

19/2013

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

19/2013

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi

Lausuntotiivistelmä

22.3.2013

Julkaisun nimi	Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi Lausuntotiivistelmä		
Tekijä	Hallitussihteeri Kirta Heine		
Oikeusministeriön julkaisu	19/2013 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 9/33/2010	HARE numero	OM015:00/2010
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-281-1		
URN	URN:ISBN:978-952-259-281-1		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-281-1		
Asia- ja avain- sanat	julkiset oikeusavustajat, oikeusapu, oikeusaputoimistot, asianajajat, kehittäminen		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriön asettaman julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointityöryhmän tehtävänä on ollut laatia pilotointisuunnitelma, järjestää koulutus pilotoinnin tueksi, toteuttaa pilotointi, harkita pilotointivaiheessa esiin tulleita laadun arviointijärjestelmän muutos- ja parannustarpeita sekä tehdä ehdotuksia järjestelmän jatkokehittämiseksi. Työryhmän toimikauden 26.4.2010–30.4.2012 aikana arviointijärjestelmä pilotoitiin kaksi kertaa.</p> <p>Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointia koskeva loppuraportti valmistui 8.10.2012 (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 60/2012).</p> <p>Loppuraportissa pilotointityöryhmä ehdottaa, että julkisen oikeusavun laatua arvioidaisiin kolmella menetelmällä: 1) avustajan itsearviointi, 2) asiakaskysely sekä 3) kysely tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle. Vertaisarviointi jätettäisiin ehdotuksen mukaan tässä vaiheessa pois julkisen oikeusavun laadun arviointimenetelmistä. Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että laatutyön edetessä vertaisarvioinnin käyttöä laadun arviointimenetelmänä harkittaisiin uudelleen. Työryhmän näkemyksen mukaan laadun arviointi tulisi toteuttaa vuosittain kahden oikeusapupiirin alueella kerrallaan siten, että arviointiin osallistuisivat kaikki piirien oikeusaputoimistot sekä julkista oikeusapua antavat asianajo- ja lakiasiaintoimistot. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että laatutyötä koordinoimaan perustettaisiin erityinen julkisen oikeusavun laatutyöryhmä.</p> <p>Loppuraporttia koskeva lausuntopyyntö lähetettiin 86 viranomaiselle tai järjestölle. Lausuntoja annettiin 26 kappaletta.</p>		

Julkisen oikeusavun laadun arviointiin loppuraportissa esitetyllä tavalla suhtaudutaan lausunnoissa pääosin hyvin myönteisesti. Laadun arviointia pidetään yleisesti tarpeellisena ja kannatettavana. Muutamassa lausunnossa asetetaan kyseenalaiseksi se, vastaako arvioinnista saatava hyöty arvioinnista aiheutuvaa työtä.

22.3.2013

Publikationens titel Försöket med ett kvalitetsmätningssystem för den offentliga rättshjälpen
Sammandrag av utlåtandena

Författare Regeringssekreterare Kirta Heine

Justitieministeriets publikation 19/2013
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 9/33/2010 **HARE nummer** OM015:00/2010

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-281-1

URN URN:ISBN:978-952-259-281-1
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-281-1>

Ämnes- och nyckelord offentliga rättsbiträden, rättshjälp, rättshjälpsbyråerna, advokaterna, utveckling

Referat Arbetsgruppen som justitieministeriet tillsatte för försöket med ett kvalitetsmätningssystem för den offentliga rättshjälpen hade till uppgift att planera försöket, ordna utbildning till stöd för försöket, genomföra försöket, bedöma behoven att ändra och förbättra kvalitetsmätningssystemet utifrån erfarenheterna av försöket samt lägga fram förslag till vidare utveckling av systemet. Under arbetsgruppens mandatperiod 26.4.2010–30.4.2012 genomfördes två försök med kvalitetsmätningssystemet.

Slutrapporten av arbetsgruppen för försöket med ett kvalitetsmätningssystem för den offentliga rättshjälpen blev klar den 8 oktober 2012 (justitieministeriets utredningar och anvisningar 60/2012).

I slutrapporten föreslår arbetsgruppen att kvaliteten på offentlig rättshjälp mäts genom tre metoder: 1) bitrådets självutvärdering, 2) en klientenkät samt 3) en enkät till domstolens ordförande, åklagaren och motpartens biträde. Av metoderna för kvalitetsmätning ska intern utvärdering enligt förslaget lämnas bort i detta skede. Arbetsgruppen föreslår dock att när kvalitetsarbetet framskrider kan användning av intern utvärdering som en metod för kvalitetsmätning övervägas på nytt. Enligt arbetsgruppen bör kvalitetsmätningen genomföras årligen inom området för två rättshjälpsdistrikt åt gången så att alla rättshjälpsbyråer och advokat- och juristbyråer som tillhandahåller offentlig rättshjälp inom distrikten deltar i mätningen. Arbetsgruppen föreslår ytterligare att det inrättas en särskild kvalitetsarbetsgrupp för offentlig rättshjälp för att samordna kvalitetsarbetet.

Slutrapporten skickades ut på remiss till 86 myndigheter och organisationer. Sammanlagt 26 utlåtanden kom in.

Remissinstanserna förhöll sig i huvudsak positivt till att kvaliteten på den offentliga rättshjälpen mäts på det sätt som föreslås i slutrapporten. I allmänhet ansågs det att kvalitetsmätning behövs och är värt understöd. I några utlåtanden ifrågasattes dock huruvida den nytta man har av kvalitetsmätningen står i proportion till det arbete den medför.

SISÄLLYS

1	Johdanto	10
1.1	Loppuraportin sisältö	10
1.2	Lausuntopyyntö	14
2	Palautteen yleisluonnehdinta	16
3	Kannanotot työryhmän ehdotuksiin	18
3.1	Arviointimenetelmät	18
3.2	Arviointien toteuttaminen	20
3.3	Laatutyöryhmän perustaminen	21
3.4	Osallistumisen varmistaminen	22
3.5	Arvioinnin jatkaminen	24
4	Muuta lausunnoista ilmenevää	26

1 Johdanto

1.1 Loppuraportin sisältö

Oikeusministeriö asetti 28. huhtikuuta 2008 julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän määrittelemään julkisen oikeusavun laatutekijät sekä tekemään ehdotuksen julkisen oikeusavun laadun arviointiin soveltuvaksi arviointijärjestelmäksi. Työryhmässä olivat edustettuina julkiset oikeusavustajat, asianajajat ja kärjätuomarit.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli määritellä julkisen oikeusavun laatutekijät, tuoda esiin julkisen oikeusavun laadun arvioimiseen soveltuvia menetelmiä, arvioida erityisesti vertaisarvioinnin ja asiakaskyselyjen soveltuvuutta laadun arvioinnissa, arvioida eri menetelmien vaikuttavuutta, tehokkuutta ja kustannuksia sekä tehdä ehdotus arviointijärjestelmäksi, jolla julkisen oikeusavun laatua voidaan mitata ja sen kehitystä seurata. Työryhmän toimikausi oli 28.4.2008–30.6.2009.

Kehittämistyöryhmän ehdottaman julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän rakenteen mallina toimi Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten lainkäytön laatuhanke. Laatukriteerien pohjana työryhmä käytti Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita. Tähän työryhmä päätyi, koska hyvän asianajajatavan mukaiset eettiset tapaohjeet heijastavat toisaalta yhteiskunnassa vallitsevaa moraalikäsitystä sekä kansalaisten käsitystä hyvästä oikeudenhoidosta ja toisaalta asianajajakunnan käsitystä tehtävänsä merkityksestä ja arvosta sekä heidän velvollisuuksistaan. Tapaohjeet osoittavat, mitä hyvältä asianajajalta voidaan edellyttää. Tapaohjeissa asianajajalta edellytetty on suoraan sovellettavissa kaikkiin oikeudellisiin palveluihin avustajiin.

Arviointijärjestelmää laatiessaan kehittämistyöryhmä määritteli ensiksi ne julkisen oikeusavun osa-alueet, joiden laatua haluttiin arvioida. Toiseksi työryhmä valitsi kultakin arviointialueelta arvioinnissa käytettävät laatukriteerit. Kolmanneksi laatukriteereitä täsmennettiin esimerkeillä laatukriteerin ominaisuuksista. Lisäksi järjestelmään kuuluivat laatukriteerin arviointipisteytyksen määrittäminen ja arviointimenetelmien valinta.

Kehittämistyöryhmän ehdottama julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmä muodostuu viidestä arviointialueesta, jotka puolestaan sisältävät kaikkiaan 38 laatukriteeriä:

1. Luottamus oikeusapuun asiakassuhteessa
 - 1a. Avustaja on valvonut asian hoidossa hyvin asiakkaansa etua
 - 1b. Asian hoito on tapahtunut luottamuksellisesti
 - 1c. Avustaja on ollut esteetön hoitamaan asian tai hän on luopunut asian hoidosta tultuaan myöhemmin esteelliseksi

- 1d. Asian hoito on järjestetty niin, ettei asiakkaalle aiheudu oikeudenmenetyksen vaaraa avustajan poissaolosta taikka asianajotoiminnan odottamattomasta keskeytymisestä tai päättymisestä

- 2. Asiallinen ja kunnioittava kohtelu
 - 2a. Avustaja on kohdellut asiakasta asiallisesti ja kunnioittavasti
 - 2b. Avustaja on kohdellut vastapuolta asiallisesti ja kunnioittavasti
 - 2c. Avustaja on osoittanut tuomioistuimelle sille kuuluvaa arvonantoa
 - 2d. Avustaja on kohdellut asiallisesti ja kunnioittavasti muita ammattikuntaan kuuluvia
 - 2e. Avustaja on kohdellut asiallisesti ja kunnioittavasti todistajia, asiantuntijoita ja muita kuultavia

- 3. Asian käsittelyn tehokkuus ja kustannusten kohtuullisuus
 - 3a. Asian hoito on tapahtunut kohtuullisessa ajassa
 - 3b. Avustaja on noudattanut määrättyjä tai sovittuja määräaikoja
 - 3c. Oikeusapuasian hoito on järjestetty ja toteutettu siten, että siitä on koitunut asiakkaalle mahdollisimman vähän kustannuksia
 - 3d. Tehdyt toimenpiteet näkyvät eriteltyinä laskussa, mikäli ei ole vaadittu vähimmäispalkkiota
 - 3e. Asiakkaalle on selitetty, mistä avustajan lasku muodostuu
 - 3f. Jos oman avustajan laskusta on aiheutunut erimielisyyttä, avustaja on pyrkinyt ratkaisemaan erimielisyyden sovinnollisesti sekä on tarvittaessa antanut asiakkaalle tiedon siitä, miten palkkioerimielisyys voidaan ratkaista
 - 3g. Asianajokulut on katettu mahdollisuuksien mukaan ulkopuolisin varoin
 - 3h. Avustaja on suhtautunut vastapuolen laskuun asianmukaisesti
 - 3i. Laskutus on ollut oikea-aikaista

- 4. Oikeusapuasian hoito menettelynä
Toimeksiannon vastaanottaminen ja neuvonta
 - 4a. Avustaja on sopinut asiakkaan kanssa, miten asiassa edetään
 - 4b. Avustaja on antanut asiakkaalle arvionsa asian vahvuuksista ja heikkouksista
 - 4c. Avustaja on kertonut asiakkaalle oikeudenkäynnin vaihtoehtoista Toimeksiannosta huolehtiminen
 - 4d. Avustaja on tunnistanut kaikki asian hoidon kannalta olennaiset faktat
 - 4e. Avustaja on hahmottanut asian oikeudellisesti oikein
 - 4f. Asian hoidon edellyttämä aineisto on kerätty kattavasti
 - 4g. Asian hoito on ollut kokonaisuutena tarkoituksenmukaista
 - 4h. Oikeusapuasiasia on hoidettu avoimesti ja vuorovaikutteisesti suhteessa asiakkaaseen
 - 4i. Avustaja on tarvittaessa ollut yhteydessä vastapuoleen
 - 4j. Asiassa on pyritty aktiivisesti sovintoon, mikäli sovinto on ollut asiassa mahdollinen
 - 4k. Asia on hoidettu joustavasti
Toimeksiannon päättäminen
 - 4l. Menettely tehtävästä luovuttaessa
 - 4m. Menettely siirrettäessä tehtävä toiselle

- 4n. Menettely toimeksiannon päättyessä
- 5. Avustajan osaaminen ja ammattitaito
- 5a. Avustaja on valmistautunut asiaan huolella ja hallinnut sen hyvin
- 5b. Avustaja on argumentoinut oikeudenkäynnissä selkeästi ja ymmärrettävästi
- 5c. Avustajan laatimat asiakirjat ovat selkeitä
- 5d. Avustajan laatimat asiakirjat ovat tarkoituksenmukaisia ja asian hoitoa edistäviä
- 5e. Avustaja on osallistunut ammatilliseen täydennyskoulutukseen vuodessa:

0h	=	0 pistettä
1–8h	=	1 piste
9–17h	=	2 pistettä
18h	=	3 pistettä
19–24h	=	4 pistettä
25–	=	5 pistettä
- 5f. Avustaja on itse huolehtinut osaamisensa ja ammattitaitonsa ylläpitämisestä

Kultakin arviointialueelta työryhmä pyrki löytämään ne keskeiset laatuksiteerit, joista laatu muodostuu. Valitut laatuksiteerit eivät kaikilta osin ole tarkkarajaisia, vaan saattavat toisiinsa nähden jonkin verran sisältää päällekkäisyyttä ja toistoakin. Tärkeänä laatuksiteerejä valittaessa työryhmä piti sitä, että ne sopivat julkisen oikeusavun laadun arviointiin riippumatta siitä, onko kysymyksessä riita- vai rikosasia. Tarvittaessa laatuksiteerin sisältö on pyritty avaamaan selostamalla sen ominaisuuksia.

Kehittämistyöryhmä päätyi ehdottamaan, että julkisen oikeusavun laatua arvioitaisiin neljällä tavalla:

1. avustajan itsearviointi,
2. asiakaskysely,
3. kysely tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle ja
4. vertaisarviointi.

Avustajan itsearvioinnissa on kysymys siitä, että avustajat itse arvioivat määritettyjen laatuksiteerien valossa toimintaansa oikeusapuasian hoidossa. Avustajan itsearvioinnilla voidaan tiedustella avustajan arviota kaikista arvioitavana olevista alueista. Asiakaskyselyssä keskitytään asiakkaan arvioon hänen kokemuksistaan koskien luottamusta oikeusapuun ja oikeusapuasian hoitoa menettelynä. Tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle suunnattu kysely keskittyy arvioitavana olevan avustajan käytökseen oikeusapuasian hoidon yhteydessä sekä asian hoidon järjestämiseen tehokkaasti ja kohtuullisin kustannuksin. Tuomioistuimen puheenjohtajalta ja syyttäjältä tiedustellaan lisäksi arviota avustajan osaamisesta ja ammattitaidosta.

Vertaisarvioinnissa puolueeton kollega vertaa asiakirjakansioista ilmenevän tiedon perusteella annetun palvelun tasoa tiettyihin ennalta sovittuihin laatukriteereihin.

Ehdotuksen mukaan pisteitä annetaan laatukriteerin toteutumisen perusteella seuraavasti:

- 0 = Ei toteudu lainkaan
- 1 = Huono suoritus
- 2 = Tyydyttävä suoritus
- 3 = Riittävän hyvä suoritus
- 4 = Hyvä suoritus
- 5 = Erinomainen suoritus
- x = Ei arviointia

Pistemäärää kolme pidetään tavoiteltavana julkisen oikeusavun laadun tasona.

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointityöryhmä asetettiin 15.4.2010. Työryhmän tehtävänä oli valmistella ja toteuttaa julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi ja harkita ja ehdottaa pilotointivaiheessa esiin tulleita tarpeellisia laadun arviointijärjestelmän muutos- ja parannustarpeita. Pilotointityöryhmän toimikausi oli 26.4.2010–30.4.2012.

Pilotointityöryhmän toimikauden aikana laadun arviointijärjestelmä pilotoitiin kaksi kertaa. Ensimmäisen pilotoinnin jälkeen järjestelmän laatukriteereitä täsmennettiin tarpeelliseksi katsotuilta osin sekä arviointiasteikon kirjallista selitettä muokattiin muuttamatta itse asteikkoa (esimerkiksi pistemäärä kolme on yhtä kuin hyvä suoritus).

Pilotointien tulokset julkaistiin vastaajaryhmittäin, osa-alueittain ja laatukriteerittäin yhtenä keskiarvona. Yhden vastaajan antamat arviot tai yhden toimiston saamat arviot eivät ilmene tuloksista. Julkisessa oikeusavussa ei ilmennyt sellaisia osa-alueita, joiden laadussa olisi merkittäviä puutteita. Asiakkaat antoivat julkiselle oikeusavulle molemmilla kerroilla parhaimman arvion, mitä voidaan pitää erittäin hyvänä tuloksena. Yksityisten avustajien osallistuminen laadun arviointiin oli kuitenkin hyvin vähäistä. Pilotointien perusteella pelkkä tiedottaminen ei riitä saamaan yksityisiä avustajia osallistumaan.

Pilotointityöryhmä päätyi ehdottamaan loppuraportissaan, että julkisen oikeusavun laadun arvioitaisiin kolmella menetelmällä: 1) avustajan itsearviointi, 2) asiakaskysely sekä 3) kysely tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle. Vertaisarviointi jätettäisiin ehdotuksen mukaan tässä vaiheessa pois julkisen oikeusavun laadun arviointimenetelmistä. Ottaen huomioon vertaisarvioinnista aiheutuva työ sekä kustannukset, ei kustannus-vastaavuus-hyötyä voi työryhmän mielestä pitää riittävänä. Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että laatutyön edetessä vertaisarvioinnin käyttöä laadun arviointimenetelmänä harkittaisiin uudelleen.

Pilotointityöryhmän näkemyksen mukaan laadun arviointi tulisi toteuttaa vuosittain kahden oikeusapupiirin alueella kerrallaan, siten että arviointiin osallistuisivat kaikki piirien oikeusaputoimistot sekä julkista oikeusapua antavat asianajo- ja lakiasiaintoimistot.

Pilotointityöryhmä ehdottaa lisäksi, että laatutyötä koordinoimaan perustettaisiin erityinen julkisen oikeusavun laatutyöryhmä. Laatutyöryhmän tehtävänä olisi ehdottaa niitä toimenpiteitä, joihin arvioinnista saatujen tulosten perusteella olisi tarpeen ryhtyä. Eri-tyisesti laatutyöryhmän tulisi pohtia niitä keinoja, joilla yksityisten avustajien osallistuminen laadun arviointiin voitaisiin varmistaa.

1.2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi 9.11.2012 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoa julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotoinnin loppuraportista (60/2012) 86 taholta. Lausuntoaika päättyi 5.12.2012. Määräaika jouduttiin kuitenkin jatkamaan siten, että viimeinen lausunto saapui 11.2.2013. Lausuntoja saapui yhteensä 26 kappaletta.

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointityöryhmän loppuraportista pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja järjestöiltä:

Oikeusaputoimistot* (lausuntoja 2 kpl)

Eduskunnan oikeusasiamies

Oikeuskanslerinvirasto**

Korkein oikeus**

Helsingin hovioikeus**

Itä-Suomen hovioikeus**

Kouvolan hovioikeus*

Rovaniemen hovioikeus

Turun hovioikeus

Vaasan hovioikeus

Käräjäoikeudet* (lausunnon antoivat Etelä-Karjala, Helsinki, Hyvinkää, Oulu, Pirkanmaa, Pohjois-Karjala, Päijät-Häme, Satakunta, Varsinais-Suomi, Ylivieska-Raahe)

Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Kouvolan hallinto-oikeus

Kuopion hallinto-oikeus*

Oulun hallinto-oikeus

Rovaniemen hallinto-oikeus**

Turun hallinto-oikeus**

Vaasan hallinto-oikeus*

Valtakunnansyyttäjän virasto**

Suomen Syyttäjähdistys ry

Suomen Asianajajaliitto*

Suomen Lakimiesliitto



Julkiset Oikeusavustajat ry*
Oikeushallinnon Henkilökunta OHK r.y.*
Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry*

(*):llä merkityiltä saatu lausunto.

(**):llä merkityt ilmoittaneet, etteivät anna lausuntoa tai ettei heillä ole lausuttavaa.

2 Palautteen yleisluonnehdinta

Helsingin oikeusaputoimisto katsoo, että arviointijärjestelmä on laadun varmistamiseksi ehdottoman tärkeä myös julkisessa oikeusavussa.

Etelä-Karjalan käräjäoikeuden lausunnossa todetaan, että työryhmä on tehnyt laadukasta työtä vaikeassa asiassa. Esitetty laadun mittaamisjärjestelmä vaikuttaa toimivalta. Tästä on hyvä jatkaa.

Helsingin käräjäoikeus kannattaa pilotointityöryhmän ehdotuksia.

Hyvinkään käräjäoikeuden mukaan arviointijärjestelmässä on kattavasti huomioitu ne kysymykset, joiden avulla oikeusavun sekä oikeusavun asiakkaan välittömän asiakastoimeksiannon laatua voidaan arvioida. Arviointi on sisällöltään ja tavoitteiltaan kannattava.

Oulun käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmä on erittäin tärkeä toiminnan laadun selvittämiseksi ja kehittämiseksi.

Pirkanmaan käräjäoikeus pitää laadun kehittämistyötä kaikilta osin tarpeellisena. Loppuraportissa esitelty pilotointi näyttää toteutetun hyvin ja sen tulokset ovat niin ikään hyvät.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus katsoo, että koska oikeusapu on kokonaan tai osaksi valtion varoilla rahoitettua, on perusteltua, että tarjotun palvelun laatua pystyttäisiin seuraamaan objektiivisesti arvioitavissa olevin kriteerein. Lähtökohtaisesti laadun seuranta on siten kannatettavaa. Ehdotetussa arviointijärjestelmässä valitut laadun arvioinnin alueet ovat kattavat. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden valitseminen laatu-kriteereiden lähtökohdaksi on perusteltu ratkaisu, sillä ne ilmentävät jo vakiintunutta näkemystä oikeudellisten asioiden hyvästä hoidosta.

Satakunnan käräjäoikeus toteaa, että julkisen oikeusavun laadun, samoin kuin kaiken muunkin viranomaistoiminnan laadun seuraaminen ja arvioiminen on tarpeellista toiminnan hyvän tason ylläpitämiseksi ja kehittämiskohteiden havaitsemiseksi. Loppuraportissa ehdotettu menettely toiminnan laadun arvioimiseksi tarvittavan tiedon keräämiseksi vaikuttaa kattavalta.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus pitää myönteisenä, että julkisen oikeusapujärjestelmän laatua arvioidaan.

Kuopion hallinto-oikeuden katsoo lausunnossaan, että ehdotettu järjestelmä vaikuttaa raskaalta ja monimutkaiselta. Oikeusministeriön ei tulisi keskittyä laatuja järjestelmän kehittämiseen, vaan pohtimaan keinoja, joilla oikeusapua voidaan parantaa. Oikeusavun kehittämisen tulisi tapahtua hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että pilotoinnin loppuraportin perusteella työryhmän esittämä arviointijärjestelmä soveltuu hyvin julkisen oikeusavun laadun arviointiin ja kehittämiseen.

Kouvolan hovioikeus pitää julkisen oikeusavun laadun arviointia tarpeellisena.

Julkiset Oikeusavustajat ry toteaa, että laadunarviointi lisää sidosryhmien luottamusta julkiseen oikeusapuun, ja se on oivallinen työväline oikeusavun laadun kehittämisessä. On kuitenkin pidettävä huoli, että laadun arviointia ei käytetä julkisten oikeusavustajien keskinäisen paremmuuden mittaamiseen.

Suomen Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan julkisen oikeusavun laadun arvioinnin olevan tervetullut ja sen avuksi kehitetyn rakennemallin olevan sinänsä toimiva.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry katsoo, että oikeusapuna tarjotun palvelun laadun seuranta on lähtökohtaisesti kannatettavaa, koska kyse on valtion varoilla kokonaan tai osittain rahoitetusta palvelusta. Myös hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden valitseminen laatukriteereiden lähtökohdaksi on kannatettavaa, sillä ne ilmentävät vakiintunutta näkemystä oikeudellisten asioiden hyvästä hoidosta. Tuomariliitto kiinnittää kuitenkin ehdotuksessa huomiota siihen, antaako valittu arviointijärjestelmä luotettavan kuvan oikeusapupalvelujen todellisesta tasosta.

Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry (myöhemmin OHK ry) pitää tärkeänä oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistä huomioiden myös sihteerityövoiman.

3 Kannanotot työryhmän ehdotuksiin

3.1 Arviointimenetelmät

Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja Hanna-Leena Tukeva katsoo, että vertaisarvioinnin poisjättäminen tässä vaiheessa on raportissa ilmenevillä seikoilla perusteltua. Vertaisarviointi olisi kuitenkin erinomainen keino yksittäisessä oikeusaputoimistossa saada palautetta toiselta saman oikeusaputoimiston lakimieheltä näin virastossa sovittaessa. Erityisen hyödyllistä se olisi suhteessa kokenut kollega – uusi kollega. Myös tällä tavoin voitaisiin osaltaan toteuttaa työryhmän tavoitetta julkisen oikeusavun laadun varmistamisesta ja sen edelleen kehittämistä.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää arviointitavoista erittäin tärkeänä oikeuden arviota, mutta myös vertaisarviota, johon olisi saatava mukaan myös yksityisiä asianajajia.

Etelä-Karjalan käräjäoikeus toteaa tuomioistuimen puheenjohtajan / syyttäjän täytettävän kyselykaavakkeen olevan hyvin kattava.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että julkisen oikeusavun laadun arviointia on syytä jatkaa työryhmän ehdottamalla tavalla kyselylomakkeita käyttäen lähinnä Webropol-ohjelman välityksellä. Asiakaskyselyn palauttamismahdollisuus postitse tulee kuitenkin vielä säilyttää. Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan vertaisarviointi antaa parhaat mahdollisuudet julkisen oikeusavun laadun kehittämiseen. Vaikka vertaisarvioinnin suorittamiseen liittyy työryhmän esittämiä vaikeuksia, käräjäoikeus arvioi, että laadun arviointi ilman vertaisarviointia jää ikään kuin puolitiehen. On myös todennäköistä, että vertaisarvioinnista aiheutuvat kulut tulevat varsin nopeasti katetuiksi uusista työmenetelmistä ym. saatavien säästöjen avulla. Sen vuoksi käräjäoikeus katsoo, että vertaisarviointia tulisi ainakin jossain laajuudessa käyttää laadun arviointimenetelmänä. On myös syytä selvittää kaikkia mahdollisia keinoja (sähköinen liikenne) vertaisarvioinnin kustannusten vähentämiseksi.

Hyvinkään käräjäoikeus toteaa arviointijärjestelmässä huomioitujen kattavasti ne kysymykset, joiden avulla oikeusavun sekä oikeusavun asiakkaan välittömän asiakastoi-meksiannon laatua voidaan arvioida. Arviointi on sisällöltään ja tavoitteiltaan kannatettava. Laadunarviointilomakkeisiin ei kuitenkaan sisälly kysymyksiä, joilla pyrittäisiin selvittämään oikeusavun ja tuomioistuimen välisen sidosryhmäyhteistyön ja työnkulkujen laatua. Nämä asiat ovat tuomioistuimen näkökulmasta tärkeitä ja ne välillisesti parantaisivat myös oikeusapupalveluiden laatua oikeusavun asiakkaan näkökulmasta. Käräjäoikeus ehdottaakin, että näitä seikkoja koskevat kysymykset lisättäisiin lomakkeisiin.

Oulun kärjäoikeus toteaa, että asiakkaiden, tuomareiden, syyttäjien ja vastapuolen avustajien kyselytutkimuksissa antamat arviot sekä avustajien itsearvioinnit ovat hyvä väline laadun mittaamisessa. Vertaisarviointi vaikuttaa haasteelliselta sen toteuttamistavan vuoksi ja sopisi ehkä parhaiten koulutuksen apuvälineeksi. Kannatettavaa on, että siitä luovutaan raportissa esitetyin tavoin laadun arviointijärjestelmän osana. Kyselylomakkeissa kiinnittää huomiota, että niissä näkyy avustajan nimi ja jutun asianumero. Mikäli tarkoituksena on saada tutkimustuloksia nimenomaan avustajittain, niistä informointi ja niiden käyttötarkoitus vaatinee lisää selvitystyötä.

Pirkanmaan kärjäoikeus katsoo, että tuomioistuimelle osoitettuja kysymyslomakkeita olisi kehitettävä. Tuomioistuinten kannalta katsottuna oleellisia kysymyksiä ovat loppuraportin sivulla 18 esitetyt kohdat 4 f–4 k. Vasta sen jälkeen tulee käyttäytymiseen ja esiintymiseen liittyvät kysymykset, jotka nekin ovat toki tärkeitä. Vaikka pilotoinnissa käytetty tuomioistuimen kyselylomake sisältääkin runsaasti elementtejä edellä mainituista kohdista 4 f–4 k, on lomakkeessa olevat kysymykset laadittu liian yleisluonteisiksi. Sen sijaan kohdissa 4 f–4 k esitetyt kysymykset ovat selkokieltä ja tuomioistuimen kannalta helposti hahmotettavia ja arvioitavia. Pirkanmaan kärjäoikeus esittääkin, että lomaketta kehitettäisiin edellä kuvatuksi.

Päijät-Hämeen kärjäoikeus toteaa lausunnossaan, että ottaen huomioon työryhmän kokoonpano ja sen toimintaan käytetyt panostukset on ilmeistä, että parempiakaan arviointikeinoja ei ole ollut tarjolla. Yhtenä arviointimenetelmänä on kummassakin pilotoinnin vaiheessa käytetty tuomioistuimen puheenjohtajalle toimitettua kyselyä. Oikeuden puheenjohtajalle ja riita-asioissa ennen kaikkea valmistelusta vastaavalle tuomarille (joka lähes aina toimii myös puheenjohtajana) syntyy sinänsä varsin hyvä näkemys asianosaisen avustajan tai asiamiehen (jäljempänä avustaja) suorituksesta. Osa pilotoinnissa käytetyistä arviointialueista ja laatuksiteereistä on selkeästi tuomioistuimeen päin näkyviä, mutta osa ei. Osa on myös tuomioistuinmenettelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta aivan olennaisia. Raportin sivulla 18 luetelluista laatuksiteereistä kohtien 4g–4h kriteerit kuvaavat avustajan ns. substanssiosaamista ja esim. kriteerit 2a–e, 3b, 4e, 4f, 4i–4k prosessin kannalta tärkeitä "menettelyosaamista".

Satakunnan kärjäoikeus puolestaan pitää loppuraportissa kärjäoikeuden puheenjohtajille tarkoitettuja kysymyksiä sinänsä selkeinä. Joukossa on joitakin kysymyksiä, kuten asian hoitaminen kohtuullisessa ajassa sekä avustajan aktiivisuus sovinnon suhteen, joista puheenjohtajalla voi olla hyvinkin rajallinen tietämys, mikä tulisi huomioida joko kysymysten asetannassa tai vastausten analysoinnissa. Vertaisarvioinnin palauttaminen mukaan arviointijärjestelmään edesauttaisi järjestelmälle asetettavien tavoitteiden toteutumista.

Varsinais-Suomen kärjäoikeus huomauttaa asiakaskyselyn osalta, että maallikolla on kovin rajoitetut mahdollisuudet arvioida annetun oikeusavun laatua muutoin kuin saavutetun lopputuloksen ja käsittelyn keston pohjalta. Tuomioistuimen puheenjohtajalla sen sijaan on huomattavasti paremmat mahdollisuudet arvioida avustajan osaamista ja ammattitaitoa. Tuomioistuinten antama palaute tulee kuitenkin olla annettavissa siten, että tuomioistuimen puolueettomuus ei palautteen antamisen vuoksi vaarannu. Kärjäoikeus pitää tuomioistuimelle esitettyjä kysymyksiä asianmukaisina ja ne antavat hyvän pohjan arvioida asiamiehen toimintaa kärjäoikeuden näkökulmasta.

Ylivieska-Raahen käräjäoikeus pitää kannatettavana ja hyvänä työryhmän ehdotusta siitä, että julkisen oikeusavun laatua arvioitaisiin kolmella menetelmällä (avustajan itsearvioinnilla, asiakaskyselyllä sekä kyselyllä tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle), koska menetelmien avulla eri osapuolilta on mahdollista saada riittävästi tietoa laadun arvioimiseksi. Käräjäoikeuden mielestä vertaisarviointia laadun arviointimenetelmänä ei ehkä kannata heti alkuvaiheessa ottaa käyttöön. Menetelmä olisi mahdollista ottaa käyttöön myöhemmin. Vertaisarviointi olisi tärkeää sen vuoksi, että sen avulla arviointiin osallistuvat avustajat saisivat arvokasta tietoa oman työnsä laadusta ja pystyisivät siten kehittämään ammattitaitoaan.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että arvioinnin toteuttaminen niin, että myös tuomioistuimen puheenjohtaja vastaa kyselyyn on kannatettavaa, jotta myös tuomioistuimen havainnot voidaan avustajien osaamisen kehittämisessä hyödyntää.

Suomen Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että ristiriitaista palautetta mm. työläytensä ja kalleutensa vuoksi saaneen vertaisarvioinnin jättämistä pois arviointimenetelmistä voidaan pitää oikeaan osuneena ratkaisuna. Suomen Asianajajaliiton mielestä vertaisarvioinnin käyttöä arviointimenetelmänä ei ole myöskään tarpeen harkita uudelleen ennen kuin saadaan tietoa siitä miten itsearviointi ja ehdotetut kyselyt toimivat oikeusavun laadun kehittämisessä. Työryhmän laatimat valmiit kyselylomakkeet ammattilaisille eli avustajille itselleen sekä tuomioistuimille ja syyttäjille ovat perusteellisuudessaan ansiokkaasti tehdyt, mutta niihin vastaaminen vie aikaa. Kysymyslomakkeet asiakkaalle vaikuttavat monimutkaisilta ja vaativat erityistä paneutumista. Pilotointivaiheen kyselyissä asiakkaat antoivat oikeusavusta parhaan palautteen muihin tahoihin verrattuna. Kyselyjen vaarana lienee, että siihen valikoituvat henkilöt eivät edusta tarpeeksi laajaa asiakaskuntaa.

OHK ry:llä ei ole lausuttavaa arviointialueisiin tai laatukriteereihin.

3.2 Arviointien toteuttaminen

Helsingin oikeusaputoimisto pitää parhaana, että laadun arviointi tehtäisiin joka toinen vuosi eikä joka kolmas vuosi. Toimiston mielestä ajanjakso, jolta arviointi tehdään, tulisi olla pidempi siten, että jokainen arvioitavassa toimistossa oleva julkinen oikeusavustaja jättäisi arvioitavaksi ainakin yhden rikos- ja siviiliasian. Nykyisen ajanjakson aikana on mahdollista, ettei avustajalla pääty arvioitavia juttuja tai toisaalta, että avustaja vain ilmoittaa, ettei hänellä ole päättynyt yhtään arvioitavaksi tarkoitettua juttua. Arviointiajanjakson aikana voitaisiin harkita myös tapaa, että tuomioistuimesta ilmoitettaisiin jutun siellä päättyessä, että kyseinen juttu siirtyy arviointiin.

Oulun käräjäoikeus toteaa, että arviointitutkimuksen toteuttaminen kerran kolmessa vuodessa kussakin oikeusapupiirissä ja kahdessa oikeusapupiirissä kerrallaan vaikuttaa riittävältä eikä sen pitäisi aiheuttaa kohtuutonta vaivaa. Mahdollisuus palauttaa asiakaskysely postitse tulisi säilyttää, jotta vastauksia saataisiin mahdollisimman paljon.

Satakunnan käräjäoikeus katsoo, että seurantatietojen kokoaminen on käräjäoikeuden henkilökunnan kannalta lisätyö. Sinänsä joka kolmas vuosi käräjäoikeudelle suunnattu kysely ei vielä veisi kohtuuttomasti käräjäoikeuden henkilökunnan työaikaa, mikäli seurantajakso olisi enintään kahden viikon mittainen

Ylivieska-Raahen käräjäoikeus pitää kannatettavana työryhmän näkemystä siitä, että laadun arviointi tulisi toteuttaa vuosittain kahden oikeusapupiirin alueella kerrallaan siten, että arviointiin osallistuisivat kaikki piirien oikeusaputoimistot sekä julkista oikeusapua antavat asianajo- ja lakiasiantoimistot.

Suomen Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että kyselylomakkeet avustajille sekä tuomioistuimille ja syyttäjille ovat perusteellisuudessaan ansiokkaasti tehdyt, mutta niihin vastaaminen vie aikaa. Ilmeisesti tästä syystä vastaamisvuoro oikeusapupiirissä toteutuisi ehdotuksen mukaan vain joka kolmas vuosi. Kun laatuhanke perustellaan mm. oikeusapua hoitavien avustajien osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämisellä ja kehittämisellä, tulisi ainakin itsearviointia pyrkiä harrastamaan useammin osana oman työn kehittämistä. Riittävä frekvenssi asiakaskyselyihin lienee työryhmän ehdottama joka kolmas vuosi oikeusapupiireittäin.

3.3 Laatu työryhmän perustaminen

Etelä-Karjalan käräjäoikeus pitää välttämättömänä, että ehdotettuun laatu työryhmään tulee käräjäoikeuksien edustus.

Oulun käräjäoikeus kannattaa ehdotusta laatu työtä koordinoimaan perustettavasta oikeusavun laatu työryhmästä ja sen kokoonpanosta.

Pirkanmaan käräjäoikeudella ei ole huomautettavaa loppuraportissa esitetyn laatu työryhmän perustamisesta.

Satakunnan käräjäoikeus pitää toiminnan tavoitteiden täyttämisen kannalta tärkeänä, että ehdotetulla laadunvalvontaryhmällä olisi resursseja niin, että saadun runsaan materiaalin kokoamiselle, läpikäymiselle ja analysoimiselle sekä tarvittavien kehittämisehdotusten laatimiselle ja esittämiselle olisi riittävät mahdollisuudet.

Ylivieska-Raahen käräjäoikeuden mielestä laatu työtä koordinoimaan on syytä perustaa erityinen julkisen oikeusavun laatu työryhmä.

Kuopion hallinto-oikeus jättää harkittavaksi, voisiko laatu työryhmälle ehdotetut tehtävät hoitaa esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajalautakunta erillistä työryhmää perustamatta ja voisiko laatua valvovaa toimielintä lähestyä vapaamuotoisesti. Toimielimelle voisi esittää kehittämissajatuksia tai parannusehdotuksia havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Tällaisia ilmoituksia voisi tehdä tuomioistuimen virkamies, oikeusavun asiakas tai muukin taho. Myös laillisuusvalvoja voisi saattaa toimielimen tietoon ratkaisunsa, jolla saattaisi olla merkitystä oikeusavun laadun kehittämiseksi.

Vaasan hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa loppuraportissa esitetyn laatutyöryhmän perustamisesta.

Kouvolan hovioikeus kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että laatutyötä koordinoimaan perustettaisiin erityinen julkisen oikeusavun laatutyöryhmä, koska tällöin arvioinnista voidaan tehdä kestäviä johtopäätöksiä. Hovioikeus esittää lisäksi, että työryhmän tehtäväksi tulisi miettiä keinoja, joilla avustajia saataisiin osallistumaan ammatilliseen täydennyskoulutukseen aikaisempaa enemmän.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että koska kyselyt on mahdollista analysoida virkayönä, ei pysyvän laatutyöryhmän perustaminen liene välttämätöntä.

3.4 Osallistumisen varmistaminen

Etelä-Karjalan käräjäoikeus toteaa, että vastahankaisten yksityiseltä sektorilta tulevien avustajien saamiseen laaduntarkkailun piiriin ei ole muuta mahdollisuutta kuin lain-säännös, joka velvoittaisi heidät siihen osallistumaan ehtona avustajanmääräyksen saamiselle. Osallistumista voidaan edistää oikeuttamalla avustaja laskuttamaan palkkiota osallistumisesta, esimerkiksi puolen tunnin tai tunnin työmäärää vastaavan määrän.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus pitää välttämättömänä, että oikeusapua antavat yksityiset avustajat saadaan kattavasti selvityksen piiriin, mikäli laadun arviointiin ryhdytään. Nimenomaan yksityisten avustajien työn laadusta tulisi saada tarkempaa selvitystä, sillä oikeusavustajien toiminnasta on jo tällä hetkellä mahdollista saada tietoa hallinnollisesti oikeusaputoimistojen sisällä. Pilottihankkeen II-vaiheeseen osallistui vapaaehtoisesti vain yksi yksityinen avustaja, mikä osoittaa, että yksityiset avustajat eivät vapaaehtoisesti ja maksutta tule käyttämään työaikaansa hankkeeseen. Ottaen huomioon sen, että oikeusavusta maksettava tuntipalkkio on tällä hetkellä jo lähes puolet pienempi kuin asianajotoimistojen tavanomainen tuntiveloitus, on ymmärrettävää, että näiden asioiden hoitamisesta aiheutuva lisätyö ei kiinnosta yksityisiä avustajia. Arviointiin osallistumisen tulisi tällöin olla oikeusavun antamiseen liittyvä lakisääteinen velvollisuus. Järjestelmän tosiasiallisen toiminnan kannalta tämä edellyttäisi kuitenkin jonkinlaista ulkopuolista valvontaa, muutoin on olemassa vaara siitä, että laadun arvioinnin ulkopuolelle jättäytyvät juuri ne yksityiset avustajat, joiden työn laadussa olisi muutoinkin eniten parantamisen varaa.

Päijät-Hämeen käräjäoikeus toteaa pilotoinnin tulosten kertovan lähinnä valtion oikeusaputoimistojen julkisten oikeusavustajien toiminnan keskimääräisestä tasosta. Pilotoinnin toiseen vaiheeseen osallistuivat käytännössä vain ko. oikeusapupiirien oikeusaputoimistot ja osa heidän asiakkaistaan. Ensimmäiseen vaiheeseen osallistui lisäksi muutaman pilotointiin itse vapaaehtoisesti ilmoittautuneen asianajotoimiston asianajajia. Kumpaankaan pilotointiin ei osallistunut yhtään lakiasiaintoimistoa tai muuta ns. villiä lakimiestä tai heidän päämiestään. Tulokset vastaavat näin ollen yleistä kuvaa julkisten oikeusavustajien ja valikoituneiden, toimintansa laadun tasosta kiinnostuneiden asianajajien työn keskimääräisestä laadusta. Kun osallistuja-aines on ollut tällä tavoin

valikoitunutta ja mitattavana on ollut vain keskimääräinen laatutaso, tulokset eivät välttämättä kerro julkisen oikeusavun piirissä mahdollisesti ilmenevistä varsinaisista ongelmista.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus pitää tärkeänä, että myös asianajajat ja muut lakimiehet, jotka hoitavat oikeusapuasioita, saadaan arvioinnin piiriin, jotta julkisin varoin toteutettua oikeusturvajärjestelmää olisi mahdollista arvioida kokonaisuutena.

Myös Kouvolan hovioikeus pitää tärkeänä, että jatkossa varmistetaan myös yksityisten avustajien mukaantulo.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry toteaa lausunnossaan, että pilotoinnin yhteydessä käytetty järjestelmä on perustunut yksinomaan oikeusapua antavien avustajien omaan aktiivisuuteen. Tietoja on kerätty tutkimusjakson aikana vain niiltä tahoilta ja niissä asioissa, joissa avustajat ovat itse toimittaneet kyselylinkin asiakkaalleen, vastapuolen avustajalle tai tuomioistuineläytöksen henkilöstölle. Mitään ulkopuolista seuranta ei ole tehty sen osalta, tulevatko kaikki tutkimusjakson aikana oikeusavun piirissä tosiasiallisesti käsitellyt tapaukset myös laadun seurannan piiriin. Mikäli näin ei ole tapahtunut, seurannalla saatava tilastollinen tieto oikeusapupalvelujen valtakunnallisesta tasosta ei vastaa todellisuutta.

Loppuraportista ilmenee myös, että oikeusapua antavien yksityisten avustajien osallistuminen laadunseurantahankkeeseen on jäänyt hyvin vähäiseksi. Myös tämä on omiaan antamaan virheellisen kuvan oikeusavun laatutasosta. Seurantajärjestelmän toimivuuden välttämättömänä edellytyksenä tulisikin olla oikeusavun antamiseen liittyvä lakisääteinen velvollisuus osallistua laadunseurantaan. Järjestelmän uskottavuuden ja seurannan tosiasiallisen toimivuuden kannalta tämä edellyttäisi kuitenkin jonkinlaista ulkopuolista valvontaa. Muutoin on varsin todennäköistä, että laadun seurantaan osallistuisivat vain ne avustajat, jotka hoitavat asiansa muutoinkin asiallisesti, ja laadun arvioinnin ulkopuolelle jäisivät juuri ne tahot, joiden työn laadussa olisi eniten parantamisen varaa. Mikäli näin tapahtuisi, arviointijärjestelmällä saavutettavat tilastolliset tiedot jäisivät epäluotettaviksi ja menettelyllä saavutettavat hyödyt hyvin vähäisiksi.

Suomen Asianajajaliitto huomauttaa perustettavaksi ehdotetulle laatutyöryhmälle jätetyn tehtäväksi miettiä miten myös yksityiset avustajat saadaan laadun arviointiin jatkossa paremmin mukaan. Yksityisten avustajien osallistuminen onkin välttämätöntä, jotta laadun arviointi kyselyjen kautta olisi sekä kattavaa että uskottavaa. Ensi vaiheessa osallistumisen olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen. Tiedotusta on syytä parantaa ja kannustaa yksityisiä avustajia osallistumaan hankkeeseen osana oman työn kehittämistä. Kuten työryhmä toteaa, kyse ei ole valvontajärjestelmästä eikä sanktiomekanismista, vaan osaamisen parantamisesta ja ammattitaidon kehittamisestä, joita seikkoja on syytä korostaa.

3.5 Arvioinnin jatkaminen

Helsingin oikeusaputoimisto puoltaa laadun arviointijärjestelmän jatkamista.

Oulun käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että laadun arviointia tulee jatkaa raportissa esitetyin tavoin ja tehdä siitä valtakunnallisesti kattava.


Pirkanmaan käräjäoikeus katsoo, että työryhmän ehdotukset laadun arvioinnin jatkamiseksi ovat kannatettavia.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus toteaa lausunnossaan, että ehdotettua pilotointijärjestelmää ei ole tarkoitettu yksittäisen avustajan työtä arvioivaksi valvontajärjestelmäksi eikä sanktiomekanismiksi, vaan tavoitteena on saada tietoa oikeusavun valtakunnallisesta tasosta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että arviointijärjestelmällä saadaan vain tilastollista tietoa, joka ei kohdennu millään tasolla yksittäiseen avustajaan tai toimistoon. Julkisen oikeusavun asiakkaiden ja käytännön toiminnan kannalta tällä arviointijärjestelmällä ei siten ole tosiasiallista vaikutusta kuin lähinnä oikeusavustajien ja yksityisten avustajien koulutuksen kohdentamisessa, mikäli arvioinnin yhteydessä tulee esille joitain selkeitä heikkouksia yleisellä tasolla. Tähän saavutettavaan hyötyyn nähden ehdotetun arviointijärjestelmän laajuus ja siitä aiheutuva työ ja kustannukset tuntuvat varsin suurilta.

Myös ehdotetulla arviointijärjestelmällä saavutettavan tiedon luotettavuus on kyseenalaista. Pilottihankkeiden aikana avustajat toimittivat itse asiakkailleen, vastapuolen avustajalle ja oikeudenhoidon muille toimijoille kyselylinkin niistä asioista, jotka olivat kahden viikon mittaisen seurantajakson aikana päättyneet. Arviointijärjestelmän kattavuus oli tällöin yksinomaan avustajan omien ratkaisujen varassa. Voidaanko tällöin luottaa siihen, että arviointijärjestelmän piirin tulevat kaikki asiat, myös ne, joissa avustaja on ehkä itekin todennut jollain tavalla epäonnistuneensa? Mikäli nämä tapaukset jäävät laadunseurannan ulkopuolelle, tulokset eivät anna todellista kuvaa oikeusavun laatutasosta.

Lopputuloksena voidaan todeta, että laadun arviointi esitetyllä tavalla teettää monilla eri tahoilla melkoisesti työtä ja vaatii taloudellisia resursseja tulosten selvittämiseksi ja niiden perusteella tehtävien johtopäätösten laatimiseksi. Em. perusteilla on kyseenalaista, vastaako arviointijärjestelmällä saatava tulos tosiasiallista tilannetta, vai antaako se jopa harhaanjohtavan hyvän kuvan oikeusavun laatutasosta. Ehdotetulla arviointijärjestelmällä saavutettavat hyödyt voivat siten jäädä varsin vähäisiksi.

Päijät-Hämeen käräjäoikeus katsoo, että ainakaan sellaisessa muodossa, jossa pilointi on toteutettu, laadunarvioinnin jatkaminen ei ole perusteltua. Valtion oikeusaputoimistojen oikeusavustajien toiminnan laadun pitää olla kontrolloitavissa ilman erityistä raskasta laadunarviointijärjestelmääkin. Toimistojen johtajilla on ja tulee olla jatkosakin velvollisuus valvoa myös toiminnan laatua. Johtajia valittaessa on otettava huomioon myös kyky tällaiseen valvontaan ja laatutekijöiden merkityksen sisäistäminen. Suurimmat ongelmat julkisen oikeusavun laatua ajatellen ilmenevät muiden kuin julkisten oikeusavustajien ja tämänkaltaiseen arviointiin oma-aloitteisesti ja aktiivisesti



osallistuvien asianajajien piirissä. Ainakin kohtalaisen tiukan valvonnan alaisena tai laatuorientoituneesti työskentelevien avustajien keskimääräisen laatutason mittaaminen tuottaa sinänsä mukavia tuloksia. Tosiasiassa ne kuitenkin kertovat toiminnan laadusta varsin vähän.

Vuoden 2013 alusta voimaan tuleva lupajärjestelmä tuo hyvän asianajajatavan noudattamiseen liittyvää valvontaa myös nyt sen ulkopuolella oleville oikeudenkäyntiavustajille. Pilotoinnissa toteutetun kaltainen laadunarviointijärjestelmä on sen merkitykseen nähden liian raskas. Tuomioistuimille ja niiden tuomareille ei myöskään ole syytä säilyttää niiden perustehtäviin nähden toisarvoisia tehtäviä vaan tuomioistuinten tulisi voida keskittyä perustehtäviensä hoitamiseen. Voidaan lisäksi pitää jossain määrin ongelmalisena, että tuomari, joka ratkaisee asian, arvioi sen jälkeen jonkun tai joidenkin avustajien työn laatua kysymyksessä olleessa asiassa. Arviointiin saattavat tällöin eri syistä vaikuttaa sellaisetkin seikat, jotka eivät välttämättä tue laadunarvioinnin tavoitteita.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu järjestelmä vaikuttaa raskaalta ja monimutkaiselta. Oikeusministeriön ei tulisi keskittyä laatujärjestelmän kehittämiseen, vaan pohtimaan keinoja, joilla oikeusapua voidaan parantaa. Oikeusavun kehittämisen tulisi tapahtua hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti. Pilotointi ei ole koskenut hallinto-oikeuksia. Hallinto-oikeuden kannalta tähän ei ole ollut tarvettakaan. Oikeusavun laadusta olisi saatavissa tietoa ehdotettua järjestelmää kevyemminkin.

4 Muuta lausunnoista ilmenevää

Hyvinkään kärjäoikeus mainitsee, ettei arviointijärjestelmässä tuoda esille menettelyä, millä tavoin arviointeja voitaisiin hyödyntää eteenpäin. Tällainen jatkotyöskentelyn selostaminen voisi motivoida arviointimenettelyyn osallistuvia ja parantaa yhteistyötä.


Oulun kärjäoikeus katsoo, että raportissa käytettyä tarkkuutta kummankin pilotointikyselyn tuloksista voitaisiin pitää valtakunnallisesti riittävänä tiedon saamiseksi ja koulutuksen suunnittelemiseksi. Raportin mukaan arviointijärjestelmän tarkoituksena ei ole laatia avustajien valvontajärjestelmää tai sanktiomekanismia. Toisaalta raportissa todetaan, että tulokset voidaan ottaa esiin avustajien kanssa käytävissä kehityskeskusteluissa. Asiaa tulisi arvioida myös siltä osin, miten tulokset ilmoitetaan yksityisille avustajille ja mikä merkitys tutkimustuloksilla voisi olla heidän kannaltaan. Pohdittavaksi voisi ottaa, riittäisikö toiminnan laadun selvittämiseksi ja kehittämiseksi kyselyn laatiminen siten, että yksilöinti tehtäisiin oikeusapupiireittäin ja/tai tarvittaessa erillisinä ryhminä julkisista oikeusavustajista ja yksityisistä avustajista.

Päijät-Hämeen kärjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa voi syntyä enenevässä määrin ongelmia siitä, että pätevät avustajat eivät enää halua hoitaa julkisen oikeusavun piirissä olevia asioita. Suomen Asianajajaliiton suorittamaan asianajajatutkimukseen annettujen vastausten perusteella on olemassa ilmeinen vaara, että varsin suuri osa nuorista lakimiehistä haluaa suuntautua vain korkeamman profiilin omaaviin asioihin kuten liikejuridiikkaan. Kynnystä hoitaa oikeusapuasioita ei tulisi ainakaan tarpeettomasti nostaa. Pahimmillaan kehitys saattaisi siis kääntyä laadunarvioinnin taustalla olevia tavoitteita vastaan.

Satakunnan kärjäoikeus huomauttaa, että ennen seurantajakson alkamista tulee järjestää riittävä tiedotus seurantajakson sisällöstä ja tarkoituksesta sekä menettelytavoista.

Varsinais-Suomen kärjäoikeus toteaa nyt pilotoidun arviointijärjestelmän raportoidun oikeusavun laadusta vain makrotasolla. Raportoinnissa ei edes erotella oikeusaputoimistojen antamaa oikeusapua muiden lakimiesten antamasta julkisesta oikeusavusta. Jotta arvioinnilla voisi olla myönteisiä vaikutuksia laadun kehittämiseen, tämä edellyttäisi myös sitä, että tuloksista raportoitaisiin toimistotasolla arvioinnin kohteena oleville.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että vaikka julkista oikeusapua antavien avustajien toiminta hallinto-oikeudessa käsiteltävissä asioissa on yleisesti ottaen hyvä, on avustajien työn laadun pitkäjänteinen kehittäminen tärkeää myös näiden prosessien kannalta. Arviointijärjestelmän pilotointivaiheessa arviointi on tehty kärjäoikeudessa käsitellyissä asioissa ja asioissa, joita ei ole käsitelty lainkaan tuomioistuimessa. Pilotointityöryhmä ei ole ehdottanut arvioinnin alan laajentamista koskemaan hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Mikäli arviointijärjestelmä laajennettaisiin siten, että se käsittäisi myös hal-



linto-oikeudessa käsiteltäviä asioita, Vaasan hallinto-oikeus suhtautuu myönteisesti siihen, että sen tuomarit osallistuvat arviointiin.

OHK ry toteaa pilotoinnissa ilmeisesti olleen tarkoituksena vain ja ainoastaan mitata oikeusavun laatua oikeusavustajien näkökulmasta. Oikeusapusihteerit eivät millään tasolla osallistuneet eikä heiltä ole edes kysytty mielipidettä asiasta siinä vaiheessa kun virastot pilotoivat laadun arviointia. OHK ry:lle jää käsitys, ettei sihteereiden työpanoksella ole mitään tekemistä oikeusavun laadun suhteen. Tästä OHK ry on toista mieltä. Mikäli kansliahenkilökuntaa ei olisi tai se ei työskentelisi niin tiiviisti oikeusavustajien apuna, oikeusavustajien tulos vähenisi tai ainakin oikeusavun laatu huononisi huomattavasti.

Oikeusaputoimistojen sihteerit antavat oikeusapuohjausta puhelimitse asiakkaille, mikä monesti on asiakkaalle ensimmäinen yhteydenotto oikeusaputoimistoon. Monessa oikeusaputoimistossa sihteerit tekevät itsenäisesti myönteisiä sekä kielteisiä oikeusapupäätöksiä. OHK ry katsoo, että laadun arviointi voitaisiin kohdentaa myös näihin tehtäviin. Tietojen keräämisen jälkeen tarpeelliseksi katsottu koulutus järjestetään ja varmistetaan, että siihen on olemassa resurssit. Näin on mahdollista varmistaa, että oikeusapupäätöksiä hakevat asiakkaat saavat laadukasta ja tasavertaista palvelua kaikkialla Suomessa.

OHK ry ehdottaa, että vastaava laadun arviointi laajennettaisiin muihinkin oikeusministeriön hallinnonaloille.





OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-281-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi