäisen edunvalvoja on suostumuksensa antanut henkilö, jonka tuomioistuin tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt. Edunvalvojaksi ei voida valita vajaavaltaista henkilöä. (HolTL 4–7 §.)

Holhoustoimilain mukaan tuomioistuin voi määrätä täysi-ikäiselle edunvalvojan, mikäli henkilö on sairauden, henkinen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun syyn vuoksi kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itsestään tai

omaisuudestaan, eikä asiat tulisi muuten asianmukaisesti hoidetuksi. Edunvalvonta voidaan määrätä vastustuksesta huolimatta, jos vastustamiselle ei henkilön tilan tai edunvalvonnan tarve huomioon ottaen ole riittävää aihetta. Maistraatin tulee tarvittaessa tehdä hakemus käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi. (HolTL 8 §).

Edunvalvontaa ei tule määrätä liian heppoisin perustein, vaan sen tulee olla toissijainen keino. Holhoustoimilain 8 §:ssä ilmenee, että edunvalvoja voidaan määrätä henkilölle, jos hänen asiansa eivät tule muuten hoidetuksi asianmukaisesti. Ensisijaisia keinoja voi esimerkiksi olla läheisen valtuuttaminen tiettyjen asioiden tekemiseen. Lievimmän suo-jakeinon periaatteen mukaisesti edunvalvojaa ei määrätä, jos päämiehen asiat on jo hoidettu tai voidaan hoitaa muullakin tavalla. Puhutaan edunvalvontakynnyksestä, jonka on ylityttävä edunvalvonnasta määrättäessä. (Kuuliala & Tornberg 2015, 28–29, 198–199.)

Edunvalvontatehtävän alkamisen jälkeen edunvalvojan on annettava kolmen kuukauden kuluessa maistraatille omaisuusluettelo päämiehen varoista ja veloista. Luettelossa tulee ilmoittaa sekä edunvalvojan hoidettavan oleva omaisuus sekä päämiehen vallintaan jä-tetty omaisuus. Maistraatti voi myös määrätä edunvalvojan tekemään omaisuuden hoito-suunnitelman vaatimalla sitä erillisellä päätöksellä. Tällöin edunvalvojaa on kuultava asi-asta ennen päätöksen antamista sekä päämiestä, jos se on hänen ymmärryskykynsä huomioon ottaen mahdollista. Sen jälkeen maistraatti päättää omaisuussuunnitelman hyväk-symisestä tai muuttamisesta. (HolTL 38.1, 40, 48 §; Kuuliala & Tornberg 577–578.)

Kuulialan ja Tornbergin (2015, 576) mukaan hoitosuunnitelman tekeminen voi olla tar-peen, jos omaisuus on sen luontoista, että sen huolellinen hoitaminen vaatii suunnittelua. Tällainen tilanne voi olla päämiehen omistama huomattava metsäomaisuus. Omaisuuden hoitosuunnitelmaa voidaan vaatia edunvalvojalta lisäksi tilanteissa, joissa edunvalvoja on toiminut puutteellisesti tai päämies on saanut perinnön, joka hoitaminen vaatii suunnitel-mallisuutta.

### **3.4 Edunvalvojan toiminta**

Holhoustoimilaki säätelee edunvalvojan toimintaa. Niiden mukaan edunvalvojan on hoi-dettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Edunvalvojan

tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Käyttövaroiksi päämiehelle on jätettävä omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten. Edunvalvojan on järjestettävä täysi-ikäiselle päämiehelle asianmukainen hoito, huolenpito ja kuntoutus. (HolTL 37–38, 42 §.)

Holhustoimilain mukaan edunvalvoja on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Näistä on laadittava vuositili holhousviranomaiselle. Vuositili tulee antaa kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Määräajan pidennystä voidaan hakea maistraatilta, jos edunvalvojalle on tähän hyväksyttävä syy esimerkiksi sairauden tai tehtävän laajuuden takia. Vuositilin yhteydessä edunvalvojan on luovutettava tilitapahtumiin liittyvät tarpeelliset tositteet. Maistraatti voi vapauttaa edunvalvojan vuositilin antamisesta tilanteissa, joissa päämiehellä ei ole omaisuutta eikä hänen etunsa vuositilin tekemistä vaadi. Edunvalvojan on annettava holhousviranomaiselle päätöstili, mikäli edunvalvojan tehtävä lakkaa tai sitä rajoitetaan. Päätöstili edellisen vuoden vuositilin ja tehtävän lakkaamisen väliseltä ajalta. (HolTL 50–51.3, 52, 54 §.)

Tämän tutkielman laatijan kokemuksen mukaan yleisessä edunvalvonnassa päämiesten omaisuudesta laaditaan vuositili päämiehen varallisuudesta riippumatta. Tilanteissa, joissa toimeksianto ei koske taloudenhoitoa, ei vuositiliä tarvitse tehdä. Tyypillinen esimerkitapaus on edunvalvonnan koskeminen ainoastaan alaikäisen edustamista oikeudenkäynnissä, kun vastapuolena on alaikäisen huoltaja.

### **3.5 Edunvalvojan toimintaperiaatteet**

Edunvalvojan on noudatettava laissa määriteltyä toimintaperiaatteita, joita ovat päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittaminen, päämiehen suojaaminen kontrolloimalla lievimmän keinon periaatteella sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Usein puhutaan hyvän edunvalvontatavan noudattamisesta. Hyvää edunvalvontatapaa ei sinänsä ole laissa eikä edunvalvonnan ammattikunnan toimesta määritelty, mutta sen voidaan katsoa sisältävän edellä mainitut periaatteet. (Oikeusministeriö 2016, 14; Välimäki 2013, 17–19.)

Edunvalvojan on pyrittävä hyvään yhteistyöhön päämiehen kanssa ja pyynnöstä kerrottava päämiehelle tietoja tämän taloudellisesta tilanteesta sekä tiedusteltava tämän mielipidettä tärkeistä asioista päätettäessä, jos se on hänen tilansa huomioon ottaen mahdollista. Päämiehen edunvalvontamuotoa valittaessa tulee valita lievin keino, jolla pyritään mahdollisimman laajaan itsemääräämisoikeuden säilyttämiseen. (Välimäki 2013, 17–19; Maistraatti: Edunvalvojan henkilö ja tehtävät 2016.)

Päämiehen kuuleminen ja päämiehen tahdon selvittäminen ovat siis edunvalvojan velvollisuuksia. Edunvalvojalla on holhoustoimilain mukaan kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisissa asioita koskevissa oikeustoimissa, mutta päämiehen mielipidettä tulee kuulla, mikäli se on mahdollista. Jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, ei kuuleminen ole tarpeen. (HolTL 43 §.)

Käytännössä edunvalvonnan periaatteiden noudattaminen voi olla haastavaa ja niiden noudattaminen vaatii päämiehen etujen ja oikeuksien sekä toisaalta edunvalvojan lakimääräisten velvollisuuksien punnintaa. Päämiehen itsemääräämisoikeuden puitteissa päämiehellä on oikeus päättää henkilökohtaisesta elämästään ja elintavoistaan, mutta edunvalvojan järjestäessä päämiehen asumiseen liittyviä asioita, on hänellä kuitenkin holhoustoimilain mukaan velvollisuus järjestää päämiehelle asianmukainen huolenpito ja kuntoutus. Päämiehen ollessa kykenemätön ymmärtämään tilannettaan, voi tämän läheisistä tai hoitohenkilökunnasta olla apua sen selvittämisessä, mikä olisi ollut päämiehen tahto, jos hän pystyisi tilanteensa ymmärtämään. Näissäkin tapauksissa tulee noudattaa päämiehen tahtoa siitä, kenen kanssa hänen asioistaan saa keskustella. Edunvalvonnan alussa edunvalvojan tulisi tavata päämies, tehdä arvio päämiehen ymmärryskyvystä sekä selvittää hänen olosuhteensa. Tällöin voidaan pyytää suostumusta henkilöistä, joiden kanssa päämiehen asioista saa keskustella. Ensimmäisellä tapaamisella saadaan näin tietoa siitä, miten käytännössä päämiehen asioita voidaan hoitaa. (Oikeusministeriö 2016, 16–18, 23, 39; HolTL 42 §.)

## 4 ESTEELLISYYS ELI JÄÄVIYS

### 4.1 Esteellisyden määritelmä

Oikeustieteen tohtori ja Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on määritellyt esteellisyden käsitteen seuraavasti:

Esteellisyys (”jääviys”) tarkoittaaakin yleensä sellaista, suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsitteijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisen välillä, että käsitteijän objektiivisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. (Mäenpää 2008, 133.)

Esteellisyysäännökset siis toisin sanottuna sisältävät kieltoja siitä, minkä asioiden käsittelyssä virkamies ei saa olla mukana. Taustalla on ajatus siitä, että viranomaisten toiminnan tulisi olla tasapuolista sekä kansalaisten luottamusta herättävää. Hallintolaki yleislakina säätelee julkisen vallan toimintaa. Sen säännöksiä sovelletaan, ellei muusta laista toisin johdu. Valtion virkamiehen tulee jo virkansa puolesta tunnistaa mahdolliset esteellisyystilanteet, sillä hänen on hallintolain mukaan lähtökohtaisesti itse ratkaistava kysymys omasta jääviydestään. Esteellisyystilanteessa esteellisen virkamiehen tilalle on määrättävä esteetön virkamies. (Mäenpää 2008, 133–134; HL 29.2, 30 §.)

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoissa työskentelevät edunvalvojat ja julkiset oikeusavustajat sekä oikeusapu- ja edunvalvontasihteerit nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen. (Oikeusministeriö 2014, 14.)

### 4.2 Virkaan perustuva esteellisyys

Hallintolain 28 §:ssä luetellaan esteellisyysperusteet. Hallintolain 28 §:n 1–3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen hänen tai hänen läheisensä ollessa asianosainen, tai jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai henkilöä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa sekä tilanteissa, jossa asian ratkaisusta voi koitua erityistä hyötyä tai vahinkoa hänen läheiselleen. Näitä Mäenpää (2008, 134) kutsuu asianosaisjääviydeksi, avustus- ja edustusjääviydeksi sekä intressijääviydeksi.



Hallintolain 28 §:n mukaisesti virkamies on esteellinen, mikäli hän on palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai sellaiseen tahoon, jolle on asian ratkaisemisesta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tätä sanotaan palvelussuhdejääviydeksi eikä virkamies esimerkiksi saa päättää sellaisen yrityksen lupakäsittelystä, jolle hän itse työskentelee (HL 28 § 4 kohta; Mäenpää 2008, 136–137).

Hallintolaki (28 § 5–7 kohta) kieltää virkamiehen osallistumisen sellaisen asian käsittelyyn, jossa hän tai hänen läheisensä on hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä taikka toimitusjohtajana yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa sekä tilanteissa, jossa hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan ja kysymyksessä on asia, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. Mäenpään mukaan kysymyksessä on tällöin yhteisöjäävyys ja ohjaus- ja valvontajäävyys. Lisäksi virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hänen puolueettomuutensa voisi muuten vaarantua.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa on säädetty vielä erikseen yleisen edunvalvojan ja julkisen oikeusavustajan esteellisyysperusteet. Kyseisen lain 17 §:n mukaan yleinen edunvalvoja on esteellinen silloin, kun hän on itse edustanut vastapuolta samassa tai muussa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Hän voi edustaa päämiestään, vaikka vastapuolta edustaa toinen saman palveluntuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja. Lisäksi sovelletaan, mitä holhoustoimilaki säätelee edunvalvojan esteellisyydestä. Lain 11.1 §:ssä sanotaan, että oikeusapupiirin- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jolleivät he ole yksittäisessä asiassa esteellisiä. Julkisen oikeusavustajan työ on asianajotyötä, joten voimassa on, mitä asianajajien esteellisyydestä säädetään.

### **4.3 Edunvalvojan erityiset esteellisyysperusteet**

Holhoustoimilaki säätelee sekä yksityisen että yleisen edunvalvojan toimintaa. Edunvalvojana voi toimia kuka tahansa tehtävään sopiva henkilö, joten hallintolain tai valtion oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista annetun lain esteellisyyssäännöksiä ei voitaisi edes soveltaa yksityisen edunvalvojan toimintaan. Holhoustoimilain säännökset ovat näin ollen ensisijaisia hallintolakiin nähden. Holhoustoimilaki säätelee edunvalvojan jääviyttä

henkilösuhteiden, edunvalvojan ja päämiehen asiallisen ristiriidan perusteella sekä esteellisyytilanteiden muodostumista tilanteissa, jossa edunvalvojalla on useita päämiehiä. Holhoustoimilain mukaan edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso, edunvalvojan lapsen puoliso tai edunvalvojan puolison lapsi tai tämän puoliso, edunvalvojan tai hänen puolisonsa lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso tai edunvalvojan sisaruksen lapsi tai vanhemman sisarus tai joku muu, jota hän edustaa. Näissä tilanteissa on Välimäen mukaan siitä, että esteellisyys ratkaistaan päämiehen vastapuolen statuksen perusteella eikä ole merkitystä, onko tilanteessa asiallista ristiriitaa. (HolTL 32.2–4 §, Välimäki 2013, 98–99.)

Edunvalvoja ei voi lähtökohtaisesti myydä päämiehensä omaisuutta itselleen tai omalle puolisolleen. Lain lähtökohtana on, että alaikäisen edunvalvoja on hänen huoltajansa eikä etujen esteellisyyttä heidän välilleen ei pitäisi syntyä. Kuitenkin, jos edut ovat keskenään ristiriidassa, on huoltajan pidättäydyttävä oikeustoimen tekemisestä tai edustamisesta. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsen ja tämän isovanhemman välillä tehdään merkittävä osakekauppa, ja lapsen vanhemmalla on myös osakkeita samassa osakeyhtiössä, on vanhempi esteellinen edustamaan lastaan. Jos oikeustoimi halutaan silti tehdä, tarvitaan edunvalvojan sijainen. (HE 52/2006, 48; Välimäki 2013, 100–101.)

Edunvalvoja on jäävi, kun hänen ja hänen päämiehensä edut voivat olla ristiriidassa keskenään jonkun muun syyn kuin päämiehen vastapuolen statuksen takia. Tätä Välimäki kutsuu intressien ristiriitaan perustuvaksi esteellisyydeksi, jossa korostuu edunvalvojan ja päämiehen välinen ristiriita. Edunvalvojan edustaessa useaa päämiestä, hän ei yleensä voi edustaa molempia osapuolia samassa oikeustoinessa. Oikeustoimityyppi on tärkeä arviointikriteeri näissä tapauksissa. Yleensä luovutustoimessa luovuttaja ja luovutuksen-saaja ovat keskenään vastapuolia. Poikkeuksena on perinnönjako, jossa edunvalvoja voi edustaa sisaruksia, jos heidän etunsa eivät ole ristiriidassa keskenään. (Välimäki 2013 102–103; Kuuliala & Tornberg 2015, 409.)

Hallintolain ja holhoustoimilain säännökset ovat keskenään asiallisesti lähestulkoon saman sisältöisiä. Säädökset kieltävät edunvalvojaa edustamasta päämiestä sellaisissa tilanteissa, joista siitä voisi olla päämiehen vastapuolelle, edunvalvojalle itselleen, hänen lä-

heiselleen tai hänen edustamalleen yritykselle tai yhteisölle hyötyä. Näin pyritään suojelemaan päämiestä edunvalvojan aiheuttamalta taloudellisilta ja muilta vahingoilta. Yleisen edunvalvojan esteellisyyttä arvioidessa kuitenkin tulee ottaa huomioon se, että yleinen edunvalvoja on esteellinen vain silloin, jos hän on edustanut vastapuolta ja hänelle on tullut asiassa sellaista tietoa, jolla voi olla asiassa merkitystä (L 447/2016 17.1 §).

#### **4.4 Asianajotyötä tekevän esteellisyyserusteet**

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 11.2 §:n mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat edustaa vastapuolia, mikäli he eivät ole yksittäisessä asiassa esteellisiä. Esteellisyys yksittäisessä asiassa tulkitaan tapauskohtaisesti. Lain 8 §:n mukaan julkisen oikeusavustajan tulee noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Asianajajaliiton hyvän asianajatapaa koskevat ohjeet sisältävät ohjeita esteellisyytilanteiden tulkitsemiseen. Näiden ohjeiden mukaan julkinen oikeusavustaja ei saa ottaa vastaan tehtävää, joka vaarantaa hänen salassapito-, vaitiolo- tai lojaalisuusvelvollisuutensa. Salassapito- ja vaitiolo- ja lojaalisuusvelvollisuus aiheuttaa esteen, kun asianajaja on toista tehtävää hoitaessaan saanut sellaista tietoa, joka voi haitata hänen velvollisuuttaan valvoa päämiehensä etua. Asianajaja voi ottaa tehtävän vastaan tällöin ainoastaan, mikäli asiakas, jota salassapito- ja vaitiolo- ja lojaalisuusvelvollisuus suoja, antaa suostumuksensa. Lojaalisuusvelvollisuus estää asianajajaa ottamasta sellaista asiakasta, jonka vastapuolta hän on aiemmin edustanut. Tässä kuitenkin tulee ohjeiden mukaan ottaa huomioon asian laajuus, laatu ja merkitys asiakkaalle. Lojaalisuusvelvollisuuden ollessa esteellisyyden peruste asiakkaat voivat antaa erikseen suostumuksensa siihen, että asianajaja ottaa tehtävän hoitaakseen. Ennen suostumuksen antamista asianajajan on selvitettävä esteellisyyden muodostavat asianhaarat henkilölle, jonka suostumus on tehtävän vastaanottamisen edellytyksenä. (Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 2013, 8–9.)

Asianajaja ei saa ottaa hoitaakseen sellaista tehtävää, johon hänellä tai hänen läheisellään tai samassa toimistoyhteisössä toimivalla on asiaan taloudellinen tai henkilökohtainen liityntä, joka saattaa haitata oikeusavustajan kykyä huolehtia asiakkaansa edun toteutumisesta. Jos joku toimiston asianajajista on esteetön sillä perusteella, asiakkaan etu ei vaa-

rannu tästä, voi tämä henkilö ottaa tehtävän vastaan. Tämä koskee myös valtion oikeusaputoimiston henkilökuntaa. Jos henkilökohtainen tai taloudellinen liityntä ei ole olennainen, asiakas voi suostumuksellaan oikeuttaa julkisen oikeusavustajan ottamaan tehtävän vastaan. (Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 2013, 8–9.)

Oikeusaputoimistoissa voidaan antaa vähäistä oikeudellista neuvontaa sellaisellekin, joka ei tulojensa mukaan siihen ole oikeutettu. Tämä kuitenkin muodostaa esteellisyytilanteen, jos asian vastapuoli, tulojensa mukaan oikeusapuun oikeutettu, haluaisi hakeutua asian takia oikeusaputoimiston asiakkaaksi. Tämä johtuu hyvän asianajajatavan periaatteista, jolloin edes oikeusaputoimiston toinen julkinen oikeusavustaja ei saa asiassa edustaa vastapuolta. (Rantala & Rissanen 2013, 29.)

Hyvän asianajajatapaa koskevat ohjeet noudattavat hallintolain ja asianajalain säännöksiä antaen vielä tarkempia ohjeita siihen, kuinka asianajajan esteellisyyttä tulisi arvioida. Oikeastaan lähtökohtaisesti mikä tahansa seikka, joka voisi rikkoa päämiehen ja asianajajan välisen luottamuksen tai haitata asianajajan lojaaliutta tai riippumattomuutta, voidaan katsovan aiheuttavan esteellisyyden edustamiseen. Suostumuksen saaminen voi jossain tapauksissa poistaa esteellisyyden.

## 5 EDUNVALVONNAN JA OIKEUSAVUN ORGANISAATIO

### 5.1 Kunnilta valtion järjestettäväksi

Ennen valtion oikeusaputoimistoja yleistä oikeusapua järjestivät kunnat, joiden lakisääteinen tehtävä se oli vuodesta 1989 lähtien. Tätä ennenkin oli mahdollista saada yleistä oikeusapua ja maksuton oikeudenkäynti riita-, rikos- tai hakemusasiassa vähävaraisuuden perusteella. Vuonna 2002 voimaan tulleen oikeusapulain taustalla oli tarkoitus luoda yhtenäinen oikeusapujärjestelmä, joka mahdollistaisi vähävaraisille hakijoille asianajotoimintavaatimuksien mukaiset asianajopalvelut. Tavoite oli taata yhdenvertaisuus kansalaisille oikeudellisissa asioissa. Tällöin myös julkinen oikeusaputoiminta siirtyi kokonaan valtion järjestettäväksi. (HE 132/1997, yleisperustelut, jakso 2.1, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset 3.1)

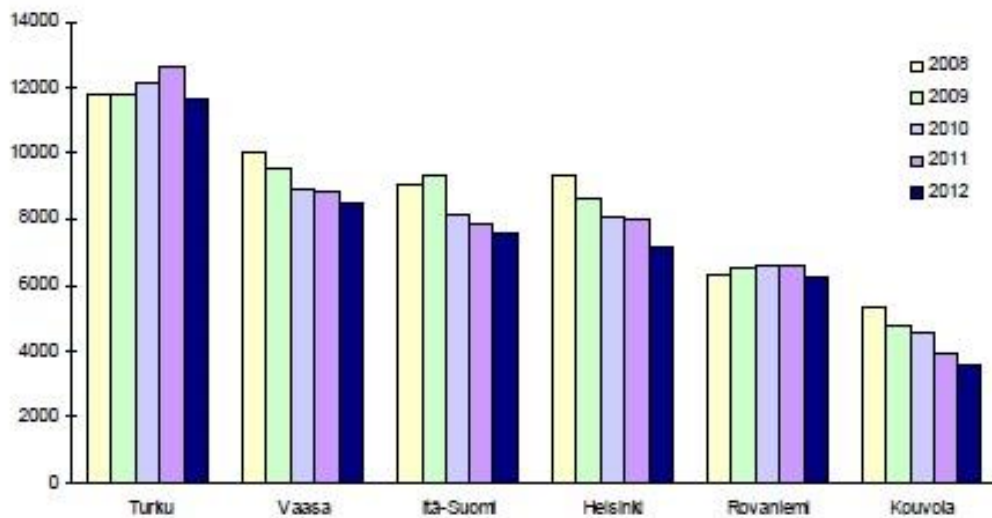
Yleinen edunvalvonta on ollut vuodesta 2009 lähtien valtion järjestämä palvelu. Edunvalvontapalveluiden järjestämislaki korvattiin tällöin uudella samannimisellä lailla, joka velvoitti valtion oikeusaputoimistot järjestämään yleisen edunvalvonnan. Yleinen edunvalvonta sekä julkinen oikeusapu kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalalle, joka huolehtii yleisestä johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta. (L 447/2016 6 §; Välimäki 2013, 71–72.)

Edunvalvontapalveluiden järjestämisen siirtyminen valtiolle johtui kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetusta laista (169/2007), jolla pyrittiin muun muassa tarkastamaan kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen 8 § 3 kohdan mukaisesti valtiolle siirrettiin tehtävät, jotka edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa vanhassa laissa (443/1999) oli määrätty. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sekä holhoustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta nojaa perusteluissaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen sekä siihen, että kansalaiset saisivat laadukkaampaa ja yhdenmukaisempaa palvelua. Sen mukaan yleisen edunvalvonnan asiakasmäärät tulevat jatkossa kasvamaan reilusti väestön ikääntyessä. Nuoremman ikäluokan muuttaessa työpaikkojen perässä väestökeskittyymiin, ei edunvalvonnan tarpeessa olevalla ole välttämättä omaisia, jotka pystyisivät hänen asioitaan hoitamaan. (HE 45/2008, 3–4.)

## 5.2 Organisaatio ennen 1.10.2016 rakennemuutosta

Oikeusaputoimistojen määrä on laskenut: vuonna 2008 oli 60 oikeusaputoimistoa, kun vuonna 2015 niitä oli enää 27. Väheneminen johtuu pienten oikeusaputoimistojen yhdistymisestä isompiin sekä toimipaikkojen muuttamista vastaanotoiksi. Tämä on muun muassa mahdollistanut työtehtävien järjestelyjä uudella tavalla sekä hallinnon kevenemisen. Toisaalta toimipaikkojen yhdistämiset, jonotus ja henkilövähennykset ovat johtaneet siihen, että esteellisyydet ja palvelujen tavoitettavuus ovat laskeneet asiakasmääriä. Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä on laskenut vuosina 2008–2013 merkittävästi. Vuonna 2008 käsiteltiin 51 844 asiaa ja vuonna 2013 44 500 asiaa. (Rantala & Rissanen 2013, 9, 90; Taulukko 2; Tilastokeskus 2014, 1; HE 26/2016, 3.)

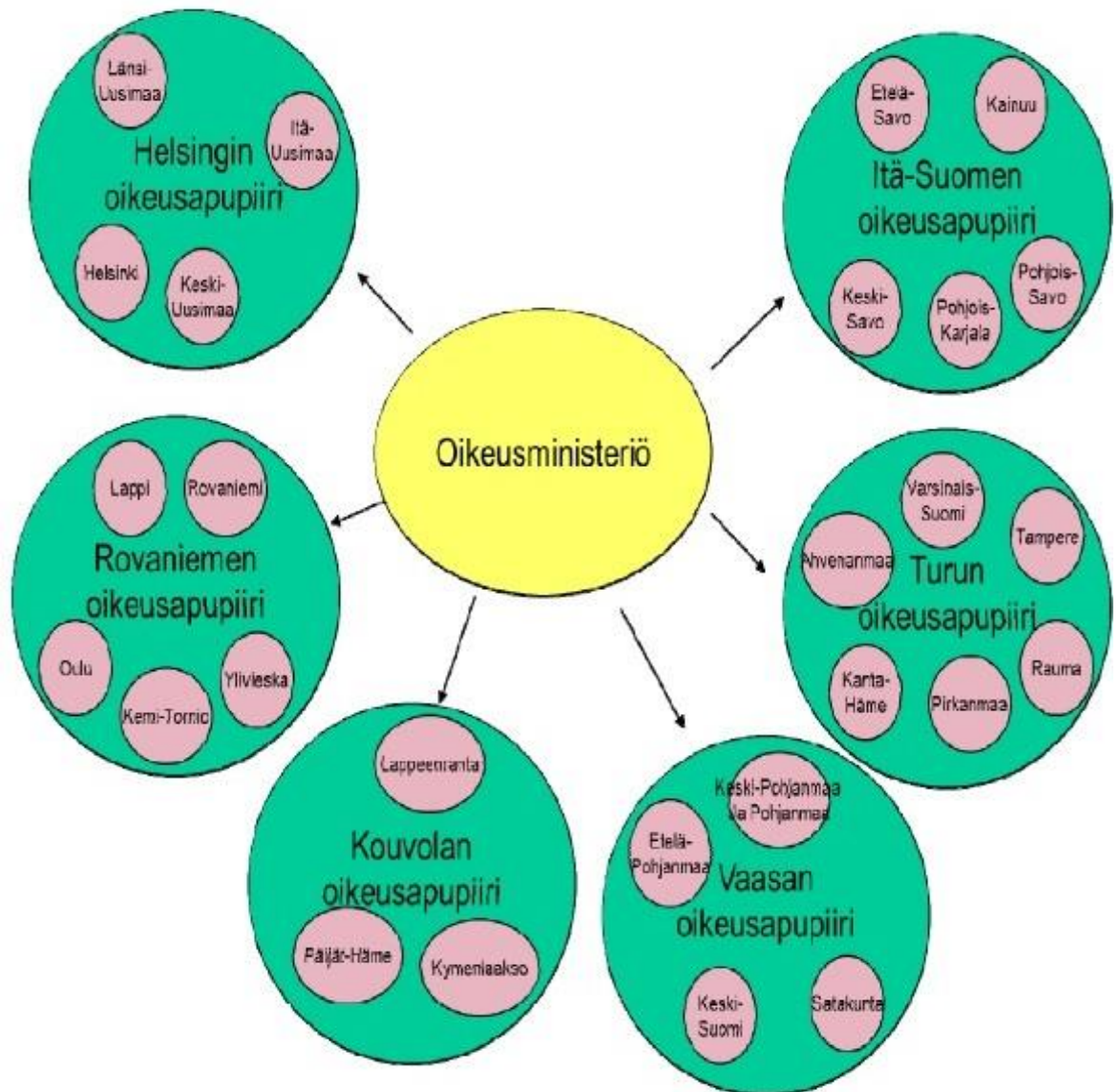
Valtiontalouden tarkastusvirasto onkin tarkastuskertomuksessaan vuonna 2014 todennut, että oikeusministeriö on kehittänyt toimistoverkosta ilman kokonaissuunnitelmaa. Keskimääräinen oikeusaputoimistojen odotusaika koko maassa on pidentynyt. Yksittäisten oikeusaputoimistojen odotusajat poikkeavat alueittain merkittävästi. Toimistojen yhdistäminen on hieman tasannut odotusaikoja. (Tuloksellisuustarkastuskertomus 2014, 8–9.)



TAULUKKO 2. Oikeusaputoimistojen asiakasmäärät 2008–2012 oikeusapupiireittäin (Rantala & Rissanen 2013, 10)

Ennen valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettua lakia, oikeusaputoimistot olivat jakautuneet kuuteen oikeusapupiiriin. Oikeusaputoimistot olivat itsenäisiä virastoja. Oikeusapupiiriä johti oikeusaputoimen johtaja ja oikeusaputoimistoa johtava julkinen oikeusavustaja. Oikeusaputoimen johtaja toimi lisäksi yhden piirinsä oikeusaputoimiston

johtavana julkisena oikeusavustajana. Oikeusaputoimen johtajan tehtävä oli vastata oikeuspalvelujen tasapuolisesta jakautumisesta piirin alueella ja huolehti piirinsä tulostavoitteiden toteutumisesta. Oikeusaputoimen johtajan asemaa ei koettu riittävän vahvaksi, sillä hänellä ei ollut työnjohdollisia tehtäviä, eikä hän siten pystynyt vaikuttamaan tai puuttumaan oikeusaputoimistojen toimintaan. Johtavan julkisen oikeusavustajan toimiminen esimiehenä johtavalle yleiselle edunvalvojalle aiheutti kritiikkiä, koska koettiin, että julkisen oikeusavustajan kosketuspinta edunvalvontatyöhön on jäänyt vajaaksi. Organisaatorakenne (kuvio 1), jossa yleinen edunvalvonta oli oikeusaputoimistojen alaisuudessa, ei toiminut odotetusti. Odotusajat oikeusavussa ovat pidentyneet oikeusaputoimistoissa. Keskimääräinen jonotusaika koko maassa oli vuonna 2008 11,5 päivää, kun vuonna 2012 se oli 14 päivää. (HE 26/2016, 8–9; Tuloksellisuustarkastuskertomus 2014, 7,9; Oikeusministeriö 2014, 14.)



KUVIO 1. Oikeusapupiirit ennen lakimuutosta (Oikeusministeriö 2014, 16, muokattu)

### 5.3 Organisaation aiheuttama esteellisyys ennen lakimuutosta

Aikaisemmin organisaation aiheuttama esteellisyys johtui usein oikeusavustajien hyvän asianajajataivan periaatteista. Niiden mukaan oikeusavustaja ei saa edustaa sellaista päämiestä asiassa, jossa hän tai saman toimiston työntekijä on edustanut vastapuolta, ja tehtävän vastaanottaminen rikkoisi lojaalius-, riippumattomuus-, salassapito- tai vaitiolovelvollisuutta. Koska yleinen edunvalvonta oli oikeusaputoimistojen alaisuudessa, myös edunvalvontatoimistot olivat esteellisiä ottamaan asiakasta edunvalvontaan. Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain mukaan oikeusaputoimen johtaja ei saanut avustaa oman oikeusapupiirinsä julkisen oikeusavustajan asiakkaan vastapuolta. (Hyvää asianajajataivaa koskevat... 2013 8–9; L 258/2002 9.2 §, kumottu.)

Esteellisyystilanteissa oikeusaputoimiston oli oikeusministeriön asetuksen mukaisesti osoitettava esteetön edunvalvoja hoitamaan edunvalvontatehtävää toimiston sisältä. Jos esteetöntä edunvalvojaa ei löytynyt toimiston sisältä, toinen oikeusaputoimisto oli velvollinen järjestämään edunvalvonnan. Tällöin toisen oikeusaputoimiston oli oltava sellainen, johon päämiehen asuinpaikasta oli lyhyin matka tai se oli muuten tarkoituksenmukaista. Teemu Jokisen (2016) mukaan päätöksen asiassa teki maistraatti tai kärjäoikeus. Esteellisyystilanteissa, joissa esteellisyys koski tiettyä osaa edunvalvontatehtävästä, tarvittiin holhousviranomaisen tai tuomioistuimen päätös sijaisen määräämisestä. (OMa 581/2012 5 §; HolTL 11–12 §.)

Edunvalvontamääräys annettiin palveluntuottajan yleiselle edunvalvojalle (HE 45/2008, 7). Tämä tarkoitti käytännössä, että edunvalvontamääräyksessä ei luenut edunvalvojan nimeä, vaan järjestysnumero, esimerkiksi 2. yleinen edunvalvoja. Tällöin edunvalvontamääräys koski virkaa, joten esimerkiksi äitiysloman sijainen sai sen henkilön virkanumeron, jota hän sijaisti. Sijaistamistapauksissa ei tarvittu oikeuden tai holhousviranomaisen päätöstä päämiesten siirtymisestä sijaistettavalta sijaiselle.

### 5.4 Organisaatio 1.10.2016 jälkeen

Uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä tuli voimaan 1.10.2016. Oikeusministeriön asetuksen 1 §:n mukaisesti perustettiin kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Nämä piirit ovat Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Itä-Suomen, Etelä-Suomen,



Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat itsenäisiä virastoja. Virastojen alla toimivat oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot kuvion 2 mukaisesti. Edunvalvontatoimistot eriytettiin omaksi toiminnoksi oikeusaputoimistojen rinnalle hallituksen esityksen mukaisesti. Jokaisella piirillä on piirinjohtaja, joka toimii johtavien julkisten oikeusavustajien ja johtavien yleisten edunvalvojen hallinnollisena esimiehenä. (HE 26/2016, 10; Jokinen, 2016; OMa 608/2016.)



KUVIO 2. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen jakautuminen piireihin (Muutoksia yleisen edunvalvojan... 2015, 15)

#### 5.4.1 Edunvalvontamääräys

Kaakkois-Suomen piirinjohtajan asiantuntijahaastattelussa ilmeni, että jatkossa tuomioistuimen ja maistraattien edunvalvontamääräykset annetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle ja he lähettävät päätöksen piirin työjärjestyksessä määrättyyn edunvalvontatoimistoon. Edunvalvontatoimistossa johtava yleinen edunvalvoja määrää sen jälkeen, mitä edunvalvojan virkaa määräys koskee eli kuka edunvalvoja ryhtyy tehtävää hoitamaan. (Jokinen 2016.)

Johtavan yleisen edunvalvojan määräyksen tulee olla dokumentoitu. Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 16.4 §:n mukaan määräys tulee toimittaa holhousviranomaiselle sekä ilmoittaa päämiehelle edunvalvontatehtävän alkamisesta. Edunvalvonnan järjestämisvastuu on piirillä ja esteetön edunvalvontatoimisto tulee löytyä piirinjostain toimistossa. Oikeuden ja maistraatin päätöksessä lukee vain määrätty oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, joten piirin sisällä mahdollista siirtää edunvalvojaa toimistosta toiseen ilman oikeuden erillistä päätöstä. Edunvalvonnan siirtyminen piirin sisällä voi johtua päämiehen omasta perustellusta pyynnöstä tai siitä, että edunvalvoja on esteellinen koko edunvalvontatehtävään. (Jokinen 2016.)

#### 5.4.2 Työjärjestys

Oikeusministeriön asetuksen (OMa 608/2016) 3§ :n mukaan työjärjestyksessä tulee ilmetä miten usein ja millä tavoin toimipaikassa otetaan asiakkaita. Asetuksen mukaan huomioon tulee ottaa alueen asiakas- ja asukasmäärä, aikaisempien vuosien kysyntä sekä vastaanotosta aiheutuvat kustannukset. Esimerkkinä tässä tutkielmassa käytetään Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestystä, sillä se on tämän tutkimuksen asiantuntijahaastatteluun vastanneen Teemu Jokisen vahvistama. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestyksen liitteessä sanotaan, että edunvalvonnan päämiehet jaotellaan kotikuntalain (201/1994) mukaisen kotipaikkakunnan mukaan. Palveluntarjoajana toimii tällöin se edunvalvontatoimisto, joka päämiehen kotipaikkakunnan perusteella sille kuuluu. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestyksen liitteen mukaan esimerkiksi Lemminkäisten kunnassa asuvan päämiehen edunvalvonnan järjestäminen kuuluu Lappeenrannan edunvalvontatoimistolle. (Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys 2016, 2).

Työjärjestyksen liitteessä annetaan lisäksi ohjeita, miten yleisessä edunvalvonnassa toimitaan esteellisyytilanteissa. Työjärjestyksen liitteen mukaan edunvalvojan tulee ilmoittaa esteellisyydestään johtavalle yleiselle edunvalvojalle. Jos toimiston kaikki edunvalvojat ovat esteellisiä, edunvalvojaksi määrätään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleinen edunvalvoja siitä edunvalvontatoimistosta, jonne päämiehen asuinpaikasta on lyhin matka tai missä se on muuten tarkoituksenmukaista. Jos yhteiset toimitilat aiheuttavat mahdollisuuden oikeusavustajan esteellisyydestä, pääsäännön mukaan oikeusavustaja

luopuu tehtävästä. Luopuminen ollessa päämiehen kannalta kohtuutonta, tulee edunvalvontamääräys siirtää toiseen edunvalvontatoimistoon. (Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys 2016, 2.)

Mikäli esteellisyys koskee vain tiettyä tehtävää, edunvalvoja tekee hakemuksen holhousviranomaiselle esteettömän edunvalvojan määräämiseksi. Edunvalvojan tulee hakemuksessa ehdottaa holhousviranomaiselle esteetöntä edunvalvojaa. (Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys 2016, 2.)

### **5.4.3 Etäpalvelut**

Oikeusaputoimistoista ja edunvalvontatoimistoista voi saada etäpalvelua asiakkaan eri asioissa videoyhteyden avulla. Videoneuvottelulaitteita löytyy kuntien yhteispalvelupisteistä ja oikeusaputoimistoista. Asiakkaan ei tarvitse erikseen matkustaa toisella paikkakunnilla sijaitsevaan oikeusaputoimistoon tai edunvalvontatoimistoon. Oikeusaputoimiston asiakas voi saada oikeudellista neuvontaa sekä hän voi yhdessä oikeusavustajan kanssa valmistautua tulevaan oikeudenkäyntiin tai laatia sellaisia asiakirjoja, joiden laatimiseen ei tarvitse molempien samanaikaista läsnäoloa samassa paikassa. Edunvalvonnan päämies tai päämiehen omaiset voivat neuvotella edunvalvojan tai edunvalvontasihteerin kanssa esimerkiksi päämiehen taloudellisista ja terveydentilasta liittyvistä asioista, jotka eivät vaadi henkilökohtaista tapaamista paikan päällä. Neuvotteluissa voi olla tarvittaessa mukana myös etätulkki. Tavoitteena on, että edunvalvonnan ja oikeusavun asiakkaat voisivat tulevaisuudessa saada etäpalveluja omalta kotikoneelta käsin. Etäpalvelujen käyttö ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tilanteisiin. Etäpalvelua ei voida käyttää tilanteissa, jossa vaaditaan oikeusaputoimiston tai edunvalvonnan asiakkaan ja edunvalvontatai oikeusaputoimistossa työskentelevän yhtäaikainen läsnäolo. Myöskään arkaluonteisia asioita ei hoideta videoyhteydellä. (Oikeusministeriö 2016, 19; Oikeusapu: Asiointi oikeuslaitoksessa 2015; Oikeusministeriö 2014, 28; Rantala & Rissanen 2013, 70.)

## 6 MUUTOKSET ESTEELLISYYSTILANTEISSA

### 6.1 Empiirisen tutkimuksen haastateltavat

Empiirisen tutkimusosion tarkoituksena oli selvittää kysymysten avulla lakimuutoksen taustaa ja erityisesti sitä, miten esteellisyystilanteet muuttuvat lakimuutoksesta johtuen käytännön tilanteissa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa. Haastattelut toteutettiin sähköpostin välityksellä. Tutkimuksessani käytettiin kolmea asiantuntijahaastattelua, sillä tutkimuksen tavoitteena ei ollut yksiselitteisten vastausten löytäminen, vaan lähinnä esteellisyysiin liittyvien ongelmatilanteiden tunnistaminen. Tutkimuksen tuloksia ei voi suoraan yleistää muihin edunvalvonta- tai oikeusaputoimistoihin, koska haastattelujen tarkoituksena oli nostaa esiin rakennemuutoksesta ja oikeusaputoimistojen hallinnollisesta yhdistämisestä johtuvia mahdollisia epäkohtia tai epäselviä tilanteita esteellisyyksien tulkinnassa.

Ensimmäinen haastateltavana oli nykyisen Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja Teemu Jokinen. Hän toimi ennen lakimuutosta johtavana yleisenä edunvalvojana Tampereen oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa. Jokinen kuului oikeusministeriön asettamaan työryhmään, jonka tavoitteena oli selvittää sitä, miten oikeusaputoimistossa voitaisiin luoda laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Näin ollen hänellä on kattava osaaminen ja kokonaiskuva koko lakiuudistuksesta. Hän on myös tuonut esiin yleisen edunvalvonnan näkökulman.

Toinen haastateltava oli Pirkanmaan oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja Aimo Paavilainen. Halusin saada tietoa siitä, miten erityisesti Tampereen ja Pirkanmaan oikeusaputoimistojen yhdistyminen on vaikuttanut käytännön työskentelyyn. Paavilaisella on kokemusta julkisena oikeusavustajana työskentelemisestä ennen ja jälkeen oikeusaputoimistojen yhdistymisen.

Kolmantena haastateltavana oli oikeusapusihteeri Kaisa Pyykkö. Oikeusapusihteeri on päivittäin työssään tekemisissä vaikeidenkin esteellisyystilanteiden kanssa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkisen oikeusavun kohdentumista koskevaa tutkimusta varten

haastateltu henkilö on nostanut esiin sen, että oikeusapusihteerien työnkuva on varmaan-kin yksi vaativimmista sihteerin töistä Suomessa, sillä he laativat perukirjoja ja muita asiakirjoja hyvin pitkälle itsenäisesti. (Rantala & Rissanen 2013, 63.)

Pirkanmaan oikeusaputoimiston julkiselle oikeusavustajalle ja oikeusapusihteerille sekä Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle lähetetyt haastattelukysymykset löytyvät tämän opinnäytetyön lopusta liitteestä 1.

## **6.2 Edunvalvontatoimistojen ja oikeusaputoimistojen keskinäinen esteellisyys**

Asiantuntijahaastatteluissa ilmeni virkamiesten kokemus siitä, että lakimuutos on vähentänyt edunvalvonta- ja oikeusaputoimistojen keskinäistä esteellisyttä. Varsinaisia tilastoja tästä ei ollut vielä saatavilla. Jokisen (2016) mukaan pelkkä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin olemassaolo ei aiheuta esteellisyttä toimistojen kesken eikä pääsääntöisesti alueen oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen välille aiheudu enää esteellisyttä toimistojen eriyttämisen jälkeen. Paavilaisen (2017) mukaan vanha organisaatiojärjestely saattaa kuitenkin aiheuttaa esteellisyystilanteita niiden toimeksiantojen kohdalla, jotka kohdistuvat aikaan, jolloin edunvalvonta oli vielä osa oikeusaputoimistoa. Jokisen ja Paavilaisen haastatteluissa ilmeni, että jos edunvalvonta ja oikeusaputoimisto toimivat kokonaan tai osittain samoissa tiloissa, voi esteellisyyksiä syntyä edelleen.

Edunvalvontatoimistojen ja oikeusaputoimistojen sijaitessa fyysisesti edelleen samassa tilassa, pääasiallisesti pelkästään yhteiset toimitilat eivät muodosta esteellisyttä. Jokisen mukaan tähän ei ole yksiselitteistä vastausta, miten tulisi toimia. Yleensä yhteiset sosiaalitulat eivät esteellisyttä aiheuta, mutta sen sijaan arkisto ja jaetut virat sen aiheuttavat. Lisäksi yhteinen asiakasvastaanotto ja työtilat todennäköisesti aiheuttavat esteellisyyden. Tällöinkin esteellisyys muodostuu oikeusavustajien hyvän asianajajataivan takia. Oikeusministeriön asettaman asiantuntijaryhmän mukaan päättyneet edunvalvontatehtävät eivät sen sijaan aiheuta esteellisyttä oikeusavun ja edunvalvonnan välille, vaikka toimistot sijaitsisivat jatkossakin samassa paikassa. Päättyneestä edunvalvonnasta tulee ilmoittaa oikeusaputoimistolle, jotta oikeusavun esteellisyysrekisteri pysyy ajantasaisena. (Jokinen 2016; Kysymyksiä ja kannanottoja 2017.)

Tapauksissa, joissa päämiehen edunvalvontaa on hoitanut jääviyden takia muu kuin kotipaikan mukainen edunvalvontatoimisto, voidaan edunvalvonta siirtää kotipaikan mukaisen toimistoon, mikäli se on lakimuutoksen jälkeen mahdollista. Päämiehen tulee itse pyytää siirtoa tai sen on oltava tämän edun mukaista. (Kysymyksiä ja kannanottoja 2017.)

### **6.3 Edunvalvontatoimiston esteellisyystilanteet**

Jokisen haastattelussa ilmeni, että saman edunvalvontatoimiston edunvalvojat voivat jatkossa edustaa vastapuolia. Hänen mukaansa tällöinkin tulisi ottaa huomioon se, miltä asia näyttää ulospäin, esimerkiksi kun vastapuolen edustajana on esimies. Jos tilanne on sellainen, että edunvalvojaa kohtaan on esitetty vahingonkorvausvaatimus, ei välttämättä olisi soveliasta, että saman toimiston edunvalvojat olisivat asiassa vastapuolina.

Tilanne, jossa kaikki edunvalvontatoimiston edunvalvojat ovat esteellisiä, on piirinjohtajan mukaan harvinainen. Tällainen tilanne voi syntyä, kun päämies on johtavan yleisen edunvalvojan päämies, jolloin vastapuoli ei voi olla todennäköisesti samasta toimistosta. Laki ei Jokisen mukaan suoraan kiellä edunvalvojaa edustamasta päämiestänsä tällaisissa tilanteissa, mutta tällöinkin tulisi miettiä, miltä näyttää ulospäin, jos esimies ja alainen ovat vastapuolten edustajia. (Jokinen 2016.)

### **6.4 Oikeusaputoimistojen esteellisyystilanteet**

Pirkanmaan oikeusaputoimistossa työskentelevien haastatteluissa selvisi, että uutena haasteena oikeusaputoimistolle on tullut yhdistyneiden oikeusaputoimistojen väliset esteellisyystilanteet, joiden takia asiakkaita on jouduttu ohjaamaan ulkoprosessuaalisissa asioissa lähimpään oikeusaputoimistoon ja tuomioistuinasiaissa yksityiselle avustajille. Yhdistetyt toimistot eivät voi palvella kumpaakaan osapuolta, jossa oikeusaputoimistot ovat edustaneet vastapuolia ja jo olemassa olevia toimeksiantoja on jouduttu lopettamaan tämän takia kesken. Pyykön mukaan vanhojen asiakkaiden on ollut vaikea ymmärtää, miksi yhdistetty toimisto on estynyt hoitamaan toimeksiantoja, kun monet ovat olleet jo pitkään asiakkaina. Paavilaisen mukaan asiakkaan toimittamat selvitykset tulotiedoista saattavat aiheuttaa esteellisyiden, mikäli vastapuolta on avustettu toimistossa aikaisemmin. Tällöin asiakkaan luottamuksellisesti annettuja tulotietojaan voitaisiin käyttää häntä

vastaan. Oikeusaputoimistojen hallinnolliset yhdistymiset tuovat Paavilaisen mukaan mukanaan varsin vaikeita esteellisyyskysymyksiä. (Paavilainen 2017; Pyykkö 2017).

Paavilaisen mukaan aikaisemmin toisella paikkakunnalla sijaitsevan oikeusaputoimiston avustajaa voitiin pyytää prosessiedunvalvojaksi juttuun. Oikeusaputoimistojen yhdistymisen jälkeen suostumus täytyy pyytää yksityiseltä puolelta, mikä merkitsee kustannusten kasvamista valtiolle. (Paavilainen, 2017.)

Molemmat haastatteluuni vastanneet oikeusaputoimiston virkamiehet (Paavilainen 2017; Pyykkö 2017) olivat sitä mieltä, että edunvalvonnan sijoittuminen oikeusavun alle oli alun alkaen epäonnistunut ratkaisu, josta ei ollut käytännön hyötyä ja aiheutui turhia esteellisyystilanteita.

## **6.5 Lomasijaistukset**

Saman toimiston edunvalvojat voivat edustaa vastapuolia oikeustoimessa. Edunvalvontatoimistossa edunvalvojat sijaistavat toisiaan, joten Jokisen mukaan (2016) lomasijaistuksissa tulee olla tarkkana siitä, että ei synny tilannetta, jossa sijaistuksen takia edunvalvoja edustaisi molempia vastapuolia asiassa. Piirinjohtajaa sijaistaa piirin joku johtava julkinen oikeusavustaja tai johtava yleinen edunvalvoja (Oikeusministeriö 2014, 65–66). Tämä ei muodosta esteellisyyttä, koska piirinjohtajan työnkuvaan ei kuulu käytännön edunvalvonta- tai oikeusaputyötä.

Johtavia julkisia oikeusavustajia sijaistaa yksi saman oikeusaputoimiston julkisista oikeusavustajista ja johtavaa yleistä edunvalvojaa sijaistaa yksi saman edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja (Oikeusministeriö 2014, 66). Esteellisyystilanteita voi muodostua, sillä edunvalvoja ei pääsääntöisesti voi edustaa molempia vastapuolia oikeustoimessa eikä julkinen oikeusavustaja tai hänen toimistonsa voi edustaa vastapuolia hyvän asianajajatavan takia.

## 6.6 Hallinto

Koska edunvalvonta- ja oikeusapupiiri on nyt virasto, eikä yksittäinen oikeusaputoimisto, hallinto ei enää aiheuta esteellisyyttä. Jokisen (2016) haastattelun perusteella erillinen hallinto mahdollistaa sen, että alueen edunvalvontatoimistojen ja oikeusaputoimistojen välille ei enää pääsääntöisesti aiheudu esteellisyyttä.

Aiemmin oikeusaputoimen johtaja oli myös yhden alueensa oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja, jolloin hänellä oli sekä hallinnollisia sekä käytännön oikeusavustajan töitä työtilanteensa mukaan. Tätä pidettiin epäonnistuneena ratkaisuna, sillä oikeusaputoimen johtajan ollessa myös johtava julkinen oikeusavustaja, veivät hallinnolliset tehtävät ison osuuden hänen työajastaan. Lakimuutoksen myötä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja ei hoida enää käytännön edunvalvonta- tai oikeusaputyötä vaan hänen työtehtävänsä koostuu lähinnä johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtävistä. Piirinjohtajat eivät toimi enää alueensa jonkin oikeusaputoimiston johtavana julkisena oikeusavustajana. Jokaisessa piirissä toimii kaksi hallintosihteeriä piirinjohtajan apuna. Joissakin piireissä on lisäksi talous- ja henkilöstösihteeri. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja ja hallintosihteerit muodostavat johtotiimin, joka työskentelee jossain piirin toimistoista. Hallinnon keskittäminen ei valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän mukaan ainakaan lisää esteellisyyttä. Piirinjohtajan työnkuvaan ei enää liity käytännön oikeusavustajan tai edunvalvojan työtä, joten sellaisia tilanteita, jossa esteellisyys on perustunut siihen, että alainen ja oikeusaputoimen johtaja ovat edustaneet vastapuolia, ei käytännössä enää synny. Hallintorakenne ei näin ollen aiheuta esteellisyystilanteita. (Oikeusministeriö 2014, 30–31,57.)

## 6.7 Käytännön esimerkkejä esteellisyystilanteiden muuttumisesta

Tutkielman lainopillisen sekä empiirisen osion pohjalta esiin nousi tilanteita, joissa esteellisyyden tulkitseminen on muuttunut lakimuutoksen sekä oikeusaputoimistojen yhdistämisten takia. Tässä osiossa on esitelty kuusi esimerkkitapausta, joissa esteellisyyden peruste muuttuu tai poistuu kokonaan. Esimerkkitapaukset on rakennettu haastattelujen sekä lainopillisen materiaalin perusteella. Ne ovat yksinkertaistettuja tapauksia, joten niissä ei ole otettu huomioon muita mahdollisia esteellisyyteen vaikuttavia asianhaaroja, kun mitä on mainittu.



**Tapaus 1.**

Yleisen edunvalvonnan alaikäinen päämies A ja tämän varaton vanhempi B ovat vastapuolia lapseen kohdistuvassa pahoinpitelytapauksessa. B hakeutuu saman alueen oikeusaputoimiston asiakkaaksi. Yleinen edunvalvonta ja oikeusaputoimisto sijaitsevat eri tiloissa.

Esteellisyys ennen lakimuutosta: Lapsen oleminen edunvalvonnassa oli este ottaa vanhempaa oikeusaputoimiston asiakkaaksi, kun kyseessä oli saman oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta. Vanhempi olisi ohjattu todennäköisesti lähimpään esteettömään oikeusaputoimistoon tai yksityiselle oikeusavustajalle. Esteellisyyden perusteena oli hyvän asianajajataavan periaate, jonka mukaan samassa toimistossa työskentelevä ei voi edustaa vastapuolta samassa asiassa, jos vastapuolten etujen ristiriita on mahdollinen. Esteellisyys on siis johtunut organisaatorakenteesta, sillä edunvalvonta kuului hallinnollisesti samaan toimistoon kuin oikeusaputoimisto. (Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 2013, 8–9.)

Esteellisyys lakimuutoksen jälkeen: Vanhempi voidaan ottaa oikeusavun asiakkaaksi, sillä esteellisyyttä ei muodostu enää lakimuutoksen jälkeen. Tämä johtuu siitä, että yleinen edunvalvonta ja julkinen oikeusapu eriytettiin toisistaan rinnakkaisiksi toimijoiksi eivätkä ne ole enää samaa toimistoa. Edunvalvonta- ja oikeusaputoimistot sijaitsevat eri tiloissa, joten esteellisyyttä ei yhteisten toimitilojen tai asiakasvastaanoton perusteella synny.

**Tapaus 2.**

Riita-asia, jossa X toimiston yleinen edunvalvoja ja päämies A ovat nostaneet kanteen yhteistoimin velan suorittamisesta, jonka päämies A väittää vastaajan B:n olevan velkaa hänelle parin vuoden takaisesta yhteisen kesämökin kunnostuksesta. Yleinen edunvalvoja tietää päämiehensä kunnostaneen mökkiä ennen edunvalvonnan alkamista ja onkin löytänyt joitakin kuitteja asiasta. Yleinen edunvalvoja ja päämies A hakevat B:lle maksutuo- miota, sillä B on kiistänyt velan olemassaolon. B vastaa haasteeseen, kieltää velan olemassaolon ja perustelee A:n olevan harhainen mielenterveysongelmiensa takia. Hän hakeutuu X toimiston oikeusavun asiakkaaksi varattomuuden perusteella.

Esteellisyys ennen lakimuutosta: A on jo edunvalvonnan asiakas, joten B olisi ohjattu joko lähimpään esteettömään oikeusaputoimistoon tai yksityiselle avustajalle. Aiemmin A:n oleminen edunvalvonnassa muodosti esteellisyyden samalle oikeusaputoimistolle, jossa päämiehen A edunvalvonta on. Esteellisyys johtui organisaatorakenteesta ja hyvästä asianajajatavasta, jonka mukaan saman toimiston julkinen oikeusavustaja tai edunvalvoja ei saa edustaa asiassa asiakkaan vastapuolta. (Hyvää asianajatapaa koskevat ohjeet 2013, 8–9.)

Esteellisyys lakimuutoksen jälkeen: Esteellisyyttä ei muodostu, sillä edunvalvonta- ja oikeusaputoimistot on eriytetty toisistaan. Edunvalvoja voi edustaa A:ta ja oikeusavustaja B:tä. Linnan (2015, 341) mukaan vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut lakimies on kelpoinen avustamaan päämiestä riitaisen velkomusasian tuomioistuinkäsittelyssä.

### **Tapaus 3.**

Maistraatti on määrännyt alaikäisen A:n edunvalvontatehtävän X toimiston yleiselle edunvalvojalle. Lapsen vanhempi B on kuitenkin jo oikeusaputoimiston X asiakas.

Esteellisyys ennen lakimuutosta: B on oikeusaputoimiston asiakas, joten esteellisyys muodostui hyvän asianajajatavan takia. Oikeusavustaja luopuu tehtävästä, jos se ei ole kohtuutonta asiakkaan kannalta. Mikäli oikeusavustajan luopuminen on kohtuutonta oikeusavun asiakkaan kannalta, maistraatti tai käräjäoikeus määrää esteettömän edunvalvojan tehtävään. Maistraatti määrää edunvalvojan sijaisen, jos kysymys on siitä, että edunvalvoja on esteellinen hoitamaan vain tiettyä tehtävän osaa.

Esteellisyys lakimuutoksen jälkeen: Esteellisyyttä ei muodostu. Edunvalvonta osoitetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin yleiselle edunvalvojalle työjärjestyksen mukaisesti.

### **Tapaus 4.**

Yleisen edunvalvonnan toimipaikan X edunvalvoja A ja saman toimiston oikeusavustaja B työskentelevät vierekkäisissä työtiloissa. Oikeusavustaja B on kuullut yhteisen asiakasvastaanoton sihteeriltä tietoja A:n päämiehen C:n rikosasiasta, jossa on kyse lievistä pahoinpitelystä. Rikoksen uhri D hakeutuu oikeusaputoimiston asiakkaaksi.

Esteellisyys ennen lakimuutosta: Rikoksen uhria ei voida ottaa oikeusaputoimiston asiakkaaksi, sillä hyvän asianajajattavan mukaisesti vastapuoli ei voi olla saman toimiston asiakas.

Esteellisyys: lakimuutoksen jälkeen: Koska oikeusavustaja B on saanut tietoonsa vastapuolesta sellaista tietoa, jota hän ei muuten saisi, jos toimistot olisivat erillään, tulisi hänen pidättäytyä edustamasta rikoksen uhria D:tä, sillä perusteella, että asianajaja ei saa edustaa saman toimiston asiakasta. Lähtökohtaisesti oikeusavustaja luopuu asiakkaan avustamisesta työjärjestyksen mukaisesti. Jokisen mukaan lisäksi se, että toimistoilla on yhteinen asiakasvastaanotto ja työtilat, muodostaisi todennäköisesti esteellisyyden. (Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys 2016, 2; Jokinen 2016.)

### **Tapaus 5.**

A:lla ja aviomies B:llä on ollut Pirkanmaan käräjäoikeudessa vireillä pahoinpitelyasia, jossa B oli epäiltynä A:n pahoinpitelystä. Käräjäoikeuden tuomio on annettu 29.9.2016 ja siinä B tuomitaan lievistä pahoinpitelystä. A:n ja julkisen oikeusavustajan käsityksen mukaan kyse on ollut vähintään pahoinpitelystä. A on ilmoittanut tyytymättömyytensä käräjäoikeuden tuomioon ja valittaa asiasta hovioikeuteen 15.10.2016. B on ollut Tampereen oikeusaputoimiston asiakas ja A Pirkanmaan oikeusaputoimiston asiakas. Toimistot yhdistyivät 1.10.2016. Molemmat osapuolet halusivat samat julkiset oikeusavustajat hovioikeuden käsittelyyn kuin mitä käräjäoikeuden käsittelyssä oli.

Esteellisyyden arviointi: Tampereen oikeusaputoimiston ja Pirkanmaan oikeusaputoimiston yhdistyttyä 1.10.2016 Pirkanmaan oikeusaputoimistoksi, on yhdistynyt toimisto esteellinen ottamaan kumpakaan osapuolta oikeusavun asiakkaaksi, sillä toimeksianto koskee asiaa, jossa oikeusaputoimistot ovat avustaneet vastapuolia (Paavilainen 2017, Pyykkö 2017). A on oikeutettu yksityiseen avustajaan valtion varoin perheväkivallan uhriina. (Oikeuslaitoksen virastot: oikeusapu 2015).

### **Tapaus 6.**

Henkilön A edunvalvonta on ollut Tampereen edunvalvontatoimistossa esteellisyyden takia, vaikka hänen kotikuntansa on Ikaalinen. Esteellisyys johtui siitä, että hänellä oli edunvalvonnan alkaessa tuomioistuinasia vireillä, jonka vastapuolena oli Pirkanmaan oikeusaputoimiston päämies. Oikeusavustajan luopuminen tehtävästä katsottiin tuolloin

kohtuuttomaksi. Henkilö A haluaa, että hänen edunvalvontansa siirretään kotipaikan mukaiseen edunvalvontatoimiston toimipaikkaan rakennemuutoksen jälkeen.

Esteellisyyden arviointi: A:n edunvalvonta ei voinut aikaisemmin olla Pirkanmaan oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa, sillä oikeusavun puolelta muodostui esteellisyys hyvän asianajajataivan takia eikä oikeusavustaja voinut luopua tehtävästä. Tampereen oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta ja Pirkanmaan oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta eriytyivät oikeusaputoimistoista ja yhdistyivät Pirkanmaan edunvalvontatoimistoksi rakennemuutoksessa. Koska Tampere kuuluu nyt myös Pirkanmaan edunvalvontatoimistoon, edunvalvontatoimisto ei muutu, mutta päämiehen edunvalvonta voidaan päämiehen pyynnöstä siirtää Pirkanmaan edunvalvontatoimiston Ikaalisten toimipaikkaan työjärjestyksen mukaisesti. Siirron tulee olla päämiehen edun mukaista. Nyt kyseessä on sama toimisto, vain toimipaikka vaihtuu. Jatkossa edunvalvontatehtävää voidaan siirtää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä edunvalvontatoimiston yleiseltä edunvalvojalta toisen toimiston yleiselle edunvalvojalle. Siirrosta ei tarvitse tehdä päätöstiliä (477/2016 16.6 §).

## 7 POHDINTA

Valtion julkinen oikeusapu ja yleinen edunvalvonta ovat käyneet lähivuosina läpi paljon muutoksia. Julkinen oikeusapu siirtyi kunnilta valtiolle vuonna 2002 ja saman kävi läpi yleinen edunvalvonta vuonna 2009. Mielestäni muutos on ollut tarpeellinen sen takia, että kansalaisille tulisi taata yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja eikä kunnilla ole yhtäläisiä mahdollisuuksia tämän tehtävän takaamiseksi. Kuitenkin sen valossa, mitä muutoksen myllerryksiä edunvalvonta- ja oikeusaputoimistot ovat käyneet läpi lähiaikoina, on helppo yhtyä valtionhallinnon tarkastuskertomuksen näkökantaan siinä, että organisaatioverkostoa on kehitetty ilman kokonaissuunnitelmaa. Haastatteluissani ilmeni selkeästi varsinkin oikeusaputoimistojen virkamiesten mielipide siitä, että alun perinkään yleistä edunvalvontaa ei olisi tullut sijoittaa oikeusaputoimistojen alaisuuteen.

Oikeusavun ja edunvalvonnan eriyttäminen toisistaan rakennemuutoksessa oli mielestäni onnistunut ratkaisu niin työni lainopillisen osion kuin empiirisen osion haastatteluvas-  
tauksien perusteella. Esteellisyyttä ei pääasiassa enää aiheudu oikeusavun ja edunvalvonnan välille. Esimerkiksi tuomioistuinasiaissa, jossa alaikäisen lapsen puhevaltaa käyttää yleinen edunvalvoja ja vastapuolena asiassa on lapsen vanhempi, voi vanhempi saada saman alueen oikeusaputoimistosta oikeusapua. Tällöin tietenkin muiden oikeusavun saamisen kriteereiden tulee täytyä. Tutkielmassa ilmeni, että esteellisyyttä voi kuitenkin aiheutua jo ennen rakennemuutosta alkaneissa toimeksiantoissa sekä tilanteissa, joissa edunvalvonta- ja oikeusaputoimisto sijaitsevat fyysisesti samassa paikassa.

Lakimuutos sinänsä ei muuta esteellisyystilanteita oikeusaputoimistojen näkökulmasta. Edunvalvonnan eriyttäminen oikeusaputoimistosta vähentää Paavilaisen (2017) mukaan turhia esteellisyystilanteita. Lähinnä oikeusaputoimistojen yhdistymiset voivat aiheuttaa haasteita asiakkaiden ohjaamisessa eteenpäin heidän oltuaan jonkun toisen vastapuolena oikeudellisessa asiassa. Harjoitteluni aikana kävi ilmi, että Tampereen oikeusaputoimiston ollessa esteellinen, he olivat pystyneet ohjaamaan asiakkaan Pirkanmaan oikeusaputoimistoon. Toimistojen yhdistyttyä he joutuvat ohjaamaan asiakkaan Kanta-Hämeen oikeusaputoimiston Hämeenlinnan toimipaikkaan tai yksityiselle avustajille. Tämä on haastatellun oikeusapusihterin (Pyykkö 2017) mukaan ongelmallista eritoten ulkoprosessuaalisissa asioissa, joissa joudutaan enenevässä määrin ohjaamaan asiakkaita Hämeenlinnan toimipaikkaan. Ulkoprosessuaalisissa asioissa oikeusavun hakija voidaan ohjata yksityiselle avustajille ainoastaan tilanteessa, jossa lähin toinen esteetön oikeusaputoimisto

on kohtuuttoman matkan päässä (L 477/2016 12.2 §). Oikeusaputoimistojen määrä täytyy näin ollen pitää sellaisena, että asiakas voidaan kohtuudella ohjata toiseen oikeusaputoimistoon ulkoprosessuaalisessa asiassa. Muutoin hänellä on oikeus saada palvelu yksityiseltä palveluntarjoajalta joko osittain tai kokonaan valtion varoin. Asiakkaiden ohjaaminen yksityisille avustajille tietenkin nostaa valtiolle oikeusavusta koituvia kustannuksia.

Yleisen edunvalvojan ja julkisen oikeusavustajan toimintaan liittyviä esteellisyysäänöksiä löytyy monista säädöksistä. Lakimuutoksen myötä mielestäni kokonaiskuva selkeytyi, kun laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä kokosi näitä säännöksiä yhteen. Siitä huolimatta esteellisyystekijät eivät välttämättä selkiydy oikeusavun tai edunvalvonnan asiakkaille. Haastatteluissa ilmeni etenkin oikeusapusihteerin huoli asiakaspalvelullisista tekijöistä. Oikeusapusihteerin mukaan asiakkaat ovat olleet hämmentyneitä siitä, että Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistojen yhdistämisen jälkeen oikeusaputoimisto on esteellinen hoitamaan heidän toimeksiantoaan, vaikka he ovat saattaneet olla jo vuosia oikeusaputoimiston asiakkaita (Pyykkö, 2017).

Oikeusavun asiakasmäärät ovat laskeneet vuosina 2008-2013 merkittävästi. Toimistojen yhdistämisistä johtuvat esteellisyystilanteet laskevat asiakasmääriä, sillä asiakkaita joudutaan ohjaamaan enenevässä määrin yksityisiin asianajotoimistoihin. Tämä nostaa oikeusaputoimiston esteellisyydestä johtuvia valtion menoja. Vuonna 2012 maksettiin yksityisille avustajille oikeusavusta ja julkisesta puolustuksesta palkkioina ja kulukorvauksina noin 41,1 miljoonaa euroa, kun sama luku oli vuonna 2011 36,8 miljoonaa euroa (Tuloksellisuustarkastuskertomus 2014, 25–26). Luultavasti toimistojen yhdistymisestä ja esteellisyystilanteista johtuvaa asiakasmäärien laskua on hieman paikannut vuonna 2015 puhjenneen pakolaiskriisin jälkiselvittelyt, kuten kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden oikeudellinen neuvonta. Tämä olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe oikeusaputoimistojen toimintaan liittyen, sillä luotettavaa tietoa pakolaiskriisin vaikutuksista oikeusaputoimistojen asiakasmääriin oli hyvin niukasti. Oikeusaputoimistojen asiakasmäärien vähetessä yleisen edunvalvonnan asiakasmäärät ovat sen sijaan nousseet koko ajan ja tulevat tulevaisuudessa nousemaan väestön ikääntyessä. Päämiesmäärät tulevat luultavasti kasvamaan melkoisesti, sillä edunvalvontaa tarvitsevien omaiset eivät välttämättä pysty itse hoitamaan tehtävää pitkien välimatkojen vuoksi. Nykyajan trendinä tuntuu olevan se, että työn ja opiskeluiden perässä saatetaan muuttaa hyvinkin kauas omista vanhemmista ja isovanhemmista. Suurien ikäluokkien ikääntyminen tulee jatkos-

sakin ottaa huomioon yleisen edunvalvonnan palvelujen kehittämisessä. Mielestäni huomiota tulee kiinnittää siihen, että väestökeskittymän ulkopuolellakin asuvat saavat yhdenvertaista palvelua kaupungeissa asuvien kanssa, jotta perusoikeus omaisuuden suojaan toteutuu.

Kuten Sillanmäkikin (2016, 61, 63) on opinnäytetyön lopuksi -osiossaan todennut, jää nähtäväksi, mikä merkitys nyt 1.10.2016 voimaan tulleella organisaatiomuutoksella on jatkossa, sillä lopullisena oikeusministeriön tavoitteena on perustaa yksi oikeusapu ja edunvalvontavirasto. Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän mukaan keskusviraston tai yhden viraston perustaminen mahdollistaisi nykyistä paremmin oikeusapu- ja edunvalvontatoimen kehittämisen, mutta vaatisi huomattavaa lisärahoitusta (Oikeusministeriö 2014, 5). Oikeusministeriö (2017) on julkaissut aivan tämän opinnäytetyön loppumetreillä tiedotteen, jonka mukaan se on asettanut kaksi selvitysmiestä selvittämään valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista kustannusneutraalisti. Oikeusapuun ja edunvalvontaan kohdistuvat muutokset eivät siis välttämättä lopu tähän.

Oikeusaputoimistojen yhdistyminen on jo aiheuttanut ”kumpi ehtii ensin”- tilanteen, jossa ensin oikeusaputoimistoon hakeutunut pääsee asiakkaaksi ja vastapuoli joutuu matkustamaan kauemmas toiseen oikeusaputoimistoon tai turvautumaan yksityiseen avustajaan. Tilanne on jo aiemmin ollut tällainen sellaisilla alueilla, jossa oikeusaputoimistot ovat sijainneet kaukana toisistaan. Näissä tapauksissa kyseenalaiseksi voidaan asettaa kansalaisten tasavertainen mahdollisuus oikeusapupalveluihin, sillä yksityisavustajien saaminen maaseutukunnissa voi olla vaikeaa. Onneksi erilaisia etäpalveluita on jo käytössä. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen etäpalveluiden kehittäminen onkin mielestäni tärkeässä roolissa kansalaisten tasavertaisen palvelun takaamiseksi. Toimistojen yhdistämisestä johtuvat esteellisyytilanteet eivät saa aiheuttaa sitä, että pienillä paikkakunnilla asuvat unohdetaan kokonaan. Etäpalveluita ei kuitenkaan voida kaikissa tapauksissa hyödyntää, joten oikeusavun saatavuutta ei voi pelkästään sen varaan jättää. Oikeusaputoimistojen verkosto täytyy pitää sellaisena, että vähävaraisella henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus perustuslain takaamaan oikeusturvaan ja saada oikeudelliseen asiaansa asiantuntevaa apua.

## LÄHTEET

Asiointi oikeusaputoimistossa. 2015. Etäpalvelu oikeusaputoimistoissa. Oikeusministeriö. Julkaistu 5.1.2015. Luettu 19.1.2017. <https://oikeus.fi/fi/index/oikeuslaitos/etapalveluoikeusaputoimistoissa.html>

Euroopan komissio. 2013. Justice in the EU. Flash barometer 385.

HE 132/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

HE 52/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden lakien muuttamisesta.

HE 45/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sekä holhoustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 26/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita. Suomen Asianajajaliitto. Julkaistu 15.1.2009. Päivitetty 8.6.2012. Luettu 20.12.2016. [https://www.asianajajaliitto.fi/files/1660/B\\_01\\_Hyvaa\\_asianajajatapaa\\_koskevat\\_ohjeet\\_tammikuu\\_2013.pdf](https://www.asianajajaliitto.fi/files/1660/B_01_Hyvaa_asianajajatapaa_koskevat_ohjeet_tammikuu_2013.pdf)

Jokinen, T. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja. 2016. Haastattelu 19.11.2016. Haastattelijana Vasara, E. Tampere. Haastattelu toteutettu sähköpostin välityksellä. Lähetetty 16.11.2016. Luettu 19.11.2016. Vastaukset haastattelijan hallussa.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys. 2016. Liite 1. Yleinen Edunvalvonta Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Hämeenlinna.

Kolehmainen, A. 2015. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kuuliala, M. & Tornberg, J. 2015. Suomen Edunvalvontaoikeus. 1. painos. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus: Talentum Media.

Kysymyksiä ja kannanottoja. 2016. Yleisen edunvalvojan määrääminen 1.10.2016 lukien. Oikeusministeriö.

Lindblom-Yläne, S., Paavilainen, E., Pehkonen, L. & Ronkainen, S. 2013. Tutkimuksen voimasanat. 1-2.painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy



- Linna, T. 2015. Teoksessa Niemi, M-L. (toim.) Oikeus tänään. Osa 1. Lapin Yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 63. Rovaniemi: Bookwell Oy.
- Maistraatti. 2016. Edunvalvojan henkilö ja tehtävät. Luettu 26.10.2016. <http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/holhoustoimi/Edunvalvojan-henkilo-ja-tehtavat/>
- Maistraatti. 2016. Holhoustoimi. Luettu 26.10.2016. <http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/holhoustoimi/>
- Muutoksia yleisen edunvalvojan määräämismenettelyyn 1.10.2016 lukien. Kirje yleisille tuomioistuimille. OM 7/33/2015. Oikeusministeriö.
- Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3.painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Oikeuslaitoksen virastot. 2014. Oikeusapu. Asiakkaaksi oikeusapuun. Millä tuloilla oikeusapua myönnetään. Oikeusministeriö. Julkaistu 25.8.2014. Luettu 16.11.2016. <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/hakeminen/millatuloilla-oikeusapuamyonnetaan.html>
- Oikeuslaitoksen virastot. 2015. Oikeusapu. Oikeusministeriö. Julkaistu 26.3.2015. Luettu 16.11.2016. <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/>
- Oikeusministeriö. 2013. Oikeusavun käsikirja. Oikeusavun sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän suositukset. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2013.
- Oikeusministeriö. 2014. Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus. Valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 24/2014.
- Oikeusministeriö. 2016. Edunvalvonnan käsikirja. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositukset. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 32/2016.
- Oikeusministeriö. 2017. Ajankohtaista. Uutiset. Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista selvitetään. Julkaistu 21.2.2017. Luettu 22.2.2017 <http://www.xn--oikeusministeri-ntb.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2017/02/oikeusapu-jaedunvalvontavirastonperustamistaselvitetaan.html>
- Paavilainen, A. Julkinen oikeusavustaja. 2017. Haastattelu 13.1.2017. Haastattelijana Vasara, E. Tampere. Haastattelu toteutettu sähköpostin välityksellä. Lähetetty 4.1.2017. Luettu 13.1.2017. Vastaukset haastattelijan hallussa.
- Pyykkö, K. Oikeusapusihteeri. 2017. Haastattelu 13.1.2017. Haastattelijana Vasara, E. Tampere. Haastattelu toteutettu sähköpostin välityksellä. Lähetetty 4.1.2017. Luettu 13.1.2017. Vastaukset haastattelijan hallussa.
- Rantala, K. & Rissanen, A. 2013. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Sillanmäki, S. 2016. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä: lakimuutos yleisessä edunvalvonnassa. Pori: Satakunnan Ammattikorkeakoulu.
- Suomen asianajajaliitto. 2016. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Helsinki.

Tilastokeskus. 2014. Julkinen oikeusapu 2013. Suomen virallinen tilasto. Oikeustilastot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tuloksellisuustarkastuskertomus. 2014. Julkinen oikeusapu. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2014. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tuomioistuimet. 2016. Käräjäoikeudet. Hakemusasian käsittely. Oikeusministeriö. Päivitetty 26.2.2016. Luettu 16.2.2017. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/fi/index/hakemusasiat/hakemusasiankasittely.html>

Välimäki, P. 2008. Holhustoimen pääpiirteet. 3. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro

Välimäki, P. 2013. Edunvalvontaoikeus. Helsinki: SanomaPro.

## LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle

1. Mitä tekijöitä on yleisen edunvalvonnan ja julkisen oikeusavun rakennemuutoksen taustalla?
2. Mikä on 1.10.2016 voimaan tulleen valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain tavoite?
3. Voivatko saman edunvalvontatoimiston edunvalvojat jatkossa edustaa vastapuolia?
4. Miten oikeusapu- ja edunvalvontapiirin hallinnon esteellisyys tulee jatkossa vaikuttamaan yleiseen edunvalvontaan?
5. Jos yksittäinen edunvalvoja on esteellinen esim. sukulaissuhteesta johtuen, miten jatkossa toimitaan?
6. Jos edunvalvontatoimisto on esteellinen, miten jatkossa toimitaan? Minkälainen tilanne voisi olla kyseessä, että edunvalvontatoimisto on esteellinen?
7. Miten ennen kyseistä lakimuutosta on toimittu, jos valtion julkinen oikeusaputoimisto on ollut esteellinen suhteessa yleiseen edunvalvontaan ja päinvastoin?
8. Jos oikeusaputoimisto ja yleinen edunvalvonta sijaitsevat lakimuutoksen jälkeenkin yhteisissä toimitiloissa, ovatko ne keskenään esteellisiä? Esimerkiksi henkilö A on oikeusaputoimiston asiakas ja vastapuoli B on edunvalvonnan asiakas?
9. Miten lakimuutos vaikuttaa edunvalvontatoimistojen työtapoihin jatkossa esteellisyyden näkökulmasta? Esimerkiksi edunvalvojien edustaessa vastapuolia nouseeko esiin seikkoja, joita tulisi ottaa huomioon työskennellessä yhteisissä työtiloissa?

Liite 2. Haastattelukysymykset julkiselle oikeusavustajalle ja oikeusapusihteerille

1. Ovatko esteellisyystilanteet vähentyneet organisaatiomuutoksen myötä?
2. Koitteko ongelmalliseksi sen, että edunvalvonta oli oikeusaputoimiston ”alla” aikaisemmin?
3. Hyvää asianajajatapaa koskevat esteellisyystilanteet eivät muuttuneet, joten miten koette sen, että Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistot yhdistyivät? Onko tämä lisännyt esteellisyystilanteita?
4. Osaatteko arvioida, onko asiakkaita ohjattu 1.10.2016 jälkeen enemmän Kanta-Hämeen oikeusaputoimistoon tai yksityisille oikeusavustajille esteellisyystilanteiden takia?
5. Miten organisaationmuutos on vaikuttanut käytännön työskentelyynne?
6. Miten koette sen, että yhdistyneet toimistot sijaitsevat fyysisesti eri paikoissa?
7. Tuleeko mieleen jotain muuta esteellisyystilanteista liittyen organisaatiomuutokseen?
8. Miten organisaatiomuutos vaikuttaa mielestänne oikeusavun asiakkaiden asemaan tai onko sillä ollut vaikutusta?