

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2002:1

*Oikeusaputoimistojen  
kehittäminen*



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, Puheenjohtaja, sihteeri)  Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä pj. hallitussihteeri Merja Muilu oikeusministeriöstä sihteeri: suunnittelija Sami Niemi oikeusministeriöstä	Julkaisun laji Raportti	
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 16.5.2000	
Julkaisun nimi Oikeusaputoimistojen kehittäminen		
Julkaisun osat Johdanto Toiminta-ajatus SWOT-analyysi Palveluiden kehittäminen Sidosryhmäyhteistyö Oikeusaputoimistojen henkilöstökysymykset Oikeusaputoimistojen henkilöstömäärä ja toimitilat Laatu oikeusaputoimistoissa		
Tiivistelmä <p>Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä määritteli työnsä alussa oikeusaputoimistoille toiminta-ajatuksen, jossa huomioidaan sekä oikeusaputoimiston asianajollinen tehtävä että oikeusapupäätösten tekemisestä johtuva hallinnollinen tehtävä. Toiminta-ajatus heijastuu työryhmän tekemissä ehdotuksissa toiminnan kehittämiseksi. Toiminnan kehittämis ehdotusten pohjana on käytetty myös oikeusaputoimistojen yhteistyötahojen kuulemisia ja SWOT-analyysia, jossa käytiin läpi oikeusaputoimistojen toiminnan ja toimintaympäristön vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia.</p> <p>Oikeusaputoimistojen palveluiden kehittämiseksi työryhmä esitti, että lähivuosien aikana oikeusaputoimistoissa kehitettäisiin puhelinneuvontaa ja parannettaisiin mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin. Asiakaspalvelun parantamiseksi ehdotetaan kokeiltavaksi myös päivystysjärjestelmää, jonka avulla kiireellisissä tapauksissa oikeusapu voidaan antaa nykyistä joustavammin. Työryhmä suosittelee lisäksi osaamisrekisterin perustamista, johon kerätään eräisiin oikeudenaloihin perehtyneiden oikeusavustajien erityisosaaminen.</p> <p>Oikeusaputoimistojen henkilöstö on ollut jatkuvien muutoksien keskeltä vuodesta 1998 lähtien, jolloin oikeusaputoimistot siirtyivät kunnilta valtiolle. Palveluiden kehittämisen ohella työryhmässä kiinnitettiin huomiota oikeusaputoimistojen henkilöstökysymyksiin. Oikeusaputoimistossa tehdään henkilöstötilinpäätös vuodelta 2002, johon liittyen henkilöstölle tehdään työtyytyväisyyskysely. Työryhmässä painotettiin johtajuuden ja koulutuksen merkitystä henkilöstön kehittämisessä ja jaksamisessa. Toimistojen henkilöstörakennetta ja toimistojen työskentelyolosuhteita tarkasteltiin niin palveluiden tarjoamisen kuin henkilöstön työtyytyväisyyden näkökulmista.</p>		
Avainsanat: (asiasanat) Oikeusaputoimisto, toiminta-ajatus, SWOT-analyysi, toiminnan kehittäminen		
Muut tiedot		
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1	ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-001-6

Kokonaissivumäärä 95	Kieli suomi	Hinta 15,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy	Kustantaja Oikeusministeriö		

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
16.1.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Rapport	
Arbetsgruppen för utvecklandet av rättshjälpsbyråerna		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Ordförande: regeringssekreterare Merja Muilu från justitieministeriet Sekreterare: planerare Sami Niemi från justitieministeriet		Datum då organet tillsattes 16.5.2000	
Publikation (även den finska titeln) Utvecklandet av rättshjälpsbyråerna (Oikeusaputoimistojen kehittäminen)			
Publikationens delar Inledning, Tanken med verksamheten, SWOT-analys, Utvecklandet av tjänsterna, Samarbete med intressentgrupperna, Personalfrågor vid rättshjälpsbyråerna, Antalet anställda vid rättshjälpsbyråerna och lokalerna, Kvaliteten vid rättshjälpsbyråerna			
Referat Arbetsgruppen för utvecklandet av rättshjälpsbyråerna definierade i början av sitt arbete en verksamhetstanke för rättshjälpsbyråerna där både advokatuppgiften och den administrativa uppgiften av besluten om rättshjälpen beaktas. Verksamhetstanken återspeglar sig i förslagen till utvecklandet av verksamheten. Grunden för förslagen till utvecklandet av verksamheten är också hörandet av rättshjälpsbyråernas samarbetspartner och SWOT-analysen i vilken behandlades de starka och svaga sidorna, möjligheter och hot i rättshjälpsbyråernas verksamhet och verksamhetsmiljö.  För utvecklandet av rättshjälpsbyråernas tjänster föreslog arbetsgruppen att under de närmaste åren bör telefonbetjäningen utvecklas och möjligheter till den elektroniska kommunikationen förbättras. För att förbättra kundservicen föreslås att det införs ett jourssystem på prov som bidrar till att rättshjälp i brådskande fall kan ges flexiblar än nu. Arbetsgruppen rekommenderar också att det inrättas ett kunskapsregister i vilket samlas uppgifter om specialkunskaper av de rättsbiträden som har specialiserat sig i ett visst rättsområde.  Personalen vid rättshjälpsbyråerna är under ständiga förändringar sedan 1998 då rättshjälpsbyråerna överfördes från kommunerna till staten. Vid sidan av utvecklandet av tjänsterna fäste arbetsgruppen uppmärksamhet på personalfrågor vid rättshjälpsbyråerna. För 2002 görs ett personalbokslut och arbetstrivselbarometer. I arbetsgruppen betonades betydelsen av ledarskapet och utbildningen för att personalen orkar i sitt arbete och kan utveckla sig. Personalstrukturen och arbetsförhållanden betraktades enligt hur tjänster kan erbjudas och hur personalen trivs i sitt arbete.			
Nyckelord Rättshjälpsbyrå, verksamhetstanke, SWOT-analys, utvecklande av verksamheten			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2002:1		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-001-6
Sidoantal 95	Språk finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. Johdanto.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Toiminta-ajatus.....</b>	<b>8</b>
<b>3. SWOT .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1. SWOT-analyysi .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 Vahvuudet.....</b>	<b>12</b>
<b>3.3 Heikkoudet.....</b>	<b>15</b>
<b>3.4 Mahdollisuudet.....</b>	<b>16</b>
<b>3.5 Uhat.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Palveluiden kehittäminen .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Neuvonta.....</b>	<b>21</b>
4.1.1 Yleistä neuvonnasta.....	21
4.1.2 Puhelinneuvonta erityiskysymyksenä.....	22
4.1.3 Puhelinneuvonnan edut.....	23
4.1.4 Puhelinneuvonnan ongelmat .....	24
4.1.5 Toimenpide-ehdotukset .....	25
<b>4.2 Oikeusaputoimistojen päivystysjärjestelmä .....</b>	<b>25</b>
<b>4.3 Sähköinen asiointi.....</b>	<b>26</b>
4.3.1 Yleistä sähköisestä asioinnista .....	26
4.3.2 Sähköinen asiointi oikeusaputoimistoissa.....	28
4.3.3 Sähköisen asiointin asettamat haasteet ja mahdollisuudet .....	30
<b>4.4 Erikoistuminen.....</b>	<b>31</b>
<b>4.5. Kansainvälistyminen.....</b>	<b>32</b>
4.5.1 Kansainvälistyminen asiakaskunnassa.....	32
4.5.2 Kansainvälinen yhteistyö.....	33
<b>5. Sidosryhmäyhteistyö .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1 Yleistä.....</b>	<b>34</b>
<b>5.2 Työsuojelu- ja palkkaturvaviranomaiset.....</b>	<b>35</b>
<b>5.3 Velkaneuvonta.....</b>	<b>37</b>
<b>5.4. Potilasasiamies .....</b>	<b>38</b>

<b>5.5. Kuluttajaneuvonta</b> .....	<b>39</b>
<b>5.6. Lastenvalvoja</b> .....	<b>40</b>
<b>5.7 Edunvalvoja</b> .....	<b>41</b>
<b>5.8. Pakolaisneuvonta</b> .....	<b>41</b>
<b>6. Oikeusaputoimistojen henkilöstökysymykset</b> .....	<b>42</b>
<b>6.1 Yleistä</b> .....	<b>42</b>
<b>6.2 Oikeusaputoimiston johtajuus</b> .....	<b>44</b>
<b>6.3 Rekrytointi</b> .....	<b>46</b>
<b>6.4 Koulutus</b> .....	<b>48</b>
<b>6.5 Henkilöstön hyvinvointi</b> .....	<b>50</b>
6.5.1 Henkilöstön jaksamisen tukeminen.....	50
6.5.2 Henkilöstötilinpäätös .....	51
<b>7. Oikeusaputoimistojen henkilöstömäärä ja toimitilat</b> .....	<b>55</b>
<b>7.1 Toimistojen henkilöstömäärä</b> .....	<b>56</b>
7.1.1 Yleistä toimistojen ja niiden henkilöstön määristä.....	56
7.1.2 Pienen toimiston edut ja haitat.....	57
7.1.3 Suurten toimistojen edut ja haitat.....	58
7.1.4 Yhteenvedoa toimistokoosta .....	58
<b>7.2 Toimitilat ja työturvallisuus</b> .....	<b>60</b>
7.2.1 Yleistä.....	60
7.2.2 Sivuvastaanottojen työskentelyolosuhteet.....	61
7.2.3 Oikeusaputoimistoissa huomioon otettavia seikkoja tilaratkaisuja tehtäessä.....	62
<b>8. Laatu oikeusaputoimistoissa</b> .....	<b>63</b>
<b>8.1 Laadun määritelmiä</b> .....	<b>64</b>
<b>8.2 Oikeusavun mittarit-työryhmän määrittelemä laatu</b> .....	<b>65</b>
<b>8.3 Asiakaskysely</b> .....	<b>66</b>
<b>8.4 Laatuksymysten jatkokäsittely</b> .....	<b>67</b>

## *Liitteet*

## *Lähdeluettelo*

## 1. Johdanto

Ensimmäinen kunnallinen oikeusaputoimisto perustettiin Helsinkiin jo 1800-luvun lopulla. Varsinainen kunnallisen oikeusaputoiminnan laajenemisvaihe alkoi kuitenkin vasta 1970-luvun alussa. Laki yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/73) tuli voimaan vuonna 1973, jolloin oikeusavun antaminen säädettiin kunnan tehtäväksi, mutta valtio tuki toimintaa valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtion tehtäväksi oikeusaputoiminta siirrettiin kesäkuussa 1998. Kunnalliset oikeusaputoimistot lopetettiin ja niiden tilalle perustettiin 68 valtion oikeusaputoimistoa.

Oikeusaputoimistojen valtiolle siirtymisen jälkeen perustettiin välittömästi uusi komitea pohtimaan yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin järjestelmien yhtenäistämistä yhdeksi oikeusapujärjestelmäksi. Komitea sai työnsä valmiiksi loppuvuodesta 1999, jolloin annettiin komiteamietintö ”Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietintö” (KM 1999:7). Sen pohjalta valmisteltu oikeusapulaki astuu voimaan kesäkuun alusta 2002.

Toiminnan saatua vakiintuneet muodot osana valtion organisaatiota, pidettiin tarpeellisena perustaa oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä, jonka tehtäväksi asetettiin toimintastrategian laatiminen valtion oikeusaputoimistoille. Työryhmän tehtäväksi annettiin määrittellä oikeusaputoimistoille toiminta-ajatus sekä linjata oikeusaputoimistojen palveluprofiili eli se mihin toiminnan painopiste asetetaan ja miten palveluja kehitetään.

Työryhmä on kuullut laajalti erilaisia yhteistyötahoja saadakseen mahdollisimman hyvän kuvan siitä, millaiseksi oikeusaputoimistojen sidosryhmät kokevat oikeusaputoimistojen toiminnan. Kuultavana työryhmässä olivat: Espoon kaupungin johtava velkaneuvoja Aulikki Pentikäinen, Jalasjärven kunnan sosiaalijohtaja Terttu Nordman, haastemiesten esimies Rainer Grannas Turun käräjäoikeudesta, komisario Heikki Ihalainen Lahden kihlakunnan poliisilaitokselta, johtava kihlakunnan syyttäjä Matti Tolvanen Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirastosta, ylitarkastaja Virpi Jalkanen Valtakunnansyyttäjänviraston kehittämissyksiköstä, hallinto-oikeustuomari Sakari Ceder Turun hallinto-oikeudesta, käräjätuomari Kimmo Leskinen Turunseudun käräjäoikeudesta, asianajaja Jukka Leppänen Seinäjoelta ja asianajaja Aarno Arvela Helsingistä, johtava yleinen oikeusavustaja

Bernt Helin Espoon oikeusaputoimistosta, toiminnanjohtaja Petra Kjällman Rikosuhripäivystyksestä, vanhempi lakimies Sari Sirva Pakolaisneuvonnasta ry:stä sekä esittelijä Nina Meincke Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta. Yhteenvedot kuulemisista on raportin liitteenä.

Raportin alussa on työryhmän oikeusaputoimistoille määrittelemä toiminta-ajatus. Sen pohjalta työryhmä on tehnyt SWOT-analyysin, jossa hahmotetaan oikeusaputoimistojen olemassa olevia vahvuuksia ja heikkouksia sekä tulevaisuuden mukanaan tuomia mahdollisuuksia ja uhkia. Toiminnan kehittämisessä on käytetty hyväksi myös vuonna 2001 kaikissa oikeusaputoimistoissa tehtyä asiakaskyselyä, joka perusteella on pyritty kiinnittämään huomiota sellaisiin asioihin, jotka asiakkaat ovat kokeneet ongelmallisiksi. Lisäksi oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä on käyttänyt hyväksi Hollantiin suuntautuneen tutustumismatkan tuloksia.

Näiden kuulemisten ja kartoitusten perusteella työryhmä on päätenyt raportissa esittämiinsä kehittämis ehdotuksiin. Oikeusaputoiminnan painopisteeksi tulee työryhmän mielestä ottaa toiminta-ajatuksen mukaisesti asiakaspalvelu. Kehittämis ehdotukset on raportissa jaettu asiakokonaisuuksiin, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat asiakaspalveluun. Kehittämisalueista ensin käsitellään palvelujen kehittämistä, jossa keskeisiä kehittämiskohteita ovat neuvonta, erikoistuminen, kansainvälistyminen, päivystysjärjestelmä ja sähköinen asiointi. Omana kokonaisuutenaan on tarkasteltu sidosryhmäyhteistyötä ja kuvattu oikeusaputoimistojen kannalta keskeisten organisaatioiden toimialoja. Oikeusaputoimistojen henkilöstö ja toimitilakysymykset on kerätty omiksi asiakokonaisuuksiksi. Erityisesti henkilöstöön liittyvillä tekijöillä on olennainen merkitys oikeusapupalvelujen kehittämisen kannalta. Osaava ja motivoitunut henkilöstö on paras laadun tae. Lopuksi on käsitelty laatua erillisenä kysymyksenä kooten yhteen myös materiaali, jota on aikaisemmin tuotettu oikeusaputoimistojen laatu kysymyksistä.

Jotkut työryhmän esittämistä toimenpide-ehdotuksista edellyttävät laajaa toiminnan uudelleen järjestämistä ja tarkempaa pohdintaa ennen toteutusta. Joiltakin osin kehitysehdotuksia voidaan toteuttaa välittömästi. Pääsääntöisesti työryhmä on kuitenkin sitä mieltä, että vuoden 2002 keskeisenä painopisteenä tulee olla kesällä voimaan tulevan oikeusapulain tuomien uusien toimintatapojen omaksuminen ja laajemman asiakaskunnan palveleminen. Työryhmä onkin oikeusaputoimistojen toiminnan kehittämistä pohtiessaan pitänyt tavoitteena, että sen esittämät toimenpide-ehdotukset voitaisiin toteuttaa muutaman lähivuoden kuluessa.



## 2. Toiminta-ajatus

*”Oikeusaputoimisto tarjoaa osana oikeusturvajärjestelmää tehokkaasti hyvää ja oikea-aikaista asianajollista apua niille henkilöille, jotka eivät kykene sitä itse kustantamaan. Oikeusaputoimisto myös päättää oikeusavun myöntämisestä.”*

Oikeusaputoimistojen toiminta ja tehtävät perustuvat lakiin ja asetuksiin, joissa säädetään niiden tehtävistä. Oikeusaputoimistojen toiminnan lakisääteisen määrittelyn rinnalle on työryhmässä muotoiltu tiivistetyssä muodossa esitetty toiminta-ajatus. Sekä laista että toiminta-ajatuksesta on luettavissa, ketä varten toimitaan ja millaisia vaikutuksia toiminnalla tavoitellaan. Toiminta-ajatuksessa tuodaan korostuneesti esiin organisaation palveluajatus. Toiminta-ajatus on johdon ohjausväline tarkastella sitä, tehdäänkö organisaatiossa oikeita asioita (Jylhä 1989). Työryhmä on lähtenyt siitä, että toiminta-ajatuksen tulisi olla oikeusaputoimistojen henkilökunnan toiminnan perustana.

Toiminta-ajatuksen tulee vastata poliittisesti päätettyjen ja organisaation hoidettavaksi annetun tehtävien hoitoa. Toiminta-ajatus ja sen toteuttaminen ei voi olla organisaatiolähtöinen vaan sen tulee olla asiakaslähtöinen. Vaikka poliittinen päätöksenteko on monesti vastaus asiakkaiden tai kansalaisten tarpeisiin, voidaan toiminta-ajatus kuitenkin perustellusti käyttää organisaation ohjausvälineenä. Selkeät tavoitteet ja toiminta-ajatus ovat oivallinen johtamiskeino organisaatiossa, joissa on useita toimijoita, muutoin johtamisesta tulee helposti sääntöihin ja määräyksiin nojaavaa toimintaa (Granholm - Karlöf 1990).

Oikeusaputoiminnan toiminta-ajatuksena on huolehtia siitä, että kansalaiset saavat tarpeellisia ja hyviä oikeudellisia asiantuntijapalveluita taloudellisesta asemastaan riippumatta maksukykyään vastaavaan hintaan. Tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että oikeusapuun oikeutetut saavat kohtuullisessa ajassa riittävän hyvälaatuista palvelua. Oikeusaputoimistojen palvelujen tulee olla tehokkaita myös siten, että tuotetut palvelut antavat hyvän vastineen oikeusaputoimistojen toimintaan sijoitetuille verovaraille.

Toiminta-ajatuksessa esiin nostetut asiat kuvaavat niitä arvoja, joiden pohjalta oikeusaputoimintaa hoidetaan. Oikeusaputoiminnan arvojen tarkemman määrittelyn osalta työryhmä ehdottaa jatkotyöstämistä. Toiminta-ajatuksen muotoilussa on käytetty hyväksi Irlannissa tehtyä

oikeusaputoiminnan kehittämisryhmän loppuraporttia, jossa oikeusaputoiminnan keskeisiksi arvoiksi on nostettu esiin seuraavat asiaryhmät:

- Luottamuksellisuus
- Hyvä asiakaspalvelu
- Eettisten ohjeiden noudattaminen
- Henkilöstön kehittäminen ja hyvä johtajuus
- Kustannustehokkuus

### 3. SWOT

#### 3.1. SWOT-analyysi

SWOT-analyysi on liikkeenjohdon kehittämistarpeisiin kehitetty johtamisjärjestelmä, jossa nelikenttään kerätään tutkittavan organisaation vahvuudet, heikkoudet ja toimintaympäristön mahdollisuudet ja uhat. Itse termi SWOT tulee näiden osatekijöiden englanninkielisistä termeistä: Strengths, Weaknesses, Opportunities ja Threats. SWOT-analyysillä selvitetään sitä, missä ollaan / ei olla ja sitä, mitä halutaan / ei haluta olla. Analyysissa vahvuudet ja heikkoudet ovat ainoastaan organisaatiossa sisällä olevia asioita. Uhkiin ja mahdollisuuksiin voi puolestaan liittyä sekä organisaation sisäisiä että siihen nähden ulkoisia tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta tulevaan toimintaan. SWOT-analyysissä vahvuudet ja heikkoudet kuvaavat nykytilaa kun taas uhat ja mahdollisuudet tulevaisuutta. Muita vastaavankaltaisia analyysimalleja olisivat esimerkiksi elinkaarianalyysit, portfoliomallit ja skenaarioanalyysit (Seppä 1997). Tämänkaltaisia malleja tulkittaessa on kuitenkin huomattava, että ne eivät ole täydellisiä eivätkä oikeita tai vääriä, sillä ne on tarkoitettu ainoastaan päätöksentekoa auttaviksi malleiksi (Ylä-Liedenpohja 1995).

Oikeusavun kehittämistyöryhmä alkoi tehdä SWOT-analyysin pohjaa heti työnsä alkuvaiheissa. Työryhmän tekemien oikeusaputoimistojen yhteistyötahojen kuulemisten perusteella aihealueita on tarkasteltu uudelleen ja pohdittu eri osatekijöiden vaikutuksia oikeusaputoimintaan. Aihealueita käsiteltäessä monesta tekijästä on löytynyt erilaisia lähestymistapoja, jonka takia ne on otettu esimerkkeinä sekä uhkiin että mahdollisuuksiin. Graafisessa esityksessä näitä eri tekijöiden eri puolia on pyritty kuvaamaan niiden asettelulla kaaviossa.

Analyysin teko ei ole vielä varsinaista kehittämistä. SWOT-analyysin avulla työryhmä on ainoastaan pyrkinyt hahmottamaan toiminnan nykytilaa ja sen tulevaisuuden näkymiä. Tulevaisuuden osalta työryhmä on pyrkinyt hahmottamaan keskeisiä tekijöitä, jotka tulevat vaikuttamaan oikeusaputoimistojen toimintaympäristöön. Toimintaan oleellisesti vaikuttavana tekijänä on noussut esiin säädöstulva, joka asettaa uudenlaisia vaatimuksia oikeusavustajien työlle. Oikeusapulain myötä myös asiakaskunta laajenee ja se vaikuttaa osaltaan työn sisältöön. Yhtenä tekijänä on pidettävä yhteiskunnassa tapahtuvaa kansainvälistymistä, joka sekin heijastuu oikeusaputoimistojen toimintaan. Myös informaatioyhteiskunta-kehitys ulottuu oikeusaputoimistojen toimintaan. Toiminta verkottuu ja

teknistyy jatkuvasti, mikä osaltaan avaa mahdollisuuksia uudenlaiseen toimintaan. Vielä yhdeksi oikeusaputoimistojen toimintaympäristöön vaikuttavaksi tekijäksi voidaan laskea suurten ikäluokkien vanheneminen. Vaikutus ei ulotu vain asiakaskuntaan vaan myös oikeusaputoimistojen valtaosin suurista ikäluokista koostuvan henkilöstön työkykyyn ja vaihtuvuuteen.

SWOT-analyysin tuloksia tarkasteltaessa olisi hyvä havaita tiettyjä tulkintaan vaikuttavia seikkoja. Analyysissa lähtökohtana on ollut toiminta-ajatuksen tavoite hyvälaatuisesta ja tehokkaasta asiakaspalvelusta. Analyysissa on kuitenkin esitetty myös tekijöitä, jotka eivät suoranaisesti liity asiakaspalveluun. Tällaisina oikeusaputoimintaan välillisesti vaikuttavina tekijöinä analyysiin on otettu henkilöstöön liittyviä asioita ja järjestelmän rakenteeseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi on huomattava, että analyysissä esitetyt tekijät ovat erimitallisia siten, että siinä on painoarvoltaan ja laajuudeltaan eritasoisia tekijöitä.

SWOT-analyysissa on hahmotettu sitä, mitä oikeusaputoimistoissa tehdään hyvin (vahvuudet) ja missä on parantamisen varaa (heikkoudet). Seuraavissa luvuissa pyritään tehdyn analyysin perusteella erityisesti kartoittamaan, mihin suuntaan toimintaa voitaisiin muuttuvassa ympäristössä kehittää (mahdollisuudet) ja pohtia sitä, miten uhkatekijöiden toteutumista voidaan välttää tai miten niiden toteutuessa saadaan vaikutukset mahdollisimman vähäisiksi (uhat).

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä on luonnostellut analyysin pohjaksi seuraavalla sivulla olevan nelikentän. SWOT-analyysin eri osatekijät on pyritty sijoittamaan kuvaan siten, että niiden paikoilla havainnollistetaan osatekijöiden keskinäisiä suhteita. Kuvan asettelu on ainoastaan suuntaantava eikä sillä ole edes pyritty absoluuttisesti oikeaan lopputulokseen. Työryhmässä kuvaa on käytetty havainnollistamaan osatekijöiden suhdetta nelikentän eri osiin (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat).

## SWOT-kaavio

## VAHVUUDET

Hyvä ammattitaito  
OATJ-järjestelmä  
Toimistot kattavat koko maan  
Hyvä asiakaspalvelu  
Henkilöstön hyvä motivaatio  
Työolosuhteet ja -välineet  
Ammatillinen verkostoituminen  
Kahden toimiston paikkakunnat

Virka-avut

Toimistojen yhteistoiminta

Profiloituminen

Tietoyhteiskunta

Sovittelu

Riippumattomuus asianajossa

Hyvä asiakaspalvelu

Kahden toimiston paikkakunnat

Suhteet yksityisiin asianajajiin

Kansainvälistyminen

## MAHDOLLISUUDET

### 3.2 Vahvuudet

## HEIKKOUEDET

Asiakaspalvelun viive

Urakierron puute  
Jääviystilanteet

Tulosohjauksen sivuvaikutukset

Toiminnan leimaantuminen heikkojen lenkkien kautta

Rajoitetut aukioloajat

Väsyminen

Laskutuskäytäntöjen epäyhtenäisyys

Resurssien riittämättömyys

Viranomaistoimintojen lisääntyminen

Ruuhkautuminen

Henkilöstön ikääntyminen

Työturvallisuuden heikkeneminen

## UHAT

**Henkilöstön hyvä motivaatio:** Parhaimmillaan työstä saatu suora palaute ja vuorovaikutus sekä asiakkaiden ja muiden tahojen antama palaute ovat oikeusaputoimistojen vahvuus. Nämä asiat ovat keskeisiä tekijöitä työmotivaation kannalta. Toinen keskeinen motivaatiotekijä on työn monipuolisuus. Työ oikeusaputoimistoissa koetaan monipuoliseksi ja haasteelliseksi. Monipuolinen työ antaa mahdollisuuksia vaihteluun työssä. Työ koetaan hyödylliseksi ja merkitykselliseksi. Motivaatio luo edellytykset myös tulevan toiminnan kehittämiseksi.

**Hyvä asiakaspalvelu:** Asiakaspalvelu on toimiston käyntikortti ulospäin. Vaikeissa tapauksissa hyvä asiakaspalvelu helpottaa asioiden hoitamista. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistojen asiakaspalvelu on hyvää. Yksittäistapauksissa joko oikeusavustajien tai toimistohenkilöiden suhtautuminen asiakkaisiin ”hallintoalamaisina” aiheuttaa ongelmia asiakaspalvelussa.

**Riippumattomuus asianajossa:** Oikeusaputoimistot ovat asianajotoiminnassaan täysin riippumattomia vaikka ne ovat valtion virastoja. Oikeusaputoimistojen asianajotoimintaa valvoo Suomen Asianajajaliitto. Riippumattomuus asianajossa on toimistojen toiminnan uskottavuuden ehdoton edellytys.

**Hyvä ammattitaito:** Oikeusaputoimistoissa työskentelevä henkilöstö on pääosin hyvin kokenutta, mikä näkyy asioiden hoidossa. Työntekijöiden pieni vaihtuvuus on oikeusaputoimistojen vahvuus. Henkilöstö tuntee toisensa, eikä toimistojen tarvitse kouluttaa uusia ihmisiä tekemään asioita. Pysyvyys on myös osoitus siitä, että työ koetaan mielekkääksi. Henkilöstön vaihtuvuuden vähäisyys voi olla kuitenkin heikkous tai uhkatekijä, mikäli se on este toiminnan kehittymiselle. Henkilöstön koulutusta pidetään tärkeänä osana hyvän ammattitaidon ylläpitämisessä ja siksi koulutusta on järjestetty sekä oikeusavustajille että toimistohenkilöstölle. Avoimna oleviin oikeusavustajan ja sihteerin virkoihin hakeneet ovat olleet ammattitaitoisia henkilöitä.

**Ammatillinen verkostoituminen:** Ammatillisessa mielessä oikeusaputoimistojen verkosto antaa niin oikeusavustajille kuin toimistohenkilöstölle hyvät mahdollisuudet työhön liittyvien kysymysten käsittelyyn. Toimistojen ja oikeusapupiirien sisällä ja ajoittain jopa valtakunnallisesti voidaan keskustella ammattiin liittyvistä kysymyksistä kollegojen kanssa. Tällainen verkostoitunut

yhteydenpito antaa uudenlaisia näkemyksiä asioiden hoitamiselle. Koulutusten ja erilaisten seminaarien yhteydessä henkilöstöllä on mahdollisuus tavata eri alojen asiantuntijoita

**Toimistot kattavat koko maan:** Koko maan kattava oikeusaputoimistojen verkko takaa hyvät mahdollisuudet kansalaisten yhdenvertaisen palvelun saamiseen asuinpaikasta riippumatta. Maan kattavuus vaatii myös sitä, että toimistojen toimintaa ei tarkastella pelkästään taloudellisen kannattavuuden näkökulmasta. Kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusapupalveluita parantaa se, että osalle oikeusaputoimistoista on perustettu päätoimistojen lisäksi joko sivutoimistoja tai sivuvastaanottoja.

**OATJ-järjestelmä:** Oikeusaputoimen johtaja nähtiin yhtenä keskeisenä organisaatioon liittyvänä vahvuutena. Oikeusaputoimen johtaja on linkki hallinnon ja asianajotoiminnan välillä. Oikeusaputoimen johtaja on toisaalta myös linkki oikeusministeriön ja piirien välillä ja toisaalta piirin ja yksittäisen toimiston välillä. Oikeusaputoimen johtajan roolissa vahvuutena on asiantuntijajohtajuus. Oikeusaputoimen johtajat hoitavat normaaleita oikeusavustajan töitä sekä lisäksi oman toimistonsa johtavan yleisen oikeusavustajan tehtäviä.

**Kahden toimiston paikkakunnat:** Turussa, Tampereella, Oulussa ja Joensuussa toimii samalla paikkakunnalla kaksi oikeusaputoimistoa. Myös pääkaupunkiseudun kolmessa kaupungissa sijaitsevia oikeusaputoimistoja voidaan tietyssä mielessä pitää saman kaupunkialueen toimistoina. Etenkin jääviys- tai ruuhkatilanteissa samalla paikkakunnalla toimivat toimistot antavat mahdollisuuksia ohjata asiakkaat toiseen oikeusaputoimistoon. Lisäksi asiakkaat voivat valita näillä paikkakunnilla itse sen, kumman oikeusaputoimiston asiakkaaksi he hakeutuvat.

**Työolosuhteet ja -välineet:** Oikeusaputoimistojen tilat ja käytössä olevat työvälineet ovat toiminnan vahvuus. Toimivat tilat ja asianmukaiset työvälineet vaikuttavat toimistojen uskottavuuteen ja edesauttavat asiakkaiden hakeutumista toimistojen asiakkaiksi. Nykyaikaiset kommunikointivälineet ja niiden hyödyntäminen mahdollistavat tehokkaan toiminnan. Työskentelyolosuhteet vaikuttavat myös henkilöstön viihtyvyyteen. On tärkeätä, että myös

oikeusaputoimistoille tekeillä oleva Julia-asianhallintajärjestelmä saadaan hyvin ja tarkoituksenmukaisesti toimivaksi.

### **3.3 Heikkoudet**

**Asiakaspalvelun viive:** Ajanvarauksen ja saadun vastaanottoajan väli on usein asiakkaan näkökulmasta pitkä. Oikeusaputoimistoon saapuva asiakas voi tuntea olevansa vaikeassa tilanteessa ja tarvitsisi apua ja tietoa ongelmaansa mahdollisimman nopeasti. Vaikka asialla ei oikeudellisessa mielessä olisikaan kiirettä, olisi syytä antaa asiakkaalle pikaisesti tietoa siitä, miten hänen asiassaan edetään. Tällainen ”ensiapu” helpottaa asiakkaan odotusaikaa varsinaiseen asiakaskäyntiin. Asiakkaan kannalta on varsin stressaavaa elää epävarmana siitä, mitä hänen asiassaan on tapahtumassa.

**Toiminnan leimaantuminen heikon lenkin kautta:** Jos toimistoissa työskentelee ”heikkoja lenkkejä”, voivat he leimata koko organisaation kuvaa ulkopuolisten silmissä. Toisaalta hyvät työsuoritukset puolestaan parantavat ulkopuolisten kuvaa oikeusavusta. Työsuoritusta leimaava henkilökohtaisuus liittyy pitkälti asiakkaan ja työntekijän väliseen luottamukseen ja sitä kautta luottamukseen koko oikeusapujärjestelmää kohtaan.

**Jääviystilanteet:** Monilla paikkakunnilla jääviystilanteet aiheuttavat ongelmia, koska kohtuullisen matkan etäisyydellä ei ole tarjota toisen oikeusaputoimiston palveluita. Kahden toimiston paikkakunnilla ongelmaa ei kuitenkaan yleensä ole, sillä asiakas voidaan ohjata tarvittaessa paikkakunnan toiseen toimistoon. Oikeusaputoimen johtajien esteellisyyttä oman piirin alueella esiintyy jonkin verran, mutta se ei ole aiheuttanut merkittäviä ongelmia.

**Rajoitetut aukioloajat:** Aukioloajat ovat joissain määrin oikeusaputoimistojen heikkous. Vaikka nykyään asiakkaat pystyvät järjestämään aiempaa vapaammin ajankäyttöään, voi virka-aikana asiointi tuottaa joillekin ongelmia. Toisaalta tehtyjen asiakaskyselyiden ja saatujen kokemusten perusteella pidennetyille aukioloajoille ei ole erityistä tarvetta. Toiminnalle ongelmalliseksi piirteeksi voidaan kuitenkin nähdä se, että oikeusaputoimistoilla ei ole päivystysmenettelyä, jonka avulla esimerkiksi poliisit voisivat hälyttää oikeusavustajan esitutkintaan avustajaksi. Etenkin pienten

toimistojen osalta joustojen mahdollisuudet virka-ajan ulkopuolella tehtävän työn suhteen ovat pienet. Päivystysjärjestelmää voitaisiin harkita toimintaa kehitettäessä.

**Urakierron puute:** Heikot mahdollisuudet uralla etenemisessä nähtiin sekä heikkoutena että myös tulevaisuuden uhkana. Oikeusaputoimistoissa ei ole mahdollisuutta juurikaan edetä tai vaihtaa työtehtäviä organisaatiossa. Urakierron puutteesta johtuvia uhkia voidaan vähentää henkilöstön motivoinnilla

### ***3.4 Mahdollisuudet***

**Profiloituminen** Julkisuuskuvan paraneminen on yksi keskeisiä mahdollisuuksia parantaa oikeusaputoimistojen arvostusta. Tämän saavuttaminen vaatii laadukasta ja pitkäjänteistä työtä, heikkouksina pidettyjen asioiden eliminoimista ja markkinointia. Julkisen kuvan muutos saattaa kuitenkin olla paikallisesti hidas, mikäli olemassa oleva julkisuuskuva on heikko. Profiloitumista voidaan edistää myös aktiivisena toimintana ja mahdollisesti asiantuntemusta keskusteluun tuovana näkökulmana. Profiloitumisen välineenä voidaan käyttää yhteistyötä ja tiedotusta erilaisille sidosryhmille. Ennen kaikkea julkisuuskuvaa parantaa kuitenkin onnistunut asiakastyö.

**Suhteet yksityisiin asianajajiin:** Hyvät suhteet yksityissektorin asianajajien kanssa on mahdollisuuksia avaava tekijä, mikä myös lisää asianajajakunnan tuntemusta oikeusavusta. Oikeusavustajien hakeutuminen Suomen Asianajajaliiton jäseniksi edesauttaa osaltaan suhteiden paranemista.

**Kansainvälistyminen** Kansainvälistyminen on levinnyt lähes kaikille elämän aloille. Sen vuoksi myös oikeusjärjestelmiä on pitänyt kehittää kansainvälistymisen vaatimuksia vastaaviksi. Suomen liittyminen Euroopan Neuvostoon ja Euroopan Unioniin ovat tuoneet omat vaatimuksensa lainsäädännön kehittämiseksi. Samoin inkerinsuomalaisten kotouttamisella ja erilaisilla pakolaiskiintiöillä ja turvapaikanhakijoilla on ollut kansainvälistymiskehityksessä oma merkityksensä. Oikeusaputoimistoissa kansainvälistymiskehitys ilmenee jo nykyisin monin eri tavoin ja tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa.

**Tietoyhteiskunta:** Tietotekniikka antaa jatkossa mahdollisuuden nykyistä tehokkaampaan asioiden hallintaan. Kehitteillä oleva asianhallintajärjestelmä pyrkii osaltaan olemaan vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Sähköinen tiedonkulku mahdollistaa entistä helpommin toimistojen välisen tiedon siirron ja tuo myös jatkossa ulkopuoliset tahot nykyistä helpommin saavutettaviksi. Toisaalta on muistettava, että henkilöstön olisi pysyttävä kehityksen mukana, koska muutoin saatetaan hienoilla suunnitelmilla aiheuttaa avun sijasta ahdistusta osalle henkilöstöä. Tulevaisuudessa tietojärjestelmien hyväksikäyttö laajenee, joten toimistoissa on syytä varautua sähköisen asioinnin lisääntymiseen.

**Toimistojen yhteistoiminta:** Toimistojen vieläkin tiiviimpi yhteistyö toisi jatkossa etuja niin toimistojen kuin asiakkaiden asioiden hoidon kannalta. Erityisesti lähemmäs sijaitsevat toimistot voivat tehdä luontevaa yhteistyötä, mutta yksittäistapauksissa siitä voi olla hyötyä myös fyysisesti kaukana sijaitsevilla toimistoilla. Yhteistyötä voitaisiin lisätä muun muassa sellaisissa tilanteissa, joissa toinen toimisto on jostain syystä satunnaisesti suljettu. Tällöin toisen toimiston henkilöstö voisi tilapäisesti hoitaa toimiston asioita kyseisenä aikana. Järjestely ei esimerkiksi jääviystilanteita silmällä pitäen ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Toisena luontevana yhteistyön muotona voidaan pitää sitä, että toimistot antavat asiantuntemustaan erityisosaamista vaativissa tapauksissa. Normaalien virka-apuasioiden hoitaminen on saatava osaksi luontevaa yhteistyötä.

**Sovittelu:** Sovittelutoiminta on lisääntynyt yhteiskunnassa ja se on jatkuvasti kehittymässä. Se, voiko yleinen oikeusavustaja toimia sovittelijana vaatii pohdintaa, mutta ainakin sovittelussa asianosaisen edustamistehtävän kautta sovittelumenettelyn tunteminen on oikeusavustajalle hyödyksi.

**Virka-avut:** Oikeusaputoimistojen yhteistyö asioiden hoitamisessa virka-apujen avulla on mahdollisuus oikeusaputoiminnassa. Koko maan kattava toimistorakenne varmistaa juttujen hoitamisen ympäri maata taloudellisesti ja tehokkaasti. Asiat voidaan hoitaa siellä, missä juttu käsitellään, vaikka asia olisi tullut vireille toisella puolella maata. Suurimmaksi ongelmaksi on koettu virka-apujen tilastointi, jonka mukaisesti virka-apupyynnön esittävä toimisto tilastoi sen, vaikka tosiasiallisesti työ tehdään pääosin virka-apua antaneessa toimistossa. Virka-apujen tarve on kuitenkin melko vähäistä ja pääsääntöisesti toimistot hoitavat asiat itse.

### **3.5 Uhat**

**Ruuhkautuminen:** Oikeusapulain muuttuessa ja asiakaspohjan laajetessa on odotettavissa ainakin paikoitellen ruuhkautumista. Siirtymävaiheessa tulisi tarkistaa, että toimistojen resurssit on oikein mitoitettu ja oikeanlaisessa ja tehokkaassa käytössä. Ruuhkautuminen hidastaa asioiden käsittelyaikoja ja pidentää jonotusaikoja oikeusaputoimistoihin. Jotta asiakkaiden asiat saadaan hoidettua laadukkaasti on oikeusaputoimistoissa voitava sietää nykyistä pidempiä jonotusaikoja.

**Resurssien riittämättömyys:** Oikeusaputoimintaa on hoidettu taloudellisesti tehokkaalla tavalla toiminnan siirryttyä valtiolle. Valtion budjetin kautta ohjatut määrärahat ovat riittäneet kattamaan toiminnasta aiheutuvat menot. Nettobudjetoinnin periaatteiden mukaan toimivat oikeusaputoimistot ovat keränneet lisäksi asiakastuloja odotettua enemmän. Oikeusaputoimintaan varatut määrärahat ovat pysyneet samalla tasolla koko sen ajan, jolloin toimintaa on hoidettu valtion oikeusaputoimistojen kautta. Kesäkuussa 2002 tulee voimaan oikeusapulain uudistus, jonka ei uskota nostavan menoja. Uudistuksiin liittyy kuitenkin aina arvaamattomia tekijöitä, jotka voivat olla kasvattamassa menoja. Uudistuksen kanssa saman aikaisesti menopaineita ovat nostamassa palkat ja vuokrat, joiden yhteenlaskettu osuus kaikista oikeusaputoimistojen menoista on noin 90 %. Määrärahojen riittävyys ei ole kuitenkaan ainoastaan oikeusaputoimistojen tulevaisuuden uhka, vaan samojen kustannuspaineiden alaisena toimivat useimmat valtion virastot.

**Henkilöstön ikääntyminen** Seuraavien vuosien aikana tulee melko samanaikaisesti huomattava osa henkilöstöstä siirtymään eläkkeelle. Oikeusaputoimistojen henkilöstö on pääsääntöisesti työskennellyt pitkään oikeusaputoimistoissa, joka toisaalta tuottaa ongelmia toimistojen toiminnan jatkuvuuden ja toisaalta työssä jaksamisen suhteen. Henkilöstön ikääntyminen ja toimiston ikärakenteen kehittyminen tulee ottaa huomioon yhtenä rekrytoinnin perusteena. Ikääntymisestä on odotettavissa myös lisääntyviä poissaoloja sekä erilaisten osa-aikajärjestelyiden lisääntymistä. Toisaalta on huomattava, että pitkä työhistoria tuo mukanaan kokemusta asioiden hoitoon.

**Väsyminen:** Väsyminen työssä on myös oikeusaputoimistoille uhkatekijä ja osin jo konkretisoitunut ongelma. Tapahtuneet muutokset, nopeasti kehittyvä tietotekniikka ja uudenlaiset vaatimukset työelämässä ovat aiheuttaneet väsymystä. Eri toimistoissa, jotka on valtiolle siirtymisen yhteydessä yhdistetty toisiinsa on ollut erilaisia työkuultuureita. Erilaisten työskentelytapojen yhteensovittaminen on saattanut edesauttaa osaltaan väsymistä työssä. Väsymystä lisääviä tekijöitä ovat huono työilmapiiri, koulutusmahdollisuuksien väheneminen, töiden yksipuolinen järjestäminen, liian laaja hallittavan tiedon määrä sekä jatkuvat muutokset toiminnassa.

**Laskutuskäytäntöjen epäyhtenäisyys:** Laskutuskäytännöissä on paikkakuntaakohtaisia ja mahdollisesti jopa toimiston sisäisiä eroja. Laskutuskäytäntöjen yhdenmukaisuus on tavoiteltavaa. Laskutuksen yhdenmukaistamisessa asetetaan keskenään vastakkain toisaalta laskutukseen liittyvä harkintavallan puute, toisaalta olemassa oleva jouston tarve. Täyden korvauksen asiakkaiden laskutus on sovitettava paikallisiin taksoihin.

**Työturvallisuuden heikkeneminen:** Viime vuosien aikana julkisen hallinnon palvelutehtävissä työskentelevien työturvallisuus on heikentynyt. Asiakkaiden puolelta tapahtuva uhkailu ja väkivallan käyttö on lisääntynyt. Oikeusaputoimistoissakin on syytä pohtia sitä millaisia varoimenpiteitä vaaratilanteiden varalle on suunniteltava ja kuinka turvallisuusjärjestelyt niissä on hoidettu. Erityisesti huumeiden käyttö ja avohoidon lisääntyminen asiakaskunnassa, saattaa aiheuttaa lisääntyvissä määrin vaaratilanteita myös oikeusaputoimistoissa.

**Viranomaistoimintojen lisääntyminen** Oikeusaputoimistot eroavat yksityisistä asianajotoimistoista paljolti niillä olevan ”kaksoisroolin” takia. Ensisijaisesti oikeusaputoimistot ovat asianajollista palvelua tarjoava yksikkö, mutta toisaalta niillä on hoidettavanaan samalla tiettyjä viranomaistehtäviä. Valtion viranomaisena oikeusaputoimisto ei ole hallinnollisesti itsenäinen. Oikeusaputoimistoilla on viranomaistehtävänä ennen kaikkea oikeusavun saamisen myöntämisedellytysten selvittäminen, joka on luonteeltaan selkeästi enemmän viranomais- kuin asianajotehtävä. Oikeusaputoimistoissa on ollut kokeilussa myös muita suoranaista asianajotoiminnasta eroavia tehtäviä (esim. velkaneuvonta) tai niiden hoidettavaksi on ehdotettu uusia viranomaistehtäviä (edunvalvontatehtävät). Viranomaistehtävien lisääntyminen saattaa olla tulevaisuudessa uhka oikeusaputoimiston ydintoiminnalle, mutta nykyään olemassa oleva tehtäväjako

koetaan toimivaksi. Mahdollisia uusia tehtäviä oikeusaputoimistoille pohdittaessa on erittäin tärkeää arvioida samalla niiden sopivuutta asianajotoimintaan.

**Tulosohjauksen sivuvaikutukset:** Oikeusaputoimistoissa on uhkana perustehtävän unohtuminen ja pisteiden tai rahankeruun nouseminen yhdeksi tärkeäksi toiminnan painopisteeksi. Tällaisen kehityksen ensisijainen kärsijä on asiakas. Tulosohjauksen mittareiden tarkoituksena on, että tuloksellisuus kuvaa tehtyä työtä. Jossain määrin uhkana on kuitenkin nähty se, että töitä voidaan järjestellä tuloksellisuutta suosivalla tavalla. Uhkana voi olla myös se, että tulostavoitteisiin pyrittäessä asioihin perehtymisen laadullinen taso laskee, mikäli niihin ei pystytä keskittymään tarpeeksi syvällisesti.

#### **4. Palveluiden kehittäminen**

## 4.1 Neuvonta

### 4.1.1 Yleistä neuvonnasta

Oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista oli neuvoja vuonna 2000 noin 30 %. Vuodesta 1998 neuvojen suhteellinen osuus toimenpiteistä on laskenut noin 6 %. Neuvoja annettiin vuonna 2000 noin 17 000 kappaletta. Annettujen neuvojen määrä on laskenut selvästi oikeusaputoimistojen valtiolle siirtymistä edeltäneestä ajasta, sillä esimerkiksi 1990-luvun puolessa välissä oikeudellisia neuvoja annettiin vuosittain koko maassa noin 30 000 kappaletta, joka oli noin 40 % kaikista toimenpiteistä.

Oikeusministeriön joulukuussa 1998 antamassa tilastointiohjeessa (4340/3/98 OM) oikeudellinen neuvo on määritelty seuraavasti: *”Oikeudellisena neuvona tilastoidaan sellainen neuvo, joka sisältää kannanoton johonkin oikeudelliseen ongelmaan. Hallintomenettelylain mukaisia neuvoja ei tilastoida. Hallintomenettelylain mukainen neuvonta tarkoittaa yleisluonteista, lähinnä menettelytapaan liittyvää neuvontaa, jolloin ei ole perustetta oikeusapumaksun perimiseen eikä myöskään asian diarioimista oikeusaputoimiston työtilastoon.”* Oikeusavun mittarit-työryhmän raportissa oikeudellinen neuvo on määritelty vain sellaiseksi neuvoksi, josta syntyy peruste oikeusapumaksun perimiseen. Raportin mukaisesti myös täyden korvauksen asiakkaalle annettu neuvo tilastoidaan. (Oikeusavun mittarit 1999, s. 8).

Neuvon vaatiman työmäärän arviointi pelkän tilastomerkin perusteella ei kerro välttämättä kaikkea. Osa neuvoista voidaan antaa nopeasti, mutta on myös neuvoja, jotka vaativat hyvinkin pitkälle menevää perehtymistä. Uuden oikeusapulain mukaan vähäisen neuvon voi antaa perimättä siitä oikeusapumaksua. Edellistä oikeusapulainsäädäntöä valmisteltaessa oli eduskunnan lakivaliokunta ottanut kantaa neuvojen maksullisuuteen. Lakivaliokunnan mietinnössä (17/1997 vp) todettiin, että oikeusapujärjestelmän tavoitteena on antaa hakijoille ilmaista tai edullista oikeudellista neuvontaa.

Oikeusaputoimistot eivät ole ainoa oikeudellista neuvontaa antava taho. Esimerkiksi yksityiset asianajajat ovat eräillä paikkakunnilla antaneet maksutonta oikeudellista neuvontaa, samoin kuin eräät kansalaisjärjestöt. Yksityisten asianajajien harjoittaman kirjastoissa järjestettävän maksuttoman neuvontapalvelun yhtenä lähtökohtana on ollut tarjota tietoa oikeudellisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja tätä kautta karsia tarpeettomia tuomioistuinkäsittelyjä ja niistä aiheutuvia kuluja.

Toisaalta päivystys on nähty keinona tehdä asianajajakuntaa tunnetuksi ja tuoda heidät myönteisesti julkisuuteen. (Huiskala 1998; Vuorinen 1998).

Eri järjestöt antavat myös joko maksutonta tai maksullista neuvontaa omilla erityisaloillaan. Esimerkkeinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita rikosuhripäivystyksen järjestämä juristipuhelin ja pakolaisneuvonnan järjestämä neuvontapalvelu ulkomaalaisille. Viime vuosina tällainen järjestöjen ja yhdistysten antama neuvonta on lisääntynyt. Oikeusaputoimistojen yhteistyö neuvontaa antavien tahojen kanssa on suotavaa ja siitä saavat hyödyt molemminpuolisia ja toisiaan täydentäviä. Oikeusaputoimistot voivat ohjata asiakkaitaan saamaan apua tällaisten palveluiden tarjoajilta, jotka puolestaan voivat ohjata omia asiakkaitaan oikeusaputoimistoihin.

Ruotsissa oikeusavun saamisen edellytyksenä on vähintään tunnin ja enintään kahden tunnin neuvonta ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Tästä neuvonnasta aiheutuneet kustannukset maksaa pääsääntöisesti asiakas. Julkisin varoin kustannettua oikeusapua annetaan ainoastaan, mikäli hakija neuvonnan lisäksi tarvitsee muuta oikeusapua.

#### **4.1.2 Puhelinneuvonta erityiskysymyksenä**

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä kuuli useita oikeusaputoimistojen sidosryhmiä. Monen kuultavana olleen yhteisenä huolena oli se, että oikeusaputoimistoista ei anneta neuvoja puhelimitse. Oikeusaputoimistoihin joutuu usein myös jonottamaan, eikä apua näin ollen saa niin nopeasti kuin toivottaisiin. Kuultavat esittivät, että ongelma voitaisiin ratkaista joko jonkinlaisella päivystysjärjestelmällä tai mahdollisuudella antaa puhelimitse neuvoja.

Oikeusaputoimistoista annetaan hallintomenettelylain mukaisia neuvoja jo nykyisinkin puhelimitse. Näistä neuvoista ei peritä oikeusapumaksuja. Niitä ei myöskään merkitä oikeusaputoimistojen työmäärätilastoihin, vaikka ne saattavat viedä huomattavastikin toimistohenkilöstön työaikaa. Oikeusaputoimiston ajanvarauksessa myös kartoitetaan asiakkaan tilannetta, minkä perusteella voidaan arvioida asian kiireellisyyttä ja antaa tarvittaessa nopeasti aika oikeusavustajalle. Ajanvarauksen yhteydessä tehtävä kartoitus ja menettelytapoihin liittyvä neuvonta ei ole kuitenkaan luonteeltaan oikeudellista neuvontaa. Jäljempänä puhelinneuvonnalla tarkoitetaan ainoastaan juridisten neuvojen antamista.

Puhelinneuvontaa annetaan tällä hetkellä oikeudellisissa asioissa kokeiluluonteisesti kahdessa oikeusaputoimistossa (Espoo ja Närpiö), joissa molemmilla tällä palvelulla on jo pitkät perinteet. Puhelinneuvonta on kokeilutoimistoissa koettu hyväksi palvelumuodoksi ja siitä saatu asiakaspalaute on ollut myönteistä. Espoossa puhelinneuvontaa on annettu noin kymmenen vuoden ajan. Siellä yleiset oikeusavustajat antavat puhelinneuvontaa tunnin päivässä. Aika puhelinneuvontaan varataan etukäteen. Syynä palvelun aloittamiseen on ollut Espoon kaupungin sisäisen liikenteen ongelmallisuus, jonka takia asiakkaille on haluttu tarjota mahdollisuus asioida puhelimitse. Mikäli asian hoito kuitenkin vaatii asiakaskäyntiä, varataan asiakkaalle aika toimistoon. Espoossa noin 10 % puhelinneuvontaa koskevista soitoista johtaa asiakaskäyntiin. Puhelinneuvoja annettiin Espoon oikeusaputoimistossa vuonna 2000 noin 800. Espoon toimiston edustajaa kuultaessa tulivat esiin loma-aikojen aiheuttamat ongelmat puhelinneuvonnan hoitamisessa.

Toinen puhelinneuvontaa tarjoava oikeusaputoimisto on Närpiön oikeusaputoimisto. Se eroaa selvästi Espoon oikeusaputoimistosta kokonsa ja jutturakenteensa puolesta. Närpiön oikeusaputoimistossa työskentelee ainoastaan yksi oikeusavustaja, joka antaa puhelinneuvontaa päivittäin koko virka-ajan. Närpiössä neuvoa kysyvien kotipaikalla ei ole väliä, kun taas Espoossa palvelu on rajattu pääkaupunkiseudulla asuviin. Närpiössä hoidetaan vuodessa noin 220 neuvoa puhelimitse. Siellä palvelua on tarjottu jo 1970-luvun puolivälistä lähtien. Toimistossa palvelu on koettu yksinkertaiseksi ja nopeaksi muodoksi antaa oikeusapua.

#### **4.1.3 Puhelinneuvonnan edut**

Puhelinneuvonnan vahvuutena voidaan pitää etenkin sitä, että apu saadaan nopeasti. Puhelimessa voidaan rauhoittaa asiakasta, vaikka asiaa ei välittömästi voitaisi ratkaista. Neuvo, joka annetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, saattaa ehkäistä laajempien vahinkojen syntymisen ja vähentää kuluja. Neuvonnan avulla pyritään välittömästi kartoittamaan asian jatkotoimenpiteiden tarve. Puhelinneuvon pyytäminen on asiakkaalle helpompaa kuin ajan varaaminen ja saapuminen oikeusaputoimistoon. Puhelinneuvonnan antaminen vapauttaa myös toimiston resursseja muiden asioiden hoitamiseen.

Puhelinneuvonta kuuluu aina yleisen oikeusavustajan tehtäväksi. Koska vastuu puhelimessakin annetusta neuvosta on aina oikeusavustajalla, kansliahenkilökuntaan kuuluvat eivät saa eivätkä voi

missään olosuhteissa neuvoa asiakkaita oikeudellisissa kysymyksissä, vaikka asia vaikuttaisikin heistä selvältä ja helpolta.

#### **4.1.4 Puhelinneuvonnan ongelmat**

Puhelinneuvonnassa kasvaa se riski, että asiakas joko ymmärtää väärin hänelle annetun neuvon tai ei itse asiassa edes osaa kysyä oikeaa asiaa, jolloin hän voi saada ”oikean neuvon väärään asiaan”. Puhelimessa voi saada käsityksen, että asiakas on ymmärtänyt asian, vaikka toimistossa asiakkaan eleiden ja muun viestinnän perusteella olisi voitu havaita, että asiakas ei sitä ymmärtänyt. Lähtökohtana tulisi olla, että esimerkiksi asiakirjoihin tutustumista vaativissa asioissa puhelinneuvoa ei pitäisi antaa, koska tarkan kuvan saaminen asiasisällöstä on silloin epävarmaa. Puhelinneuvojen antamisen ala on siis rajallinen.

Koska oikeusaputoimistot pääsäännön mukaan palvelevat vain oikeusapuun oikeutettuja, tulee puhelinneuvontaa saavaltakin tarkistaa tulotiedot. Tällöin niiden todentaminen asiakirjojen avulla ei ole mahdollista, vaan on luotettava soittajan suullisesti antamiin tietoihin. Oikeusaputoimistojen linjayhteydet verottajalle voisivat kuitenkin osaltaan helpottaa tulo- ja varallisuustietojen tarkistamista ja vähentää mahdollisia oikeusaputoimintaan kohdistuvia väärinkäytöksiä. Puhelimitse tapahtuva tietojen tarkistaminen parantaa palvelua ja voi säästää asiakkaiden käyntejä oikeusaputoimistoissa.

Lainmuutoksen yhteydessä on keskusteltu myös infopuhelimesta, jonka kautta saisi tietoa uudistuksesta ja sen vaikutuksista. Kyseinen puhelinpalvelu olisi valtakunnallinen, mutta sitä hoidettaisiin fyysisesti jonkin toimiston yhteydessä. Infopuhelimen avulla asiakkaat voisivat selvittää jo ennalta sitä, mahtuvatko he tulorajoihin ja mikä heidän omavastuuosuutensa saadusta oikeusavusta tulisi olemaan. Infopuhelin ei antaisi varsinaista oikeudellista neuvontaa, vaan kysymys olisi oikeusavusta ja sen rakenteesta kertovasta tiedotuksesta. Tällaisen palvelun tarjoamisesta saatavat hyödyt tulisi kuitenkin arvioida huolellisesti ja pohtia, millaista lisäarvoa se toisi verrattuna siihen, että tiedotus uudistuksesta hoidettaisiin jo nyt käytössä olevin välinein. Jatkossa olisi mahdollista pohtia, voitaisiinko jostakin valtakunnallisesta numerosta antaa keskitetysti myös oikeudellisia neuvoja.

Puhelinneuvot tilastoidaan nykyisin neuvoiksi samoin perustein kuin muutkin oikeudelliset neuvot. Asianhallintajärjestelmissä puhelinneuvojen tilastointiin ei toistaiseksi ole varauduttu, vaan niistä pidetään erillistä käsitilastoa.

#### **4.1.5 Toimenpide-ehdotukset**

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä esittää, että ensivaiheessa puhelinneuvontakokeilua laajennettaisiin jo nyt puhelinneuvontaa antavista toimistoista muutamaa muuhun toimistoon. Pitkällä aikavälillä voitaisiin harkita palvelun laajentamista jopa valtakunnalliseksi, mikäli kokeilusta saataisiin kokemukset ovat hyviä. Vaikka puhelinneuvonnassa on käytännön ongelmia, ovat siitä saatavat edut kiistattomia.

Puhelinneuvontaa tulisi antaa säännöllisesti ja rajattuina aikoina, esim. kahtena päivänä viikossa. Tätä palvelua hoitamaan tulee sen vaativuuden takia valita kokeneita oikeusavustajia. Puhelinneuvonta olisi uudenlainen ja vaativa palvelumuoto oikeusaputoimistoille.

Puhelinneuvontaan asiakkaiksi pyrkivien osalta tulee tarkistaa ensimmäisenä mahdollinen esteellisyys asian hoidolle. Myös tulotiedot tarkistettaisiin puhelimitse. Jatkossa siihen voitaisiin käyttää verottajalle saatavia linjayhteyksiä.

#### ***4.2 Oikeusaputoimistojen päivystysjärjestelmä***

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän kuultavana olleista tahoista monet esittivät sitä, että oikeusaputoimistoissa tulisi olla käytössä päivystysjärjestelmä jossain muodossa. Ongelmaksi koettiin joko se, että apua ei ole tarjolla niille, jotka tarvitsevat sitä lyhyellä varoitusajalla tai se, että oikeusaputoimistosta ei saa palvelua kuin aukioloaikoina ellei siitä etukäteen ole yksittäistapauksissa sovittu. Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä päätyi käsittelemään päivystystä kahdelta eri näkökannalta. Ensimmäinen työryhmässä keskusteltiin iltaisin ja viikonloppuisin tarjottavasta oikeusaputoimiston palvelusta ja toisaalta palvelusta, jossa joku oikeusaputoimiston oikeusavustajista olisi valmiudessa ottaa vastaan kiireellistä apua tarvitsevia asiakkaita virka-aikana. Keskeisiä kysymyksiä näitä palvelumuotoja pohdittaessa olivat niistä aiheutuvat kustannukset verrattuna niiden avulla saavutettavissa oleviin hyötyihin.

Virka-ajan ulkopuolella oleva päivystystarve liittyy lähinnä rikosasioiden esitutkinnassa avustamiseen. Poliisi tekee esitutkintaa myös iltaisin ja viikonloppuisin, jolloin rikoksesta epäillylle tarvitaan usein

avustaja. Osalla epäillyistä on jo valmiiksi tiedossa avustaja, jonka he haluavat. Osa epäillyistä kuitenkin hankkii poliisin tiedossa olevan avustajan, jolloin kiinni olevan oikeusaputoimiston oikeusavustaja ei tule kyseeseen. Joillakin paikkakunnilla oikeusaputoimistojen oikeusavustajat ovat ilmoittaneet poliisille halukkuutensa osallistua esitutkinnassa avustamiseen, jolloin poliisin kautta voi tulla avustajan tehtäviä myös virka-ajan ulkopuolella. Näistä epävirallisista varallaoloista ei kuitenkaan makseta erillistä korvausta vaan tällaisten asioiden hoitaminen perustuu oikeusavustajien vapaaehtoisuudelle. Oikeusaputoimistoissa otetaan jonkin verran vastaan asiakkaita myös virka-ajan ulkopuolella, mikäli asiakkaalle sopivaa aikaa ei löydy virka-ajan puitteissa. Oikeusaputoimistoilla on siis olemassa tosiasiallista joustoa aukioloaikojen suhteen.

Toisena palvelua parantavana palvelumuotona kehittämistyöryhmä on käsitellyt virka-ajan puitteissa tehtävää kiirepäivystystä. Tällöin yhdelle toimiston oikeusavustajista ei varattaisi etukäteen vastaanottoaikoja, mutta hän ottaisi vastaan asiakkaita, joiden asian hoidolla on erityinen kiire. Tällainen erityinen kiire saattaa ilmetä esimerkiksi määräajan umpeutumisessa. Nykyään tällaisia kiireellisissä asiassa asiakkaaksi tuleva pyritään hoitamaan varattujen aikojen välillä ylimääräisenä asiakkaana. Mikäli kiirepäivystyksen kautta ei olisi tulossa asiakkaita, hoitaisi varalla oleva oikeusavustaja muita vireillä olevia asioita. Tällainen kiirepäivystyspalvelu ei kuitenkaan saa asettaa asiakkaita epätasa-arvoiseen asemaan palveluiden tarjonnan suhteen vaan kyse tulisi olla sellaisten asioiden hoidosta, joilla on todella kiire. Myös pieniä ja ilman asiaan syvällistä perehtymistä annettavia neuvoja on mahdollista antaa tällaisen kiirepäivystäjän toimesta. Kiirepäivystäjän toiminta on mahdollista lähinnä suuremmissa toimistoissa, joissa on resursseja irrottaa yksi henkilö normaalin ajanvarauksen kautta tulevien asiakkaiden palvelemisesta.

### ***4.3 Sähköinen asiointi***

#### **4.3.1 Yleistä sähköisestä asioinnista**

Hallituksen yksi keskeisistä hankkeista on sähköinen asiointi hallinnossa. Tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon palvelujen saatavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä sekä hallinnon palvelukykyä ja

tehokkuutta. Sähköistä asiointia pyritään kehittämään hyväksikäyttäen tieto- ja viestintätekniiikan tarjoamia mahdollisuuksia. Tämä asettaakin omat rajoituksensa kansalaisten sähköiselle asioinnille. Sähköisen asioinnin kehittämiseksi asettaa rajoituksensa myös kehittämisen vaatima taloudellinen panostus, asioinnin tietoturva-vaatimukset sekä henkilöstön ammattitaito. Toisaalta on muistettava, että sähköinen asiointi ei ole itseisarvo vaan sen on lähdettävä liikkeelle toiminnan ja palvelun kehittämistarpeista.

Sähköistä asiointia on määritelty muun muassa seuraavasti (Sähköinen asiointi oikeusministeriössä ja hallinnonalalla, 2001): *”Sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan tietoverkon kautta tarjottua mahdollisuutta asioida viranomaisten kanssa myös sähköisesti. Asiointi voi tapahtua joko faksilla, sähköpostitse, sähköisen lomakkeen avulla tai Internet-sivujen kautta. Sähköisen asioinnin tarkoituksena on parantaa ja helpottaa asioinnin sujuvuutta hallinnossa. Sähköinen asiointi on vaihtoehto perinteisille asiointitavoille. Mahdollisuus suulliseen ja kirjalliseen asiointiin säilyy edelleen”.*

Sähköinen asiointi on laajempi kokonaisuus kuin pelkästään viranomaisen ja asiakkaan välinen asiointi. Siihen kuuluu myös eri viranomaisten välinen asiointi tai esimerkiksi viranomaisen ja yrityksen välinen asiointi. Nyt pohditaan sitä, miten valtionhallinnossa olisi hyödynnettävissä yhteistyön mahdollisuuksia sähköisen asioinnin kehittämisessä. Eri hallinnonaloilla on tähän asti toimittu melko eriytyneesti palveluiden ja niitä tukevien teknisten ratkaisujen kehittämisessä. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto on kuitenkin tehnyt esiselvityksen sähköisestä asioinnista valtioneuvostossa, joka on julkaistu vuonna 2001. Siinä on selvitetty sähköisen asioinnin laajuutta, tarvetta ja edellytyksiä valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriön esiselvityksessä on kartoitettu sitä, millaiset tekijät ovat vaikuttaneet sähköisen asioinnin kehitykseen. Keskeisiä tekijöitä tietotekniikan osalta ovat luonnollisesti teknisten puitteiden ja tietoteknisen osaamisen kehittyminen niin kansalaisten kuin hallinnon puolella siihen saakka, että palveluita pystytään tarjoamaan ja käyttämään. Samalla lainsäädäntö ja hallinto on saatettu sille tasolle, että on olemassa kehykset, joiden sisällä palveluita voidaan tarjota sähköisesti.

Sähköisen asioinnin kehittäminen on otettu yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi Oikeusministeriössä on tehty kesäkuussa 2001 muistio sähköisestä asioinnista oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla. Sen mukaisesti kaikille toimintasektoreille tehdään palvelustrategia, jossa 1) määritellään toimintasektorin

palvelujen kehittämistarpeet ja 2) arvioidaan sitä, miten asioinnin muuttaminen sähköiseksi kehittää toimintaa ja mahdollisesti tehostaa sitä. Palvelustrategioiden valmistelu ajoittuu vuoteen 2002. Palvelustrategian tulisi määritellä palvelut, joita tulisi kehittää sähköisiksi palveluiksi ja esittää suunnitelmat siitä, miten näitä palveluita kehitetään.

Lakia sähköisestä asioinnista (1318/99) sovelletaan hallintoasioiden sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksi antamiseen. Sähköiseen asiointiin sovelletaan samoja säädöksiä mitä muutenkin sovelletaan vireille tulosta, tiedoksiannosta, julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, arkistoinnista sekä asian käsittelystä viranomaisissa. Sähköisellä asioinnilla ei tarkoiteta pelkästään *faksin ja sähköpostin* käyttöä viestimenä tai *asiakirjojen saatavuutta verkosta*. Sähköinen asiointi vaatii tekniset ja taloudelliset valmiudet siihen, että asia voidaan saattaa vireille sähköiseen osoitteeseen. Koska hallintomenettelylaki vaatii useisiin vireille saatettaviin asiakirjoihin allekirjoituksen, pitää myös sähköisessä muodossa toimitettava asiakirja tällaisissa tapauksissa allekirjoittaa. *Sähköinen allekirjoitus* on tietojoukko, joka varmistaa sähköisen viestin eheyden ja alkuperäisyyden. Allekirjoituksen perusteena on sähköisessä asioinnissa *varmenne*, joista Väestörekisterikeskus pitää varmennerekisteriä. Varmenteen perusteella varmistetaan varmenteen haltijan henkilöllisyys ja varmenteeseen liittyvien tietojen eheys. Mikäli asiakirjaa ei tarvitse allekirjoittaa, voidaan myös sähköpostiviestiä pitää sellaisena sähköisenä viestinä, jolla asia saadaan vireille.

#### **4.3.2 Sähköinen asiointi oikeusaputoimistoissa**

Oikeusaputoimistoon sähköpostitse tullutta oikeusapuhakemusta ei voida käsitellä. Ongelmana asiaa sähköpostitse vireille saattaessa on se, että hakijan taloudellinen asema on selvítettävä asiakirjoista, joita ei voida toimittaa sähköpostin liitteenä. Hallintomenettelylain nojalla sähköpostiin tulee vastata ja neuvoa asiakasta hakemusmenettelystä oikeusaputoimistossa. Oikeusaputoimisto ei voi antaa esimerkiksi allekirjoitusta vaativaa oikeusapupäätöstä asiakkaalle sähköisessä muodossa. Oikeusaputoimistoissa ei ole teknisiä edellytyksiä täyttää sähköistä asiointi hallinnossa koskevan lain 5 §:n mukaisia ominaisuuksia, joita vaaditaan asiakirjan sähköiseen allekirjoittamiseen. Myöskään Internetin kautta saatavia lomakepohjia ei nykyisin käytettävissä olevilla järjestelmillä voida toimittaa

sähköisesti käsiteltäviksi vaan niitä voidaan ainoastaan käyttää pohjina, jotka tulee palauttaa paperimuodossa.

Faksia sen sijaan voidaan käyttää oikeusaputoimistoissa välineenä, jolla asia on saatettavissa vireille. Faksilla lähetetyt asiakirjat ovat sellaisessa muodossa, että niiden pohjalta oikeusaputoimistossa voidaan selvittää oikeusapupäätöksen perusteena oleva hakijan taloudellinen asema. Oikeusapupäätösten tiedoksi antamisessa faksilla on erilaisia käytäntöjä eri paikkakunnilla. Osa tuomioistuimista hyväksyy faksilla palautetut oikeusapupäätökset, mutta osassa vaaditaan alkuperäiset allekirjoitetut päätökset. Faksia käytettäessä on muistettava varmistua siitä, että asiakirjat eivät välttämättä mene suoraan asiakkaalle vaan faksi-numerot voivat olla yhteiskäytössä toimipisteessä oleville kaikille fakseille. Myös numeroiden valinnassa pitää olla tarkkana, jotta faksi lähetetään oikeaan numeroon.

Oikeusaputoimistojen osalta voidaan todeta, että asiointi ei voi kokonaisuudessaan perustua sähköiseen asiointiin. Asioiden vireille saattamisessa ja yhteydenpidossa sähköposti tai faksi ovat osaltaan tuomassa uusia vaihtoehtoja asiointille, mutta asiakkaan kanssa käytävät henkilökohtaiset keskustelut ja muu henkilökohtainen yhteydenpito ovat jatkossakin keskeisiä asianajotoiminnassa. Tämä seikka on huomioitu myös oikeusministeriön tekemässä muistiossa sähköisestä asiointista. Sähköistä asiointia voitaneen kuitenkin jatkossa hyödyntää nykyistä enemmän muun muassa yksinkertaista oikeudellista neuvontaa annettaessa. Sähköinen asiointi on kuitenkin aina myös resurssikysymys, joten sen mahdollistaminen on suhteutettava muuhun palveluun. Sähköisesti hoidettavissa asioissa tulee muistaa, että sähköpostitse tai faksin avulla asioita hoidettaessa ei tule saada kohtuuttomasti hyötyä siitä, että hoitaa asiansa sähköisesti ohi asiakasjonojen. Kaikkien asiakkaiden tulee saada palvelunsa tasavertaisesti vireillepanotavasta riippumatta.

Viranomaiselle sähköisesti toimitettava viesti on aina lähettäjän vastuulla. Laissa sähköisestä asiointista hallinnossa on lähdetty siitä, että viestin katsotaan saapuneen viranomaiselle, kun se on viranomaisen käytettävissä. Jos tätä ei voida selvittää, on viestin saapumisajankohta sama kuin sen lähettämisaika, mikäli siitä voidaan esittää luotettava selvitys (23 §). Kun viranomainen vastaanottaa sähköisen asiakirjan, on vastaanottamisesta välittömästi ilmoitettava lähettäjälle. Faksin osalta tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan ole. Sähköpostin kohdalla on myös syytä huomioida se, että viestit

kulkevat avoimessa verkossa salaamattomina. Viestin lähettäjästäkään ei voida olla varmoja, mikäli asiointi tapahtuu sähköpostin välityksellä.

Kansalaisen palvelun kannalta viranomaisten välisessä asioinnissa sujuvuus on yksi keskeisistä tekijöistä. Tällaista sujuvuutta edistäviä tekijöitä ovat luonnollisesti tietojärjestelmien käytettävyys ja eri viranomaisilta saatavan tiedon yhteensovittaminen. Tiedon vaihto eri viranomaisten välillä voi olla monitasoista. Esimerkiksi poliisin oikeus käyttää verotustietoja on lakiin perustuva oikeus, kun taas hallinnonalojen välillä asioita hoidetaan sähköpostitse melko vapaamuotoisena prosessina. Oikeusaputoimistojen käytössä on tiettyjä virallisrekistereitä virkakäyttöä varten. Myös paikallisten viranomaisten kanssa voi olla sovittu tiettyjä menettelyjä tietojen välittämisestä.

Kansalaisia voidaan palvella myös tarjoamalla tietoa sähköisesti, kuten oikeusministeriön ylläpitämällä hallinnonalan internetsivuilla ([www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi)) jo tehdäänkin. Tärkeää on, että mahdollisimman nopeasti saataisiin kaikilta oikeusaputoimistoilta näille sivuille linkitetyt oikeusaputoimistojen kotisivut.

#### **4.3.3 Sähköisen asioinnin asettamat haasteet ja mahdollisuudet**

Sähköisen asioinnin yhtenä keskeisenä haasteena voidaan perustellusti pitää sen yhteydessä syntyneiden asiakirjojen tai tietojoukon arkistointia. Arkistolaitos ei hyväksy ainakaan vuonna 2001 muunlaisia asiakirjojen pysyviä talletusmuotoja kuin paperin ja mikrofilmin. Sähköisten tietojen arkistoinnille, jossa voitaisiin varmistaa asiakirjojen alkuperäisyys ja eheys, ei ole kehitetty tarpeeksi luotettavaa menetelmää. Etenkin tietojen konvertointi uusiin järjestelmiin uhkaa tietojen eheyttä niiden asiakirjojen osalta, jotka pitää säilyttää pysyvästi. Arkistolaitos on asettanut työryhmän pohtimaan kyseistä ongelmaa.

Toinen sähköisen asioinnin kannalta keskeinen ongelmakohta on palveluiden tarjoamisen ja käyttömahdollisuuksien yhteensovittaminen. Osa kansalaisista odottaa, että kaiken asioinnin hallinnossa tulisi hoitua sähköisesti. Toisaalta kuitenkin huomattavasti suurempi joukko kansalaisia on ilman mahdollisuuksia ja edellytyksiä asioiden sähköiseen hoitamiseen. Sähköistä asiointia kehittäessä tuleekin muistaa, että tällä hetkellä ylivoimaisesti suurin osa asiakaskunnasta on sellaista, jolle perinteinen asiointitapa on sähköistä asiointia houkuttelevampi vaihtoehto. Se ei kuitenkaan sulje pois

sitä, etteikö jatkossa sähköisen asioinnin mahdollisuutta tulisi parantaa myös oikeusaputoimistojen kohdalla. Palvelumuodosta riippumatta asiakkaita tulee kohdella tasapuolisesti.

Sähköinen asiointi on asianajotoiminnan luonteen vuoksi ongelmallista. Ongelmat ovat verrattavissa edellä neuvonnan yhteydessä kuvattuihin vaikeuksiin. Tästä huolimatta sähköistä asiointia on pyrittävä kehittämään soveltuvin osin. Oikeusavun ulottuessa entistä laajempaan asiakaskuntaan vuonna 2002 kasvavat myös asiakkaiden mahdollisuudet käyttää sähköisiä välineitä asioidensa hoidossa. Sähköinen tiedonsiirto tarjoaa myös uudenlaisia mahdollisuuksia oikeusaputoimistojen yhteydenpidossa asiakkaisiin, kollegoihin ja eri viranomaisiin. Asioiden ollessa vireillä, voidaan yhteydenpitoa asiakkaisiin hoitaa sähköpostitse ja lähettää esimerkiksi asiakirjoja tarkastettavaksi nopeastikin. Myös ajan varaamista sähköpostitse voitaisiin kokeilla.

#### ***4.4 Erikoistuminen***

Erikoistuminen saattaisi olla tulevaisuudessa yksi toimistojen vahvuus. Oikeusaputoimistoissa on jo nykyään huomattavasti sellaista erityisosaamista, jota voitaisiin hyödyntää toimistoissa laajemminkin. Harvoin esiintyvien juttutyyppeiden osalta saavutetaan huomattava ajan säästö ja myös virheriski vähenee, kun voidaan käyttää hyväksi erityisalaan perehtynyttä oikeusavustajaa. Tilanteesta riippuen asiaan erikoistunut oikeusavustaja voisi ottaa jutun hoitaakseen tai häntä voitaisiin konsultoida jutun hoitamisessa. Erikoistuminen lisäisi yhteistyötä toimistojen välillä. Soveltuvia erikoistumisen aloja voisivat olla esimerkiksi kansainväliset perhe-oikeudelliset asiat, vieraiden kielten taitoa vaativien asiakkaiden asiat, ns. hometaloasiat, työsuhde- ja potilasvahinkoasiat.

Erityisosaaminen tulee huomioida myös toimistojen toiminnassa. Oikeusaputoimistojen tulosneuvotteluissa kirjataan ylös toimistoissa olevaa erityisosaaminen, kun se on ensin toimistossa todettu esimerkiksi erikoistuneen oikeusavustajan ja johtavan oikeusavustajan välisissä kehityskeskusteluissa. Erityiskysymyksiin perehtyneille oikeusavustajille tulee antaa mahdollisuus syventää erityisosaamistaan esimerkiksi koulutuksen avulla. Erityisosaaminen on myös huomioitava tarpeen mukaan ajankäytössä, esimerkiksi sopimalla ekspertille tavanomaista vähäisempi asiakasmäärä. Erikoistuminen voi olla yksi keino motivoida henkilöstöä ja antaa työhön vaihtelua.

Osaltaan erikoistumisen tuoma vaihtelu työhön voi korvata rajoitettua mahdollisuutta uralla etenemiseen.

Erityisosaamisen aloja varten oikeusaputoimistojen ilmoitustaululle tulee perustaa oma erikoistumisen osasto alahakemistoineen, johon toimistosta kirjataan tiedoksi erityisosaaminen, kun se on todettu tulosneuvotteluissa tai kun siihen on valmiudet. Tällaisesta osaamisrekisteristä voitaisiin tarvittaessa etsiä henkilöitä, joilla on jo valmiiksi tietoa jostain erityiskysymyksestä.

#### ***4.5. Kansainvälistyminen***

Kansainvälisyys nousee esiin myös yhä useammin lakeja sovellettaessa. Esimerkiksi kansainvälisen perheoikeuden piiriin kuuluvissa asioissa on tarve tuntea muiden maiden lainsäädäntöä. Erityisesti tarve ilmenee niissä tapauksissa, joissa vastapuoli asuu ulkomailla ja asiassa joudutaan soveltamaan Suomen ja jonkun toisen maan lainsäädäntöä. Ulkomaista lakia joutuu toisinaan soveltamaan myös asiasta riippuen, vaikka ulkomaalainen asuisi Suomessa ja on hän sitten oikeusaputoimiston asiakas tai vastapuoli.

Valtakunnan rajojen läheisyys lisää ulkomaalaisia asiakkaita ja siitä aiheutuu ajoittain tarvetta naapurimaiden lainsäädännön tuntemiseen. Sen sijaan EY-oikeus ei ole vaikuttanut vielä paljoakaan oikeusaputoimistojen toimintaan, mutta EY-lainsäädännön kehittyessä ja laajentuessa voi tulla tarvetta tuntea myös tätä oikeutta nykyistä enemmän.

##### **4.5.1 Kansainvälistyminen asiakaskunnassa**

Oikeusaputoimistojen asiakkaista monet ovat syntyperältään ulkomaalaisia. Heidän kohdallaan asiointia hankaloittavat monet seikat, joita voivat olla esimerkiksi kielitaidon puute ja erilainen kulttuuritausta. Yhteisen kielen löytäminen oikeusaputoimiston työntekijöiden ja asiakkaiden välillä voi tällaisissa tilanteissa osoittautua hankalaksi, etenkin jos ammattitaitoista tulkkia ei ole käytettävissä. Asiakkailla saattaa olla tuttavuuksia, joita esitetään tulkeiksi. Viestin välittyminen oikeanlaisena asiakkaalle ei ole tällaisissa tapauksissa aina luotettavaa. Näistä syistä johtuen suositellaan sitä, että käytetään ammattitulkkeja aina kun se on mahdollista, mutta joissakin tapauksissa myös asiakkaiden itse hankkimien tulkkien käyttö voi olla perusteltua.

Asiakaskunnan kansainvälistyminen asettaa kielitaidolle entistä suurempia vaatimuksia, vaikka lähtökohtaisesti asiointikieli onkin jompikumpi virallisista kotimaisista kielistä. Ulkomaalaisten asiakkaiden osalta myös erilaisten kulttuurien tunteminen on etu. Pääsääntönä on kuitenkin pidettävä, että ulkomaalaisten asiakkaiden kanssa työskentelyn tulee perustua samoihin normaalikäytäntöihin, joilla muutoinkin oikeusaputoimistoissa työtä tehdään.

Oikeusaputoimistojen henkilöstön olisi hyvä kouluttautua tuntemaan tapoja, joita muissa suurissa kulttuureissa esiintyy. Myös joidenkin oikeusavustajien erikoistuminen näiden asioiden hoitoon voi olla perusteltua, mutta isoissa kaupungeissa asiakkaita on niin paljon, että käytännössä tällainen vain yhden tai kahden oikeusavustajan erikoistuminen ei ole mahdollista. Asiakkaat eivät myöskään välttämättä halua jotain määrättyä oikeusavustajaa, joka olisi erikoistunut tällaisten asioiden hoitoon, koska pitävät tällaista valintaa puuttumisena mahdollisuuteensa vapaasti valita avustaja.

#### **4.5.2 Kansainvälinen yhteistyö**

Kansainvälistymistä tulee tarkastella myös yhteistyön lisääntymisen kautta. Euroopan Unionin jäsenvaltioista Iso-Britanniassa, Irlannissa ja Hollannissa on valtion ylläpitämiä ja kustantamia oikeusaputoimistoja. Näiden maiden kanssa oikeusavun kehittämisessä on tehty yhteistyötä, jonka pohjalta muun muassa oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä on saanut vaikutteita ja näkökulmia työskentelyynsä.

Euroopan unionin sisällä komissiossa on valmisteltu vihreä kirja, jonka perusteella oikeusapujärjestelmää kehitetään myös Euroopan unionin sisällä. Vihreän kirjan pohjalta ollaan valmistelemassa jäsenmaita velvoittavaa direktiiviä oikeusavusta. Suomalaiseen oikeusapujärjestelmään hankkeella ei kuitenkaan ole käytännön merkitystä, koska lähes kaikki kaavailut uudistukset sisältyvät jo nykyiseen Suomen oikeusapua koskevaan lainsäädäntöön. Euroopan neuvoston kautta Suomikin on osallistunut monien neuvoston ulkopuolisten maiden oikeuslaitosten kehittämiseen, jonka osana on kehitetty myös oikeusapujärjestelmiä. Suomalaista oikeusapujärjestelmää on esitelty esimerkiksi Kiinan, Ukrainan, Makedonian ja Kosovon alueen oikeusapujärjestelmiä kehitettäessä.

Yksittäisten oikeusaputoimistojen yhteistyö ulkomaille on ollut melko vähäistä. Muutama oikeusavustaja on käynyt pohjoismaisen virkamiesvaihdon kautta tutustumassa Norjassa oikeusaputoimintaan. Joillakin toimistoilla on ollut myös mahdollisuus isännöidä ulkomaalaisia vieraita,

jotka ovat käyneet tutustumassa johonkin oikeusaputoimistoon tutustuessaan suomalaiseen oikeusapujärjestelmään tai oikeusjärjestelmään yleensä.

Toimistoissa voitaisiin tulevaisuudessa harkita sitä, että osa toimistoista hankkisi ”yhteistoimintatoimistoja” ulkomailta. Tällaisia yhteistoimintatahoja voisivat olla oikeusaputoimistot tai niiden tehtäviä hoitavat yksityiset asianajotoimistot. Tällainen toiminta olisi syytä suunnata sellaisiin maihin, joissa suomalaiset tarvitsevat oikeudellista apua. Tällaisia maita ovat luonnollisesti lähialueiden maat, Pohjoismaat, Viro ja Venäjä sekä matkailukohteista esimerkiksi Espanja, Kreikka, Saksa ja Italia. Verkostojen luominen näissä maissa oikeusapua tarjoavien asianajajien kanssa helpottaa tiedon saantia paikallisista menettelytavoista sekä tietojen saantia yleensä asioiden ollessa vireillä kyseisessä maassa.

Kansainvälisiä suhteita voidaan käyttää lainsäädäntöön perehdyttäessä sekä etsittäessä asiamiestä ulkomailta. Yhteistyötä tekevät ulkomaalaiset toimistot listataan oikeusavun ilmoitustaululle. Toisaalta toimistoissa voitaisiin tehostaa tiedon hakemista ulkomailta. Tiedon kerääminen on usein työlästä, joten myös valmiiksi hankitun tiedon levittäminen hyödyttäisi muita oikeusaputoimistoja. Toimistojen, joilla on kiinnostusta aloittaa kansainvälisten suhteiden luominen, tulee ottaa asia esille tulosneuvotteluiden yhteydessä oikeusaputoimen johtajan kanssa. Näin toimintaa saadaan koordinoitua eikä tehdä turhaan päällekkäistä työtä yhteistyötahoja etsittäessä.

## **5. Sidosryhmäyhteistyö**

### ***5.1 Yleistä***

Oikeusaputoimistoilla on runsaasti sellaisia tahoja, joiden kanssa tehdään erilaista yhteistyötä. Osa yhteistyöstä tapahtuu normaalien päivittäisrutiinien kautta, osa taas erikseen sovituisissa tilanteissa.

Oikeusaputoimistojen toiminta helpottuu olennaisesti, mikäli oikeusaputoimisto ja sen tekemä työ tunnetaan paikkakunnalla. Tämän takia aktiivinen tiedottaminen on tärkeää.

Yksi keskeisistä yhteistyötahoista on paikallinen lakimiesyhteisö. Oikeusaputoimistojen tulisi olla tunnettuja ja pyrkiä hyvään yhteistyöhön niiden kanssa, jotka tekevät samantyyppistä työtä. Oikeusavustajia on kannustettu hakeutumaan Suomen Asianajajaliiton jäseniksi. Jäseninä oikeusavustajat voivat osallistua liiton tarjoamaan toimintaan ja saada tietoa ajankohtaisista asioista. Aktiivinen osallistuminen liiton toimielimiin olisi myös hyödyllistä tiedonkulun kannalta. Yhteistyö ei kuitenkaan saisi rajoittua vain asianajajiin vaan myös lakiasiantoimistot ovat luonteva yhteistyötaho oikeusaputoimistoille.

Oikeusaputoimistojen perinteisen ilmoittelun rinnalle voitaisiin harkita esimerkiksi koululaisille suunnatun tietopaketin laatimista. Tietopaketin avulla koululaisille voitaisiin käydä antamassa tietoiskuja, joilla pyrittäisiin tekemään oikeusjärjestelmää tunnetuksi. Tietopaketin esimerkkien avulla pyrittäisiin valottamaan seurauksia, joita tietämättömyydellä saatetaan aiheuttaa sekä opastamaan siihen, kuinka toimia jouduttuaan tilanteeseen, jossa tarvitsee oikeudellista apua. Myös muiden vastaavanlaisten sidosryhmien varalle voitaisiin laatia erilaisia koulutuspaketteja.

## **5.2 Työsuojelu- ja palkkaturvaviranomaiset**

(Työsuojelun osuus pohjautuu osittain Helsingin työsuojelupiirin piiritarkastaja Keinäsen haastatteluun ja palkkaturvan osuus Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimayksikön päällikön Arto Tolosen sekä virkailijan Heikuran haastatteluun)

### Työsuojelu

Työsuojeluhallinto huolehtii työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Joka työsuojelupiirissä on työsuojelutoimisto. Työsuojeluviranomaiset valvovat mm työsopimuslain, työturvallisuuslain, työaikalain ja vuosilomalain noudattamista. Työsuojeluun kuuluu sekä

viranomaisaloitteista että asiakasaloitteista toimintaa. Asiakasaloitteisesta toiminnasta n. 70% koskee asioita, joissa asiakkaalla on yksityisoikeudellinen vaatimus, kuten irtisanomiseen, purkamiseen tai muuten palkkasaamiseen liittyvä.

Työsuojelutoimiston toiminta kohdistuu työnantajaan, tämän velvollisuuksiin ja työoloihin. Viranomainen toimittaa ehkä tarkastuksen ja antaa työnantajalle lausunnon, ohjeita ja toimintakehotuksen. Jos se ei tehoa, asiakas neuvotaan yksityisoikeudellisen vaatimuksen osalta kääntymään yksityisen asianajajan tai oikeusaputoimiston puoleen. Tällöin asiakkaalla on mahdollisuus saada mukaansa jäljennökset työnantajalle toimitetuista asiakirjoista.

Yhteistoiminta voi käynnistyä myös niin päin, että suoraan oikeusaputoimistoon tulleen asiakkaan asiassa oikeusavustaja ottaa yhteyttä työsuojelupiiriin. Tällaisessa keskustelussa voidaan saada viranomaisen asiantuntemukseen perustuvaa tietoa asian eri puolista. Työsuojeluviranomainen ei pääsääntöisesti anna asiakastaholle kirjallisia lausuntoja, mutta eritystilanteissa sekin voi tulla kysymykseen. Kulloisenkin yhteistyön muodoista voidaan keskustella tapauskohtaisesti.

Valvontavaltuuksineen työsuojeluviranomaiset voivat esim. vaatia nähtäväkseen asiakirjoja, kuten työnantajan työaikakirjanpidon. Ne voivat myös ehkä tehdä laskelmia työntekijän lainmukaisista oikeuksista. Koska työsuojeluviranomaisten toiminta on maksutonta, voi joissakin tapauksissa olla paikallaan neuvoa osakorvausasiakas ensin yrittämään asiansa hoitamista työsuojelupiirin kautta.

Työsuojeluviranomaisille kuuluu myös rikosoikeudellisia kysymyksiä, kuten rikosilmoituksen tekeminen esim. työtodistuksen antamatta jättämisestä, kuittausoikeuden ylityksestä tai työsyrynnästä. Rikosasioissa esiinnyttään myös asiantuntijana.

Jos asiakas kuuluu työntekijäliittoon, työsuojelutoimisto katsoo asiakkaan vaatimusten kuuluvan ensisijaisesti liiton hoidettaviksi.

### Palkkaturva

Palkkaturvalain mukaiset hakemukset tehdään työvoima- ja elinkeinokeskuksille. Jos hakija ei kuulu ammattiliittoon, hän useimmiten tekee hakemuksen itse. Vain vähän esiintyy oikeusaputoimistoissa laadittuja hakemuksia. Viranomaisen täydennyttää hakemusta tarpeen mukaan parissa kolmessa prosentissa tapauksista sekä neuvoo ja saattaa suoranaisesti avustaakin sen laatimisessa. Palkkaturvaviranomaiset eivät näe tässä hakemusvaiheessa ongelmia tai puutteita. Vain 3 kuukauden sääntö takautuvissa vaatimuksissa aiheuttaa joskus oikeudenmenetyksiä. On mahdollista, että tilanne ei ole aivan näin hyvä, vaan hakemukset olisivat joissakin tapauksissa olleet täydellisempiä, jos niissä alunperin olisi käytetty avustajaa. Hakemuslomake on syksyllä 2001 uusittavana.

Jos palkkaturvahakemus hylätään, jolloin edessä on oikeudenkäynti tai konkurssimenettely, asiakas neuvotaan kääntymään tilanteen mukaan yksityisen lakimiehen tai myös oikeusaputoimiston puoleen. Käytännössä kuitenkin palkkaturvaviranomaisessa tunnutaan pitävän työsuhdeasioita siinä määrin erikoisalana, että hyvä asiantuntemus olisi oikeastaan vain muutamalla spesialisoituneella asianajajalla. Tässä kohden voitaisiin miettiä, onko oikeusapusektorilla aihetta asiantuntemuksen ja luottamuksen kohottamiseen.

Palkkaturvaviranomaisia voitaisiin periaatteessa kuulla asiantuntijoina asianomaisissa oikeudenkäynneissä. Siihen kuitenkin on vain niukalti resursseja.

### ***5.3 Velkaneuvonta***

Laki talous- ja velkaneuvonnasta on tullut voimaan 1.9.2000. Lain säännösten mukaan talous- ja velkaneuvonnassa avustetaan asiakasta mm. velkajärjestelyhakemusten laatimisessa. Asiakas ohjataan myös tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua. Talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä huolehtivat lääninhallitukset ja kunnat. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Asiakkaan kannalta talous- ja velkaneuvonnan palveluiden käyttö on asiakkaalle täysin korvauksetonta ja tästä oikeusaputoimistojen on informoitava yhteyttä ottavia asiakkaita.

Aikaisemmin eli ennen uuden lain voimaan tuloa eräissä oikeusaputoimistoissa oli palkattuna velkaneuvojia, jotka hoitivat mm. velkajärjestelyhakemusten laatimisia. Myös oikeusaputoimistojen yleiset oikeusavustajat laativat hakemuksia erityisesti vaikeimmissa asioissa ja kävivät

sovintoneuvotteluja velkojien kanssa sekä laativat sopimuksia oikeudenkäyntiasioiden lisäksi. Nykyisin työnjako talous- ja velkaneuvonnan välillä on muuttunut siten, että velkaneuvoja ei ole enää oikeusaputoimistoissa eikä hakemuksia pääsääntöisesti laadita oikeusaputoimistoissa. Yleiset oikeusavustajat hoitavat velkajärjestelyyn liittyviä oikeudenkäyntiasioita sekä muita oikeudellista asiantuntemusta vaativia erityiskysymyksiä, kun velkaneuvojat ohjaavat asiakkaita oikeusaputoimistoon.

Työnjako velkaneuvojien ja oikeusaputoimistojen välillä on selkiytynyt ja pääosin työnjako on muodostunut toimivaksi ja tarkoituksenmukaiseksi asiakaspalvelun ja resurssien käytön kannalta

#### ***5.4. Potilasasiamies***

Potilasasiamiehestä ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 pykälässä säädetään, että terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies. Kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi olla myös yhteinen potilasasiamies. Potilasasiamiehen tehtävänä on:

1. neuvoa potilaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa,
2. avustaa potilasta 10 pykälän 1 ja 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa,
3. tiedottaa potilaan oikeuksista,
4. toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Lähtökohtaisesti potilasasiamiehen tehtävänä on avustaa potilasta, joka on tyytymätön terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tekemällä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle.

Mikäli muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely, on potilasasiamiehen neuvottava potilasta, miten asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 pykälän 2 momentin 3 ja 4 kohtien nojalla potilasasiamiehen tehtäviin kuuluu lähtökohtaisesti myös avustaa kansalaisia hoitoon pääsyä koskevilla ongelmissa.

Edellä mainituissa tilanteissa oikeusavun asiakasta voi ohjata lähtökohtaisesti kääntymään asianomaisen potilasasiamiehen puoleen. Kunkin oikeusaputoimiston olisi järkevää kartoittaa toimialueensa toimivat potilasasiamiehet.

### ***5.5. Kuluttajaneuvonta***

Kuntien on järjestettävä kuluttajaneuvontaa (L kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa 31.1.1992/72). Kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutuspäätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta. Kuluttajaneuvojat avustavat kuluttajaa yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjaamalla kuluttajaa tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen.

Kuluttajaneuvonta on asiakkaille maksutonta. Erityiskustannuksista aiheutuvista palveluista kunta voi kuitenkin periä maksun. Kuluttajaneuvojat antavat maksutonta puhelinneuvontaa kuluttajansuojajasioissa.

Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajalta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Kuluttajansuojalaki ei koske lakisääteisiä vakuutuksia eikä työntekijäin ryhmähenkivakuutusta tai sitä vastaavaa kunnallisen eläkelaitoksen myöntämää etuutta.

Kuluttajaneuvojat hoitavat yleensä kuluttajaneuvonta-asiat. Mikäli kuluttajaneuvontajuttua hoidetaan oikeusaputoimistossa, niin asiakasta on heti informoitava mahdollisuudesta hoidattaa asia maksuttomasti kuluttajaneuvojalla. Kuluttajaneuvojat eivät hoida kuitenkaan oikeusjuttuja.

Suuremmilla paikkakunnilla kuluttajaneuvontaa antavat päätoimiset kuluttajaneuvojat. Joillakin pienillä paikkakunnilla kuluttajaneuvojan tehtävät on liitetty sivutoimena muun viranhaltijan toimenkuvaan. Tällöin ei mahdollisesti ole aikaa eikä tarvittavaa ammattitaitoa hoitaa työläitä kuluttajaneuvontatapauksia, joten kuluttajaneuvojalla on useammin tarve ohjata asiakkaita esim. oikeusaputoimistoihin. Yhteistyö oikeusaputoimistojen ja kuluttajaneuvojien kesken on toiminut hyvin.

### **5.6. Lastenvalvoja**

Lastenvalvojasta on säännöksiä sosiaalihuoltoasetuksessa, isyyslaissa, laissa isyyslain voimaantulusta ja asetuksesta isyyden vahvistamisesta ja kumoamisesta sekä lapsen elatuksesta.

Lastenvalvojan perustehtävä on hoitaa isyyden vahvistamisasioita alaikäisten puolesta. Lastenvalvojalla on mahdollisuus myös vaikuttaa elatussopimusten ja tapaamisoikeussopimusten syntymiseen. Lastenvalvoja voi toimia elatussopimuksia ja tapaamisoikeussopimuksia koskevilla asioilla ainoastaan yhteisenä asiamiehenä.

Oikeusaputoimistojen hoidettavaksi tulee lastenvalvojan kautta lähinnä oikeudenkäyntejä, jotka koskevat elatusta tai tapaamisoikeutta. Suurimmissa kaupungeissa lastenvalvojina on juristeja mutta tavanomaisesti lastenvalvojana toimii joku paikkakunnan sosiaalitarkkailijoista. Suurimmissakaan kaupungeissa lastenvalvojat eivät aja elatusapuasioita yhdessä isyyden vahvistamisen kanssa, vaikka ei olisi kysymys kuin niin sanotusta ”yhden miehen” jutusta. Silloin kun isyysjutussa vastaajina on useampia ehdokkaita ei elatusapuasiaa voida siinä yhteydessä lain mukaan hoitaakaan.

Oikeusaputoimistoissa annetaan lastenvalvojalle paitsi asiakasapua myös usein viranomaisneuvoja sosiaaliasioissa.

### **5.7 Edunvalvoja**

Laki holhoustoimesta uudistettiin 1.1.1999. Lain 3 §:ssä todetaan, että vajaavaltaisen taloudellisia ja muita tässä laissa tarkoitettuja asioita hoitaa edunvalvoja. Sille, joka ei ole vajaavaltainen voidaan lain säädöksiä noudattaen määrätä edunvalvoja, jos hän tarvitsee tukea asioidensa hoitamisessa.

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä toteaa, että valtio on velvollinen järjestämään holhoustoimessa tarvittavat edunvalvontapalvelut ja maistraatti huolehtii toimialueellaan palveluiden järjestämisestä. Edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan vastaa kunta jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi.

Oikeusaputoimistojen hoidettavaksi tulee edunvalvonnan kautta prosessiasioina lähinnä rikosasioita ja ulkoprosessuaalisina asioina eniten perintöasioita. Vaikka suurimmissa kaupungeissa on edunvalvojina juristeja, koko maan edunvalvojien joukosta he edustavat vain 10 %:n osuutta. Tämän vuoksi pienemmillä paikkakunnilla oikeusapujärjestelmää käytetään paljon kattavammin edunvalvojien asiakkaiden oikeudellisten asioiden hoitamiseen. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat erimielisiä päämiehen asian hoitamisesta on hänellä mahdollisuus käyttää puolueettomana asiantuntijana oikeusavustajaa, jolloin oikeusaputoimisto toimii asiakkaaseen nähden hänen oikeusturvansa takuuna.

### **5.8. Pakolaisneuvonta**

Pakolaisneuvonta ry. on kansalaisjärjestö, jonka palveluksessa toimivat lakimiehet antavat oikeusapua turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja maahanmuuttajille jäljempänä selvitetyissä asioissa. Pakolaisneuvonnan keskeisenä tehtävänä on turvapaikanhakijoille annettava oikeudellinen neuvonta ja avustaminen turvapaikkapuhuttelussa ja valitusasioissa.

Pakolaisneuvonta saa työministeriöltä valtionapua ensivaiheen oikeudelliseen neuvontaan turvapaikanhakijoille. Tämä valtionapu on tarkoitettu neuvontaan ja oikeusapuun ennen ulkomaalaisviraston tekemää turvapaikkapäätöstä, eikä se kata valitusvaihetta.

Ulkomaalaisvirasto tekee tällä hetkellä osan turvapaikkakuulusteluista. Niissä pakolaisneuvonta on useasti avustamassa. Poliisilaitoksilla tehtävissä turvapaikkapuhutteluissa pakolaisneuvonta avustaa harvemmin.

Mikäli turvapaikkahakemus ratkaistaan ns. pikamenettelyssä, pakolaisneuvonta tekee tarvittaessa Helsingin hallinto-oikeudelle hakemuksia käännättämisen täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Säilöön otettuja turvapaikanhakijoita pakolaisneuvonta avustaa mahdollisuuksien mukaan säilöönotto-oikeudenkäynneissä.

Valitusasioista pakolaisneuvonta hoitaa ensisijaisesti turvapaikkavalituksia. Toinen tärkeä ryhmä ovat pakolaisten perheenjäsenille perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat, joita koskevia valitusasioita pakolaisneuvonta on jonkin verran hoitanut.

Valitusasioiden hoidossa pakolaisneuvonta pyrkii siihen, että erityisesti ne, joilla on pakolaisten oikeusasemaan liittyvään yleissopimukseen tai muuhun keskeiseen ihmisoikeussopimukseen liittyviä perusteita tai painavia humanitaarisia syitä hakemukselleen, saavat halutessaan oikeusapua pakolaisneuvonnalta.

Pakolaisneuvonnassa ei hoideta perhe- tai rikosoikeudellisia toimeksiantoja. Laittomaan maahantuloon liittyviä rikosjuttuja hoidetaan kuitenkin silloin, kun turvapaikanhakijaa syytetään esim. väärennetyn matkustusasiakirjan esittämisestä. Muut ulkomaalaisoikeudelliset asiat, kuten ns. avioliittoluvat ja muut perhesiteen perusteella myönnettävät luvat eivät varsinaisesti kuulu pakolaisneuvonnan toimialaan. Mm. oikeusavustajat voivat tarvittaessa saada neuvoja näissä asioissa pakolaisneuvonnan lakimiehiltä, joilla on tämän alueen erityisosaamista.

## **6. Oikeusaputoimistojen henkilöstökysymykset**

### ***6.1 Yleistä***

Oikeusaputoimistojen toiminnassa on viime vuosina tapahtunut huomattavia muutoksia. Toiminta on siirretty kunnilta valtiolle. Osa toimistoista on yhdistetty ja näissä on pitänyt luoda erilaisista lähtökohdista tulleille henkilöille yhteinen toimintakulttuuri. Oikeusaputoimistojen hoidettavaksi on siirtynyt hallintotehtäviä, joita niillä ei aikaisemmin ollut. Toimistojen käyttöön on tullut erilaisia tietokoneohjelmia, joiden opettelu ja hyväksikäyttö ovat vaatineet aikaa. Toimistojen toimintaan ovat vaikuttaneet myös lainmuutokseen valmistautuminen ja vuoden 2002 alusta tapahtuvaan euroon siirtymiseen sopeutuminen. Kaikkien muutosten keskellä on hoidettu oikeusaputoimistojen lakisääteiset tehtävät. Jatkuvassa muutoksessa oikeusaputoimistojen henkilöstö on joutunut kantamaan suuren taakan.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (30.8.2001) lähtee siitä, että muuttuvassa yhteiskunnassa henkilöstöpolitiikan merkitys korostuu myös valtionhallinnossa. Periaatepäätöksen mukaan valtion tulee olla esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan määrätietoisessa toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvyille.

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä voi näiltä osin yhtyä periaatepäätöksen näkemyksiin. Oikeusaputoimistojen tärkein resurssi on henkilöstö, jonka avulla oikeusapuun oikeutetut saavat palvelunsa. Motivoitunut ja osaava henkilöstö on oikeusaputoimen perusta. Työryhmä on pyrkinyt kartoittamaan tiettyjä keskeisiä tekijöitä, joiden avulla henkilöstön työskentelyolosuhteita ja osaamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa. Henkilöstön käytettävyys ja sen aikaansaannos on monien työelämän osatekijöiden tulo. Yksinkertaistettuna voidaan esittää kaava, jonka mukaan:

**TYÖTULOS = motivaatio x kyvyt x onnistumisen mahdollisuudet**

Mikäli yksikin edellä mainituista osatekijäistä on nolla, on myös henkilön työtulos nolla. Motivaatio on henkilöstä itsestään lähtevien arvojen ja asenteiden sekä työn mielekkyyden summa. Kyvyt puolestaan ovat joko luontaisia tai opittuja taitoja. Onnistumisen mahdollisuudet tulevat työnantajan tarjoamista mahdollisuuksista ja puitteista, joissa työtä tehdään.

Valtiovarainministeriön selvityksessä ”Henkilöstövoimavarojen hallinta – henkilöstötilinpäätös” keskeisiksi tekijöiksi henkilöstön johtamisessa on nähty henkilöstön hankinta, kehittäminen, kohdentaminen, hyödyntäminen, säilyttäminen ja ylläpito, arviointi sekä palkitseminen. Henkilöstökysymykset on ryhmitelty kehittämistyöryhmässä seuraaviin aihealueisiin:

1. Johtaminen
2. Rekrytointi
3. Koulutus
4. Henkilöstötilinpäätös ja henkilöstön hyvinvointi

## ***6.2 Oikeusaputoimiston johtajuus***

Johtaminen on ollut yksi keskeisistä teemoista, joihin oikeusministeriö on pyrkinyt kiinnittämään huomiota oikeusaputoimistoissa. Tavoitteena on ollut etenkin johtavien oikeusavustajien neuvottelupäivillä käydä läpi johtamiseen liittyviä kysymyksiä eri näkökulmista. Tätä menettelyä tullaan jatkamaan myös tulevaisuudessa. Tulosneuvottelut ovat toinen luonnollinen yhteys käsitellä oikeusaputoimistojen johtamista. Myös oikeusaputoimen johtajien piireissään järjestämässä tilaisuuksissa käsitellään toimistojen toiminnan osatekijänä johtamista.

Valtiolle siirtymisen yhteydessä toimiston johtamiselle asetetut vaatimukset muuttuivat monissa toimistoissa. Oikeusaputoimistoita tuli itsenäisiä ja tulosvastuullisia virastoja, joissa tulee hoitaa hallintoasiat pitkälti itsenäisesti. Oikeusaputoimistoilla oli jo kunnan organisaatiossa vastuu toiminnastaan ja budjetistaan, mutta joissakin kunnissa monet hallintoasiat hoidettiin kunnan keskushallinnossa. Joissakin kunnissa oikeusaputoimistot toimivat nykyisenlaisessa kokoonpanossa jo ennen valtiolle siirtymistä, mutta suurin osa toimistoista yhdistettiin usean eri toimiston henkilöstöstä. Toimistoja yhdistettäessä myös henkilöstöjohtamisen asema nousi merkittäväällä tavalla esiin. Toimintaan vaikuttaneet uudistukset ovat olleet merkittäviä rakenteellisesti ja sisällöllisesti. Johtamiselta on vaadittu siis myös muutosjohtamisen osaamista. Johtamistavat eri toimistojen välillä vaihtelevat huomattavasti. Sitä, mikä kuhunkin toimistoon on tai olisi paras johtamistapa on mahdotonta sanoa. Selvää on kuitenkin, että johtaminen on keskeinen osa oikeusaputoimiston toimintaa ja ennen kaikkea henkilöstön hyvinvointia.

Oikeusaputoimistossa johtavan oikeusavustajan toimenkuva koostuu toisaalta normaaleista yleisen oikeusavustajan tehtävistä ja toisaalta johtamistehtävistä. Ajankäytön jakautuminen näiden tehtävien välillä vaihtelee muun muassa toimistokoosta riippuen. Viime aikoina on painotettu etenkin johtavien yleisten oikeusavustajien vastuuta toimiston toiminnallisesta ja taloudellisesta johtamisesta ja siihen kuuluvasta vastuusta seurata toimiston toimintaa ja määrärahojen riittävyttä.

Toinen merkittävä tehtäväkokonaisuus toimiston johtamisessa on henkilöstöjohtaminen. Johtavan yleisen oikeusavustajan tulee tuntea vastuunsa, johon asema johtajana velvoittaa. Toimiston muille työntekijöille tulee antaa palautetta tehdystä työstä. Johtava yleinen oikeusavustaja ei myöskään saa ongelmatilanteissa vetäytyä taka-alalle ja toivoa ongelmien ratkeavan itsestään vaan hänen on pyrittävä ratkaisemaan ongelmat mahdollisimman nopeasti ja käytettävä tarvittaessa ulkopuolista apua tilanteen selvittämiseen. Oikeusaputoimistoissa aloitettava henkilöstötilinpäätöstietojen keräämisen yhteydessä tehtävä työtyytyväisyysmittaus auttaa osaltaan tunnistamaan puutteet johtamisessa. Alaisilta saatavan palautteen pitäisi tarvittaessa olla riittävä signaali siitä, miten onnistuneeksi toimiston johtaminen koetaan.

Jokaisessa oikeusapupiirissä yhden toimiston johtava oikeusavustaja toimii myös oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtajana. Oikeusaputoimen johtajan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu vastata oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta, käydä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa oikeusapupiirin tulosneuvottelut, tehdä esitykset sivuvastaanotoista ja antaa lausunnot nimitysasioissa. Keinoina tasapuolisen tarjonnan varmistamiseen ovat oikeusaputoimistojen kanssa käytävät keskustelut ja käynnit oikeusaputoimistoissa, oikeusapupiirien tapaamiset ja koulutukset sekä tiedotus ja yhteydenpito oikeusaputoimistojen sidosryhmiin. Oikeusaputoimen johtajien tehtäviin kuuluu myös yhteydenpito oikeusministeriön ja oikeusapupiirin välillä.

Johtajuuden merkitys korostuu organisaation kasvaessa tai työmäärän lisääntyessä. Muutoksen hallintaan ja työn järjestämiseen tarvitaan tällöin henkilöä, joka pyrkii säilyttämään kokonaisuuden hallittavana ja lopputuloksen onnistuneena (Rajala 1997). Oikeusaputoimistojen johtaminen on mitä suurimmassa määrin henkilöstöjohtamista tai itse asiassa asiantuntijuuden johtamista. Johtamiskirjallisuudessa on korostettu, että henkilöstön resurssien luova hyödyntäminen organisaation ja sen työntekijöiden omaksi eduksi sekä henkilöstön osallistuminen työnsä suunnitteluun ovat

keskeisiä asioita henkilöstön johtamisessa (Rajala 1997). On kuitenkin muistettava, että viime kädessä vastuu päätösten tekemisestä kuuluu johtajalle.

### **6.3 Rekrytointi**

Oikeusaputoimistoissa työskentelevän henkilöstön keski-ikä on melko korkea. Kuten muussakin valtionhallinnossa, myös oikeusaputoimistoissa henkilöstön vaihtuvuus kasvaa ikärakenteen vuoksi. Seuraavan kymmenen vuoden aikana valtion henkilöstöstä lähes 50 %:n oletetaan poistuvan valtion palveluksesta ja näistä 80 %:n eläkkeelle. Henkilöstön vaihtuessa menetetään myös runsaasti osaamista, joka tulisi kyetä paikkaamaan rekrytoimalla kyvykästä henkilöstöä palvelukseen. Samanaikaisesti kilpailu työvoimasta kiristyy. Tämä vaatii osaltaan tehtävien asettamista sellaisiksi, että tarjottava työ olisi sisällöllisesti kilpailukykyistä ja mielekästä.

Rekrytointiprosessissa on monia huomioonotettavia tekijöitä. Ennen hakua selvitetään henkilöiden tarve ja haettavan henkilön toimenkuva sekä hakutavat (lehdet, internet, avoimet haut). Hakuasiakirjat tutkitaan. Tärkeä vaihe on haastattelu, josta syntynyttä mielikuvaa voidaan täydentää tai vahvistaa testeillä. Myös organisaatiosta pois lähtevän henkilön haastattelu olisi lisäinformaation saamiseksi tarpeellista.

Haastattelulle on varattava tarpeeksi aikaa. Haastattelutilanne voi olla hakijalle muutenkin hankala, joten aluksi olisi syytä pyrkiä vapauttamaan ilmapiiri. Hakijalle on annettava kunnollinen mahdollisuus esittää asiansa eikä tilanteesta saa tehdä hänelle liian hankalaa. Haastattelussa on kuitenkin käytävä läpi hakijan työhistoria ja mahdolliset siinä olevat aukot. Hakijalle on myös syytä antaa realistinen kuva työstä ja organisaatiosta.

Kysymystekniikka on oleellinen osa haastattelun onnistumista. Haastateltavalle voidaan esittää avoimia kysymyksiä, joita voidaan tarkentaa yksityiskohtaisilla jatkokysymyksillä. Haastattelurunko yhdenmukaistaa haastattelutilanteita, mutta sitä tulee kuitenkin käyttää soveltaen. Haastattelijoiden määräksi kaksi on melko sopiva. Oikeusavustajia valittaessa oikeusaputoimen johtaja on mukana haastatteluissa ja johtavia oikeusavustajia valittaessa tarvittaessa myös oikeusministeriön edustaja. Haastattelutilanteen vetovastuu tulee pohtia tarkkaan. Haastattelutilanteesta on hyvä tehdä

muistiinpanot, joiden pohjalta on helpompi tehdä yhteenvetoja ja haastattelumuistioita. Muistiinpanojen tekemisestä ei saa kuitenkaan tulla liian keskeistä asiaa itse haastattelutilanteessa.

Työnhakijan testauksesta on hyötyä lähinnä haettaessa henkilöä erityisiä kykyjä tai ominaisuuksia vaativiin työtehtäviin. Myös erilaisten haastattelun jättämien aukkojen paikkaamiseen testit voivat olla hyvä apuväline. Testejä voidaan käyttää myös ratkaisemaan tilanteita, joissa haastattelun perusteella hakijat ovat tasavahvoja tai valinta on muuten hankala kahden hakijan väliltä. Testausta voitaisiin oikeusaputoimistoissa ajatella myös johtamisvalmiuksien mittaamisen kannalta. Testaamisen ongelmana on sen hinta ja tulosten luotettavuus. Mikäli oikeusaputoimiston henkilöstön valinnassa on tarvetta käyttää testaamista, tulee siitä neuvotella tapauskohtaisesti oikeusministeriön kanssa.

Keskustelut entisten työnantajien kanssa ovat tärkeitä lisäinformaation lähteitä. Toisaalta niihin on suhtauduttava kriittisesti, koska nykyisellä työnantajalla voi olla intressi päästä eroon hakijasta. Tässä yhteydessä on muistettava myös yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännökset henkilötietojen keräämisestä.

Hakuprosessissa oman haasteensa tuovat nuoret hakijat, joiden työkokemus ei välttämättä ole samaa tasoa kuin kokeneemmilla hakijoilla, mutta joilla voi olla joitakin erityisvalmiuksia.

Työryhmä listasi niitä ominaisuuksia, joita oikeusaputoimistoihin hakevilta voitaisiin edellyttää:

- kelpoisuusvaatimukset, ammattitaito
- mahdollinen erityisosaaminen
- kielitaito (mahdollisesti sen hyödyntäminen piiritasolla)
- asiakaspalveluasenne ja -taidot, kärsivällisyys
- toimistojen ikärakenteen vaatimukset
- atk-valmiudet
- sosiaalinen aktiivisuus
- henkilökohtaiset ominaisuudet, johtamistaito ja johtamiskokemus

- suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito, esiintymistaito, vuorovaikutustaidot
- itsenäisyys ja vastuuntunto
- paineensietokyky
- asianajollinen ammattitaito (olennaisen ja epäolennaisen erottaminen)
- suvaitsevaisuus
- sitkeys, peräänantamattomuus
- ystävällisyys
- sankarikoiran ominaisuudet
- johtavaksi oikeusavustajaksi valittavalta lisäksi johtamistaitoa ja –kokemusta.

#### **6.4 Koulutus**

Koulutus on eräs keskeisiä keinoja henkilöstön ja sitä kautta toiminnan kehittämässä. Lisäksi yhteiskunnan muutokset ja niitä ilmentävä säädöstulva edellyttävät koko oikeusaputoimistojen henkilöstöltä jatkuvaa uuden oppimista. Oikeusaputoimistojen henkilöstön koulutustarjontaa on pyritty parantamaan oikeusaputoimistojen siirryttyä valtiolle. Koulutusta on tarjottu niin oikeusavustajille kuin toimistohenkilöstöllekin. Koulutustarjonnan monipuolisuutta lisäävät erilaiset koulutusta järjestävät tahot.

Oikeusministeriön koulutusyksikkö järjestää monipuolista koulutusta laajoista, koko oikeuslaitosta koskevista ajankohtaisista muutoksista sekä täsmäkoulutusta tiettyjä ammattiryhmiä koskevista erityiskysymyksistä. Lisäksi koulutusyksikkö järjestää erityiskursseja yhdessä Helsingin ja Tampereen yliopistojen kanssa. Koko oikeusapusektoria koskevia koulutustilaisuuksia lainsäädäntöhankkeiden ja tiettyjen erityishankkeiden osalta järjestetään tilannekohtaisesti. Myös oikeusministeriön käyttämien kirjanpitoon ja asianhallintajärjestelmiin liittyvien atk-järjestelmien

koulutus tapahtuu oikeusministeriön toimesta. Vuosittain pidetään johtavien oikeusavustajien neuvottelupäivät, joilla käsitellään oikeusaputoimistojen johtamiseen liittyviä kysymyksiä.

Oikeusapupiireissä järjestetään jonkin verran omia koulutuspäiviä eri aiheista. Lisäksi oikeusavustajien neuvottelupäivien yhteydessä on ollut koulutusta, joka ei ole oikeusministeriön järjestämää. Osa toimistoista järjestää joko itse tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa omaehtoisia koulutustilaisuuksia eri asioiden tiimoilta. Toimistoissa voidaan varata myös aikaa uusiin asioihin perehtymiseen, jolloin henkilöstöllä on mahdollisuus keskittyä asioiden opiskeluun.

Hallinnonalan sisäisten koulutustapahtumien lisäksi eri yhteisöt ja yritykset tarjoavat mitä erilaisinta koulutusta. Esimerkkeinä ovat Suomen Asianajajaliiton, Lakimiesliiton ja näiden paikallisyhdistysten sekä HAUS:n, yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten ja Arkistolaitoksen järjestämät koulutustilaisuudet. Myös tietotekniikan osalta eri palveluntarjoajat järjestävät koulutusta normaalien tekstinkäsittely- ja taulukkolaskentaohjelmien käyttöön. Tällaisten kurssien avulla toimistoihin hankitut atk-ohjelmat on mahdollista saada nykyistä tehokkaampaan ja monipuolisempaan käyttöön

Koulutustarjonta on siis kaiken kaikkiaan varsin monipuolista. Kaikkea tarjottavaa koulutusta ei ole mahdollista kenenkään käydä läpi. Parasta on, että ne, jotka käyvät koulutuksessa, tuovat sieltä tiedon muiden toimistossa työskentelevien käytettäväksi. Lisäksi toimistoissa voitaisiin harkita säännönmukaista perehtymispäivää esimerkiksi kerran kuukaudessa, jolloin tutustuttaisiin joko yhdessä tai itsenäisesti määrätietoisesti uudistuksiin, jotka ovat merkittäviä oikeusaputoimistojen kannalta.

Toimistoissa joudutaankin harkitsemaan tapauskohtaisesti kurseista saatava hyöty ja suhteuttamaan se käytettävissä oleviin määrärahoihin. Rajoitteena koulutukseen osallistumiselle voi olla myös henkilöstön jaksaminen. Liiallinen kurssittaminen siihen useasti liittyvine matkustamisineen ei vastaa tarkoitustaan. Koulutuksen tulee olla oikeassa suhteessa varsinaiseen työhön. Etenkin jos työpaine on suuri, tulee harkita, voidaanko osallistuminen vähemmän tärkeille kurseille siirtää myöhäisempään ajankohtaan.

Toimistoissa tulee pyrkiä tasapuolisuuteen siinä, kuinka usein ketäkin kurseille lähetetään. Tärkeätä on myös, että koulutukseen lähtevälle on selvillä koulutuksen tarpeellisuus, että hän on motivoitunut oppimaan.

Lisäksi oikeusaputoimistojen henkilöstöä voidaan kannustaa omaehtoiseen jatko- tai täydennysopiskeluun omien intressien mukaisesti. Motivaation tulee silloin lähteä työntekijästä itsestään. Toimistoissa voidaan suhtautua positiivisesti tällaiseen itsensä kehittämiseen, kunhan se on suhteessa varsinaiseen työhön.

## **6.5 Henkilöstön hyvinvointi**

### **6.5.1 Henkilöstön jaksamisen tukeminen**

Oikeusaputoiminnassa ja lainsäädännössä tapahtuvat muutokset edellyttävät voimia ja kykyä uuden omaksumiseen ja työskentelytapojen muuttamiseen. Väsyminen työssä on myös oikeusaputoimistoille uhkatekijä ja osin jo konkretisoitunut ongelma. Henkilöstön väsyminen voi olla seurausta useista tekijöistä. Jaksamista auttavat hyvä työilmapiiri ja hyvä johtamiskulttuuri. Väsymisen uhatessa apua voi olla joustavasta työn järjestämisestä tai työnohjauksesta.

Työnohjauksen tarvetta voi oikeusaputoimistossa olla monista syistä johtuen. Asianajotoiminnassa paineita aiheuttaa vastuu asiakkaiden asioiden hoitamisen onnistumisesta. Määräajat säätelevät pitkälti työtä. Asiakkaat ovat usein vaikeassa tilanteessa ja saattavat purkaa sitä avustajiinsa tai muuhun henkilökuntaan. Myös asioiden ruuhkautuminen aiheuttaa stressiä. Myös työpaikan henkilöstösuhteet voivat olla ongelmallisia ja vaatia selvitäkseen ulkopuolista ohjausta. Samoin joku yksittäinen juttu saattaa olla oikeusavustajalle poikkeuksellisen kuormittava. Toisaalta myös johtamiseen saatetaan ajoittain tarvita tukea.

Työnohjaus on tapa pitää yllä työkykyä ja liittyy tärkeänä osana työnantajan järjestämään työntekijän jaksamista edistävään toimintaan. Työnohjauksessa ohjattavana oleva tarkastelee suhdettaan työhönsä ja työnohjaaja toimii hänelle peilinä. Myös yksityisessä asianajotoiminnassa on otettu työnohjaus keskusteluun. (Gerkman-Kemppainen 2001). Oikeusaputoiminnan sisällön tunteminen ainakin pääpiirteittäin on työnohjauksessa välttämätöntä. Työnohjauksen kehittäminen ja tarpeen kartoittaminen on tärkeää. Joissakin oikeusaputoimistoissa työnohjausta on jo yksittäistilanteissa käytetty. Myös alustavia keskusteluja oikeusaputoimistojen työnohjaukseen halukkaiden ja sopivien työnohjaajien kanssa on jo käyty joidenkin oikeusapupiirien alueilla.

Työn tekijän jaksamista työssään edistävät myös työssä toteutettavat joustot työajan osalta. Oikeusaputoiminnassakin on jo käytetty vuorotteluvapaita ja erilaisia osa-aikatyön mahdollisuuksia. Molempia on käytetty sekä oikeusavustajien että sihteerien kohdalla. Järjestelyt edesauttavat jaksamista ja ovat siten kannatettavia. Eri mahdollisuuksia ja toteuttamiskeinoja harkittaessa on kuitenkin toisaalta kiinnitettävä huomiota myös muiden työntekijöiden jaksamiseen, kun esimerkiksi osa-aikatyössä olevan työntekijän tehtäviä jaetaan ja harkitaan sijaisen palkkaamista.

Myös työtehtävien muutokset tai rajaamiset ovat harkittavia keinoja työnantajan ja työntekijän miettiessä keinoja työssä jaksamisen edistämiseksi.

### 6.5.2 Henkilöstötilinpäätös

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän aloitteesta on jo päätetty, että oikeusaputoimistoissa aletaan kerätä vuodesta 2002 lähtien henkilöstötilinpäätöstietoja. Niitä kerätään osaksi keskitetysti oikeusministeriön henkilötietojärjestelmästä (Prima) ja osaksi eräistä sellaisista oikeusaputoimistojen toimintaa kuvaavista tekijöistä, joista ei ole saatavissa tietoa Priman kautta. Tällaisia tietoja ovat muun muassa Suomen Asianajajaliiton jäsenyydet sekä lähtövaihtuvuus toimistoissa.

Henkilöstötilinpäätöksen laatimisen tarkoituksena on saada numeerisia arvoja organisaation henkilöstöresursseihin liittyville tekijöille. Etenkin aloilla, joilla henkilöstö on organisaation kannalta keskeinen voimavara, tarvitaan tietoa näistä tekijöistä. Pelkät perinteisen kirjanpidon antamat tiedot henkilöstökustannuksista eivät riitä tällaiseen arviointiin.

Ensimmäiset henkilöstön arvoa koskevat keskustelut aloitettiin Yhdysvalloissa 1960-luvun alussa ja Suomeen tällainen ajattelu alkoi rantautua 1980-luvulla. Laman ajaksi tämä keskustelu laantui, mutta 1990-luvulla alettiin julkishallinnossa jälleen korostaa henkilöstötilinpäätöksen merkitystä. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on suositellut henkilöstötilinpäätösten tekoa jo vuodesta 1996 lähtien, mutta vuonna 1999 niitä tehtiin vasta 44 %:ssa valtion virastoja. (Henkilöstötilinpäätös ja yrityksen kokonaistase, 2000)

Henkilöstötilinpäätöksellä saadaan poikkileikkauskuva siitä, millaista henkilöstöä oikeusaputoimistoissa työskentelee. Tietoa käytetään toimintasuunnittelun pohjana ja apuvälineenä. Henkilöstötilinpäätökseen liittyen voidaan kerätä työtyytyväisyystutkimusten avulla myös tietoa siitä, millaiseksi työntekijät kokevat työyhteisönsä. Henkilöstötilinpäätös on **työkalu**, jolla todetaan ja

kuvataan henkilöstön tilaa, asetetaan henkilöstöasioille tavoitteita ja seurataan näiden tavoitteiden toteutumista. Se on **hälytysjärjestelmä**, joka ilmaisee kielteisen kehityksen ajoissa ja mahdollistaa niihin puuttumisen jo alkuvaiheessa. Se on myös **väline** uudenlaisen henkilöstöjohtamisen mallin toteuttamiseen. (Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä – henkilöstötilinpäätös, 2001) Henkilöstötilinpäätöksen laatiminen ei perustu säädöksiin tai määräyksiin, mutta valtiovarainministeriön henkilöstöosasto suosittelee virastoille sen tekemistä. Henkilöstötilinpäätöstä voidaan julkaista joko omana henkilöstötilinpäätösraporttina tai osana laajempaa toimintakertomusta.

Henkilöstötilinpäätöksiin voidaan kerätä varsin monipuolista tietoa. Valtiovarainministeriön mallin mukaisesti henkilöstötilinpäätöksen sisältyy tietoja viideltä eri osa-alueelta, jotka ovat *1) nykyiset henkilöstöpanokset, 2) henkilöstötarve, 3) henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja ylläpito, 4) henkilöstötuotokset ja tuloksellisuus sekä 5) henkilöstötaloudellinen tilinpäätös.* Tarkemmalla tasolla edellä mainitut ryhmät pitävät sisällään esimerkiksi seuraavanlaista tietoa, jotka on esitetty muistiossa oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstötilinpäätöksestä vuonna 2000.

### **1. Nykyiset henkilöstöpanokset**

- henkilöstön määrä ja rakenne
- työajan käyttö
- työvoimakustannukset
- matkustuskustannukset

### **2. Henkilöstötarve**

- henkilöstön kysyntä ja tarve

### **3. Henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja ylläpito**

Henkilöstön motivaatio ja työkuunto

- työtyytyväisyys

- pätevyys
- työkyky
- sairauspoissaolot
- tapaturmapoissaolot
- henkilöstön vaihtuvuus

#### Henkilöstöinvestoinnit

- työtyytyväisyyden ja työkuoron edistäminen ja ylläpito
- koulutus ja kehittäminen
- työterveyshuolto
- henkilöstön korvaamiskustannukset

#### **4. Henkilöstötuotokset ja tuloksellisuus**

- taloudelliset tunnusluvut
- asiakastyytyväisyys
- tehtävien vaativuus, työsuoritus, tulospalkkio

#### **5. Henkilöstötaloudellinen tilinpäätös**

- tuotto- ja kululaskelma
- henkilöstöaselaskelma

Oikeusaputoimistojen osalta tietoja aletaan kerätä vuonna 2002 siten, että vuoden 2003 aikana tehdään ensimmäinen yhteenveto oikeusaputoimistoissa työskentelevästä henkilöstöstä. Tarkoituksena ei ole kerätä kaikkea edellä käsiteltyä tietoa, vaan aloittaa tiedoista, jotka saadaan suoraan henkilötietojärjestelmästä tai muutoin helposti oikeusaputoimistoilta. Osa tiedoista on myös sellaista, jota kerätään jo nykyisin muun raportoinnin yhteydessä. Toimistoissa työskentelevät

harjoittelijat ja muu väliaikainen työvoima tulisi myös merkitä näkyviin. Nykyiset tulosneuvottelujen yhteydessä saatavat seurantatiedot eivät anna riittävän tarkkaa kuvaa kaikkien toimistojen todellisista käytettävissä olevista henkilöresursseista.

Aluksi on tavoitteena koko sektoria koskeva raportointi valtakunnallisella tasolla. Henkilöstötilinpäätöstietojen tarkempi kerääminen aloitetaan siinä vaiheessa, kun oikeusministeriö ryhtyy keskitetysti keräämään tietoa hallinnonalansa virastoista. Oikeusaputoimistojen toimintaa kuvaamaan on pyritty löytämään myös omia mittareita, jollaisena voidaan pitää esimerkiksi asianajajien osuutta oikeusavustajista.

Henkilöstötilinpäätöstä voidaan pitää vain jälkikäteisenä kuvaajana toteutuneesta tilanteesta. Kuten tilastojen, myös henkilöstötilinpäätöksen pohjalta voidaan kuitenkin tehdä analyyseja kehityksen suunnasta ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan muuttamaan niitä tekijöitä, jotka aiheuttavat ongelmia henkilöstön työskentelyolosuhteissa. Henkilöstötilinpäätös on laajuudeltaan suppea, mutta sitä voidaan laajentaa henkilöstöraportiksi, joka kuvaa laajemmin henkilöstöasioiden tilaa organisaatioissa. Henkilöstötilinpäätökselle on ominaista, että se on esitystavaltaan kokoava, ytimekäs ja havainnollinen.

Työskentelyolosuhteita ja työtyytyväisyyttä voidaan seurata työtyytyväisyysbarometrin avulla. Siinä kysytään vuosittain kaikilta työntekijöiltä työn sisältöön, johtamiseen, työyhteisöjen toimivuuteen, kehittymisen tukeen ja muihin organisaatiota koskeviin seikkoihin liittyviä mielipiteitä. Kyselyssä käytetään työtyytyväisyysindeksejä asteikolla 1-5. Näiden perusteella tehdään taulukot, joista nähdään eri osa-alueiden tila ja useammalta vuodelta kerättävällä aineistolla voidaan seurata aikasarjoja, jotka kuvaavat henkilöstön työtyytyväisyyden kehitystä. Tulosten perusteella voidaan myös määrittää painopisteitä, joihin henkilöstöstrategioissa tulisi kiinnittää huomiota.

Työtyytyväisyys voidaan ymmärtää työssä viihtymiseksi. On kuitenkin huomattava, että se on monen osatekijän summa. Työtyytyväisyys on ennen kaikkea onnistuneen toiminnan tulos, ei sen aiheuttaja (Rajala, 1997).

Oikeusaputoimistojen työilmapiiristä ryhdyttiin vuoden 2000 syksyllä keräämäänin tietoa lähtökyselyillä, joita jaetaan kaikille oikeusaputoimistoista pois lähteville työntekijöille. Lähtökyselyssä selvitetään työsuhteen kestoa, työtehtäviin saatua perehdytystä sekä kokemuksia

työyhteisön ilmapiiristä. Lähtökyselyt palautetaan keskitetysti oikeusaputoimen johtajille. Tällaisella menettelyllä pyritään siihen, että kyselyn palauttava voi antaa rehellisen ja oikeanlaisen palautteen työyhteisöstään. Oikeusaputoimen johtajien omien toimistojen osalta lähtökyselyt voidaan palauttaa suoraan oikeusministeriön oikeushallinto-osastolle. Oikeusaputoimen johtajat toimittavat saamansa vastaukset oikeusministeriöön. Annetut vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja niiden avulla pyritään osaltaan kehittämään henkilöstön työolosuhteita, ilmapiiriä ja vaikuttamismahdollisuuksia

## **7. Oikeusaputoimistojen henkilöstömäärä ja toimitilat**

Oikeusaputoimiston sijaintia, kokoa ja fyysisiä toimintaedellytyksiä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Ensinäkin toimistojen henkilöstön määrä ja sijoituspaikat määräytyvät paikallisten tarpeiden mukaan siten, että oikeusapupalveluiden tasapuolinen ja riittävä saatavuus varmistetaan koko maassa. Kaikkien toimintaedellytysten osalta on otettava huomioon asiakkaiden tarpeet ja heille tarjottavien palvelujen helppo saatavuus. Toisaalta oikeusaputoimistojen henkilöstölle on taattava sellaiset työskentelyolosuhteet, joissa oikeusapupalveluiden tarjonta voidaan hoitaa sujuvasti ja turvallisesti.

## 7.1 Toimistojen henkilöstömäärä

### 7.1.1 Yleistä toimistojen ja niiden henkilöstön määristä

Tällä hetkellä Suomessa on 68 oikeusaputoimistoa, joilla on 14 sivutoimistoa ja 117 sivuvastaanottoa. Toimistojen henkilöstömäärä vaihtelee 2 henkilöstä 22 henkilöön. Toimistojen jakautuma kokoluokittain on seuraavanlainen:

2-4 hen k.	5-9 hen k.	10-22 henk.	Yhte ensä
22	33	13	68

Oikeusaputoimistoilla ei ole rajattua toimialuetta vaan oikeusavun hakija voi kääntyä minkä tahansa oikeusaputoimiston puoleen kotikunnastaan riippumatta. Toimistot on pyritty sijoittamaan siten, että niiden alueella olisi riittävä väestöpohja järkevälle toiminnalle ja siten, että kansalaisten kannalta katsottuna palvelut eivät olisi kohtuuttoman kaukana asuinpaikasta. Oikeusaputoimistot on jaettu hovioikeuspiirien mukaisesti kuuteen oikeusapupiiriin, joihin kuuluvien toimistojen lukumäärä vaihtelee seitsemän ja kahdeksantoista välillä. Kussakin oikeusapupiirissä on oikeusaputoimen johtaja, johon tehtävään valitaan määrääjäksi yksi piirin oikeusaputoimistojen johtavista yleisistä oikeusavustajista.

Sivuvastaanotoista päätettäessä keskeisenä periaatteena on palveluiden saatavuuden varmistaminen suhteutettuna niiden ylläpitämisen aiheuttamiin kustannuksiin. Sivuvastaanottojen järjestämiseen vaikuttavat muun muassa etäisyydet, asukaspoija sekä asioiden määrä. Sivuvastaanoton vähimmäisetäisyyden tulisi olla 20 kilometriä lähimmästä oikeusaputoimistosta, ja arvioidun asiakaspohjan tulisi olla noin 6 000 henkilöä. Yli 70 kilometrin päässä sijaitsevan sivuvastaanoton asiakaspohjan tulisi olla noin 1 500 – 2 000 henkilöä. Sivuvastaanottojen tiheys määräytyy kysynnän mukaan. Yksittäistapauksissa asiakkaita voidaan palvella myös kotikäynteinä, jos asiakas on esimerkiksi liikuntarajoitteinen.

### 7.1.2 Pienen toimiston edut ja haitat

Oikeusaputoimistojen siirtyessä valtion virastoiksi jäi maahan 22 oikeusaputoimistoa, joiden työntekijämäärä on alle viiden. Näistä kuudessa toimistossa työskentelee ainoastaan yksi oikeusavustaja ja yksi toimistohenkilö. Pieniä toimistoja on perustettu lähinnä alueille, joiden väestöpohja melko vähäinen, mutta joiden palveluita ei ole ollut mielekästä järjestää sivutoimiston tai vastaanoton muodossa. Perustamiseen vaikuttavia seikkoja ovat pitkät etäisyydet muista toimistoista sekä kielikysymykset. Kun toimistot ovat itsenäisiä, ne voivat edustaa myös vastapuolia jutuissa, joissa alueen jokin muu oikeusaputoimisto on mukana.

Pieni toimistokoko aiheuttaa kuitenkin joitakin ongelmia oikeusaputoimiston käytännön töiden järjestelyissä. Koska oikeusaputoimistot ovat valtion tilivirastoja, joilla on vastuu oman hallintonsa järjestämisestä, pienissä toimistoissa pyörivät samat kirjanpidon ja muun hallinnon rutiinit kuin isommissakin toimistoissa. Suhteessa nämä tehtävät vievät silloin enemmän aikaa kuin isoissa toimistoissa, vaikka myös käsiteltävien asioiden määrä on pienempi. Toisaalta juuri käsiteltävien asioiden vähäisyys aiheuttaa sen, että rutiinin saaminen asioiden hoitoon vaatii isoa toimistoa pidemmän ajan. Toimistojen paineita hallintoasioidensa hoidossa helpottaa kuitenkin se, että talous- ja henkilöstöhallinnon osalta oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskus neuvoo ja seuraa toimistoja ongelmatilanteissa. Oikeusministeriön kanta on, että keskitettyyn kirjanpidon ja taloushallinnon hoitamiseen ei ole aihetta, vaan kunkin oikeusaputoimiston tulee hoitaa nämä tehtävät itse ja tarvittaessa pyytää niissä Hämeenlinnan maksukeskukselta apua.

Lomien ja muiden poissaolojen aikana pienissä oikeusaputoimistoissa syntyy ongelmia sijais- ja varahenkilöjärjestelyissä. Pienissä toimistoissa tarvitaan myös samanlainen tekninen infrastruktuuri kuin isommissakin toimistoissa, samat linjayhteydet, puhelimet ja muut laitteet. Niistä aiheutuvat kustannukset ovat suhteessa toimiston kokoon suuria.

Yhtenä vaihtoehtona torjua pienen toimistokoon aiheuttamia ongelmia olisi hoitaa toimistojen tehtävät joko sivutoimistoina tai sivuvastaanottoina niiden sijaintipaikkakunnilla. Kuten edellä on jo todettu, veisi se kuitenkin toimiston itsenäisyydestä saatavat hyödyt mennessään. Myös toimistokoon kasvattamista voitaisiin harkita, mikäli toimiston asiamäärät ja palveluiden kysyntä osoittaisivat siihen tarvetta. Tällöin sijaisjärjestelyistä aiheutuvat ja muut ongelmat saataisiin nykyistä vähäisemmiksi.

### **7.1.3 Suurten toimistojen edut ja haitat**

Yli kymmenen hengen oikeusaputoimistoja on 13. Suuret toimistot sijaitsevat suuremmilla paikkakunnilla ja osassa näistä paikkakunnista toimii kaksi toimistoa. Tällaisia paikkakuntia ovat Turku, Tampere ja Oulu. Joensuussa on kaksi toimistoa, joiden yhteenlaskettu henkilöstömäärä nousee yli kymmeneen. Pääkaupunkiseudulla on suuret toimistot Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Kolmentoista suurimman toimiston alueella asuu noin 2,3 miljoonaa asukasta eli lähes puolet koko maan väestöstä.

Näidenkin toimistojen tulee turvata alueillaan oikeusapupalveluiden saatavuus. Tämä saattaa aiheuttaa ruuhkia ja paineita. Oikeusapu-uudistus vaikuttaa todennäköisesti kaikkein eniten juuri suurten asutuskeskusten oikeusaputoimistoihin, joissa on jo ennestään suurimmat juttumäärät. Näiden toimistojen työtilannetta ja ruuhkautumista tuleekin uudistuksen yhteydessä seurata erityisen tarkasti.

Suurissa oikeusaputoimistoissa voidaan sisäisellä työnjaolla saada aikaan joko monipuolisia tai yksipuolisia toimenkuvia. Toimistoissa, joissa on useita oikeusavustajia ja sihteereitä, voidaan työt helpommin jakaa tasaisesti ja hyödyntää myös mahdollista erityisosaamista pieniä toimistoja paremmin.

### **7.1.4 Yhteenvetoa toimistokoosta**

Oikeusministeriön hallinnonalalla käynnissä oleva keskustelu käräjäoikeuksien määrän vähentämisestä ei koske oikeusaputoimistoja. Oikeusaputoimistojen toimintaa on seurattu koko kolmivuotisen siirtymäajan aktiivisesti ja suurin osa toimistoista on toiminut niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Muutamia sivutoimistoja ja sivuvastaanottoja on järjestelty uudelleen ja etenkin joidenkin sivuvastaanottojen tarpeellisuutta on tulosneuvotteluissa pohdittu. Myös virkojen osalta on tehty joitakin järjestelyjä. Osa viroista on täytetty ainoastaan määräaikaisina ja muutama virka on siirretty sellaisiin toimistoihin, joissa niitä tarvitaan enemmän.

Pienten toimistojen lakkauttamista ei nähdä ainoana mahdollisena ratkaisuna olemassa olevan toimistorakenteen parantamiseen. Toimistokokoja voidaan tarvittaessa myös kasvattaa. Vaikka pienten toimistojen hallinto aiheuttaa edellä esitetyn kaltaisia ongelmia, on niiden olemassaololla myös etunsa. Syrjäseuduilla olevat pienet toimistot ovat tarpeen, jotta näiden alueiden asukkaiden

asiointietäisyydet säilyvät kohtuullisina. Sitä paitsi jääviystilanteet lisääntyvät, mikäli toimistojen määrää vähennetään.

Toimistokokoa tulisi tarkastella myös suhteuttamalla oikeusavustajien määrä alueen asukaslukuun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisussa Oikeusolot 2000 on suhteutettu asukasluku oikeusapupiireittäin toimistoihin ja niiden kaikkiin virkoihin. Tutkimuksen mukaan Helsingin oikeusapupiirin alueella keskimääräinen asukasluku virkaa kohti on 19 000 asukasta, kun se esimerkiksi Rovaniemen oikeusapupiirissä on 8 800 asukasta. Toimistojen määräänkin suhteutettuna tilanne on samansuuntainen. Helsingin oikeusapupiirin alueella asuu toimistoa kohti noin 166 000 asukasta kun sama luku Rovaniemen oikeusapupiirissä on noin 50 000. Muiden piirien asukasluvut sijoittuvat edellä mainittujen ääripäiden välille, kuitenkin siten, että ne ovat lähempänä Rovaniemen kuin Helsingin lukuja. Luvuissa on huomioitava se, että kyse on keskiarvosta virkaa kohti eli oikeusavustajakohtaiset asukasmäärät ovat noin kaksinkertaisia.

Joissain yhteyksissä on esitetty, että Helsingin alueella voitaisiin pohtia uuden toimiston perustamista tasaamaan ruuhkia ja mahdollista työpainetta. Myös esteellisyystilanteissa ohjaaminen toiseen oikeusaputoimistoon tapahtuisi silloin nykyistä helpommin. Toisaalta Espoossa ja Vantaalla on oikeusaputoimistot, joihin asiakkaat voivat hakeutua mikäli ruuhkat Helsingissä kasvavat kohtuuttoman suuriksi tai milloin molemmat vastapuolet pyrkivät Helsingin toimiston asiakkaiksi. Mahdollinen toisen toimiston perustaminen aiheuttaisi myös kustannuksia, joita nykyinen yhden toimiston rakenne ei aiheuta.

Oikeusaputoimistojen erilaisuutta voidaan pitää kaiken kaikkiaan rikkautena. Oikeusaputoimistolle ei voida määritellä ihannekokoa vaan kokoa pitää tarkastella suhteessa paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Olisi tutkittava miltä osin eroja palvelujen tarjoamisedellytyksissä voitaisiin tasata toimistojen yhteistyöllä. Toimiston kokoa merkittävämpi tekijä oikeusaputoimiston toimivuuden kannalta on toimiston sisäinen työnjako ja siellä toimivan henkilöstön resurssit ja motivaatio.

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmässä on määritelty keskeisiksi asioiksi, joita tulevaisuudessa tulee pohtia oikeusaputoimistojen henkilöstömääriin ja toimintapaikkoihin liittyen:

- Asiamäärät – etenkin kesäkuun 2002 jälkeen
- Mahdolliset virkojen siirrot toimistojen välillä

- Toimistorakenne pääkaupunkiseudulla
- Toimistojen väliset yhteistyömahdollisuudet
- Palveluiden alueellinen saatavuus

## ***7.2 Toimitilat ja työturvallisuus***

### **7.2.1 Yleistä**

Kun oikeusaputoimistot siirrettiin kunnilta valtiolle kesäkuussa 1998, sovittiin toimitilojen osalta siirtymäajaksi kolme vuotta. Siirtymäajan päätyttyä on vielä muutamia toimistoja, jotka eivät ole päässeet muuttamaan lopullisiin toimitiloihin. Toimistot on varustettu valtion toimesta tarvittavilla atk-laitteistoilla ja niiden kalustusta ja koneistusta on joko uusittu tai pyritään vähitellen parantamaan. Toimistot ovat saamassa vuoden 2002 aikana yhtenäisen asianhallintajärjestelmän, Julian. Sen tavoitteena on yhtenäistää työskentelykäytäntöjä ja saattaa nekin toimistot asianhallintaohjelmien käyttäjiksi, joilla ei ole aikaisemmin sellaista ollut. Uusi asianhallintajärjestelmä on rakennettu Lotus Notes-ympäristöön, jossa muutkin oikeusministeriön hallinnonalan vastaavat järjestelmät pääsääntöisesti toimivat.

Oikeusaputoimistojen käyttämät tilat eroavat niin rakenteiltaan kuin sijainniltaan toisistaan. Myös toimistojen tilatarpeet voivat poiketa toisistaan merkittävässä määrin. Asiakkaiden vastaanotto asettaa omat vaatimuksensa tilojen käytölle. Henkilöstön määrä suhteessa käytettävissä oleviin tiloihin saattaa aiheuttaa ongelmia. Etenkin määrääikaisten virkamiesten sijoittaminen voi vaatia huomattavia tilapäisjärjestelyjä.

Oikeusaputoimiston sijainnilla voi olla moninaisia vaikutuksia. Asianajotoimiston tavoin toimivana oikeusaputoimistolla tulisi olla toiminnan vaatimat rauhalliset ja asialliset tilat. Sijainnin pitäisi olla sellainen, että asiakkaiden olisi helppo tulla toimistoon. Myös asioinnin muissa viranomaisissa tulisi olla sujuvaa.

Toimivat tilat ovat tärkeä työturvallisuutta edistävä tekijä. Tilojen suunnittelussa ja sisustamisessa tulee ottaa huomioon työturvallisuuden vaatimukset. Muun muassa olisi huolehdittava siitä, että toimiston muu henkilökunta pystyy tarvittaessa tulemaan apuun uhkaavissa tai vaarallisissa tilanteissa. Lähtökohtana olisi pyrkiä siihen, että uhkaavat tilanteet voitaisiin välttää ennaltaehkäisevällä toiminnalla, mutta tarpeen vaatiessa toimistoissa tulisi olla sovittuina menettelytavat vaaratilanteiden varalle. Huoneiden sisustamisessa on huomioitava henkilökunnan mahdollisuus tarpeen vaatiessa paeta huoneesta sekä huolehdittava siitä, että asiakkaalla ei ole suoraa pääsyä esimerkiksi pöydällä oleviin paperiveitsiin tai saksiin. Työturvallisuuskäsitteiden huomioinnissa tulisi kuitenkin varoa, että ne eivät ylikorostu ja aiheuta näin asiakkaan vastareaktiota. Työskentelyn tulisi ulospäin näyttää aina normaalilta.

Työturvallisuutta on mahdollista joissakin tapauksissa parantaa myös teknisten apuvälineiden avulla. Etenkin uusissa toimitiloissa voidaan käyttää erilaisia kulunvalvonta- tai kamerajärjestelmiä, joiden avulla epäilyttäviä henkilöitä voidaan seurata heidän liikkueensa toimitiloissa. Teknisiä ratkaisuja parempana vaaratilanteiden ennaltaehkäisyä voidaan kuitenkin pitää henkilöstön itsensä suorittamaa tiloissa liikkuvien henkilöiden valvontaa sekä ennakkovaroitusta mahdollisesti hankalaksi tiedetyistä asiakkaista. Lähtökohtana on pidettävä, ettei toimiston tiloihin voi tulla ketään ilman, että joku toimiston henkilöstöön kuuluva havaitsee hänen saapumisensa.

Työturvallisuuskäsitteet ovat korostuneet oikeusaputoimistojen asiakaskunnassa tapahtuneiden muutosten johdosta. Etenkin huumausaineiden vaikutuksen alaiset asiakkaat saattavat käyttäytyä arvaamattomalla tavalla. Henkilöstöä tulisikin kouluttaa tunnistamaan näitä tiloja ja toimimaan oikein tällaisten asiakkaiden kanssa. Todellisten vaaratilanteiden määrä on kuitenkin ollut vähäinen eikä liiallisten uhkakuvien luominen ole paikallaan.

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän mielestä paras keino varautua mahdollisiin ongelmatilanteisiin on koulutus ja yhteisten pelisääntöjen kehittäminen vaaratilanteiden varalle.

## **7.2.2 Sivuvastaanottojen työskentelyolosuhteet**

Monilla oikeusaputoimistoilla on sivuvastaanottoja, jotka toimivat usein kuntien järjestämissä tiloissa. Näiden sivuvastaanottotilojen taso ja varustus vaihtelevat vielä enemmän kuin varsinaisten oikeusaputoimistojen kohdalla. Joissakin tapauksissa tiloista peritään vuokraa, mutta toisinaan kunta on tarjonnut ne käyttöön korvauksetta. Myös tiloissa käytössä olevien laitteiden ja tarvikkeiden käytöstä on erilaisia sopimuksia. Oikeusaputoimistoille on hankittu kannettavat tietokoneet, joiden avulla etenkin sivuvastaanoilla toimimista on pyritty helpottamaan.

Myös sivuvastaanoilla tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida työturvallisuuden vaatimukset.

### **7.2.3 Oikeusaputoimistoissa huomioon otettavia seikkoja tilaratkaisuja tehtäessä**

Kehittämistyöryhmä on koonnut alla olevaan listaan joitakin oikeusaputoimistojen tiloja ja työskentelykäytäntöjä koskevia tarpeita. Näitä näkökohtia olisi hyvä ottaa huomioon uusia tiloja rakennettaessa tai vanhoja saneerattaessa.

- omat huoneet oikeusavustajille
- rauhalliset odotustilat
- neuvotteluhuone (n. 10 hengelle)
- oma sisäänkäynti
- omat rajatut tilat
- mitoitusvara (1-2 vapaata huonetta)
- liikuntarajoitteisten ja muiden erityisryhmien liikkumisen huomioiminen
- työntekijöiden tilojen äänieristys – normaalin puheäänien eristäminen
- ajanvarauksen tilojen äänieristys muilta asiakkailta
- sisäinen hälytys, mahdollisesti näppäimistön kautta
- muiden viranomaisten sijainti lähellä; käräjäoikeus, poliisi, sosiaalitoimi, maistraatti, ulosotto, syyttäjä
- keskeinen paikka, hyvät liikenneyhteydet ja pysäköintitilat
- kirjasto- ja arkistotilat
- tietoturvallisuusnäkökohdat tietojen käsittelyssä ja säilyttämisessä
- paloturvallisuus
- varkauksien ehkäisy ja ovien lukitus huoneista poistuttaessa

- tiloissa liikkuvien tarkkailu

## **8. Laatu oikeusaputoimistoissa**

Oikeusavun mittarit-työryhmä käsitteli alustavasti laatua yhtenä oikeusaputoimistojen toiminnan mittarina. Vaikka työryhmässä ei saatu mitään valmista mallia oikeusaputoimistojen laatumittaristoksi, toi se kuitenkin tärkeän lisäulottuvuuden taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen rinnalle

Tulosneuvotteluiden yhteydessä oikeusaputoimistojen laadullisiksi tavoitteiksi tai painopistealueiksi on valittu tiettyjä oikeusaputoimistojen toiminnan osatekijöitä. Tällaisia laatutavoitteita on ollut tiedotuksen lisääminen, asiakaskyselyt ja laskutuksen seuranta. Näitä laatutekijöitä on seurattu

lähinnä kuvailevina laatumittareina, joille ei ole kuitenkaan voitu antaa asiakaskyselyä lukuun ottamatta numeerisia arvoja.

### **8.1 Laadun määritelmiä**

Laatua on määritelty monelta eri kannalta. Julkisten palveluiden laatus strategia-projektin samannimisessä kirjassa laatu määritellään seuraavasti: ”*Yleisesti laadulla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun kaikkia niitä piirteitä tai ominaisuuksia, joilla tuote tai palvelu täyttää asetetut tai oletettavat tarpeet.*” Laatu on samassa yhteydessä purettu kolmeen osatekijään tai tasoon, jotka ovat 1) organisaation sisäinen laatu, 2) organisaatiosta ulospäin suuntautuva laatu ja 3) kansalaisten ja yhteiskunnan välinen suhde. Valtiovarainministeriön tekemään selvitykseen ”Julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky” (1999) julkisen palvelun laatutekijöiksi on vuodelta 1996 olevan OECD-raportin mukaisesti katsottu palvelun oikea-aikaisuus, palvelun määrä, palvelun saavutettavuus, palvelun saatavuus, palvelun oikeellisuus, turvallisuus ja sopivuus.

Laadussa on kysymys myös ihmisten arvoista, jotka muuttuvat ajan myötä. On katsottu, että myös laatukriteerien tulisi näiden muutosten mukana pystyä uusiutumaan. Laatuajattelu korostaakin taloudellisten tulosten ohella keskeisten prosessien tunnistamista, arviointia ja jatkuvaa kehittämistä.

Oikeudellisen ongelman osalta laadun määrittämisessä on omat vaikeutensa, koska paras lopputulos ei ole aina itsestäänselvyys. Joissakin tilanteissa eri lopputulokset voidaan arvioida parhaiksi riippuen siitä, miten asioita arvostetaan. Oikeusavun oikeudellisen laadun arvioiminen on asiakkaalle hankalaa, koska häneltä puuttuu usein asiantuntemusta arvioida suoritettujen toimenpiteiden sisältöä, tarpeellisuutta tai vaihtoehtoja.

Oikeushallinnossa on aikaisemmin laatua pohdittu muun muassa Tuomioistuinten tulosojaustyöryhmän mietinnössä ”Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa” (17.12.1998) sekä Lääninoikeuksien tuottavuus- ja laatuhankeiden raporteissa ”Uudenmaan lääninoikeuden toiminnan/palvelun laatutekijät” (1994) ja ”Tuottavuus ja laatu lääninoikeuksissa” (1994). Näissä raporteissa tuomioistuinten laatutekijöiksi on nimetty muun muassa seuraavanlaisia myös oikeusaputoimintaan soveltuvia tekijöitä:

Asianosaisten tasapuolinen ja hyvä kohtelu

Tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus

Kohtuullinen käsittelyaika

Menettelyn yhdenmukaisuus

Kohtuulliset kustannukset

Ymmärrettävyys ja palvelu asiakkaan omalla kielellä

Asiantuntemus

Palvelujen saatavuus

Ammattitaito ja koulutus

Työprosessien toimivuus ja hyvä työilmapiiri

Oikeusavun laatua on määritelty ”Julkiset oikeusapupalvelut –toimikunnan” mietinnössä (KM 1997:1). Sen mukaisesti oikeusapupalveluiden laadun osatekijöitä ovat

- oikeudellisen ongelman ratkaisu
- palvelun saatavuus
- asian hoitamiseen kuluva aika
- tiedon kulku ja sen oikean sisällön välittyminen asiakkaan ja lakimiehen välillä
- asiakkaan kokemus siitä, miten palvelun antaja suhtautuu tehtävään ja asiakkaaseen

## ***8.2 Oikeusavun mittarit-työryhmän määrittelemä laatu***

Kuten edellä on todettu, laatua voidaan määritellä monelta eri kannalta katsottuna. Laatu on muutakin kuin palvelun laatua ja sitä on voitava määritellä käsitteenä ennen kuin laatua voidaan mitata. Laadun arviointi on käytännössä vertailua, jossa verrataan tosiasioita arviointiperusteisiin. Työryhmässä on lähestytty laatu-termiä kolmelta eri suunnalta. Ensinnäkin laatua voidaan määritellä asiakkaan näkökulmasta, toisaalta työntekijän näkökulmasta ja kolmanneksi vielä asian laadukkaan hoitamisen näkökulmasta. On huomattava, että erilaiset lähestymistavat kytkeytyvät vahvasti toisiinsa eikä niitä voida tutkia toisistaan täysin irrallisina.

Työryhmä päätyi tarkastelemaan laatua lähinnä asiakkaan näkökulmasta. Tässäkin lähestymistavassa tulee tiettyjä ongelmia, sillä asiakas saattaa esimerkiksi kokea saamansa palvelun pitkälti sen mukaisena, mikä on jutun lopputulos. Esimerkiksi hyvin hoidettu juttu saattaa vaikuttaa asiakkaasta huonosti hoidetulta, mikäli jutun lopputulos ei ole odotetun tai toivotun kaltainen.

Oikeusaputoiminnassa laatu ei ole kiinni ainoastaan oikeusaputoimiston omasta toiminnasta, vaan se on riippuvainen myös muista tekijöistä. Laatuun voivat vaikuttaa esimerkiksi tietyt määräajat, jotka estävät osaltaan asian nopean käsittelyn. Tavoitteena tuleekin olla kohtuullinen käsittelyaika, johon osaltaan kytkeytyy laatutekijänä asiakkaan ajan tasalla pitäminen hoidettavassa asiassa.

Toisaalta myös asiakas saattaa olla vaikuttamassa asian hoidon laatuun sitä heikentävästi esimerkiksi jättämällä tulematta sovittuihin tapaamisiin tai viivyttämällä tarvittavien asiakirjojen toimittamisessa. Työryhmä on kuitenkin todennut, että yhtenä selvänä laatutekijänä oikeusaputoiminnassa on asiakkaan informoiminen esimerkiksi tarvittavien asiakirjojen toimittamisesta. Laatua mitatessa tulisi osaltaan myös seurata edellä esitetyn kaltaista varattujen aikojen käyttämättä jättämistä ja mahdollisuuksien mukaan tutkia syitä varattujen neuvottelutapaamisten peruuntumisiin. Yhdeksi selkeäksi laatukriteeriksi on nostettu myös kohtuulliset jonotusajat, joiden pituutta tulee tarkkailla. Tavoiteltava jonotusaika olisi hieman toimiston koosta ja työmäärästä riippuen 1-3 viikkoa.

Työryhmä näki yhtenä keskeisenä laatutekijänä henkilöstön. Ammattitaitoinen ja toimiva työyhteisö ovat omiaan parantamaan oikeusaputoiminnan laadukkuutta. Henkilöstön kehittäminen ja työkyvyn ylläpitäminen on katsottu tärkeäksi osatekijäksi laatua määriteltäessä, jonka takia myös henkilöstön koulutukseen halutaan panostaa. Myös erityisen laatukoulutuksen tarpeesta on keskusteltu. Oikeudellisen ongelman ratkaisussa laadun paras tae on palvelun tarjoajan ammattitaito.

### ***8.3 Asiakaskysely***

Asiakaskyselyn tavoitteena on mitata asiakastytyväisyyttä toiminnan eri puolilta. Työryhmän hahmottelemassa asiakaskyselyssä pyrittiin karsimaan pois sellaiset tekijät, joissa asiakkaat arvioivat saamansa palvelun oikeudellisia tekijöitä. Toisaalta kyselylomakkeeseen haluttiin jättää vastaajalle

mahdollisuus arvioida omasta näkökulmastaan juttunsa lopputulosta, koska asiakkaan subjektiivisella näkemykselläkin on oma arvonsa arvioitaessa sitä, kuinka oikeusavustaja on pystynyt selvittämään asiakkaalle hänen juttunsa hoitoon liittyviä seikkoja.

Asiakaskysely tehtiin kaikissa oikeusaputoimistoissa vuoden 2000 lopulla ja vuoden 2001 alussa. Asiakkaat kokivat kaksiosaiseksi suunnitellun kysymyslomakkeen täyttämisen melko hankalaksi. Monissa vastauksissa ei oltu eritelty sitä, kuinka tärkeäksi tietyt osatekijät koettiin, eikä sitä millainen arvosana annettiin saadusta palvelusta. Asian tärkeyden ja työstä annetun arvosanan osalta vastausten jakaumat olivat melko samansuuntaisia. Jatkossa tehtävien asiakaskyselyiden lomakkeet pitääkin suunnitella yksinkertaisemmiksi ja helpommin täytettäviksi.

Asiakaskyselyn toteuttamisesta saatu palaute on ollut pääasiallisesti myönteistä. Asiakaskyselyitä on jatkossa tarkoitus tehdä muutaman vuoden välein. Kyselyn avulla saadaan seurattua sitä, millaiseksi asiakkaat kokevat saamansa palvelun ja mahdollisiin heikkouksiin voidaan puuttua. Lisäksi voidaan tarkastella sitä, kuinka toiminnassa tehtävät muutokset vaikuttavat asiakastyytyväisyyteen.

#### ***8.4 Laatuksymysten jatkokäsittely***

Laadun kehittäminen on katsottu jatkuvaksi prosessiksi, jonka kehittymistä tulee seurata. Oikeusaputoimistojen edellytetään toiminnassaan kiinnittävän huomiota suoritteiden ja toimintaprosessien laadun jatkuvaan kehittämiseen. Asiakasreklamaatiot tulee kirjata ja hyödyntää yksikön toiminnan kehittämisessä. Oikeusavun mittarit-työryhmässä keskusteltiin aikanaan myös laadun kehittämisestä jatkossa esimerkiksi palvelusitoumusten suuntaan. Näitä voitaisiin käyttää hyväksi toimintaa kehitettäessä. Palvelusitoumuksessa viranomaisen antaa lupauksia toiminnastaan, joiden pohjalta asiakas voi jo ennalta tietää, millaisia palveluun liittyviä asioita viranomaiselta voidaan vaatia. Tällainen palvelulupaus voi olla esimerkiksi palvelun saamiseen kuluva aika (Nurmi 1998).

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä on näiden jo aiemmin kirjoitettujen laadun määritelmien pohjalta jatkanut keskustelua oikeusaputoimistojen laatukriteereistä. Oikeusaputoimistojen toiminta-ajatukseen on muovattu muutamia keskeisiä oikeusavun laatutavoitteita, joita ovat hyvä ja oikea-aikainen asiakaspalvelu sekä toiminnan taloudellisuus.

Oikeusaputoimistojen laatua on se, että asiat hoidetaan niin nopeasti kuin mahdollista. Käsittelyaika ei kuitenkaan ole samalla tavalla toimiva laadullinen mittari kuin tuomioistuimessa, koska asiat saattavat viipyä jossain muussa viranomaisessa täysin oikeusaputoimistosta riippumattomista syistä. Sen takia kehittämistyöryhmässä onkin virinnyt ajatus siitä, että oikeusaputoimiston yhdeksi laatumittariksi otettaisiin se, kuinka suuri osuus asioista on vireillä muista viranomaisista johtuvista syistä ja kuinka moni oikeusaputoimistosta johtuvista syistä.

Laadun määrittely ja mittaaminen hallinnossa on monitahoinen ongelma. Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän mielestä oikeusaputoimistojen laatuksymysten käsittelyä tulisi edelleen työstää. Erityisesti tulisi edelleen pohtia uusia tapoja mitata oikeusaputoiminnan laatua ja oikeaa tapaa antaa lupauksia laadusta myös asiakaskunnalle.

**Liitteet:**

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän asettamispäätös 16.5.2000  
1609/33/2000 OM

**Kuulemiset**

- 27.10.2000 johtava velkaneuvoja Aulikki Pentikäinen (Espoon kaupunki) ja sosiaalijohtaja Terttu Nordman (Jalasjärven kunta)
  
- 16.11.2000 haastemiesten esimies Rainer Grannas (Turun käräjäoikeus), komisario Heikki Ihalainen (Lahden kihlakunnan poliisilaitos), johtava kihlakunnan syyttäjä Matti Tolvanen (Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirasto) ja ylitarkastaja Virpi Jalkanen (Valtakunnansyyttäjänviraston kehittämissyksikkö)
  
- 30.11.2000 hallinto-oikeustuomari Sakari Ceder (Turun hallinto-oikeus) ja käräjätuomari Kimmo Leskinen (Turunseudun käräjäoikeus)
  
- 15.12.2000 asianajaja Jukka Leppänen ja asianajaja Aarno Arvela Helsingistä,
  
- 22.1.2001 toiminnanjohtaja Petra Kjällman (Rikosuhripäivystys), vanhempi lakimies Sari Sirva (Pakolaisneuvonta ry):stä sekä esittelijä Nina Meincke (Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto)
  
- 19.3.2001 johtava yleinen oikeusavustaja Bernt Helin (Espoon oikeusaputoimisto)

## Oikeusavun kehittämistyöryhmän kokous 27.10.2000

### Kuulemiset

Työryhmä sai kuultavakseen Jalasjärven sosiaalijohtajan Terttu Nordmanin ja Espoon kaupungin velkaneuvontayksikön johtavan velkaneuvojan Aulikki Pentikäisen. Molemmat kuultavaksi saapuneet olivat varsin hyvin valmistautuneita aiheeseen. Varsinaisia valmiiksi sovittuja kysymyksiä työryhmällä ei ollut vaan kuuleminen käytiin läpi lähinnä keskustellen. Molemmat kuultavana olleet vaikuttivat melko tyytyväisiltä olemassa olevaan yhteistyöhön, mutta molemmilla oli myös kehittämissuhteita yhteistyön parantamiseksi.

### Velkaneuvonta (Aulikki Pentikäinen)

Velkaneuvonnan osalta Espoon kaupunki ei juurikaan ole joutunut ohjaamaan asiakkaitaan oikeusaputoimistoihin, koska kaupungin velkaneuvontayksikössä on oma lakimies, joka tekee kaikki juridista apua vaativat tehtävät. Pentikäisen mielestä maahan tulee erilaisia käytäntöjä, mikäli velkaneuvonnan asiakkaita osassa maata ohjataan oikeusaputoimistoihin tekemään valitukset yms. ja jossain taas ei. Hänen mielestään olisi selvintä jos kaikki ohjaisivat juridisten ongelmien hoidon oikeusaputoimistoille, mikäli omaa velkalakimiestä ei yksiköistä löydy. Pentikäinen lähti kuitenkin siitä, että isoissa velkaneuvontayksiköissä olisi hyvä hoitaa lakimiestehtävät itse, mutta pienissä on syytä keskustella yhteistyöstä oikeusaputoimistojen kanssa. Sosiaalitoimen puolelta esitetty ajatus ongelmien ratkaisusta verkostoiden avulla ei saanut Pentikäisen varauksetonta kannatusta. Hänen mukaansa etenkin suurissa kaupungeissa ja niiden takia suurissa organisaatioissa verkostoituminen ja sen nopea hyväksikäyttö on ongelmallista.

Yhdeksi ongelmaksi Pentikäinen näki sen, että asiakkaiden erilaiset mahdollisuudet saada palvelua eri sektoreilla. Velkaneuvonnan, oikeusavun ja esimerkiksi sosiaalitoimen maksukynnyksistä on eroavaisuuksia, jotka aiheuttavat sekaannusta. Pentikäinen myös muistutti, että velkaneuvonnan asia on hoitaa velallisen asioita, mutta myös yksityisvelkoja voi olla oikeudellista ja velkaneuvonnallista apua vailla. Esteellisyys voi olla myös yksi syy, jonka takia velkaneuvonta ei voi ottaa apua tarvitsevaa henkilöä asiakkaakseen ja näin ollen saattaisi tarvita oikeusapupalveluita.

Velkaneuvojia on maassa tällä hetkellä noin sata. Velkaneuvonnan piirissä koetaan uhkana se, että velkaneuvojien vaihtuessa velkaneuvonnan taso voi laskea, kun uudet ihmiset joutuvat opiskelemaan asian. Velkaneuvonnan toimintatapoja muotoillaan paitsi uuden lainsäädännön myötä, niin myös sen suhteen, että velkaneuvojien yhdistys on laatimassa velkaneuvonnan eettisiä sääntöjä.

### Sosiaalitoimi (Terttu Nordman)

Nordman kertoi alkuun näkemyksensä oikeusavun valtiollistamisesta sen, että hänen mielestään oli hyvä, että maksuttoman oikeudenkäynnin selvitykset siirtyivät kunnan sosiaalitoimelta oikeusaputoimistojen hoidettavaksi. Hänen mielestään valtiollistaminen on jonkin verran vaikeuttanut asiakkaiden löytämistä

oikeusavun piiriin, joten sosiaalitoimi joutuu melko paljon ohjeistamaan oikeudellisten palveluiden etsijöitä. Koska etenkin pienellä paikkakunnalla ei sosiaalitoimessa ole juristeja, joutuu myös sosiaalitoimi ohjaamaan asiakkaitaan oikeusaputoimistoihin. Tämä johtuu siitä, että asiakkaiden ongelmat ovat entistä enemmän juridisia.

Nordman jakoi oikeusaputoiminnan ja sosiaalitoimen yhteistyömahdollisuudet ja kehittämiskohteet kolmeen pääluokkaan, jotka olivat vanhushuolto, aikuisväestö ja nuoret ja lapset. Vanhusväestön osalta Nordman näki yhtenä oikeusavun tarpeen lisääntymisen syynä avohuollon lisääntymisen. Keskeisiä oikeudellisia ongelmia aiheuttavia asioita ovat syytingit, testamentit perunkirjoitukset, lähestymiskiellot, oikeustoimikelpoisuuteen liittyvät asiat sekä elatussopimukset. Aikuisväestön oikeudelliset ongelmat taas liittyvät avioeroihin, lasten tapaamiseen liittyviin asioihin, osituksiin ja lähestymiskieltoihin. Myös päihdeongelmaiset ovat yksi asiakasryhmä, joka tuotiin esiin.

Nuorten ja lasten osalta suurimpina ongelmina Nordman näki lastensuojeluun liittyvät asiat sekä nuoret rikoksenteelijät. Myös sekakäytön ehkäisy tuotiin esiin. Nuorten osalta hän näki erityisenä ongelmana sen, että nuoret eivät hae apua ja näin ollen apu jää saamatta. Myös sosiaalitoimen osallistuminen nuorten oikeudenkäynteihin ja esitutkintaan on vähentynyt. Jatkossa voitaisiin panostaa entistä enemmän jo ennalta ehkäisevään toimintaan tiedottamalla yläasteilla avunsaantimahdollisuuksista. Myös eri alojen asiantuntijoista koostuvat asiantuntijaverkostot olisivat hyödyllisiä nuorten ongelmia ratkottaessa. Keskustelussa kuitenkin todettiin, että isommilla paikkakunnilla tällaiset ongelmien ratkaisuun keskittyvät verkostot ovat vaikeasti kokoon saatavia. Yhtenä keinona asioiden selvittämiseen Nordman esitti myös asian jälkipuintia eri sektorien välillä.

Sosiaalitoimen osalta luottamuksen oikeusapuun Nordman uskoi olevan hyvällä tasolla, mutta jotkut asiakkaat kokevat hänen mukaansa oikeusavun vielä yksityistä sektoria huomattavasti huonommin hoidetuksi. Oikeusavun ja sosiaalitoimen osalta olisi syytä edelleen jatkaa eräänlaista ”konsultointia” ja koulutusta oikeudellisten kysymysten suhteen, sillä sosiaalitoimen vähäisestä juristien määrästä johtuen apua omasta takaa ei juurikaan ole saatavissa. Myös valtakunnallisesti oikeudellisissa kysymyksissä avustavia tahoja on melko vähän ja rajoittuu lähinnä Kuntaliitosta STM:stä saatavaan neuvontaan. Oikeusaputoimistokin voi olla joissakin kysymyksissä jäävi antamaan oikeudellisia neuvoja sosiaalitoimen ihmisille.

## **Oikeusavun kehittämistyöryhmä 16.11.2000**

Kuulemiset 16.11.2000

### Haastemiehet

Haastemiesten esimies Rainer Grannas, Turun käräjäoikeus

Aiemmin ollut enemmän yhteistyötä, kun haastaminen oli oikeusaputoimiston tehtävänä, mutta alioikeusudistuksen myötä yhteistyö väheni. Lähestymiskieltoasiat ovat kuitenkin nyt lisänneet yhteistyötä ja sen tarvetta. Grannaksen mielestä oikeusavun valtiollistaminen on ollut hyvä asia ja selkiyttänyt

oikeusaputoimistojen asemaa. Haastemiesten osalta oikeusaputoiminta tunnetaan melko hyvin, koska vaihtuvuus haastemiesten osalta on ollut pientä. Grannaksen mielestä olisi kuitenkin syytä tiedottaa ja kouluttaa nykyistä enemmän haastemiehiä oikeusapuun liittyvistä uudistamishankkeista ja muutoksista. Haastemiesten oman koulutus tapahtuu lähinnä hovioikeuspiireittäin, joten tällaiset koulutustilaisuudet olisivat luonnollisia tilaisuuksia myös oikeusavusta kertomiseen. Grannas myös toivoi sitä, että oikeusaputoimistot haastaisivat todistajansa oikeuteen yhä useammin haastemiesten kautta. Lisäksi hän ehdotti, että oikeusaputoimistot voisivat pohtia päivystyksen mahdollisuutta käräjäoikeuksien tiloissa.

## Poliisi

Komisario Heikki Ihalainen, Lahden poliisilaitos

Ihalaisen mielestä poliisin ja oikeusaputoimistojen välinen yhteistyö on melko vähäistä, vaikka siihen olisikin poliisin puolella toiveita. Hänen mukaansa suurin osa rikoksenteijöistä tuo jo mukanaan yksityisen avustajan, joten varsinaisia oikeusaputoimistoon ohjattavia asiakkaita ei paljoa ole. Karkeana arviona siitä, paljonko ilman avustajaa tulevia on, hän esitti lukuna 10 – 20 %. Oikeusaputoimistojen olisi hyvä saada aikaiseksi jonkinlainen päivystysjärjestelmä, jonka kautta poliisit saisivat oikeusavustajan paikalle myös iltaisin ja viikonloppuisin. Päivystävälle avustajalle voitaisiin hankkia esim. kännykkä, jolloin poliisi tavoittaisi päivystävän avustajan yhdestä numerosta. Myös vapaiden aikojen varaaminen tietyille päville (esim. Lahdessa torstaille) olisi hyvä, koska viikonlopun jäljiltä poliisi pyrkii käsittelemään asiat tietyinä päivinä. Poliisin puolelta avustaja hankittaisiin mielellään oikeusaputoimistosta, koska poliisissakin ollaan havaittu yksityisten avustajien kulujen nousu. Poliisin puolella ihmetystä herättää myös se, että tuomioistuimet eivät kohtuullista yksityisten avustajien laskuja.

Ihalaisen käsityksen mukaan suurin osa rikoksenteijöistä löytää avustajansa ns. puskaradion välityksellä. Myös ulkomaalaisilla rikollisilla on yleensä avustaja valmiina. Oikeusaputoimistojen osalta ongelmaksi voi osoittautua se, että avustajan saamisella on usein kiire tutkinnan takia. Yhtenä pohdittavana asiana Ihalainen esitti sitä, olisiko palveluita jossain määrin mahdollista siirtää poliisilaitokselle, jossa on jo kunnan palkkaamana sosiaalipuolen viranhaltija. Oikeusaputoimistolla ei myöskään ole käytössään samanlaisia keinoja saada asiakkaita hankituksi kuin yksityisillä avustajilla, jotka räikeimmissä tapauksissa saattavat

tarjota asiakkuudesta esim. rahaa. Poliisin suuntaan tiedotusta oikeusaputoiminnasta kannattaisi lisätä lähinnä paikallisella tiedottamisella.

Rikollisten avustamisen lisäksi Ihalainen toi esiin asianomistajien vaateiden esittämisen tuomioistuimissa. Syyttäjä ei ota ajettavakseen kuin selviä asianomistajien vaateita, joten esimerkiksi kivusta ja särystä aiheutuneita vaateita varten olisi hyvä olla avustaja. Lisäksi kolari- ja lähestymiskieltoihin liittyvien asioiden hoidossa oikeusaputoimistot voisivat olla nykyistä suuremmassa roolissa.

### Syyttäjä

Joensuun johtava kihlakunnan syyttäjä Matti Tolvanen

Ylitarkastaja Virpi Jalkanen Valtakunnansyyttäjänviraston kehittämissyksikkö

Syyttäjät tapaavat oikeusavustajia lähinnä rikosjuttujen yhteydessä. Syyttäjän näkökulmasta ei ole suurtakaan väliä sillä, hoitaako juttua yksityinen avustaja vai oikeusavustaja. Yksityisillä avustajilla on kuitenkin ajoittain pyrkimyksenä vaikeuttaa prosessia. Syyttäjällä on jossain määrin mahdollisuuksia ohjata asiaomistajia tai vastaajia oikeusaputoimistojen asiakkaiksi, kun asianosaiset ottavat yhteyttä syyttäjään. Toisaalta liian näkyvä yhteistyö ja vuoropuhelu saattaa näyttää pahalta ulospäin.

Syyttäjien mielestä yhteistyön lisääminen olisi aiheellista etenkin asianomistajien osalta. Syyttäjä ja asianomistaja kun ovat useimmiten samalla puolella. Avustaja voisi hoitaa asianomistajien vaateiden esittämisen ja syyttäjä voisi keskittyä rikokseen. Syyttäjä ajaa syytteen mukaiset vaateet, mutta niiden yli menevien osalta olisi avustaja tarpeen. Samoin esimerkiksi kivun ja säryn osalta avustaja voisi hoitaa asianomistajan vaateita, koska syyttäjä ei yleensä niitä hoida. Lisäksi syyttäjät katsoivat, että isoissa jutuissa olisi syytä olla myös asianomistajalla avustaja mukana. Asianomistaja ja syyttäjän välinen vuoropuhelu jo juttua valmisteltaessa olisi hyvä.

Syyttäjän rooli oikeudenkäynnissä koettiin joiltain osin ongelmalliseksi. Syyttäjien olisi oltava objektiivisia, mutta toisaalta esimerkiksi ilman avustajaa oleva syytetty saattaa tarvita jonkinlaista tukea asiassaan. Pohdintaa aiheuttaakin se, onko syyttäjän rooli erilainen riippuen siitä, onko syytetyllä avustajaa vai ei. Myös ulkomaalaisten kanssa asiointi voi aiheuttaa ongelmia, koska eri kulttuurien oikeuskäsitykset eroavat toisistaan. Tämä voi vaikeuttaa huomattavasti asioiden käsittelyä.

Käytännön yhteistyötoimintaan liittyvinä keinoina esitettiin Akkusastoori-lehden jakelua myös oikeusaputoimistoille. Lisäksi pohdittiin sitä, että oikeusapuun liittyvistä asioista olisi hyvä saada tietoa ja koulutusta voitaisiin järjestää esimerkiksi yhdessä poliisin kanssa tai esimerkiksi syyttäjän alueryhmäjärjestelmän puitteissa. Henkilöstön tuntiensa yhteistyön lisääminen olisi helpompaa. Myös erilaisten sähköisten verkkojen hyväksikäyttöä syyttäjän ja oikeusaputoimistojen välillä tuotiin esiin.

### **Oikeusavun kehittämistyöryhmä 30.11.2000**

#### Hallinto-oikeudet

Hallinto-oikeustuomari Sakari Ceder, Turun hallinto-oikeus

Hallinto-oikeuksissa pääkäsittelyt ovat lähinnä kirjallisia käsittelyjä, joten oikeusavustajat eivät juurikaan esiinny hallinto-oikeuksissa. Turun hallinto-oikeudessa suullisia käsittelyä on keskimäärin yksi viikossa, joiden osalta Ceder arvioi oikeusavustajien hoitavan noin 10 %. Hallinto-oikeuksissa oikeusapujärjestelmä tunnetaan melko hyvin ja oikeusavustajien hoitamat jutut koetaan asiallisesti hoidetuiksi.

Hallinto-oikeuksien rooli oikeusaputoimistoja kohtaan on kahdenlainen. Toisaalta oikeusaputoimisto saattaa olla hallinto-oikeudessa olevan hallintoriidan osapuolena, toisaalta taas yksityisen kansalaisen avustajana juttua hoidettaessa. Hallinto-oikeuden näkökulmasta tuomioistuimen tulisi keskittyä lähinnä tuomitsemiseen ja oikeusaputoimistot voisivat hoitaa kansalaisten neuvonnan ja asian selvittämisen etenkin tilanteissa, joissa riitaa ei ole vielä vireillä. Hallinto-oikeudessa tuomioistuimen tulee noudattaa virallisperiaatetta mikäli kansalainen ei pysty tuomioistuimessa valvomaan omia etujaan. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi alkaa varsinaiseen asianajoon. Erityisen tärkeäksi oikeusaputoimiston rooli koettiin niissä tilanteissa, joissa riidan kohdetta ei ole pystytty selvästi määrittämään. Oikeusaputoimistot voisivat näissä tilanteissa selvittää asiakkaille asian juridisen puolen.

Cederin mielestä oikeusaputoiminta tunnetaan siis melko hyvin tuomioistuimissa, mutta kansalaisille suunnattua tiedottamista tulisi lisätä. Hänen mielestään tavallisella kansalaisella ei ole tarpeeksi tietoa oikeusapujärjestelmästä. Yhteistyötä oikeusaputoimistojen ja hallinto-oikeuksien osalta voitaisiin lisätä jossain määrin paikallisten koulutusten ja lisäkontaktien avulla. Myös kirjaajien vierailu oikeusaputoimistoon olisi paikallaan. Ceder ei myöskään nähnyt juurikaan ongelmia siinä, että oikeusaputoimistoilla olisi tuomioistuinten tiloissa päivystysmahdollisuus.

Päälimmäisiä ja ajankohtaisimpia asioita hallinto-oikeudessa ovat ulkomaalaisten oleskelulupiin ja kansalaisuuteen liittyvät kysymykset. Lisäksi Cederin mielestä yhteistyötä voitaisiin lisätä tiettyjen erityislakien velvoittamien avustajien osalta. Hän toi erityisesti esiin mielenterveyslaissa olevan pakkohoitoon määrättävän avustamisen ja lastensuojelulain mukaiset avustamistehtävät.

## Käräjäoikeus

Käräjätuomari Kimmo Leskinen, Turunseudun käräjäoikeus

Käräjäoikeuksienkin osalta nostettiin esiin oikeusaputoimiston keskeisenä toimintamuotona neuvonta. Käräjäoikeuksissa neuvontaa annetaan lähinnä menettelyyn liittyvissä kysymyksissä, mutta varsinaiseen substanssiin menevää neuvontaa niissä ei anneta. Tämä osa neuvontaa kuuluu Leskisen mielestä oikeusaputoimistojen tehtäväkenttään. Hänen kokemustensa mukaan jonotusajat oikeusaputoimistoihin vaikeuttavat kuitenkin neuvonnan antamista. Olisikin syytä pohtia etenkin suurissa toimistoissa järjestettävää päivystystä ja välittömän neuvonnan mahdollisuutta ilman jonotusta. Hänen mielestään tilanne on parantunut oikeusaputoimistojen valtiollistamisen yhteydessä, koska esimerkiksi Turussa on kaksi oikeusaputoimistoa. Näin ollen jääviystilanteet ja pitkät jonotusajat ovat vähentyneet.

Leskisen mielestä oikeusavustajat hoitavat asiansa hyvin. Oikeusaputoimistoissa hoidetut asiat painottuvat lähinnä perheoikeudellisiin asioihin. Leskinen näkisi kuitenkin mielellään, että rikosasioiden hoitaminen siirtyisi nykyistä enemmän maksuttoman oikeudenkäynnin puolelta oikeusaputoimistojen hoidettavaksi. Kaiken kaikkiaan hänen mielestään maksuttomien oikeudenkäyntien hallinnointi ja palkkioista päättäminen voitaisiin siirtää oikeusaputoimistoille osaksi oikeusaputoiminnan kokonaisuutta. Keskustelussa todettiin, että oikeusapulaki tule muuttamaan tilannetta tähän suuntaan oikeusapupäätösten tekemisen siirtyessä oikeusaputoimistoille, mutta osa ratkaisuvastuusta tulee jäämään edelleen käräjäoikeuksille.

Käräjäoikeuksien ja oikeusaputoimistojen yhteistyömuodoksi Leskinen näki edelleen kouluttamisen. Osittain paikallista ja osin valtakunnallista koulutusta on jo tehty, mutta lisäkoulutus olisi paikallaan. Kansliahenkilöstölle ei kuitenkaan olisi tarpeen varsinainen oikeusapukoulutus vaan enemmänkin oikeusavusta kertova informaatiopaketti. Myös erilaisista menettelytavoista sopiminen tuomioistuimien ja oikeusaputoimistojen välillä olisi paikallaan. Toinen lisättävän yhteistyön kohde oikeusaputoimistojen ja tuomioistuinten välillä on tuomioistuimissa asiakkaana olevien neuvonta.

## **OIKEUSAVUN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ 15.12.2000**

### Kuultavat AA Jukka Leppänen ja Aarno Arvela

Oikeusaputoimistot ovat lähinnä ”kollegoja”, joista toisaalta ohjataan asiakkaita yksityiselle, mutta joihin myös ohjataan ulkoprosessuaalisissa asioissa oikeusapuun oikeutettuja asiakkaita. Lisäksi yhteistyötä syntyy MOK-hakemusten kautta. Leppäsen mukaan oikeusaputoimisto tunnetaan asianajajien keskuudessa hyvin, koska sekä yksityisissä asianajotoimistoissa että yleisissä oikeusaputoimistoissa tehdään samaa työtä. Hän oli kuitenkin sitä mieltä, että ulkoprosessuaalisissa asioissa oikeusaputoimistoilla on kilpailuetu yksityisiin asianajajiin nähden, jota voitaisiin tasoittaa avaamalla ulkoprosessuaaliset asiat myös yksityisten hoidettaviksi. Hän myös toivoi, että muutoksista ja oikeusavun kehityssuunnista tiedotettaisiin ja koulutettaisiin esimerkiksi paikallisesti nykyistä tehokkaammin. Ylipäätään hän oli sitä mieltä, että muutokset luovat aina epävarmuutta, joka ei puolestaan ainakaan paranna yhteistyötä.

Oikeusaputoimistojen roolin Leppänen koki tärkeäksi etenkin ulkoprosessuaalisissa asioissa oikeusavun antajana. Oikeusaputoimiston rooli on myös kilpailijan rooli yksityiseen asianajajaan nähden. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että myös yksityisten asianajajien määrä on lisääntynyt ja näin ollen myös lisännyt omalta osaltaan kilpailua. Leppänen kuitenkin toivoi, että oikeusaputoimistot keskittyisivät nykyisen kaltaisessa tilanteessa hoitamaan lähinnä sellaisia asioita, joihin ei voi saada maksutonta ja vasta toissijaisesti tuomioistuinasioihin.

Leppänen toivoi, että oikeusaputoimistot tekisivät ohjauksen jo valmiiksi asiakkaan mukaan, mikäli oikeusaputoimisto ei voi esim. työtilanteesta johtuen antaa yleistä oikeusapua, jota hakija olisi lain mukaan oikeutettu saamaan.. Lisäksi hän toivoi enemmän yhteistä koulutusta ja myös yksityisten asianajajien ottamista mukaan ministeriön järjestämiin tiedotustilaisuuksiin. Myös jonkinasteinen ”virkamiesvaihto” oikeusaputoimistojen ja yksityisten asianajotoimistojen työtapojen oppimiseksi tuli esiin. Leppäsen mielestä toiminta ja yhteistyö perustuvat paljolti henkilösuhteisiin, jotka hänen kokemustensa perusteella ovat oikeusavustajien kanssa hyvin toimivia. Ylipäätään hän painotti sitä, että hänen esittämänsä kritiikki ei kohdistu sinällään oikeusaputoimistoihin vaan valtiovaltaa ja lainsäätäjää kohtaan.

Leppäsen yksi painavimmista näkemyksistä liittyi sovittelun laajentamiseen oikeusavustajien piirissä. Sovittelu on nopeampaa ja edullisempaa kuin tuomioistuimissa prosessaaminen tai välimiesmenettelyn käyttäminen, joten sovinnon haku on myös tässä mielessä tärkeää. Asianajajaliiton sovittelijakurssi olisi oikeusavustajille hyödyllinen, vaikka oikeusavustaja ei varsinaisesti sovittele. Kurssien kautta sovittelun pelisäännöt tulisivat kuitenkin selviksi.

Arvelan mukaan asianajajien keskuudessa ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä oikeusavustajien toimintaan ja heidän kanssaan tehtävään yhteistyöhön. Hänen mielestään oikeusaputoimistoilla on oma perusteltu roolinsa oikeusavun osana. Esimerkiksi osaa oikeusapuun oikeutetuista asiakkaista ei liiketaloudellisiin perustein kannata yksityisissä asianajotoimistoissa palvella. Hän ei kokenut Leppäsen tapaan ulkoprosessuaalisten asioiden osalta laajentamistarpeita, mutta uskoi aiheen ympärillä olevan paikkakuntakohtaisia eroavaisuuksia.

Arvelan mukaan asianajajien keskuudessa oikeusavustajat koetaan osaksi asianajajayhteisöä, jotka osallistuvat liiton järjestämiin koulutus-, kurssi- ja vapaa-ajantoimintaan. Hän näki tärkeäksi myös oikeusavustajien jäsenyyden asianajajaliitossa ja toivoi yleisiä oikeusavustajia myös yhdistysten hallituksiin. Yleisesti ottaen hän oli sitä mieltä, että asianajajien keskuudessa ajatus yleisten oikeusavustajien asianajajaa- asemasta on mennyt hyvin läpi. Yleisiä oikeusavustajia ja yksityisiä asianajajia yhdistävät muutenkin samat asianajotavat ja kurinpitomenettely. Yleiset oikeusavustajat eivät eroa muusta avustajakunnasta kurinpitomenettelyssä.

Sekä Leppänen että Arvela näkivät oikeusaputoimistojen toiminnan taloudellisten selvitysten tekijänä pääosin hyvänä. Selvitysten teko koettiin nopeaksi ja joustavaksi ja tehtyjen selvitysten laatu tasaisen hyväksi. Myös oikeusaputoimistojen kasvava rooli oikeusapupäätösten tekemisessä sai myönteistä palautetta. Oikeusaputoimistojen menettelytapoja koskevissa asioissa asianajotoimistojen sihteerit koettiin hyväksi kohderyhmäksi, koska juuri he toimivat usein asianajotoimiston ja oikeusaputoimiston välisen tiedon liikuttajina.

Lisäksi keskusteltiin pakkokeinolain säädännön uudistamisesta ja etenkin siihen ehdotetusta julkisen asiamiehen tehtävästä joko asianajajien tai yleisten oikeusavustajien tehtävänä. Aiheen tiimoilta todettiin, että sekä yksityisiä asianajajia että yleisiä oikeusavustajia tällaisessa roolissa yhdistävät samat ongelmat eli lähinnä esteellisyyssykymykset. Lisäksi tuotiin esiin näkemyksiä siitä, että asianomistajan aseman parantaminen ”silmittömän väkivallan” tilanteissa tulisi hoitaa julkisen puolustuksen kautta.

## **OIKEUSAVUN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ 22.1.2001**

Kuultavat:

Nina Meincke	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Sari Sirva	Pakolaisneuvonta
Petra Källman	Rikosuhripäivystys

### Rikosuhripäivystys

Rikosuhripäivystys on kuuden järjestön ( SPR, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Ensi- ja turvakotien liitto, Suomen Mielenterveysseura, Suomen Setlementtiliitto ja Unioni Naisasialiitto Suomessa) ja kirkon yhteistyöjärjestö, joka toimii yhteistyösopimuksen nojalla. Järjestö toimii ympäri maata, mm. kaikissa oikeusaputoimen johtajien toimistojen sijaintipaikoissa. Toimintaa koordinoi SPR. Palvelu on ensisijaisesti ohjaavaa ja toissijaisesti palvelevaa. Toimintaa hoitavat pääosin koulutetut vapaaehtoiset.

Rikosuhripäivystyksen auttamismuotoina ovat auttava puhelin, juristin puhelinneuvonta sekä tukihenkilötoiminta. Lisäksi rikosuhripäivystys pyrkii vaikuttamaan lainsäädäntöön. Oikeusaputoimistoissa mm. jääviystilanteet aiheuttavat rajoituksia neuvonnalle. Rikosuhripäivystyksen puhelinneuvonta liittyykin osittain siihen, että oikeusaputoimistoissa ei voida juurikaan antaa puhelinneuvontaa. Rikosuhripäivystyksen kautta asiakkaille kuitenkin jaetaan tietoa oikeusavun olemassaolosta.

Rikosuhripäivystyksen ”risut” oikeusaputoimistoille koskivat mm. seuraavia asioita:

- pitkät jonot
  - asiakkaan ottaessa viime tingassa yhteyttä, ei ehdi saamaan oikeusapua tai MOK-selvitystä
  - oikeusaputoimistojen tarjoamien palveluiden tiukka tuloihin liittyvä rajaus
  - asiakkaan tilanteeseen suhtautuminen; avuksi esim. kriisissä olevan ihmisen kohtaamiseen liittyvä koulutus.
- Tärkeintä olisi saada näille henkilöille nopeasti edes jonkinlaista neuvontaa annetuksi.

- lomajärjestelyiden yms. syiden johdosta takerteleva asiakkaan asian hoidosta tiedottaminen

Rikosuhripäivystyksen puolelta todettiin erityisen tärkeäksi asiakkaan kohtaamiseen liittyvät kysymykset, joissa oikeusaputoimistoissa joudutaan laittamaan ainakin jossain määrin vastakkain juridiseen harkintaan ja asiakkaan omiin tuntemuksiin perustuva asioiden kiireellisysharkinta. Oikeusaputoimistoista asiakas voidaan ohjata rikosuhripäivystyksen asiakkaaksi siksi aikaa, kun asiaa ei voida juridiselta puolelta viedä eteenpäin. Myös avustajalle ajan saaminen nopeasti olisi erittäin tärkeää. Rikoksen uhrin ohjeistaminen kirjallisesti nähtiin tarpeelliseksi, jotta asioita on mahdollista tarvittaessa kerrata kirjallisessa muodossa. Muutenkin vaadittavien asiakirjojen, laskentakaavojen yms. ohjeistamisen selkeys koetaan rikosuhripäivystyksen puolelta tärkeäksi.

Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan tukihenkilö on koettu tärkeäksi mm. oikeuden istunnoissa. Asianomistajien asema on yksi keskeisesti esiin nousseista kysymyksistä. Monilla asianomistajilla on näkemys, että oikeudessa hänen asiansa hoidetaan ilman avustajaa eikä hän näin ollen osaa vaatia oikeuksiaan oikeuden istunnossa. Monet oikeuden istuntoon menevät mieltävät, että tuomioistuin ajaa heidän asiaansa ja ilman avustajaa saattaa tapahtua oikeudenmenetyksiä, joita asianomainen ei osaa vaatia ilman avustajaa.

Rikosuhripäivystykseen tulee yhteydenottoja siten, että toimistoihin ottaa yhteyttä noin 2000 henkilöä, rikosuhripäivystyksen auttavaan puhelimeen noin 1000 soittoa ja juristipuhelimeen noin 300 soittoa vuodessa. Puhelinneuvonnan ongelmaksi on koettu palvelunumeroiden maksullisuus. Tukihenkilösuhteita rikosuhripäivystyksellä on noin 450, mutta suhteiden odotetaan nousevan noin 650:een. Vakituista henkilöstöä rikosuhripäivystyksellä on siten, että kussakin aluetoimistossa on yksi palkattu aluesihteerin, jonka apuna on 30-40 vapaaehtoista. Lisäksi palvelupisteissä toimii aina yhdyshenkilö.

### Pakolaisneuvonta

Pakolaisneuvonta on vuonna 1988 perustettu Kirkon ulkomaanavun organisoima ja nykyään pääosin työministeriön rahoittama organisaatio, joka toimii Helsingissä, Vaasassa, Kouvolassa ja Oulussa. Pakolaisneuvonnalla on maanlaajuinen kattavuus turvapaikka-asioissa. Turvapaikan hakijoiden osalta keskeisimmät Pakolaisneuvonnan käsittelemät asiat ovat valitukset ja oleskelulupahakemukset, joista noin 80 % hoidetaan pakolaisneuvonnan kautta. Lisäksi keskeisiä käsiteltäviä asioita ovat oleskeluluvan

saaneiden perheenyhdistämisasiat sekä muuta ulkomaalaislain mukaiset asiat. Sen sijaan kansalaisuusasiat, siviili- ja rikosasiat sekä sosiaaliturva-asiat eivät kuulu pakolaisneuvonnan hoitamiin asioihin.

Pakolaisneuvonnalla on maksuton lakimiespuhelin. Välit oikeusaputoimistoihin on koettu toimiviksi. Pääasialliset oikeusaputoimistoihin ohjattavat jutut koskevat rikosasioita, syrjintää, perheoikeutta tai sosiaaliturvaa. Ulkomaalaisilla on paljon tarvetta etenkin neuvonnalle, jonka osalta oikeusaputoimistoissa on vedettävä raja juridisen ja muun neuvonnan välille. Taloudellisten selvitysten hakeminen oikeusaputoimistoista on koettu pakolaisneuvonnassa joustavaksi. Pakolaisneuvonnan kannalta paras työnjako oikeusavun ja pakolaisneuvonnan välillä olisi se, että pakolaisneuvonta hoitaisi turvapaikka- ja perheenyhdistämistapaukset ja oikeusaputoimistoissa hoidettaisiin ulkomaalaisten rikos- ja siviiliasiat. Pakolaisneuvonnan kautta oikeusaputoimistoilla on myös mahdollista saada apua tulkkien etsintää juttuihin, joissa tulkki on tarpeen. Oikeusaputoimistoissa tulkkien osalta ongelmaksi voivat nousta esim. salassapitokysymykset, mikäli käytetään muita kuin virallisia tulkkeja, joiden osalta sitoo salassapitovelvollisuus.

Oikeusaputoimistot nähdään pakolaisneuvonnassa tärkeäksi yhteistyötahoksi. Ongelmana nähtiin lähinnä viime hetkellä asiaansa hoitavat asiakkaat, jotka eivät välttämättä ehdi saada apua enää oikeusaputoimistosta. Ulkomaalaisten osalta poliisia kohtaan koetaan paljon ennakkoluuloja, joka osaltaan vaikeuttaa asioiden hoitoa. Osin tämän takia ollaan perustamassa erityistä syrjintävaltuutetun virkaa.

#### Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimenkuvaan kuuluu lähinnä oikeusavun osalta sen suorittama viranomaistoiminnan valvonta. Hyvään asianajotapaan tai asian hoitamiseen liittyvät valitukset ohjataan oikeuskanslerille ja varsinaiset juridisia kysymyksiä koskevat asiat oikeusaputoimistoille. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta annetaan kansalaisille neuvontaa lähinnä valitusasioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian puhelinneuvonnassa etenkin neuvonnan tarve on noussut esiin. Monesti oikeusaputoimistoista ohjataan ottamaan yhteyttä oikeusasiamieheen, joka ottaa käsiteltäväkseen viranomaisasiat. Oikeusaputoimistoa koskevat asiat eivät näy mitenkään erityisesti oikeusasiamiehen kanslian käsittelemissä asioissa. Saapuneiden kanteluiden osalta oikeusasiamiehen kanslian mukaan olisi hyvä laatia kantelut esim. oikeusavustajan avustuksella. Oikeusasiamiehen kansliaan tulevien kanteluiden joukossa on suuri määrä sellaisia kanteluita, jotka eivät sinne kuuluisi. Osaltaan näiden asioiden määrää

vähentämään oikeusasiamiehen kansliaan perustetaan neuvontalakimiehen virka, jonka avulla kansalaisia pyritään puhelimitse opastamaan kanteluita koskevissa asioissa.

Oikeusaputoimistojen toimintaa ei oikeusasiamiehen kansliassa tunneta erityisen hyvin. Oikeusapua tarvitsevia ihmisiä onkin ohjattu ottamaan yhteyttä kuntiin oikeusapua koskevissa asioissa. Oikeusaputoimistojen osalta toivottiin, että puhelinneuvontaa lisättäisiin ja tiedotettaisiin tulorajoista nykyistä enemmän. Myös oikeusaputoimistojen jonoista on tullut jonkin verran valituksia.

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmän kokous 19.3.2001

Kuultavana Espoon oikeusaputoimiston johtava yleinen oikeusavustaja Berndt Helin aiheesta

## PUHELINNEUVONTAKOKEILU ESPOON OIKEUSAPUTOIMISTOSSA

### Menettely

Asiakkaan ottaessa yhteyttä saadakseen neuvontaa puhelimitse, sihteeri tekee puhelimesta tulojen "haarukoinnin". Kovin tarkkaa tuloseselvitystä ym. ei tehdä eikä selvityksiä pyydetä toimittamaan oikeusaputoimistoon. Vanhanmallisille oikeusavun pahvikorteille tehdään manuaalisesti henkilötietomerkinnot ja samalla sihteeri tekee jääviystarkistuksen. Tämän jälkeen sihteeri pyytää asiakasta soittamaan uudestaan puhelinneuvonta-aikana, jolloin puhelu ohjataan oikeusavustajalle ja asiakas saa neuvon. Jos puhelun aikana selviää, ettei asiakas esim. talletusten takia mahdu oikeusavun piiriin, asiaa ei voida hoitaa puhelinneuvonakaan. Helin totesi, että tuolloin puhelu vain hoidetaan tyylikkäästi loppuun. Tältä osin nostettiin keskustelussa esille kysymys, voitaisiinko puhelinneuvontaa antaa tulorajoista riippumatta, koska neuvonnan tarve tuli esille työryhmän kuullessa eri asiantuntijoita. Jos keskustelussa huomataan, ettei kyseessä juridinen asia, kortti revitään.

Neuvot lasketaan tilastoihin käsin ja ne ovat muiden neuvojen mukana. Asiakastiedot syötetään koneelle jääviystarkistusta varten. Jääviydet ovat harvinaisia määrältään. Erityistilanteissa kirjoitetaan kortille, mitä neuvottu.

Korvausta ei peritä lainkaan annetuista neuvoista. Lisäksi todettiin, että sähköpostineuvoja ei anneta.

Sihteerit tarjoavat puhelinneuvomahdollisuutta aina, jos asia vaikuttaa puhelimesta selviävältä.

#### MILLAISIA ASIOITA PUHELINNEUVONNASSA

Helin totesi, että asiat ovat samanlaisia kuin muutkin sisälle tulevat asiat, esim. neuvo lasten huoltoa koskevasta lausumapyyntöstä, kuinka tulisi menetellä. Osaksi annetaan hallintomenettelyllistä neuvontaa sihteerien toimesta eikä se näy tilastoinnissa kuten ei muillakaan toimistoilla. Asiat ovat kaikilta mahdollisilta juridiikan osa-alueilta.

#### PALVELU ASIAKKAAN KANNALTA

Kokeilua on jatkunut jo noin 10 vuotta. Se sai alkunsa siitä, että toimisto ruuhkautui ja puheluita ja asiakaskäyntejä oli paljon. Espoon sisäiset kulkuyhteydet olivat huonot ja yritettiin välttää käyntejä, jos ne eivät olleet aivan välttämättömiä.

Asiakkaat ovat kiireisiä ja usein hädissään. Näin saadaan asiakkaalle apu mahdollisimman nopeasti. Asiakkaat ovat tosi pulassa useasti soittaessaan eli 85prosentista asiakkaista voi todeta näin. Asiakasta helpottaa suuresti se, että hän saa asian kerrottua ja kannanoton asiaansa.

Puhelinneuvojen kannalta ovat loma-ajat ongelmallisia vajaamiehityksen takia. Neuvonnassa oleva oikeusavustaja saattaa olla yllättäen käräjillä eikä puhelinneuvoja saa annettua.

Vuonna 2000 on Espoossa annettu 797 puhelinneuvoa. Näistä 82 asiaa eli n. 10% johti jatkokäyntiin.

Puhelinneuvoja annetaan noin kolme kappaletta päivässä. Ajankäytön variaatio suuri.

Asiakkaat ovat tyytyväisiä kokeiluun ja puheluita ohjataan myös Helsingistä Espooseen.

Puhelinneuvonnasta ei tiedoteta yleisesti.

## MIETITTÄVÄT KOHDAT

Alkutilanteessa annettu neuvo säästää yhteiskunnan kustannuksia ja etenkin parantaa asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa.

Jääviyden osalta on oltava tarkka. Pääkaupunkiseudulla jääviys ei ole ongelma, koska asiakas saadaan ohjattua toiseen oikeusaputoimistoon. Mikäli asiakas alkaa vaivata toistuvasti ja liiallisesti, häntä pyydetään tulemaan toimistoon.

Pääsääntöisesti puhelinneuvonnassa olevat asiat ovat selviä, pieniä ja yksinkertaisia juridisia asioita, joihin voidaan antaa selkeä vastaus papereita näkemättä. Huomattava on, että edellä mainitulla tavalla asian kokeen juristi, asiakkaalle asiat eivät ole samassa mittakaavassa.

## YHTEENVETONA

Helinin kanta oli puhelinneuvonnalle myönteinen ja menettely hänen mielestään suositeltava asiakaspalvelun ja yhteiskunnan resurssien kannalta.

Helinin kuulemisen päätteeksi mietittiin mahdollisuuksia laajentaa puhelinneuvontaa koko maahan tai tiettyihin toimistoihin. Keskusteltiin myös maksullisesta palvelupuhelimesta tai klinikkatyyppisestä oikeusavustajan päivystyksestä. Palvelun olisi paikallistuntemuksen takia oltava kuitenkin mahdollisimman läheltä palvelun saajaa. Puhelinneuvontapalvelu ei saisi olla myöskään Espoon mallin mukaista "tiskin alta"- tiedotusta, vaan kaikille avointa mahdollisuutta kuitenkin resurssien puitteissa. Tässä kohdin on tällä hetkellä ongelma. Helin piti hyvänä, että päästäisiin eroon kokonaan tulorajojen tarkistuksista puhelinneuvonnassa.

Lisäksi on otettava huomioon se, että asiakkaat ovat monin osin tottuneet nopeaan palveluun, mikä seikka on myös oikeusaputoiminnan kehittämisessä huomioitava.

Keskustelussa pidettiin erittäin tärkeänä tiedotusta oikeusaputoimistojen palveluista mahdollisimman monella tavalla. Tämä tulisi ottaa huomioon myös tulosneuvotteluissa käsiteltävänä ja korostettavana asiana.

## ***Lähdeluettelo***

### **Kirjallisuus:**

Granhalm, Arne – Karlöf, Bengt – Salonen, Leo (1990): Julkisen hallinnon uudet strategiat, Valtion painatuskeskus, Helsinki

Immonen, Erkki (2000): Henkilöstötilinpäätös ja yrityksen kokonaistase, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi

Julkisten palveluiden laatu

Jylhä, Jukka (1989): Palveluorganisaation johtaminen, Valtion painatuskeskus, Helsinki

Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa – Tuomioistuinten tulosohtajastyöryhmän mietintö 17.12.1998 (1999), Edita Oy, Helsinki

Litjala Marjukka [toim.] (2000): Oikeusolot 2000 – Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin, Hakapaino Oy, Helsinki

Nurmi, Johanna (1998): Palvelusitoumus – nyt, Hakapaino Oy, Helsinki

Rajala, Tuija (1997): Työstressin tutkiminen kunnallisissa työyhteisöissä, Tampereen yliopiston jäljennepalvelu, Tampere

Tuottavuus ja laatu lääninoikeuksissa (1994), Oikeusministeriö, Oikeushallinto-osaston julkaisusarja 1/94, Helsinki

Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, henkilöstötilinpäätösprojekti (1996): Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä, Henkilöstötilinpäätös, käsikirja valtion organisaatioille, Oy Edita Ab, Helsinki

Ylä-Liedenpohja, Jouko (1995): Taloustiede tänään, Otava, Keuruu

### **Komiteamietinnöt:**

KM 1997:1, Julkiset oikeusapupalvelut – toimikunnan mietintö (1997), Hakapaino Oy, Helsinki

KM1999:7, Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietintö (1999), Hakapaino Oy, Helsinki

### **Lehtiartikkelit:**

Gerkman-Kemppainen, Kristiina (2001): Työnohjaus purkaa paineita, Advokaatti 5/2001

Huiskala, Hilkka (1998): Maksuton neuvontapalvelu hälventää ennakkoluuloja, Advokaatti 1/98

Maukola, Riina (2001): Puhelinlangat laulavat Espoossa ja Närpiössä, OHOI 3/2001

**Internet-lähteet:**

Seppä, Marko (1997): JOG A01, luentomuistiinpanot 01,  
<http://www.cc.jyu.fi/~lejaju/jog/jog.htm>, 2.3.2001

**Muut lähteet:**

Muistio oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstötilinpäätöksestä (18.12.2000), Helsinki

Legal Aid Board (1999): Corporate Plan 1999-2002 – Second Corporate Plan of the Legal Aid Board

Oikeusavun mittarit – Oikeusavun mittarit työryhmän loppuraportti (2.12.1999), Helsinki

Sähköinen asiointi oikeusministeriössä ja hallinnonalalla (2001)

Vuorinen, Sami (1998): Ilmaisia neuvoja oikeudellisiin ongelmiin – Tutkimus asianajajien maksuttoman neuvontapalvelun alkuvaiheista, Oikeusolot –98-seminaarin työmoniste, Helsinki