

TAMPEREEN YLIOPISTO
Oikeustieteiden laitos

Martti Rantala

**OIKEUSAVUSTA PÄÄTTÄMINEN OIKEUSTURVAN
SAATAVUUDEN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2010

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

RANTALA, MARTTI: Oikeusavusta päättäminen oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma, XV + 92 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2010

TIIVISTELMÄ

Oikeus valtion varoin kustannettuun oikeusapuun on tärkeä osa Euroopan ihmisoikeussopimuksella turvattua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus saa konkreettisen sisältönsä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä. Myös Suomen perustuslakiin on kirjattu vaatimus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Oikeusavusta päätetään oikeusaputoimistoissa oikeusapulain nojalla. Oikeusapulaki jättää runsaasti itsenäistä harkintavaltaa oikeusapuviranomaiselle sen päättäessä oikeusavun myöntämisestä. Tässä tutkimuksessa perehdytään oikeusavusta päättämiseen oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää oikeusdogmaattista tutkimusmetodia käyttäen voimassa olevan oikeuden pohjalta kuinka paljon oikeusapuviranomaisella on itsenäistä harkintavaltaa ja miten tuota harkintavaltaa pitää käyttää, jotta oikeusturvan saatavuus toteutuu perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Tutkielman tärkeimpinä lähteinä on käytetty oikeusapulain aiheen kannalta keskeistä sisältöä. Lisäksi on käytetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja ja kotimaisia korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuja oikeusturvan saatavuutta koskien sekä niitä kuvaavaa oikeuskirjallisuutta. Erityisesti Matti Pellonpään Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä kommentaari sekä Laura Ervon väitöstutkimus ”Oikeudenmukainen oikeudenkäynti” muodostavat aiheen kannalta keskeisen oikeuskirjallisen lähdeaineiston.

Oikeusturvan saatavuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä edellyttää turvaamaan sen, etteivät henkilöä koskevat taloudelliset tai henkilöön itseensä liittyvät olosuhteet muodosta esteitä oikeusturvan tosiasialliselle saatavuudelle. Jos henkilö ei pysty joko tiedollisten tai taloudellisten olosuhteidensa vuoksi saamaan itse oikeusturvaa asiansa hoitamiseksi, oikeudenmukainen oikeudenkäynti perus- ja ihmisoikeutena ei hänen kohdallaan toteudu. Tämän vuoksi julkinen oikeusapu on tarpeellinen oikeusturvakeino tosiasiallisien oikeuksien saavuttamiseksi. Oikeusapuviranomaisen päättäessä oikeusavun myöntämisestä keskeisessä asemassa on oikeusavun hakijan oikeusturvan tarve. Näin ollen harkinnassa tulee pohtia ennen kaikkea sitä, kykeneekö hakija selviytymään asiastaan ilman oikeusapua oikeusturvan vaarantumatta. Lisäksi harkintaa ohjaa se, millaiseen asiaan oikeusapua haetaan. Voimassa oleva oikeus antaa kattavat työkalut oikeusapua harkitsevan oikeusapuviranomaisen käyttöön. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus on nykyään niin korostetussa asemassa osana lainsäädäntöä, että oikeusavun hakijan oikeusturvan tarpeen arviointiin tulisi kiinnittää ehkä vielä nykyistäkin enemmän huomiota harkintatilanteissa.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
Kirjallisuus.....	V
Virallisaineisto.....	IX
Internet -lähteet.....	XI
Muut lähteet.....	XI
Oikeustapaukset	XII
LYHENTEET	XV
1. JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen	1
1.2 Tutkimustehtävän asettelu ja rajaukset.....	3
1.2.1 Tutkimuskysymys	3
1.2.2 Rajaukset	4
1.3 Tutkimusmetodi ja teoreettinen viitekehys	7
1.3.1 Tutkimusmetodi.....	7
1.3.2 Teoreettinen viitekehys.....	7
1.4 Lähdeaineisto	8
1.5 Tutkimuksessa käytettävistä keskeisimmistä käsitteistä.....	11
1.6 Tutkimuksen rakenne	12
2. SUOMEN OIKEUSAPUJÄRJESTELMÄ	14
2.1 Sääntely ja taustaa	14
2.2 Oikeusapuviranomainen.....	15
2.3 Oikeudellisen avun lähtökohdat.....	17
2.3.1 Oikeusapulaki ja oikeusavun yleiset edellytykset.....	17
2.3.2 Oikeusavun keskeinen sisältö ja oikeusavun hakeminen sekä oikeusavun saamisedellytykset	18
2.3.3 Oikeusturvavakuutus	20
2.4 Oikeusavusta päättäminen ja oikeusapupäätös	21
2.4.1 Oikeusavusta päättäminen	21
2.4.2 Oikeusapupäätös hallintopäätöksenä	22
2.5 Oikeusapulain muutoksen vaikutus oikeusturvan saatavuuteen	24
3. OIKEUSTURVAN SAATAVUUS OSANA OIKEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ	27
3.1 Oikeusturvan käsitteestä ja sisällöstä.....	27
3.2 Perus- ja ihmisoikeuksien yleisistä opeista	29
3.3 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä	32
3.3.1 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännöt EIS 6 artiklan mukaan	32
3.3.2 EIT:n tulkintakäytännön merkitys.....	35
3.3.3 Tuomioistuinta koskevat vaatimukset	36
3.3.4 Millaisia asioita oikeudenmukainen oikeudenkäynti koskee?	37
3.4 Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus.....	38
3.5 EIS 13 artiklan vaikutus oikeusturvan saatavuuteen.....	44
3.6 Julkinen oikeusapu oikeusturvan saatavuuden toteuttajana Suomessa.....	45
4. OIKEUSAPUVIRANOMAISEN ITSENÄINEN HARKINTAVALTA OIKEUSAVUSTA PÄÄTETTÄESSÄ	49
4.1 Taustaa ja harkintavallan sääntely.....	49
4.1.1 Harkintavallan historiallinen tausta	49
4.1.2 Harkintavallan lajit ja teoreettinen viitekehys	50
4.1.3 Harkintavallan kytkeytyminen oikeusturvaan	52
4.1.4 Harkintaan liittyvistä oikeusperiaatteista	53
4.2 Oikeusapulain mahdollistama harkintavalta	54
4.2.1 Taloudelliset edellytykset.....	54

4.2.2 Oikeudelliseen asiaan liittyvä harkinta	56
4.3 Harkinta koskien oikeusapulain 6 §:ää	62
4.3.1 Yleistä oikeusavun sisällön harkinnasta eräissä tapauksissa.....	62
4.3.2 Erityisen painavien syiden harkinta oikeusavusta päätettäessä.....	63
4.3.3 Verotusta koskevan asian arviointi	64
4.3.4 Yksinkertaisen rikosasian arviointi.....	65
4.4 Harkinta koskien oikeusapulain 7 §:ää	68
4.4.1 Vähäinen merkitys.....	68
4.4.2 Hakijalle koituvan hyödyn ja oikeusavun antamisen arviointi oikeusavun rajoitusperusteena.....	69
4.4.3 Harkinta tilanteissa, joissa asian ajaminen olisi oikeuden väärinkäyttämistä.....	71
4.4.4 Harkinta tilanteissa, joissa asia perustuu siirrettyyn oikeuteen.....	71
4.5 Oikeusavun alkamisajankohtaan ja taannehtivuuteen liittyvä harkinta	72
4.6 Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja oikeusavun lakkaaminen.....	73
4.6.1 Oikeusapupäätöksen muuttaminen tai lakkauttaminen.....	73
4.6.2 Omavastuuosuuden muuttaminen ja sen vaikutukset oikeusapuun	76
4.7 Omavastuuosuuden määrääminen	77
5. MUUTOKSENHAKU	79
5.1 Sääntely ja taustaa.....	79
5.2 Oikeusapuun liittyvä muutoksenhaku	81
5.2.1 Oikeusaputoimiston tekemän päätöksen saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi	81
5.2.2 Itseoikaisu	84
5.2.3 Muutoksenhaku tuomioistuimen tekemään päätökseen.....	85
5.2.4 Oikeusapuasian käsittely tuomioistuimessa.....	87
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	89

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aalto, Jorma S.: Maksuton oikeudenkäynti. Helsinki 1974.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.

Brusiin, Otto: Joustavat normit oikeudenkäytössä. Defensor Legis 1938. 19. vuosikerta. Hämeenlinna 1939, s. 286—293.

Dijk, P. van – Hoof, G.J.H. van: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law and Taxation Publishers. Toinen painos 1990.

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus, II osa. 1. nidos. Porvoo 1925.

Ervasti, Kaijus: Pääkäsitelyssä ratkaistut riita-asiat ja oikeudenkäyntikulut käräjäoikeuksissa. Defensor Legis N:o 5/2009, s. 743—760.

Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus- Käsikirja lainkäyttäjille. Juva 2008.

Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Vantaa 2005.

Ervo, Laura: Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. Lakimies 7—8/2000, s. 1085—1105.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki 2003.

Halila, Leena: Access to a court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944-12/6-2004, s. 49—59. Jyväskylä 2004.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, Pekka— Karapuu, Heikki—Scheinin, Martin— Tuori, Kaarlo— Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 651—666. Juva 1999.

Harris, David— O'Boyle, Michael— Warbrick, Colin: Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press. Toinen painos 2009.

Husa, Jaakko: Yleinen valtiosääntöoikeus. Hahmotelma modernin valtiosääntöopin mahdollisuudesta, alasta ja sisällöstä. Joensuu 1997.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti II. Saarijärvi 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. 2., uudistettu painos. Jyväskylä 1998.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 7., uudistettu painos. Helsinki 2008.

Laakso, Seppo— Suviranta, Outi— Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Litmala, Marjukka— Alasaari, Kari: Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportti. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211. Helsinki 2004.

Lehtinen, J.N.: Maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Defensor Legis 1956. 37. vuosikerta. Hämeenlinna 1956. s. 1—14.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2.laitos. Juva 1997.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2.,uudistettu painos. Juva 2007.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 143. 2., uudistettu painos. Vammala 1968.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 112. 3. painos. Porvoo 1976.

Niemivuo, Matti— Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Helsinki 2003.

Nowak, Karol: *Oskyldighetpresumtionen. Tukholma 2003.*

Nylund, Anna: Rättshjälp och rättegångskostnader. JFT 3/2002, s. 279—294.

Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009.

Ojanen, Tuomas: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7—8/2005, s. 1210—1228.

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet -eurooppalaisen konstitutionalisin Akilleen kantapää?. Lakimies 7—8/2009, s. 1106—1124.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

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

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4.,uudistettu painos. Jyväskylä 2005.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehityshaittaa vai hyötyä? Lakimies 7—8/2009, s.1125—1140.

Pesonen, Tapani: Lissabonin sopimus kootusti. Defensor Legis N:o 1/2010, s. 98—115.

Salmiala, Bruno A: Ehdotus laiksi maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Eräitä periaatteellisloukkoja reunahuomautuksia. Defensor Legis 1952. 33. vuosikerta. Hämeenlinna 1952. s. 35—43.

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.

Sundström, Bruno A: Maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Defensor Legis 1920. 1. vuosikerta. Turku 1920. s. 299—308.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä 2005.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Tarasti, Lauri: Yhteiskunnan oikeudellistuminen. Defensor Legis N:o 4/2002, s. 575—585.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Hallberg, Pekka— Karapuu, Heikki— Scheinin, Martin— Tuori, Kaarlo— Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 667—673. Juva 1999.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa. Teoksessa Lämsineva, Pekka— Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998.

Viljanen, Jukka: The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights. Tampere 2003.

Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Helsinki 1988.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka—Karapuu, Heikki—Scheinin, Martin—Tuori, Kaarlo—Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 111—156. Juva 1999.

Ylöstalo, Matti —Tarkka, Olli: Asianajajan käsikirja. Porvoo 1998.

Virallisaineisto

HaVM 3/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 3/2010 vp hallituksen esityksestä 226/2009 vp laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 105/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 103/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1954 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maksutonta oikeudenkäyntiä koskevaksi lainsäädännöksi.

KM 2008:4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö.

LaVL 5/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto 5/1994 vp hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

LaVM 4/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö 4/2010 vp hallituksen esityksestä (HE 105/2009 vp) muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 12/2008 vp. Lakivaliokunnan mietintö 12/2008 vp hallituksen esityksestä (HE 103/2008 vp) laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

LaVM 17/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö 17/1997 vp hallituksen esityksestä (HE 132/1997 vp) oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

LaVM 12/1992 vp: Lakivaliokunnan mietintö 12/1992 vp hallituksen esityksestä (HE 185/1992 vp) maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 12/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1997 vp hallituksen esityksestä (HE 73/1997 vp) muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1990 vp Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Internet -lähteet

50 years of activity: European Court of Human Rights - Some Facts and Figures.
<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresEN2010.pdf> (käyty 3.5.2010)

European Court of Human Rights, Annual Report 2008.
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf (käyty 3.5.2010)

Lord Hoffmann: The Universality of Human Rights. Judicial Studies Board Annual Lecture 19 March 2009. <http://www.jsboard.co.uk/aboutus/annuallectures.htm> (word-tiedosto, käyty 3.5.2010)

Oikeusapuun sähköinen asiointi 1.3.2010 lukien. Oikeusministeriön tiedote <http://www.oikeus.fi/49764.htm> (käyty 3.5.2010)

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tiedote 2.10.2009. Tiedote ollut luettavissa oikeusministeriön Ilona- intranetissä. (käyty 30.11.2009)

Muut lähteet

Tampereen kaupungin köyhäinasianajajan ohjesääntö 15.2.1895.

Tampereen kaupungin kunnallisen oikeusaputoimen ohjesääntö 16.9.1924.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Aerts v. Belgia (30.7.1998)

Airey v. Irlanti (9.10.1979)

De Cubber v. Belgia (26.10.1984)

Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta (21.2.1975)

Hadjianastassiou v. Kreikka (16.12.1992)

Kreuz v. Puola (19.6.2001)

Langborger v. Ruotsi (22.6.1989)

McVicar v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.5.2002)

Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.10.1994)

Murray John v. Yhdistynyt kuningaskunta (8.2.1996)

Opuz v. Turkki (9.9.2009)

Pishchalnikov v. Venäjä (24.9.2009)

Sabin Popescu v. Romania (2.3.2004)

Öcalan v. Turkki (12.5.2005)

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 26.6.2009/1667

KHO 9.11.2006/2970

KHO 2004:56

KHO 21.4.2004/857

KHO 25.8.1999/2170

Korkein oikeus (KKO)

KKO 2009:79

KKO 2006:100

KKO 2005:130

KKO 2005:20

KKO 2004:113

KKO 2004:39

KKO 2003:90

KKO 2003:89

KKO 1995:194

KKO 1995:54

KKO 1995:7

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

eoak 3928/2005 (Dnro 3928/4/05)

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki
HLL	hallintolainkäyttölaki
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KP—sopimus	Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki
RL	rikoslaki
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
Vp	valtiopäivät

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

Pro gradu –tutkielmani aihe on oikeusavusta päättäminen oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta. Aihe kiinnostaa minua henkilökohtaisesti oikeusapusihteerin työkokemukseni kautta. Aiheen kiinnostavuutta on lisännyt tutkimusprosessin aikana tekemäni huomio siitä, ettei oikeusapu ole ollut oikeustieteellisen tutkimuksen aiheena erityisen suosittu ainakaan viime aikoina¹. Tutkimuskysymykseni ratkaisun kannalta on ollut tärkeää, että olen työni kautta voinut tutustua oikeusapupäätöksiä koskevaan lähdeaineistoon ja olla mukana konkreettisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen haasteellisuutta on lisännyt se, että olen kirjoittanut kandidaatin tutkielmani täysin toisenlaisesta aiheesta. Toisaalta tyhjältä pöydältä aloittaminen on ollut tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen kokemus.

Aihe on aina ajankohtainen, sillä ihmiset hoitavat tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa jatkuvasti erilaisia oikeudellista asiantuntija-apua vaativia asioita, joiden kannalta oikeusturvan tosiasiallisella saatavuudella on keskeinen merkitys. Oikeudellisten asioiden jatkuvasti monimutkaistuessa ja yhteiskunnan oikeudellistuessa oikeusturvan merkitys kasvaa. Oikeudellistuminen voi tarkoittaa muun muassa säännösten määrän kasvua, oikeudellisen sääntelyn lisääntymistä sekä oikeudellisten ratkaisuperusteiden voimistumista ristiriita- ja ongelmatilanteissa². Edellä kuvatun lisäksi jatkuvasti kasvaneet oikeudenkäyntikustannukset³ saattavat estää ilman oikeusapujärjestelmää oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden.

Oikeusavulla on keskeinen kytkös oikeusturvaan. Oikeusturvan voidaan ajatella olevan eräs tärkeimmistä perus- ja ihmisoikeutena turvatuista oikeuksista, sillä usein konkreettisen oikeusturvan toteutumisen jälkeen voidaan saavuttaa myös muut

¹ Oikeusavusta oikeustieteellisenä tutkimusaiheena on kirjoitettu säännönmukaisesti lähinnä silloin, kun oikeusapua koskeva lainsäädäntö on muuttunut. Kirjallisuus painottuu kulloinkin uudistetun lain kommentaareihin.

² Tarasti 2002 s. 575.

³ Ks. oikeudenkäyntikulujen euromääräisestä kehityksestä 1990- ja 2000- luvuilla esim. Ervasti 2009 s. 751 ss.

perusoikeuksina turvatut oikeudet. Oikeusturvan saatavuus ja tuomioistuimeen pääsy ovat lähtökohtia oikeusturvan toteutumiseksi. Nämä edellytykset on Suomessa turvattu perustuslain (731/1999, myöhemmin PL) 21 §:ssä säätämällä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusturvaa koskeva kansallinen perusoikeus saa sisältönsä pitkälti Suomen vuonna 1990 ratifioiman Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen⁴ (SopS 18—19/1990, myöhemmin EIS) 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta vaatimuksesta. Euroopan ihmisoikeussopimus on implementoitu Suomessa siten, että se on voimassa laintasoisena⁵.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus, jonka toteutumiseen vaikuttaa monta osatekijää. Lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden lisäksi lakeja soveltavien viranomaisten ja tuomioistuinlaitoksen sekä täytäntöönpanoviranomaisten toiminnan pitää olla tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Oikeudellisen asiantuntija-avun saaminen varallisuudesta riippumatta on yksi oikeusturvan saatavuuden keskeisimmistä elementeistä. Julkinen oikeusapujärjestelmä mahdollistaa myös PL 6 §:ssä turvattua ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä taaten monille taloudellisen turvan ja oikeudellisen asiantuntija-avun käyttämisen oikeuksiinsa pääsemiseksi.

Oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden kannalta oikeusapulaki (257/2002)⁶ on tärkeä laki Suomessa. Se konkretisoi perus- ja ihmisoikeutena turvattua jokaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen tärkein tavoite on paitsi turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin saatavuus, myös alentaa oikeusprosessista henkilölle

⁴ Sopimuksen virallinen suomenkielinen nimi on Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (alkuperäinen englanninkielinen nimi: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

⁵ PeVL 2/1990 vp s. 2. Käytännössä EIS on enemmän kuin tavallinen laki, sillä sen noudattaminen on tarkoitettu toteutettavaksi Suomessa siten, ettei sopimuksesta johtuvia ihmisoikeusvelvoitteita rikota. Ks. tarkemmin sopimuksen valtiosisäisestä asemasta ja merkityksestä Suomessa esim. Pellonpää 2005 s. 59—73.

⁶ Oikeusapulain rinnalla laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002, myöhemmin oikeusaputoimistolaki) on tärkeä oikeusaputoimintaa ohjaava säädös.

koituvia kustannuksia. Jos henkilö ei osaa tai taloudellisesta tilanteestaan johtuen kykene esimerkiksi hakemaan muutosta itseään koskevaan päätökseen, oikeus oikeusturvaan saattaa jäädä ilman oikeusapua näennäiseksi.

1.2 Tutkimustehtävän asettelu ja rajaukset

1.2.1 Tutkimuskysymys

Tutkimuksellinen tarkasteluni kohdistuu erityisesti oikeusturvan saatavuuteen (access to court) oikeusavusta päätettäessä. Viranomaisharkinnalla on keskeinen merkitys oikeusapua myönnettäessä ja oikeusapupäätöksellä keskeinen merkitys oikeusturvan toteutumisen kannalta. Käytännössä kielteinen oikeusapupäätös voi estää faktisen oikeusturvan saatavuuden.

Tutkimustehtäväni tavoitteena on selvittää, kuinka paljon oikeusapulaki jättää oikeusapupäätöstä tehtäessä oikeusapuviranomaiselle itsenäistä harkintavaltaa ja erityisesti miten tuota harkintavaltaa pitää käyttää, jotta oikeusturvan saatavuus toteutuu perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tästä seuraa tutkimuksen kannalta keskeinen jatkokysymys, johon haen vastausta: Miten oikeusavun kytkeytyminen EIS 6 (1) artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen ohjaa oikeusapuviranomaisen harkintaa konkreettisessa päätöksenteossa? Jotta tähän voidaan vastata, kyseisen perus- ja ihmisoikeuden sisältöä on täsmennettävä kysymällä, mikä on voimassa olevan oikeuden relevantti sisältö oikeusavun yhteydessä.

Oikeusapuviranomaisen itsenäisen harkintavallan tarkastelu muodostaa keskeisen osan tutkimustani. Oikeusapulakiin sisältyy melko väljiä, harkintavaltaa jättäviä säännöksiä, jotka kuitenkin vaikuttavat merkittävästi oikeusapupäätöksen sisältöön ja konkreettisen oikeusturvan saatavuuteen. Harkintavallan otan tutkimuksessani annettuna, sillä se on oikeusapulain mukaan voimassa olevaa oikeutta oikeusavusta päätettäessä.

1.2.2 Rajaukset

Rajaan tutkimuksellisen tarkasteluni ulkopuolelle oikeusturvan saatavuuden pääasian tuomioistuinkäsittelyssä ja siihen liittyvässä täytäntöönpanoprosessissa (access to justice), koska tällaisissa tilanteissa oikeusturvan saatavuus ulottuu paljon pidemmälle kuin tutkimuskysymyksessäni. En myöskään tutki oikeusturvan saatavuutta laajemmin hallintolainkäytössä⁷.

Tutkimukseni ihmisoikeusluonteen vuoksi Euroopan ihmisoikeussopimuksella on työssäni tärkeä merkitys. EIS 6 artiklan 1. ja 3. kappaleet ovat keskiössä tarkastelussani. EIS 6 artiklan 1. kappaleessa on määritelty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytykset. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta. Artiklan keskeinen ja oman tutkimukseni kannalta tärkein sisältö on kirjoitettu ensimmäiseen lauseeseen. En siten tarkemmin tutki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista käsittelyn julkisuuteen liittyen.

Sopimuksen 6 (3) artikla kohdistuu rikosprosessiin ja takaa rikoksesta syytetyille tietyt minimioikeudet. Artiklan c-kohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei kykene itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa. Muut rikoksesta syytetyin vähimmäisoikeudet jätän tutkimukseni ulkopuolelle, koska ne liittyvät tuomioistuinprosessin kulkuun yleisemmin.

⁷ Oikeusturvan saatavuutta hallintolainkäytössä on tutkittu laajasti KHO:n tutkimuksessa ”Oikeusturvan todellisuus- Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta”:

YK:n ihmisoikeusjärjestelmään kuuluvassa, Suomen vuonna 1976 ratifioimassa KP—sopimuksessa (SopS 7—8/1966) on oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille määritelty suurin piirtein samanlainen sisältö kuin EIS:ssa. Sopimuksen 14 artiklan mukaan kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvoituksiaan riita-asiassa jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

Lehdistö ja yleisö voidaan sulkea pois oikeudenkäynnistä tai sen osasta moraalisten näkökohtien, yleisen järjestyksen (*ordre public*) tai demokraattisen yhteiskunnan kansallisen turvallisuuden takia. Lisäksi oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan artiklan mukaan rajoittaa, jos osapuolten yksityiselämän edut sitä vaativat, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee sen ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuuden vaatimuksia. Artiklan mukaan kuitenkin jokainen rikos- tai riita-asiassa annettu päätös on tehtävä julkiseksi paitsi, milloin nuorten henkilöiden etu muuta vaatii tai milloin oikeudenkäynti koskee avioliittoasiaa tai lasten holhousta.

EIS 6 (1) artiklan ja KP —sopimuksen 14 artiklan sisällöllisen samankaltaisuuden sekä kyseisten ihmisoikeussopimusten erilaisten valvontamekanismien ja velvoittavuuden perusteella rajaan KP —sopimuksen tarkemman tutkimisen kuitenkin työni ulkopuolelle. Tätä päätöstä tukee mainittujen argumenttien lisäksi tutkimusekonomiset seikat muun muassa tuomioistuinmateriaalin runsauteen liittyen.

Puhuttaessa oikeusturvan saatavuudesta Euroopan unionia kokevissa asioissa on unionioikeuteen kuuluvalla Euroopan unionin perusoikeuskirjalla (2000/C 364/01) merkitystä. Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tullut EU:n perustamissopimuksia uudistanut Lissabonin sopimus muutti perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitovaksi unionioikeudellisissa asioissa⁸. Varsinkin perusoikeuskirjan 47 artiklassa (Oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) on oikeusturvan saatavuuden kannalta tärkeä säännös. Artiklaan on kirjattu EY-tuomioistuimen⁹ oikeuskäytännön perusteita koskien oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä unioniasioissa.

⁸ Ks. perus- ja ihmisoikeuksista nykyisessä EU-oikeudessa esim. Ojanen 2009 s. 1106 ss ja Lissabonin sopimuksen aiheuttamista muutoksista kootusti Pesonen 2010 s. 98 ss.

⁹ Lissabonin sopimus muutti yhteisön tuomioistuimen nimen Euroopan unionin tuomioistuimeksi (EUTI).

Sen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Artiklan 2. kappaleessa on turvattu jokaiselle oikeus saada kohtuullisen ajan kuluessa unionin oikeutta koskeva asiansa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Maksutonta oikeusapua annetaan 47 artiklan 3. kappaleen mukaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Mainitun artiklan lisäksi unionioikeudellisissa asioissa on merkitystä myös 51 (1) artiklalla, jossa on määritelty perusoikeuskirjan soveltamisala. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Tutkimukseni rajoittuu tarkastelemaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamista kansallisen oikeusturvaa koskevan perusoikeusnormin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa. Perusoikeuskirja tai EY/EUTI—tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät sisällä erityisiä uusia tai poikkeavia piirteitä verrattuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön¹⁰. Näin ollen rajaan tutkimuksellisen tarkasteluni ulkopuolelle kysymykset oikeusturvan saatavuudesta EU—oikeutta ja muita yhteisöoikeudellisia asioita sovellettaessa.

¹⁰ Ks. tarkemmin esim. Mäenpää 2007 s. 63 ja Ervo 2005 s. 18.

1.3 Tutkimusmetodi ja teoreettinen viitekehys

1.3.1 Tutkimusmetodi

Tutkimuksellinen tarkasteluni on lainopillista eli oikeusdogmaattista¹¹. Pysin selvittämään, millaisia tulkintavaihtoehtoja voimassa oleva oikeus tarjoaa konkreettisen oikeusturvan toteutumiseen oikeusavusta päätettäessä sekä päätösprosessiin liittyvän viranomaisharkinnan laajuudelle suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tutkimukseni keskeisenä kysymyksenä on ennen kaikkea oikeusapulain toimivaltasäännöksiä mahdollistaman harkintavallan tutkiminen ja oikeusapulain sanamuodon tutkiminen harkintavallan osalta. Mitä oikeusapulaki säätelee oikeusavun myöntämisestä ja mitä se jättää viranomaisen itsensä harkittavaksi? Saatujen tulkintavaihtoehtojen perusteella esitän tulkintakannanottoja tutkimusongelmastani.

1.3.2 Teoreettinen viitekehys

Tutkimukseni on julkisoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen. Sillä on vahva kytkös perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. Hyödynnän tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen rakentamisessa Kaarlo Tuorin ajatuksia oikeudesta monitasoisena ilmiönä¹². Tuori näkee modernin oikeuden ilmiönä, jossa voidaan erottaa kolme eri kerrostumaa. Päälimmäisenä on oikeuden pintataso, johon Tuorin mukaan kuuluvat lainsäädäntö, tuomioistuinratkaisut ja oikeuskirjallisuus.

Pintatason jälkeen seuraava taso on oikeuskulttuurin taso, johon kuuluvat muun muassa oikeuslähteoppi sekä kunkin oikeudenalan yleiset opit. Oikeuden syvärakenteen muodostavat oikeusjärjestyksen perustavimmat oikeusperiaatteet. Perus- ja ihmisoikeudet voidaan Tuorin mukaan katsoa kuuluvan osaksi oikeuden syvätasoa. Ne muodostavat perustan, jolle nykyaikainen oikeus rakentuu. Perus- ja ihmisoikeudet ovat sedimentoituneet oikeuden syvärakenteeksi, josta käsin ne vaikuttavat oikeuden tasomallisissa pinnalla olevaan voimassaolevan oikeuden sisältöön. Tämän vuoksi niillä on

¹¹ Ks. tarkemmin esim. Aarnio 1978 s. 52 ss.

¹² Ks. tästä tarkemmin Tuori 2000 s. 163 ss.

keskeinen merkitys tutkimuksessani sekä konkreettinen merkitys tutkimuskysymykseni taustalla. Jotta yksittäistä ihmisoikeusartikkelia voidaan tutkia mahdollisimman kattavasti, on tunnettava sen taustalla vaikuttavat tekijät. Tämän vuoksi käsittelen lyhyesti perus- ja ihmisoikeuksien yleisiä oppeja tutkimukseni 3. pääluvun alussa.

Olen käyttänyt tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen rakentamisessa Tuorin teorian lisäksi myös Aulis Aarnion oikeudellisen argumentaation teoriaa¹³. Oikeudellisella argumentaatiolla tarkoitetaan oikeudellisen ratkaisun tai tulkintakannanoton osoittamista oikeutetuksi eli oppia oikeudellisen perustelemisen yleisistä säännönmukaisuuksista¹⁴. Oikeudelliset ratkaisut voidaan Aarnion mukaan jakaa rutiiniratkaisuihin sekä harkintaratkaisuihin. Rutiiniratkaisut, joista oikeusavusta päättämisen kohdallakin usein on kyse, ovat lainsoveltamistilanteita, joihin ei sisälly harkintaa eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Kuitenkin oikeusapulaki mahdollistaa monessa tilanteessa harkintaratkaisujen tekemisen. Näissä harkintaratkaisutilanteissa on mahdollista valita monista tulkintavaihtoehdoista. Tällöin yksi oikeussäännös sallii useampia tulkintavaihtoehtoja¹⁵.

Koska perus- ja ihmisoikeuksilla on niin vahva vaikutus tutkimuksessani, katson, että Tuorin oikeuden tasomalli on kokonaisuuden kannalta kaikkein käyttökelpoisin oman tutkimukseni teoreettisessa tarkastelussa. Tulen kuitenkin hyödyntämään myös Aarnion oikeudellisen argumentaation teoriaa käsitellessäni oikeusapuviranomaisen harkintavaltaa.

1.4 Lähdeaineisto

Oikeuslähteillä tarkoitetaan oikeudellista materiaalia, jonka perusteella voidaan muodostaa kuva voimassa olevasta oikeudesta¹⁶. Oikeuslähteet luokitellaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin¹⁷. Tutkimukseni oikeusdogmaattisen luonteen vuoksi lakitekstillä on lähdeaineistona keskeinen merkitys. Lait kuuluvat vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tärkeimmät lait, joita tutkimusongelmani koskee, ovat luonnollisesti perustuslaki, oikeusapulaki sekä hallintolaki (434/2003, myöhemmin HL).

¹³ Ks. tästä Aarnio 1978 s. 133 ss.

¹⁴ Siltala 2003 s. 878.

¹⁵ Aarnio 1989 s.157—158.

¹⁶ Ks. esim. Laakso ym 2006 s. 21 ss.

¹⁷ Ks. oikeuslähteiden jaottelusta tarkemmin esim. Tolonen 2003 s. 23 ss.

Usein ratio legis on kuitenkin parhaiten ymmärrettävissä lain esitöiden avulla, jotka puolestaan kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Esitöiden avulla on ymmärrettävissä ne päättelyketjut, joiden lopputuloksena ovat säädetyt lait. Monesti esimerkiksi hallituksen esityksistä on luettavissa perustelut lain pykälille ja taustoittavaa tietoa siitä, miksi kyseinen laki on säädetty¹⁸. Näiden perusteluiden merkitys voi olla erittäin tärkeä lain soveltamistilanteissa.

Esimerkiksi oikeusapulakia koskevassa hallituksen esityksessä on taustoitettu oikeusapujärjestelmän uudistamiseen vuosituhanen vaihteessa kohdistuneita muutosvaateita. Toisaalta esitöistä voidaan melko usein havaita myös lakiehdotusta koskevia eriäviä mielipiteitä ja kriittisiä kannanottoja, joiden tarkoituksena on paitsi ottaa kantaa lakiehdotuksen substanssikysymyksiin, myös herättää keskustelua laajemmin yhteiskunnassa¹⁹. Valiokuntien kannanotoista lainvalmistelutyössä etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoilla on tärkeä merkitys, sillä perustuslakivaliokunnan tehtävänä on PL 74 §:n mukaan valvoa ennakkollisesti lakien perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Tuomioistuinten prejudikaatit kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Annan myös niille painoarvoa tutkimukseni lähdeaineistona, sillä oikeuskäytäntö vaikuttaa käytännössä viranomaisten toimintamalleihin ja ratkaisujen sisältöön.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo nykyisin Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin (myöhemmin EIT), jonka lopulliset tuomiot sitovat vastaajavaltioita²⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten täytyy ottaa viran puolesta huomioon EIT:n ratkaisukäytäntö.

EIS 6 artiklaan liittyen EIT on todennut rikkomuksia enemmän kuin minkään muun yksittäisen sopimusartiklan kohdalla²¹. EIS 6 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä on olemassa runsaasti²². Suurin osa tuosta oikeuskäytännöstä koskee joko

¹⁸ Ks. esim. HE 82/2001 vp s. 32—33 julkisen oikeusapujärjestelmän kehittämistarpeesta.

¹⁹ Ks. esim. eduskunnan lakivaliokunnan kannanotto LaVM 17/1997 vp s. 5 ss. koskien oikeusapujärjestelmän uudistamista viime vuosituhanen lopussa.

²⁰ Ks. kuitenkin EIT-ratkaisujen sitovuuteen kohdistuvasta kriittisestä Lord Hoffmann, Universality of Human Rights, Judicial Studies Board Annual lecture, 19.3.2009 s. 10 ss.

²¹ Pellonpää 2005 s. 327 ja esim. European Court of Human Rights, Annual Report 2008 s. 139.

²² EIT:n ratkaisut ovat nähtävillä internetissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotisivuilla HUDOC-hakupalvelun kautta osoitteessa www.echr.coe.int (käyty 3.5.2010).

oikeudenkäyntiprosessin pitkittymistä tai oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin²³.

Oikeuskäytännön relevanttiudessa ennen vuotta 2005 tukeudun pitkälti entisen ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin Matti Pellonpään Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa kommentaarissaan (4., uudistettu painos vuodelta 2005) käsittelemiini tapauksiin siltä osin kuin käytän niitä lähdeaineistona. Tämän jälkeiseltä ajalta olen pyrkinyt tuomaan esille sellaista lähdeaineistoa uudemman oikeuskirjallisuuden pohjalta, jolla on tutkimustehtäväni ratkaisun kannalta merkitystä.

Suomessa PL 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus (KKO) sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus (KHO). Oikeusapupäätökseen voidaan hakea muutosta joko yleisestä tuomioistuimesta tai hallintotuomioistuimesta. Oikeusapuasioissa kulloinkin käytettävä muutoksenhakutie riippuu pääasiaa käsittelevästä tuomioistuimesta, joka usein arvioi pääasian käsittelyn yhteydessä myös hakijan oikeusavun tarpeen sikäli kun se on saatettu tuomioistuimen arvioitavaksi. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuilla on käytännössä ohjaavaa vaikutusta oikeusapuviranomaisen tehdessä oikeusapupäätöksen. Sen vuoksi niillä on merkitystä myös oikeuslähteenä työssäni.

Hakusanalla ”oikeusapu” löytyy valtion säädöstietopankki Finlexin oikeuskäytäntö-osiosta 33 KKO:n ennakkopäätöstä ja 26 KHO:n ratkaisua²⁴. Näistä KKO:n ennakkopäätöksistä 23 on annettu nykyisen oikeusapulain voimassaoloaikana. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä 13 koskee nykyistä oikeusapulain soveltamista. Tapauksilla on ollut huomattava merkitys oman tutkimukseni kannalta, sillä niissä on näkyvillä tietyt päättelyketjut, joiden mukaisesti ylimmät tuomioistuimet ovat linjanneet oikeusapua koskevaa päätöksentekoprosessia. Varsinkin oikeusturvan saatavuutta silmällä pitäen kyseiset ratkaisut ovat tärkeitä, sillä niistä voi nähdä, mitkä oikeusapulain kohdat ovat painottuneet, kun on harkittu oikeusavun myöntämistä hakijan oikeusturvan tarpeen kannalta. Oikeusturvan saatavuuden kannalta keskeisiä tuomioistuinratkaisuja on tehty myös vanhan järjestelmän aikana, jolloin oli voimassa erillisinä lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta.

²³ European Court of Human Rights- Some facts and figures: 1959—2009 s. 6.

²⁴ www.finlex.fi/fi/oikeus/ (käyty 27.4.2010).

Oikeuskirjallisuus luetaan kuuluvaksi sallittujen oikeuslähteiden kategoriaan. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeuskirjallisuutta voidaan käyttää oikeudellisen ratkaisutoiminnan tukena silloin, kun lain sanamuoto tai oikeuskäytäntö eivät anna yksiselitteistä vastausta oikeusongelmaan. Paitsi, että oikeuskirjallisuudesta voidaan löytää argumentointiperusteita konkreettiseen oikeusongelmaan, on oikeusapua koskevalla oikeuskirjallisuudella ollut erityistä merkitystä tämän tutkimuksen kohteena olevan kokonaisuuden hahmottamisessa. Oikeusavun historiallisen ulottuvuuden ymmärtämisessä on esimerkiksi Bruno A. Salmialan (ent. Sundström) kirjoituksiin tutustumisella ollut tärkeä merkitys²⁵. Harkintavallan historiallisen taustan ymmärtäminen on puolestaan parhaiten kirkastunut tutustumalla Otto Brusinin väitöskirjaan ”Tuomarin harkinta normin puuttuessa” (Vammala 1938).

Nykyisestä oikeuskirjallisuudesta on syytä mainita tutkimukseeni eniten vaikuttaneet teokset, jotka ovat Matti Pellonpään Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä kommentaari sekä Laura Ervon väitöstutkimus Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (molemmat vuodelta 2005). Lisäksi olen hyödyntänyt etenkin Olli Mäenpään ajatuksia hallintoprosessi- ja hallinto-oikeudesta sekä Kaarlo Tuorin ja Aulis Aarnion oikeusteoreettisia näkemyksiä.

1.5 Tutkimuksessa käytettävistä keskeisimmistä käsitteistä

Usein oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään samanlaista terminologiaa tarkoitettaessa erimerkityksisiä käsitteitä ja toisaalta taas eri termejä tarkoitettaessa samoja käsitteitä. Tutkimuksessani keskeisessä asemassa oleva termi access to court voidaan kontekstista riippuen ymmärtää joko oikeusturvan saatavuudeksi tai oikeudeksi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Käytän omassa tutkimuksessani termiä access to court tarkoittamaan oikeusturvan saatavuutta.

Oikeusturvan saatavuus voidaan ymmärtää myös laajemmin access to justice- tyyppisesti, jolloin se sisältää tuomioistuimeen pääsyn lisäksi tehokkaan oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon²⁶. Näin ymmärrettynä access to justice on synonyymi oikeuksiin pääsulle,

²⁵ Ks. esim. Sundström 1920 s. 299 ss.

²⁶ Ervo 2000 s. 1087.

jossa on siis kyse oikeuksien tosiasiallisesta tavoittamisesta laajemmin²⁷.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Käsittelen aluksi Suomen oikeusapujärjestelmän säädösperustaa ja historiallista taustaa sekä nykyisen oikeusapulain sisältöä pääpiirteittäin niiltä osin, kun se on tutkimukseni kannalta tärkeintä. Oikeusapujärjestelmän esittelyn tarkoituksena on selvittää lyhyesti se, mihin kansallinen oikeusapujärjestelmämme perustuu sekä käydä läpi oikeusavun pääpiirteittäistä sisältöä. Tässä pääluvussa tarkastelen myös joulukuun alussa 2009 voimaan tullutta oikeusapulain uudistusta (927/2008) ja sen oikeusturvakytköstä.

Kolmannessa luvussa keskityn tarkastelemaan oikeusturvan saatavuutta osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tässä luvussa tarkoitukseni on selvittää, mitä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ihmisoikeutena tarkoittaa ja millaisen ratkaisukäytännön Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut sen antaessa konkreettisen sisällön EIS 6 (1) artiklalle. Tämän jälkeen keskityn tarkastelemaan oikeusturvan saatavuutta osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja lopuksi kytken tähän ihmisoikeuteen julkisen oikeusavun ja selvitän, miten julkinen oikeusapu mahdollistaa osaltaan oikeusturvan saatavuuden. Tässä yhteydessä esitän joitakin havaintoja myös oikeusturvan saatavuudesta laajemmin osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. EIS 13 artiklan vaatimuksella tehokkaasta oikeusturvakeinosta on tässä tarkastelussa merkitystä.

Tutkimusongelmani kannalta viranomaisarkintaa käsittelevä neljäs pääluku on keskeisin. Teen selkoa siitä, kuinka oikeusapuviranomaiselle suotua harkintavaltaa pitää käyttää ja edelleen miten oikeusavun kytkeytyminen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen ohjaa viranomaisen harkintaa konkreettisesti päätöksenteossa. Neljännessä pääluvussa määritän aluksi lyhyesti, mitä harkintavallalla tarkoitetaan sekä millainen säädösperusta sillä on. Tämän jälkeen kytken harkintavallan oikeusapuviranomaisen päätöksentekoon ja käyn läpi oikeusavun myöntämis- ja saamisedellytysten harkintaa.

²⁷ Ervo 2005 s. 116.

Viidennessä pääluvussa tarkastelen deskriptiivisesti oikeusapuun liittyvää muutoksenhakua. Tässä konkretisoituu EIS 13 artikalla turvattu tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus. Tutkimusongelmani kannalta keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset esitän kootusti 6. pääluvussa. Tällä tavalla tutkimukseni etenee yleisestä erityiseen. Uskon tällaisen rakenteellisen esitystavan auttavan lukijaa seuraamaan tutkimukseni etenemistä.

2. SUOMEN OIKEUSAPUJÄRJESTELMÄ

2.1 Sääntely ja taustaa

Kunnallisia oikeusapupalveluita on ollut olemassa Suomessa eri laajuisina jo 1800-luvun loppupuolelta alkaen²⁸. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on harjoittanut vuodesta 1886 alkaen sosiaalista oikeusaputoimintaa vähävaraisen väestönosan tarpeiden tyydyttämiseksi²⁹. Myös Tampereella sosiaalinen oikeusaputoiminta on saanut alkunsa 1800-luvun loppupuolella ja ensimmäinen varsinainen kunnallinen oikeusaputoimisto on aloittanut toimintansa 1920-luvulla³⁰.

Maksuton oikeudenkäynti on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1956³¹. Voimassa olevan kansallisen oikeusapujärjestelmän perusta luotiin vuonna 1973, jolloin säädettiin lait yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/1973) ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/1973). Perimmäisenä tarkoituksena oli saada varattomien ja vähävaraisten henkilöiden oikeusturva mahdollisimman kattavaksi riippumatta siitä, käsiteltiinkö oikeudellinen asia tuomioistuimessa vai sen ulkopuolella.³² Tämän lisäksi myös taloudellinen ja tiedollinen epätasa-arvo vaativat uudistusten läpiviemistä³³.

Vuonna 1998 oikeusapujärjestelmää uudistettiin säätämällä lait yleisestä oikeusavusta (104/1998), maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta (105/1998) sekä valtion oikeusaputoimistoista (106/1998). Samalla oikeusaputoiminta siirrettiin kunnilta valtiolle. Uudistuksiin kohdistui kuitenkin voimakasta kritiikkiä. Eduskunnan lakivaliokunta otti kantaa muun muassa lakiehdotusten ihmisoikeuskytkökseen toteamalla, että hallituksen esityksestä puuttui maininta siitä, että asianosaisella on oikeus valita itse oikeudenkäyntiavustajansa EIS 6 artiklan nojalla.³⁴

²⁸ Ks. esim. Sundström 1920 s. 299 ss.

²⁹ Ylöstalo –Tarkka 1998 s. 40.

³⁰ Tampereen kaupungin köyhäinasianajajan ohjesääntö 15.2.1895 sekä Tampereen kaupungin kunnallisen oikeusaputoimen ohjesääntö 16.9.1924.

³¹ Ks. tästä esim. Lehtinen 1956 s. 1 ss.

³² Litmala— Alasaari 2004 s. 5.

³³ Aalto 1974 s. 8.

³⁴ Ks. tarkemmin LaVM 17/1997 vp s. 7—8. Kokonaisuuden kannalta eräs keskeinen kritiikki kohdistui oikeusavun saattamiseen yhteen järjestelmään.

Vuonna 2002 voimaan tullut nykyinen oikeusapulaki korvasi lain maksuttomasta oikeudenkäynnistä sekä lain yleisestä oikeusavusta yhtenäistään koko kansallisen oikeusapujärjestelmämme. Näissä kahdessa osittain päällekkäisessä järjestelmässä oleellisena erona oli se, että maksuton oikeudenkäynti voitiin myöntää vain laissa luetelluissa tuomioistuinasioissa, kun yleistä oikeusapua puolestaan voitiin antaa vähävaraisille luonnollisille henkilöille kaikissa oikeudellisissa asioissa. Nykyinen oikeusapujärjestelmä turvaa aikaisempaa paremmin pieni- ja keskituloisten ihmisten mahdollisuuden tarvitsemaansa oikeusapuun sekä parantaa ihmisten oikeusturvaa, kun koko järjestelmän sisältö on kirjoitettu yhteen lakiin³⁵.

2.2 Oikeusapuviranomainen

Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen (PL 2.3 §) mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PL 80.1 §). PL 124 §:ssä on määritelty ne kriteerit, joilla hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille on mahdollista. Kyseisen pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Oikeusaputoiminnan ja oikeusapupäätöksen kautta konkretisoituu oikeusapua hakeneen henkilön mahdollisuus saada oikeusapulain tarkoittamaa oikeusturvaa asiassaan. Oikeusapupäätös vaikuttaa siten aina merkittävästi yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tässä tapauksessa yksilön oikeusturvasta päättäminen on kanavoitu oikeusapulain ja oikeusaputoimistolain kautta julkista valtaa käyttävälle viranomaiselle.

Oikeusturvan kannalta oikeusapupäätöksen tekevän tahon viranomaisasema on välttämätön, eikä oikeusapupäätöksen tekemistä koskevan toimivallan siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ole oikeusavusta päätettäessä tarkoituksenmukaista eikä perusteltua. Perustuslain 124 §:ää koskevissa esitöissä on korostettu muun muassa

³⁵ Nykyiseen oikeusapulakiin on kohdistettu myös kritiikkiä. Ks. tästä esim. Nylund 2002 s. 280—281.

julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä suhteessa hallintopäätösten kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan tarpeeseen ja hyvän hallinnon vaatimukseen³⁶.

Oikeusapuviranomainen, joka tekee konkreettisen oikeusapupäätöksen, on joko julkinen oikeusavustaja tai oikeusapusihteeri. Oikeusapuviranomainen on virkasuhteinen virkamies ja häneen sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994). Oikeusavun antamista varten valtio ylläpitää oikeusaputoimistoja (oikeusaputoimistolaki 1 §)³⁷. Oikeusaputoimistot hoitavat niille oikeusapulaisissa ja muualla laissa tai asetuksissa säädetty tehtävät³⁸. Oikeusapulaki perustaa valtion oikeusaputoimistoille julkisen vallan käyttöön liittyvän velvoitteen päättää oikeusavun myöntämisestä.

Oikeusaputoimisto päättää oikeusavun antamisesta tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltävissä ulkoprosessuaalisissa asioissa. Tällaisia ovat muun muassa testamentin, kauppakirjan tai perukirjan laatiminen. Näissä asioissa oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Oikeusaputoimiston asiakkaaksi voi hakeutua kaikissa oikeudellista asiantuntija-apua vaativissa asioissa. Oikeusaputoimisto tekee päätöksen myös julkisten oikeusavustajien hoitamissa muissa asioissa.

Lisäksi oikeusaputoimistoissa tehdään oikeusapupäätöksiä yksityisten avustajien ja asiamiesten hakemusten perusteella siten, kuin oikeusapulain 11 §:stä ilmenee. Vuonna 2009 oikeusaputoimistoissa tehtiin noin 22 400 oikeusapupäätöstä ja 2317 taloudellista selvitystä puolustajan määräämistä varten yksityisten asiamiesten asiakkaille. Näiden lisäksi oikeusapupäätös tehtiin jokaisessa oikeusaputoimiston hoidettavaksi tullessa noin 51 000 asiassa³⁹.

³⁶ HE 1/1998 vp s. 179.

³⁷ Sen jälkeen, kun oikeusaputoimistot vuonna 1998 valtiollistettiin, niiden määrä väheni 160:stä noin 70:een. Vuonna 2008 oikeusaputoimistoja oli 60 ja sivutoimistoja 21 sekä sivuvastaanottoja 93.

³⁸ Esimerkiksi vuoden 2009 alusta alkaen laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) muuttui siten, että oikeusaputoimistot veloitettiin huolehtimaan myös edunvalvontapalveluiden järjestämisestä edunvalvonta-alueella.

³⁹ Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009 s. 29.

2.3 Oikeudellisen avun lähtökohdat

2.3.1 Oikeusapulaki ja oikeusavun yleiset edellytykset

Jos henkilöllä ei ole varaa itse hankkia tarvitsemaansa oikeudellista apua, se voidaan kustantaa joko kokonaan tai osittain valtion varoista. Lähtökohtaisesti jokainen kustantaa itse tarvitsemansa oikeudellisen avun. Oikeusavun saaminen varallisuudesta riippumatta on eräs oikeusturvan keskeisimmistä elementeistä. Ilman maksutonta oikeusapua taloudelliset tekijät saattavat estää oikeuksiin pääsyn⁴⁰. Oikeutta oikeusapuun ei mainita perustuslain 21 §:n tekstissä, mutta 21.2 § sisältää lakiin kirjaamattoman oikeuden oikeusapuun⁴¹.

Kansallisen lainsäädännön perustana oleva EIS 6 (1) artiklan turvaama oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää kyseisen oikeuden tosiasiallista turvaamista muun muassa mahdollistamalla oikeusapu valtion varoista. Perus- ja ihmisoikeuksien takeena on näin ollen oltava sellainen instituutio, joka turvaa oikeusturvan saatavuuden silloin, kun henkilön varallisuusasema on sellainen, ettei hän kykene suoriutumaan oikeudellista apua vaativasta asiastaan.

Oikeusapulain 1 §:ssä on määritelty julkisen, valtion varoin kustannettavan oikeusavun yleiset edellytykset ja sisältö. Oikeusapua annetaan valtion varoista henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka ei taloudellisen asemansa vuoksi kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusavun antaminen on ankkuroitu oikeusavustajan käyttämiseen eli oikeusapua annetaan pääsääntöisesti ainoastaan silloin, kun hakija tarvitsee oikeusavustajaa. Joissakin oikeusapulain 6 §:n tarkoittamissa tilanteissa voidaan hakija vapauttaa pelkästään asian oikeuskäsittelykuluista silloin, kun avustajaa ei määrätä⁴².

⁴⁰ Jokela 2002 s. 72—73.

⁴¹ HE 309/1993 vp s. 73.

⁴² HE 82/2001 vp s. 73.

2.3.2 Oikeusavun keskeinen sisältö ja oikeusavun hakeminen sekä oikeusavun saamisedellytykset

Oikeusavun sisältö on määritetty lain 1.2 §:ssä siten, että oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista, siten kuin oikeusapulaissa on säädetty. Oikeusavun kohteena on lähtökohtaisesti kaikki oikeudelliset asiat.

Kyseessä voidaan ajatella olevan julkinen palvelutehtävä, jossa hakijan täyttäessä oikeusapulain edellyttämät kriteerit oikeusapua on oltava saatavilla kaikille tasapuolisesti. Antti Jokela on kytkenyt oikeusavun perustuslain 6 §:n tarkoittamaan kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja sosiaalisen oikeusvaltion periaatteeseen⁴³. Myös oikeusapua koskevan lainsäädännöllisen kehityksen voidaan katsoa pyrkineen muokkaamaan oikeusapu köyhäinavusta jokaiselle kuuluvaksi kansalaisoikeudeksi⁴⁴.

Oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella (oikeusapulaki 3 §). Rikosasioiden oikeudenkäyntilain (689/1997, myöhemmin ROL) 2. luvun mukaiset asianomistajan oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön sekä syytetyn puolustajan määräykset perustuvat ainoastaan asian laatuun ja avustajan tarpeeseen. Joissakin tapauksissa tuomioistuin määrää puolustajan ex officio ilman syytetyn pyyntöä tai tahtoa. Puolustajan määräystä varten oikeusaputoimisto tekee taloudellisen selvityksen. Tuomioistuin päättää ROL 2. luvun 10—11 §:ien nojalla puolustajalle ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajalle valtion varoista maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta. Tässä prosessissa taloudellisella selvityksellä on merkitystä, sillä sen perusteella syytetylle saattaa tulla maksettavaksi tietty osuus puolustajalle valtion varoista maksettavasta palkkiosta.

Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Tuomioistuinasialla tarkoitetaan paitsi jo tuomioistuimessa käsiteltävänä olevaa asiaa myös sellaista asiaa, jota ei vielä ole saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta jota

⁴³ Jokela 2002 s. 73.

⁴⁴ ”Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi?” on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) oikeusapu-uudistuksen seurantalutkimuksen I osaraportin nimi vuodelta 2004.

ollaan sinne saattamassa⁴⁵. Oikeudenkäyntiasiamiestä ja –avustajaa koskevia säännöksiä on useassa laissa. Perussäännös on oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana saa toimia asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Oikeusapulain 8 § määrittelee avustajan kelpoisuusehtoja oikeusapuasiassa.

Oikeusavun määräytymisen perustana ovat hakijan ja hänen puolisonsa kuukausittain käytössä olevat käyttövarat ja varallisuus. Valtioneuvoston asetuksessa oikeusavusta (388/2002, myöhemmin oikeusapuasetus) on säädetty tarkemmin hakijalle tehtävän käyttövaralaskelman perusteista sekä niistä tulorajoista, joiden perusteella oikeusapua myönnetään. Hakijalle voi määräytyä tietty prosentuaalinen omavastuu (20–75) oikeusapupalvelun kustannuksista. Myös omavastuun määräytymisen perusteista on säädetty tarkemmin asetuksella.

Oikeusapua ei nykyisin myönnetä lainkaan, kun käyttövara yksinäisellä henkilöllä on yli 1300 euroa ja puolisoilla yli 1200 euroa henkilöltä kuukaudessa (oikeusapuasetus 6 §). Oikeusapulain esitöissä on arvioitu, että tulorajojen sisään ja siten oikeusapuun vähintään osakorvausta vastaan olisi oikeutettu noin 75 prosenttia kotitalouksista⁴⁶.

Oikeusapuun on oikeutettu luonnollinen henkilö, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Ulkomailla hoidettavissa asioissa oikeusapu kattaa oikeudellisen neuvonnan. Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on ulkomaille annettavaa oikeusapua riita-asioissa laajennettu vuonna 2005 lisäämällä oikeusapulakiin 28 a §, jossa määrätään rajat ylittävien riita-asioden käsittelystä EU-maissa EY- direktiivin 2003/8/EY mukaisesti⁴⁷. Lisäksi oikeusapua annetaan, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä (oikeusapulaki 2 §:n 2 momentti).

Oikeusapua ei oikeusapulain 2.3 §:n mukaisesti myönnetä yhtiöille tai yhteisöille. Yksityinen elinkeinonharjoittaja voi saada oikeusapua elinkeinotoimintaa koskevaan tuomioistuinasiiaan, mutta muussa tapauksessa vain, jos siihen on erityistä syytä. Tässä

⁴⁵ HE 82/2001 vp s. 87.

⁴⁶ HE 82/2001 vp s. 70.

⁴⁷ Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009 s. 4.

arvioinnissa vaikuttavat muun muassa elinkeinonharjoittajan henkilökohtaiset ja taloudelliset olosuhteet sekä asian kokonaisarviointi.

2.3.3 Oikeusturvavakuutus

Oikeusturvavakuutuksella on merkitystä oikeusavun saantiin. Jos oikeusapua hakevalla henkilöllä on vakuutuslainsäädännön (543/1994) tarkoittama oikeusturvavakuutus, joka kattaa kyseessä olevan asian hoitamisesta muodostuvat asianajo- ja oikeudenkäyntikustannukset, ei oikeusapua oikeusapulain 3 b §:n mukaan anneta.

Vapaaehtoinen oikeusturvavakuutus on näin ollen ensisijainen oikeusavun rahoitusmuoto valtion varoista kustannettavaan julkiseen oikeusapuun nähden. Eri vakuutusyhtiöiden oikeusturvavakuutuksien sisällöllinen kattavuus kuitenkin vaihtelee ja sopimusehdot saattavat poiketa toisistaan⁴⁸. Siten eri vakuutusyhtiöiden tarjoamat oikeusturvavakuutukset saattavat asettaa oikeusavun hakijat eriarvoiseen asemaan. Käytännössä oikeusturvavakuutuksen vakuutusehdot kuitenkin ovat jokseenkin samansisältöiset sen johdosta, että vakuutusyhtiöt käyttävät ehtojensa pohjana Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton laatimia malliehtoja⁴⁹.

Edellä esitetystä poiketen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa tuomioistuin voi kuitenkin myöntää oikeusavun siltä osin, kuin kustannukset ylittävät vakuutusyhtiön korvausvelvollisuuden ylärajaksi vakuutuslainsäädännössä määritellyn enimmäiskorvausmäärän. Edellytyksenä on, että hakija esittää oikeusaputoimiston antaman selvityksen hakijan taloudellisista olosuhteista ja selvityksen asian käsittelyn edellyttämistä välttämättömistä toimenpiteistä sekä että oikeusavun myöntämiseen on erityisiä syitä ottaen huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve sekä asian laatu ja laajuus. Oikeusapua voi saada myös vakuutuksen omavastuuosuuteen tietyin edellytyksin. Jos hakija on taloudellisen asemansa perusteella oikeutettu oikeusapuun korvauksetta, oikeusapu voidaan myöntää myös vakuutuksen omavastuuosuuden kattamiseen. (oikeusapulaki 3 b §).

⁴⁸ HE 82/2001 vp s. 18.

⁴⁹ HE 82/2001 vp s. 18.

2.4 Oikeusavusta päättäminen ja oikeusapupäätös

2.4.1 Oikeusavusta päättäminen

Oikeusaputoimisto toimii hallintoviranomaisena oikeusapuasiassa tehden oikeusapupäätöksen. Käsittelen tässä yhteydessä oikeusavusta päättämistä yleisesti ja varsinaista päätöksentekomenettelyyn vaikuttavaa viranomaisharkintaa jäljempänä tutkimukseni neljännessä pääluvussa.

Hallinnon toiminta on julkisen vallan käyttöä, jonka pääsääntöinen muoto on kirjallinen hallintopäätös, jolla vallan käyttö konkretisoidaan⁵⁰. Hallintotoimilla puututaan kansalaisten oikeusasemaan määrittelemällä heidän oikeuksiaan tai asettamalla heille velvollisuuksia⁵¹. Hallintopäätös voi olla muun muassa edunsuova, velvoittava tai oikeuksia perustava. Oikeusapupäätös on hallintopäätös, jolla perustetaan, muutetaan tai kumotaan julkisoikeudellinen oikeussuhde viranomaisen ja asianosaisen välillä.

Oikeusapuviranomaisen on päätöstä tehdessään noudatettava ennen kaikkea perustuslain 2.3 §:n ilmentämää hallinnon lainalaisuusperiaatetta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä oikeusvaltioperiaate on kaiken julkisen vallan käytön lähtökohtana ja tarkoittaa sitä, että viranomaisella on aina oltava viime kädessä eduskuntalakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Oikeusapupäätöksen tekevän viranomaisen toimivaltaperuste tulee oikeusapulaista ja hallintolaista. Oikeusavusta päätettäessä oikeusapulaki on erityislaki hallintolakiin nähden. Näin ollen ristiriitatilanteissa ja tilanteissa, joissa hallintolaki ei säädä asiasta, se saa *lex specialis* —periaatteen mukaisesti etusijan hallintolakiin nähden. Päätöksen sisällöllisen oikeellisuuden takeena on oikeusapulaki, erityisesti sen 2. luku. Menettelysäännökset, joita oikeusapuviranomaisen on päätöstä tehdessään noudatettava, on kirjattu hallintolakiin. Erityisesti hyvän hallinnon perusteet (HL 6 §) ohjaavat oikeusapuviranomaisen päätöksentekoprosessin menettelyllistä puolta.

⁵⁰ Julkisen vallan käyttö voi olla myös niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä (esimerkiksi poliisin toimivaltaan poliisilain (493/1995) perusteella kuuluva voimakeinojen käyttö).

⁵¹ Mäenpää 1997 s. 85.

Hallintoasian vireille tuloa ja asian käsittelyä koskevat yleissäännökset on kirjoitettu hallintolain 4. lukuun. Oikeusapulain 2. luku sääntelee oikeusavun hakemista. Oikeusapupäätös tehdään oikeusapuhakemuksen perusteella. Hakijan tai hänen asiamiehensä on esitettävä kirjallinen tai suullinen selvitys hakijan taloudellisista olosuhteista ja asiasta, johon hän oikeusapua hakee. Jos oikeusapuhakemus on puutteellinen, oikeusapuviranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä (HL 22.1 §). Oikeusapuhakemuksen kohdalla puutteet koskevat useimmiten hakijan tulotietoja koskevaa selvitystä.

Oikeusapulain 10.2 §:n mukaisesti oikeusapuviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada valtion ja kunnan viranomaisilta, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, eläkelaitoksilta ja vakuutuslaitoksilta niiden hallussa olevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko hakijalla taloudellisen asemansa perusteella oikeus oikeusapuun tai onko hakijalla oikeusturvavakuutus. Erityisesti näiden tietojen avulla voidaan kontrolloida hakijan tosiasiallisia edellytyksiä oikeusavun saamiseen ehkäisemällä vilpillistä käyttäytymistä oikeusapua haettaessa.

2.4.2 Oikeusapupäätös hallintopäätöksenä

Oikeusapupäätös on hallintopäätös. Hallintolain 44 § määrittelee hallintopäätöksen sisältöä ja 45 § päätöksen perustelemista. Hallintolain esitöissä on painotettu sekä päätöksen sisällöllistä selkeyttä että yksilöintivaatimusta. Yksilöinnillä tarkoitetaan asianosaiselle päätöksellä annettavaa tietoa siitä, miten viranomainen on tarkoittanut järjestää päätöksellä ratkaisemansa asiat⁵². Päätöksen sisältövaatimuksia on hallintolaissa tarkennettu verrattuna sen edeltäjään hallintomenettelylakiin (598/1982), joka sisälsi hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan varsin väljiä ja epätäsmällisiä säännöksiä päätöksen sisällöstä.

Hallintolaissa on kuitenkin jätetty riittävästi joustavuuden varaa päätösten sisällölle johtuen eri hallintoasioissa annettavien päätösten monimuotoisuudesta. Hallintolain 45 §:n

⁵² HE 72/2002 vp s. 99.

vaatimus hallintopäätöksen perustelemisesta on keskeinen elementti asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen on tällöin esitettävä sekä ratkaisuun vaikuttaneet tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut. Ratkaisusta ilmenevät perustelut ovat ainoa mahdollisuus arvioida tehtyjen ratkaisujen oikeellisuutta⁵³. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Usein hyvin laadituilla perusteluilla on myös palvelufunktio, sillä hakija voi hyvät perustelut nähtyään vakuuttua päätöksen sisällöllisestä oikeellisuudesta, vaikka lopputulos olisi hakijan kannalta kielteinen. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta⁵⁴.

Kirjallisesti annettavasta oikeusapupäätöksestä on oikeusapulain 14 §:n mukaan ilmettävä seuraavat asiat: asia, johon oikeusapua myönnetään, hakijan taloudellinen asema, se päivämäärä, mistä lukien oikeusapu myönnetään, mitä etuuksia oikeusapuun sisältyy, oikeusavun saajan mahdollinen omavastuu sekä avustajan nimi. Lisäksi oikeusapupäätöksestä, kuten mistä tahansa muusta hallintopäätöksestä on käytävä ilmi ratkaisun tehneen virkamiehen nimi ja virka-asema.

Oikeusapulain oikeusapupäätöstä koskevat vaatimukset vastaavat hallintolain 44 §:n ja 45.1 §:n yleisvaatimuksia päätöksen sisällöstä ja perusteluelvoitteesta. Oikeusturvan saatavuuden kannalta on tärkeää, että oikeusapupäätöksestä käyvät ilmi muun muassa lopputulokseen vaikuttaneet perustelut sekä selkeästi yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Hakijan kannalta joko kokonaan tai osittain kielteisen päätöksen kohdalla on keskeistä liittää päätökseen hallintolain 47 §:n tarkoittama valitusosoitus.

⁵³ Aarnio 2006 s. 250.

⁵⁴ HE 72/2002 vp s. 100.

2.5 Oikeusapulain muutoksen vaikutus oikeusturvan saatavuuteen

Laki oikeusapulain muuttamisesta (927/2008) tuli voimaan 1.12.2009. Oikeusapulain muutoksen keskeinen tavoite on mahdollistaa sähköinen asiointi oikeusapuviranomaisessa⁵⁵. Tähän liittyen on myös oikeusapusetusta muutettu ja yksinkertaistettu hakijan tulo-, meno- ja varallisuustietojen laskentatapoja. Asetusmuutos tuli voimaan 1.1.2010.

Sähköistä asiointia koskevana yleislakina Suomessa on voimassa laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, asiointilaki). Asiointilain yksi tarkoitus on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta. Lain esitöissä hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet muodostavat olennaisen osan lain tarkoituksen argumentointia⁵⁶. Samoilla argumenteilla on perusteltu sähköisen asiointin liittämistä oikeusaputoimintaan.

Oikeusturvan saatavuuden kannalta on tärkeää, että oikeusavun hakija voi oikeusapulakimuutoksen jälkeen hakea oikeusapua täyttämällä internetissä oikeusministeriön kotisivulla (www.oikeus.fi) olevan sähköisen lomakkeen. Tämän jälkeen hän saa sähköisenä e-kirjeenä oikeusapupäätöksen. Lakiuudistuksen jälkeen on mahdollista tehdä internetissä myös koelaskelma käyttövaroista, joiden perusteella oikeusapu on joko kokonaan tai osittain maksutonta. Asiakkaan kannalta sähköinen asiointi helpottaa, tehostaa ja monipuolistaa asiointimahdollisuuksia lisäten näin oikeusturvaa. Muutoksen jälkeen asiointin oikeusaputoimistossa ei tarvitse tapahtua virkaajan aikana. Sähköinen asiointi toimii verkkopankkitunnuksilla.

Jos hakija käyttää avustajaa oikeusapua hakiessaan, avustaja voi lähettää oikeusapuhakemuksen sähköisesti oikeusaputoimistoon oikeusministeriön tarjoaman sähköisen asiointiportaalin kautta. Eduskunnan lakivaliokunta korosti lakimuutosta koskevassa mietinnössään uudistuksen oikeusturvanäkökohtien merkitystä. Huomio kiinnittyi erityisesti tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseen ja sähköisen asiointin helppokäyttöisyyteen. Lisäksi valiokunta korosti, että myös perinteinen

⁵⁵ Sähköinen asiointi otettiin käyttöön kansalaisten ja asiamiesten osalta 1.3.2010. Tieto saatu oikeusministeriön 15.3.2010 päivitetystä tiedotteesta <http://www.oikeus.fi/49764.htm> (käyty 20.4.2010).

⁵⁶ HE 17/2002 vp s. 21 ss.

oikeusaputoimistossa asiointi säilyy jatkossa vaihtoehtona oikeusapua haettaessa⁵⁷.

Oikeusapuviranomaisen kannalta lakimuutos merkitsee sitä, että jatkossa oikeusapupäätös ja muutoksenhakuohjeet toimitetaan e-kirjeenä hakijalle ja oikaisuvaatimukset käsitellään sähköisessä järjestelmässä, josta ratkaisupyynnöt siirtyvät suoraan tuomioistuinten käsiteltäväksi. Tämä tehostaa toimintaa ja säästää resursseja suunnattavaksi enemmän käytännön oikeusaputyöhön.⁵⁸

Voimavarojen kohdentuminen hallinnollisesta toiminnasta asianajolliseen toimintaan on omiaan parantamaan hakijan konkreettista oikeusturvaa. Uudistuksen käytännön toteutumista on tässä tutkimuksessa vielä liian aikaista arvioida, mutta toteutuessaan suunnitelmien mukaisesti sähköinen asiointi oikeusapuviranomaisessa lisää ainakin käsittelyn joustavuutta ja tehokkuutta vaikuttaen näin hakijan oikeusturvaan.

Sähköisen asioinnin muuttamisen lisäksi oikeusapuun on tehty vähäisiä tarkistuksia saman lakimuutoksen yhteydessä. Jatkossa myönnettävä oikeusapu kattaa avustajan toimenpiteet aiemman enintään 100 tunnin sijasta enintään 80 tunnilta (oikeusapulaki 5.2 §). Tätä on perusteltu muun muassa oikeudenkäyntikulujen kasvun hillitsemisellä. Tarve oikeusavun jatkamiseen yli sadan tunnin on ollut esillä lähinnä laajoissa riita-asioissa, joissa oikeudenkäyntiaineistoa on paljon ja joissa on haettu muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun. Tällöin oikeudenkäyntikustannukset yksittäistapauksissa saattavat nousta merkittäviksi.

Oikeusturvasyistä ei tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa voida oikeudenkäyntikustannuksille asettaa ehdotonta enimmäisrajaa⁵⁹. Tämän vuoksi asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on mahdollisuus päättää, että oikeusavun antamista jatketaan. Edellytyksenä on, että oikeusavun saaja esittää selvityksen asian käsittelyn edellyttämistä välttämättömistä toimenpiteistä. Lisäksi oikeusavun jatkamiseen on oltava erityistä syytä ottaen huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve sekä asian laatu ja laajuus. Jatkettava tuntimäärä ei kuitenkaan kerralla voi ylittää 30 tuntia, jollei tuomioistuin asian erityisen laajuuden vuoksi määrää toisin. (oikeusapulaki 3 b §).

⁵⁷ LaVM 12/2008 vp s. 2.

⁵⁸ Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tiedote 2.10.2009. Tiedote ollut luettavissa oikeusministeriön intranetissä (käyty 30.11.2009).

⁵⁹ HE 103/2008 vp s. 6.

Oikeusapulain muututtua oikeusapu voidaan myöntää hakemuspäivästä lukien tai, jos siihen on edellytykset, myös taannehtivasti koskemaan asiassa jo suoritettuja toimenpiteitä. Jos hakemus on tehty vasta sen jälkeen, kun asia on tuomioistuimessa ratkaistu, oikeusapu ei kuitenkaan koske tämän ratkaisun antamista edeltäneitä toimenpiteitä (oikeusapulaki 13.1 §). Oikeusavun taloudellisiin edellytyksiin lakimuutos on vaikuttanut poistamalla puolison taloudellisen aseman vaikutuksen silloin, kun hakija on epäiltynä tai vastaajana rikosasiassa. Lisäksi puolison taloudellinen asema ei ole käyttövaralaskelman perusteena silloin, kun puoliset ovat toistensa vastapuolia tai asuvat pysyvästi erillään toisistaan (oikeusapulaki 3.1 §).

Kansallisen oikeusapujärjestelmän keskeinen funktio on tasoittaa yksilöiden taloudellista ja tiedollista epätasa-arvoa edellä kuvatuin, oikeusapulakiin kirjoitetuin keinoin. Tällainen vaatimus nousee esiin ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeusturvan ja sen konkreettisen saatavuuden vaatimuksesta.

3. OIKEUSTURVAN SAATAVUUS OSANA OIKEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ

3.1 Oikeusturvan käsitteestä ja sisällöstä

Oikeusturva liittyy olennaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia perustavaa laatua olevia oikeuksia, jotka ovat kansainvälisoikeudellisesti tunnustettuja⁶⁰. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi ja varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturva saa sisältönsä perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisuudesta.

Valtiosäntöön liittyen oikeusturva pohjautuu lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin⁶¹. Julkishallintoon kohdistuvan oikeusturvan tärkeimpänä tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaisten toimintaan. Lisäksi oikeusturvan tulee turvata yksityisen oikeuksien toteutuminen käytännössä⁶². Perustuslain 22 §:llä on tärkeä rooli, sillä se velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen tarkoitus pohjautuu ajatukselle, jonka mukaan oikeuksien pitää toteutua myös käytännössä⁶³. Näin ollen oikeusturva menettää merkityksensä, jos sitä ei kyetä tosiasiallisesti turvaamaan.

Oikeusturva jakaantuu sekä preventiiviseen että jälkikäteiseen. Ennalta vaikuttava oikeusturva liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallinnon menettelyjen sääntelyyn. Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet puolestaan koskevat jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Tällaisia ovat päätöksen korjaaminen ja muutoksenhaku.⁶⁴

⁶⁰Ks. esim. Hakapää 2003 s. 143 ss.

⁶¹ Hallberg 1999 s. 652.

⁶² Mäenpää 2007 s. 6.

⁶³ Viljanen 2001 s. 10.

⁶⁴ Mäenpää 2007 s. 6.

Edelleen oikeusturva voidaan jakaa muodolliseen, materiaaliseen ja laadulliseen. Muodollinen oikeusturva toteutuu lähtökohtaisesti noudatettaessa päätöksenteossa lakia. Muodollisen oikeusturvan konkreettisin muoto on viranomaisen tekemään hallintopäätökseen liitetty valitusosoitus. Se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta päätös koskee, voi halutessaan hakea muutosta viranomaisen tekemään päätökseen eli saattaa asiansa tuomioistuimen arvioitavaksi. Hallintopäätöksen kohdalla valitusoikeus perustuu pääsääntöisesti asianosaisasemaan. Valitusosoitus voi määräytyä myös esimerkiksi kunnan jäsenyyden perusteella⁶⁵.

Materiaalinen oikeusturva toteutuu, kun päätös on sisällöllisesti oikea ja hyväksyttävä. Viime aikoina myös laadullisen oikeusturvan merkitys on kasvanut. Laatua mitataan tässä asiassa erityisesti siten, että viranomaisen päätöstä tehdessään menettelee asianmukaisesti. Ei ole yhdentekevää, millaisen menettelyn lopputuloksena hallintopäätös syntyy. Tosiasiallinen oikeusturva toteutuu parhaiten, kun kaikki edellä kuvatut oikeusturvan osatekijät toteutuvat saman menettelyn aikana.

Oikeusturvalla perusoikeutena ei ole aina ollut samanlaisia funktioita kuin nykyisin. Oikeusturva liitettiin pitkään hallinnon tehokkaan toiminnan varmistamiseen eikä niinkään yksilön oikeuteen siten, kuin se nykyisen perustuslain 21 §:n sanamuodosta ilmenee. Esimerkiksi Veli Merikoski jakaa oikeusturvan tehtävät erilailla verratessaan lainkäytön ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeiden eroja. Hän painottaa nimenomaan hallinnon tehokasta toimintaa. Oikeussuojan antamisen on aiemmin katsottu kuuluvan tuomioistuimille, kun taas hallintomenettelyssä ei oikeusturvan tehtävänä ole ollut yksilön oikeusturvan toteutuminen⁶⁶.

Tämänkaltaisessa tarkastelussa painottuu mielestäni se, että oikeusturvan on ajateltu aiemmin velvoittavan viranomaisia vain sen takaamiseksi, että viranomaistehtävät tulevat hoidetuiksi asianmukaisesti ja lakia noudattaen. Oikeusturvan (kuten muidenkin perusoikeuksien) sitovuus suhteessa julkiseen valtaan on muuttunut vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perusoikeudet vaikuttavat nykyisin paremmin yksilön hyväksi kuin aiemmin, eikä niitä enää nähdä vain valtio-organien vapaata toiminta-aluetta rajoittavina säännöksinä⁶⁷.

⁶⁵ Laakso ym 2006 s. 474.

⁶⁶ Merikoski 1968 s. 16 ss.

⁶⁷ Ks. perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä esim. Viljanen 1988 s. 13 ss.

3.2 Perus- ja ihmisoikeuksien yleisistä opeista

Jotta perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä olisi mielekästä tutkia, on tunnettava tietyt perusperiaatteet, jotka vaikuttavat niiden taustalla. Oikeuskirjallisuudessa puhutaan vakiintuneesti yleisistä opeista. Joissakin yhteyksissä yleisistä opeista käytetään oikeuskirjallisuudessa myös termiä teoreettinen lainoppi tai teoreettinen oikeusdogmatiikka⁶⁸.

Perus- ja ihmisoikeuksista puhutaan vakiintuneesti yhtenä kokonaisuutena, jossa niiden keskinäis- ja vuorovaikutussuhteella on huomattavaa merkitystä. Oikeuksien suoja kansallisella ja ylikansallisella tasolla ei ole identtinen, ja usein kansallinen perusoikeusjärjestelmä säättää perusoikeuksista tarkemmin kuin ihmisoikeussopimus⁶⁹.

Vuonna 1995 toteutuneen perusoikeusuudistuksen valmistelussa huomioitiin perus- ja ihmisoikeuksien vahva keskinäissuhde ja pyrittiin lähentämään kansallista perusoikeuslainsäädäntöä Suomen ihmisoikeussopimusvelvoitteisiin⁷⁰. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi Suomessa omaksuttiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössään PeVM 25/1994 vp muotoilema perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, jonka keskeisenä tavoitteena on vaatimus kansallisten lakien ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. Vaatimus koskee niin tuomioistuimia kuin hallintoviranomaisiakin⁷¹. Näin ollen kyseisen tulkinnan eräänä keskeisenä tarkoituksena on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi.

Yleiset opit tarkoittavat kunkin oikeudenalan taustalla vaikuttavia perustavaa laatua olevia oikeudellisia periaatteita ja käsitteitä ja niiden tarkoituksena on systematisoida oikeusjärjestystä. Systemaattisuus puolestaan luo ennustettavuutta yhtäältä lainkäytölle ja toisaalta oikeusyhteisön jäsenten oikeusturvalle⁷². Kuten jo aiemmin tutkimukseni teoreettista viitekehystä hahmotellessani totesin, Tuorin kriittisen oikeuspositivismin mallissa oikeus on jaettu kolmeen tasoon. Yleiset opit sijoittuvat toiseen tasoon,

⁶⁸ Ks. esim Aarnio 2006 s. 243 ss.

⁶⁹ Viljanen J 1998 s. 255.

⁷⁰ HE 309/1993 vp s. 39 ss.

⁷¹ Tuori 1999 s. 671.

⁷² Ks. yleisten oppien määritelmästä ja asemasta esim. Tuori 2000 s.187 ss ja Saraviita 1998 s. 63 ss. Näiden lisäksi esim. Jyränki teoksessaan "Valta ja Vapaus" sekä Husa teoksessaan "Yleinen valtiosääntöoikeus" pohtivat yleisten oppien merkitystä ja funktioita erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta perspektiivistä.

oikeuskulttuuriin, joka on oikeuden pintatason ja oikeuden syvärakenteen välissä. Perus- ja ihmisoikeudet puolestaan ovat osa oikeuden syvärakennetta.

Perus- ja ihmisoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluu muun muassa kysymys oikeuteen kohdistuvan rajoituksen normihierarkiasta. Toisin sanoen kyse on sen määrittämisestä, millä edellytyksillä perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista voidaan säätää poikkeuksia kansallisessa lainsäädännössä ja millaisia näiden rajoitusedellytysten tulee olla. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen eroaa toisistaan.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä on esitetty kannanotto, etteivät perusoikeudet voi olla niin ehdottomia, etteikö niitä missään olosuhteissa saisi rajoittaa⁷³. Usein yhtä perusoikeutta rajoittaa jokin toinen perusoikeus ja tällöin pitää punnita perusoikeuksien keskinäissuhdetta ottaen huomioon asiaan muutoin vaikuttavat seikat. Useat yksittäiset perusoikeudet sisältävät niin sanotun lakivarauksen. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa lailla tai lain nojalla⁷⁴.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään laatinut luettelon⁷⁵ perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä:

- 1.) Rajoitusten on perustuttava eduskuntalakiin (lailla säätämisen vaatimus).
- 2.) Rajoitusten on oltava riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja tarkkarajaisia (Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimus).
- 3.) Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia (rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus).
- 4.) Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta (ydinalueen koskemattomuuden vaatimus).

⁷³ HE 309/1993 vp s. 29.

⁷⁴ Viljanen 2001 s. 27.

⁷⁵ PeVM 25/1994 vp s. 4—5.

- 5.) Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon (suhteellisuusvaatimus).
- 6.) Kun perusoikeutta rajoitetaan, on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (oikeusturvavaatimus).
- 7.) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa (ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus).

Ihmisoikeuksien yleiset opit ovat muotoutuneet pitkälti EIT:n ratkaisukäytännössä, kun se on antanut sisältöä EIS:lle. Jukka Viljanen on väitöskirjassaan ”The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the Limitations Clauses of the European Convention on Human Rights” tarkastellut ihmisoikeuksiin liittyviä rajoituslausekkeita sekä EIT:n asemaa ihmisoikeuksiin liittyvien yleisten oppien kehittäjänä.

Yleisten oppien merkitys on keskeinen, sillä sopimuksen tulkintaympäristö on erilainen eri jäsenvaltioissa. Näin ollen yleisten oppien eräs tärkeä tehtävä on yhtenäistää ihmisoikeussopimusten tulkintaperiaatteita jäsenvaltioissa. EIT:n tulkintakäytäntö on dynaamista ja evolutiivista, eli yleiset opit kehittyvät jatkuvasti tuomioistuimen luodessa uutta tulkintakäytäntöä⁷⁶. Tästä esimerkkinä on EIT:n *Opuz v. Turkki* —tapaus vuodelta 2009, jossa tuomion vaikutuksia on laajennettu kansallisen kontekstin yli. Käsittelen tapausta hieman tarkemmin alaluvussa 3.3.2.

Ihmisoikeuksien rajoituslausekkeet ovat samansuuntaisia kuin edellä mainitut perusoikeuksiin liittyvät rajoitusedellytykset, mutta ne ovat yleisempiä kuin perusoikeuksien rajoitusedellytykset⁷⁷. Toisaalta ihmisoikeuksien luonteesta johtuen niitä ei voida käytännössä rajoittaa ainakaan perusoikeuksia helpommin. Jotta julkinen valta voi puuttua ihmisoikeussopimuksella turvattuun oikeuteen, pitää kolmen keskenään yhdenvertaisen ehdon täytyä samanaikaisesti. Rajoitusten tulee olla lainmukaisia ja niillä pitää olla hyväksyttävä peruste. Lisäksi niiden pitää olla välttämättömiä demokraattisessa

⁷⁶ Viljanen J 2003 s. 92 ss.

⁷⁷ Ks. perus- ja ihmisoikeuksien keskinäissuhteesta esim. Viljanen J 1998 s. 255.

yhteiskunnassa⁷⁸.

3.3 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä

3.3.1 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännöt EIS 6 artiklan mukaan

EIS 6 (1) artiklan ydinsisältö tiivistyy sen ensimmäiseen lauseeseen. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (civil rights and obligations) tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Lisäksi artiklan 6 (2) kohdassa on maininta rikoksesta syytettyä koskevasta syyttömyysolettamasta, jolla on suurin piirtein samanlainen sisältö kuin PL 8 §:n rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella.

Sopimuksen 6 (3) artiklaan on kirjoitettu tietyt rikoksesta syytetyille taatut vähimmäisoikeudet ja määritelty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä rikosprosessissa. Koska sopimustekstin yhtenä perussisältönä on tulkittu olevan oikeus saattaa jäljempänä tarkemmin kuvattavalla tavalla asia tuomioistuimen tutkittavaksi, käytetään oikeuskirjallisuudessa oikeusturvan saatavuudesta osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä usein termiä "access to court". Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja siitä johdettu oikeusturvan saatavuus kytkeytyvät oikeusturvan kansallisiin takeisiin. Kansallisella tasolla konkreettisia oikeusturvaa vahvistavia takeita ovat muun muassa oikeusapujärjestelmä sekä muutoksenhakumahdollisuus.

Suomen perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin* ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakiin kirjoitettu 21 §:n luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan lain sanamuodosta ilmi käyvien oikeussuojatakeiden lisäksi oikeusturvaan kuuluu muun muassa oikeus suulliseen käsittelyyn ja oikeus saada tarvittaessa julkisin varoin oikeudellista apua⁷⁹. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli

⁷⁸ Viljanen J 2003 s. 174 ss.

⁷⁹ HE 309/1993 vp s. 73.

kehittää oikeusturvaa perusoikeutena ihmisoikeussopimusten mukaiseksi ja muun muassa huomioida taloudellisista voimavaroista johtuvat mahdollisuudet ja rajoitukset oikeuksien toteuttamiseen⁸⁰.

Oikeusturvaa koskeva PL 21 § saa sisältönsä pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä jäljempänä tarkemmin kuvattavalla tavalla. Mitä oikeudenmukainen oikeudenkäynti pohjimmiltaan tarkoittaa ja millaisia oikeusturvan elementtejä sen määrittelystä voidaan johtaa?

EIS 6 (1) artiklassa on määritelty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytykset. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa puhutaan vakiintuneesti eurooppalaisesta oikeusturvastandardista⁸¹. Sen mukaan kyseinen ihmisoikeusartikla sisältää vähimmäisvaatimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tasosta, josta ei saa poiketa heikompaan suuntaan kansallisessa lainsäädännössä. Halutessaan jäsenvaltio voi kuitenkin säätää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tasosta tarkemmin kuin eurooppalaiseen ihmisoikeusstandardiin on kirjoitettu⁸². Esimerkiksi Suomessa PL 21 §:n soveltamisala on yksilön näkökulmasta laajempi ja suojan taso korkeampi kuin EIS 6 artiklan määrittelemä ”civil rights and obligations”⁸³.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tarkkaa sisältöä ei ole määritelty EIS 6 (1) artiklassa. Artiklaan on kirjoitettu tietty perustunnusmerkistö siitä, mitä oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältö rikosasioissa on määritelty tarkemmin kuin siviiliasioissa, mutta tästä ei suoraan voi päätellä, että EIS 6 (3) artiklan luettelo määrittää tyhjentävästi eksaktin sisällön oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.

Rikoksesta syytetylle taattuihin vähimmäisoikeuksiin kuuluu oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä hänen ymmärtämällään kielellä. Toiseksi hänellä tulee olla riittävästi aikaa valmistella puolustustaan. Rikoksesta syytetylle on oltava myös oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä sekä tarvittaessa mahdollisuus saada korvauksetta

⁸⁰ PeVM 25/1994 vp s. 3.

⁸¹ Esim. Pellonpää, Mäenpää ja Ervo käyttävät tätä termiä.

⁸² Ervo 2005 s. 11.

⁸³ Hallberg 1999 s. 657. Ks. myös perusoikeusuudistusta koskeva lakivaliokunnan lausunto (LaVL 5/1994 vp s. 5), jossa on otettu kantaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien keskinäisyyteen.

oikeusapua.

Kontradiktorisuuden periaate (audiatur et altera pars —periaate) edellyttää sitä, että rikoksesta syytetylle taataan oikeus kuulustella tai kuulustuttaa häntä vastaan todistamaan kutsuttuja todistajia sekä oikeus saada hänen puolestaan todistavat henkilöt kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan kutsutut todistajat⁸⁴. Näiden lisäksi rikoksesta syytetyllä on oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettävää kieltä.

Tarkempi sääntely rikoksesta syytetyn kohdalla on perusteltua siksi, että hänen voidaan olettaa olevan lähtökohtaisesti heikommassa asemassa kuin siviiliprosessin asianosaisen ennen kaikkea sen vuoksi, että rikoksesta syytettyyn henkilöön saatetaan kohdistaa valtion taholta pakkokeinoja. Näin ollen 6 (3) artiklan tarkoituksena on turvata tasapuolinen asema rikoksesta syytetyn ja häntä vastaan syytteitä ajavan tahon välillä (equality of arms — tilanne)⁸⁵.

Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu sitä, sisältääkö oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva artikla yleisen vaatimuksen tuomioistuinkäsittelyn saatavuudesta artiklan tarkoittamissa asioissa vai ainoastaan vaatimuksia tuomioistuinkäsittelylle silloin, kun se jäsenvaltion oikeusjärjestyksen mukaan on mahdollinen. Artikla on kirjoitettu siten, että asia ei käy siitä tyhjentävästi ilmi⁸⁶.

Puhtaasti oikeusdogmaattista tulkintametodia käyttämällä eli tutkimalla sitä, mitä artikla säättää tai jättää säätämättä voimassa olevan oikeuden sisällöstä voidaan huomata, ettei EIS 6 artikla turvaa esimerkiksi muutoksenhakuoikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa on kuitenkin täydennetty 6 artiklaa rikosprosessin osalta. Sen mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa.

⁸⁴ Ervo 2008 s. 226.

⁸⁵ Harris—O'Boyle—Warbrick 2009 s. 312.

⁸⁶ Ks. esim. Pellonpää 2005 s. 329 ja Ervo 2000 s. 1088.

3.3.2 EIT:n tulkintakäytännön merkitys

Jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen merkitys ei jäisi vain julistuksenomaiseksi, sillä on oltava sellaista konkreettista merkitystä, johon jokainen voi tarvittaessa turvautua. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältö on määräytynyt ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön perusteella.

Tulkintakäytännön sitovuuden perusta on kirjoitettu EIS 44 ja 46 artikloihin. EIS 44 artiklan mukaan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston päätökset ovat lopullisia ja EIS 46 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan tuomioistuimen lopullisia tuomioita jutuissa, jonka osapuolia ne ovat. Sopimusvaltioissa on omaksuttu EIT:n ratkaisukäytännölle vahva sitovuus kansallisissa oikeusjärjestyksissä⁸⁷.

Viime aikoina on EIT:n ratkaisukäytännöllä lisäksi luotu tuomioiden vaikutusten laajentaminen yli kansallisesta kontekstistaan. Tästä on osoituksena muun muassa tapaus *Opuz v. Turkki* (9.9.2009), jonka tuomiossa on nimenomaisesti todettu, että kansallisten viranomaisten tulee huomioida samankaltaisissa tapauksissa myös muita jäsenvaltioita koskevat ratkaisut⁸⁸.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on EIT:n ratkaisukäytännön merkityksestä ja sitovuudesta esitetty hieman ristiriitaisia, mutta perusajatukseltaan samansuuntaisia käsityksiä. Pohdintaa on aiheuttanut ennen muuta tuomioiden luonne ja vaikutukset. Tuomas Ojanen pitää ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita ennen kaikkea vahvistustuomioina, joilla vahvistetaan oikeudellisesti sitovalla tavalla jäsenvaltion syyllisyys tai syyttömyys väitettyyn ihmisoikeuden loukkaukseen⁸⁹. Matti Pellonpään mukaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on kuitenkin viime aikoina etäännyntä siitä lähtökohdasta, jonka mukaan tuomiot ovat ainoastaan vahvistavia⁹⁰.

⁸⁷ Ojanen 2005 s. 1212.

⁸⁸ Ks. *Opuz v. Turkki*, tuomion kohta 163: ”In carrying out this scrutiny, and bearing in mind that the Court provides final authoritative interpretation of the rights and freedoms defined in Section I of the Convention, the Court will consider whether the national authorities have sufficiently taken into account the principles flowing from its judgement on similar issues, even when they concern other States.”

⁸⁹ Ojanen 2003 s. 126.

⁹⁰ Pellonpää 2005 s. 172.

Koska EIT:n ratkaisukäytäntö vaikuttaa huomattavasti siihen sisältöön, jonka EIS valtiosisäisessä oikeudessa saa ja koska EIT on olemassa ennen kaikkea sen vuoksi, että ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia käytännössä noudatetaan, ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat vailla kansallista sitovuutta merkityksettömiä. Koko EIS:n valvontajärjestelmä perustuu sille perusajatukselle, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sitoo sen kohteena olevia jäsenvaltioita⁹¹.

Ihmisoikeustuomioistuin ei suoranaisesti määrää sitä, miten jäsenvaltion pitää suorittaa langettavasta tuomiosta aiheutuvat velvoitteensa, mutta edellyttää, että velvoitteet tulevat hoidetuiksi. Tästä on kuitenkin poikkeuksena EIS 41 artiklan määräys kohtuullisesta rahallisesta hyvityksestä, joka tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle ja joka tulee langettavan tuomion saaneen jäsenvaltion maksettavaksi⁹². Tapauksessa *Hadjianastassiou v Kreikka* (16.12.1992) on lausuttu kannanotto⁹³ sopimusvaltioiden vapaudesta valita itse ne keinot, joilla ne toimeenpanevat 6 artiklan määräykset valtiosisäisesti. Tämän vuoksi sekä kansallisella että EIT:n oikeuskäytännöllä on keskeinen merkitys arvioitaessa sitä, mitä oikeudenmukainen oikeudenkäynti tarkoittaa.

3.3.3 Tuomioistuinta koskevat vaatimukset

Tuomioistuintä koskevan oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiä koskeva artikla määrittää, että tuomioistuimen tulee olla lailla perustettu, riippumaton sekä puolueeton. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että jokaisen on voitava saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia sellaisen oikeusistuimen käsiteltäväksi, jonka perustamisen takeena on kansallinen laki. Lailla perustetulta tuomioistuimelta edellytetään lisäksi pysyvyyttä eli satunnaiset ad hoc –tuomioistuimet ovat kiellettyjä⁹⁴. Riippumattomuus tarkoittaa riippumattomuutta toimeenpanovallasta, osapuolista sekä lainsäätäjistä.

Tuomioistuimelta edellytetään tosiasiallista riippumattomuutta, eikä sen kriteeriksi riitä ainoastaan muodollinen erillisuus toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta. Ihmisoikeustuomioistuimen linjauksen mukaan riippumattomuuden on näytävä myös

⁹¹ Ojanen 2005 s. 1212.

⁹² Ks. 41 artiklan kohtuullista hyvitystä koskevasta kritiikistä esim. Ojanen 2003 s. 127.

⁹³ Ks. *Hadjianastassiou v. Kreikka*, tuomion kohta 33: ”The Contracting States enjoy considerable freedom in the choice of the appropriate means to ensure that their judicial systems comply with the requirements of Article 6.”

⁹⁴ Ervo 2008 s. 42.

ulospäin ratkaisuja tehtäessä, eikä pelkkä muodollinen riippumattomuus riitä täyttämään niitä kriteerejä, jotka tuomioistuinmenettelyltä vaaditaan⁹⁵. Riippumattomuus on läheisessä yhteydessä puolueettomuuteen. Aina niillä ei kuitenkaan ole sama merkitys, sillä riippumaton tuomioistuin voi rikkoa puolueettomuutta esimerkiksi jääviyskysymyksissä. Tällöin voi olla hankalaa erottaa riippumattomuutta ja puolueettomuutta toisistaan⁹⁶.

3.3.4 Millaisia asioita oikeudenmukainen oikeudenkäynti koskee?

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perussisältöä tuomioistuimelta vaadittavien kriteerien lisäksi määrittää se, millaiset asiat voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Kaikki asiat eivät ole sellaisia, joissa tulee taata absoluuttinen mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näissä tilanteissa voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi valituskieltojärjestelmän ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin suhde⁹⁷.

Lähtökohtaisesti 6 (1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Näin ollen tuomioistuimen päättäessä henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista hänellä tulee olla oikeus sopimusmääräykset täyttävään oikeuskäsittelyyn. Lisäksi on tulkittu, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee sellaisia tilanteita, joissa hallintoviranomainen päättää henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Hänellä pitää silloin olla ”access to court” eli oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi EIS 6 artiklassa tarkoitetussa oikeudenkäyntimenettelyssä⁹⁸.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkityssisällön ja vakiintuneen tulkintakäytännön perustana on Golder –tapauksen (21.2.1975) yhteydessä muotoiltu oikeusohje. Sen perusteella 6 (1) artiklan on tulkittu tarkoittavan paitsi teoreettista, myös faktista mahdollisuutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi⁹⁹. Ratkaisua tehtäessä on annettu painoarvoa erityisesti teleologiselle tulkinnalle eli ihmisoikeussopimuksen tarkoitukselle ja päämäärälle. Lisäksi ratkaisussa on huomioitu yksilönsuoja suhteessa

⁹⁵ Oikeuskirjallisuudessa mainitaan tästä tyypiesimerkkinä De Cubber—tapaus (26.10.1984), jonka tuomion kohdassa 26 todetaan, että ”justice must not only be done, it must also be seen to be done”.

⁹⁶ Ks. esim. Langborger —tapaus (22.6.1989)

⁹⁷ Ks. tästä tarkemmin esim. Halila 2004 s. 49 ss.

⁹⁸ Pellonpää 2005 s. 328—329.

⁹⁹ Ks. Golder —tapaus, tuomion 36. kohta. ”Article 6 para. 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations before a court or tribunal.”

julkiseen valtaan¹⁰⁰. Tällöin oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus on turvattava osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Laura Ervo näkee asian väitöskirjassaan ”Oikeudenmukainen oikeudenkäynti” niin, että jotta menettelyn oikeudenmukaisuuden arviointi voidaan ottaa käsiteltäväksi, on ensin voitava saattaa asiansa tuomioistuimen arvioitavaksi¹⁰¹. Artiklassa mainituilla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeilla ei ole sisältöä, jos henkilö ei voi käynnistää prosessia niiden arvioimiseksi¹⁰². Jäsenvaltioiden tulee turvata tosiasialliset mahdollisuudet kansalaisilleen oikeuksiinsa pääsemiseksi. Tarvittaessa henkilöllä tulee olla mahdollisuus turvautua oikeudelliseen asiantuntija-apuun kohtuullisin kustannuksin¹⁰³. Tällä tavalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perussisältönä voidaan pitää oikeusturvan saatavuuden varmistamista.

Kaiken kaikkiaan EIS 6 artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tulee nähdä kokonaisuutena, jossa jokainen sen kohta edellyttää toisensa olemassaoloa ja tarkastelua, jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältö käytännössä toteutuu. Toisin sanoen useat kohdat ovat itsenäisinä vailla samanlaista merkitystä kuin silloin, kun artikla sijoitetaan kokonaisuutena tulkintakontekstiinsa.¹⁰⁴ Toisaalta, vaikka esimerkiksi kaikki rikoksesta syytetyille taatut minimioikeudet olisi turvattu, voi oikeudenkäyntiprosessi olla kokonaisuutena arvioiden 6 (1) artiklan vastainen¹⁰⁵.

3.4 Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus

Oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden on siis nimenomaan tulkittu olevan eräs oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Oikeusturvan saatavuuden lähtökohta on oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, vaikkei sitä ole suoraan kirjoitettu EIS 6 (1) artiklaan. Myös riita- ja rikosasioita koskeva pääsy tuomioistuimeen on viime kädessä turvattu EIS 6 (1) artiklalla. Rikosasioiden kohdalla oikeusturvan saatavuus on erityisesti määritelty 6 (3) artiklalla.

¹⁰⁰ Halila 2004 s. 55.

¹⁰¹ Ervo 2005 s. 118—119.

¹⁰² Halila 2004 s. 51.

¹⁰³ van Dijk— van Hoof 1990 s. 316—317.

¹⁰⁴ Nowak 2003 s. 77.

¹⁰⁵ Pellonpää 2005 s. 420.

Jotta henkilö voisi saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, hän tarvitsee usein oikeudellista asiantuntija-apua oikeuksiinsa pääsemiseksi. Tällöin oikeusavulla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhtenä osatekijänä on suuri merkitys konkreettisen oikeusturvan saatavuudelle. Oikeusapu ei kuitenkaan ole ainoa oikeusturvan saatavuuden elementti.

Oikeusturvan saatavuus voi tarkoittaa oikeusavun lisäksi muun muassa oikeutta käyttää maksutta tulkkiapua, joka on nimenomaisesti turvattu EIS 6 (3) artiklan e-kohdassa rikoksesta syytetylle taattuna yhtenä vähimmäisoikeutena. Laajemmin oikeusturvan saatavuuden sisältönä voidaan nähdä esimerkiksi se, että oikeusvaltion lainsäädäntö, tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset tukevat yksityiskohtaisten oikeusturvaelementtien (kuten oikeusavun tai tulkkipalvelujen) toteutumista ja toteuttamista. Tällöin EIS 13 artiklan tulkinnalla tehokkaasta oikeussuojakeinosta voi olla merkitystä.

Julkisen oikeusavun on katsottu kuuluvan oikeusturvan saatavuuteen osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä silloin, kun esimerkiksi asian monimutkaisuus tai oikeuksiin pääsemisen kalleus saattaisivat muutoin estää tuomioistuimeen pääsyn¹⁰⁶. Tämän sisältöinen tulkinta ilmenee erityisesti tapauksesta Airey v. Irlanti (9.10.1979), jossa katsottiin, että myös siviiliasian kohdalla valtiolla voi olla velvollisuus järjestää oikeusapua.

Kyse oli tapauksesta, jossa irlantilainen valittaja ei käytännössä voinut varojen puutteen ja prosessin monimutkaisuuden vuoksi saada asumuseroasiaansa käsiteltyä siten, ettei hänen oikeusturvansa olisi vaarantunut. Airey —tapauksen yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin totesi jutun monimutkaisuuden aiheuttavan loukkauksen tuomioistuimeen pääsyä kohtaan, kun oikeusapua ei ollut asianmukaisesti saatavilla¹⁰⁷. Se totesi myös, että ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena on turvata oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita, ei vain teoreettisia ja illusorisia¹⁰⁸.

Rikosprosessin osalta EIT on todennut tapauksessa Öcalan v. Turkki (12.5.2005), että rikoksesta syytetyllä on oikeus oikeusapuun myös ennen asian tuomioistuinkäsittelyä.

¹⁰⁶ Ks. esim. Ervo 2008 s. 21.

¹⁰⁷ Toisin McVicar v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.5.2002). Tapauksen argumentoinnissa viitattiin oikeusavun osalta Airey —tapaukseen, mutta päädyttiin lopulta siihen lopputulokseen, ettei oikeusavun puuttuminen tässä kunnianloukkausasiassa loukannut 6 artiklaa.

¹⁰⁸ Ks. Airey v. Irlanti, tuomion kohta 24: ”The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective.”

Tapauksessa henkilö oli ollut vangittuna lähes seitsemän päivän ajan vailla mahdollisuutta tavata asianajajaansa¹⁰⁹. Myös tätä lyhyempi aika ilman oikeutta tavata asianajajaansa on tulkittu 6 (3) artiklan c-kohdan rikkomukseksi esimerkiksi tapauksessa Murray John v. Yhdistynyt kuningaskunta (8.2.1996). Tapauksessa henkilöltä oli evätty oikeus tavata asianajajaansa vankeudessa olonsa ensimmäisten 48 tunnin ajan ja siten estetty häntä saamasta oikeusturvaa asiassaan.

EIS 6 (1) artiklan sanamuodosta ei suoraan käy ilmi oikeus oikeusapuun samalla tavalla kuin EIS 6 (3) artiklasta, johon on otettu nimenomainen maininta siitä, että jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus saada oikeusapua korvauksetta silloin, kun hän ei itse pysty siitä maksamaan ja oikeudenmukaisuus tätä edellyttää. Artikloiden erilaiset sanamuodot asettavat näin ollen rikosprosessuaaliset ja siviiliprosessuaaliset asiat eri asemaan keskenään, kun tarkoitetaan oikeusapua osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

EIT:n tulkintakäytännöllä on kuitenkin luotu periaate, jonka mukaan 6 (1) artiklaa on tulkittava analogisesti 6 (3) artiklan kanssa myös oikeusavun osalta. Pellonpää toteaa tämän Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa kommentaarissaan kirjoittamalla, että ”[r]ikosprosessin osalta on 6 artiklan 3 kappaleessa määritelty eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementtejä. Siitä, että 3 kappale koskee nimenomaisesti vain rikosprosessia, ei tule *a contrario* päätellä, etteikö sopimusmääräyksestä olisi haettavissa johtoa myös siviiliproessin (mukaan luettuna 6 artiklan soveltamispiiriin kuuluva hallintoprosessi) osalta”.¹¹⁰

Oikeusturvan saatavuuden suhde ihmisoikeussopimuksella turvattuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen on ollut arvioitavana myös kansallisissa tuomioistuimissa. Varsin usein oikeusturvan saatavuuden arviointi on kytkeytynyt oikeusapuun liittyvään oikeudelliseen problematisointiin.

Suomessa korkein oikeus on ottanut kantaa oikeusturvan tosiasialliseen saatavuuteen muun muassa tapauksessa KKO 1995:7, jossa oli kyse sen punninnasta, edellyttikö hakijoiden oikeusturva oikeudenkäyntiavustajan määräämistä muutoksenhakua varten. Korkein oikeus päätyi siihen, ettei syytettyjen oikeusturva edellyttänyt avustajan

¹⁰⁹ Ks. Öcalan v. Turkki, tuomion kohta 131.

¹¹⁰ Pellonpää 2005 s. 374.

määräämistä yksinkertaisessa rikosasiassa. KKO perusteli kantaansa eduskunnan lakivaliokunnan mietinnöllä (LaVM 12/1992 vp), jossa on määritelty, minkälaiset rikosasiat ovat oikeusavun kohdalla yksinkertaisia¹¹¹.

Lakivaliokunta on pitänyt yksinkertaisten rikosasioiden tunnusmerkistönä muun muassa sitä, että rikos on selvitetty ja että odotettavissa oleva rangaistus, vaikkakin se on sakkoa suurempi, on yhtenäisen oikeuskäytännön perusteella arvioitavissa. Tässä tapauksessa oli kyse törkeästä rattijuopumuksesta sekä varkauksista, jotka on nimenomaan mainittu esimerkkeinä yksinkertaisista rikosasioista lakivaliokunnan mietinnössä. Lopputulos syntyi äänestämällä (3-2).

Vähemmistöön jäänyt KKO:n jäsen katsoi muun ohessa, että kyseinen tuomio rikkoi EIS 6 (1) artiklaa tuomioistuimeen pääsystä. Hän oli sitä mieltä, että koska muutoksenhaku hovioikeuteen oli liian monimutkainen, se olisi pitänyt kompensoida oikeusavulla. KKO kuitenkin päätyi epäämään oikeusavun ja perusteli kantaansa muun ohessa sillä, että tuon aikainen laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä takasi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen, eikä laki ollut Suomea velvoittavan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Tapauksen argumentoinnin tukena on käytetty EIT:n ratkaisuja, muun muassa jäljempänä tarkemmin kuvattavaa Quaranta —tapausta.

Toinen tällainen tapaus, jossa KKO on arvioinut oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden kriteerejä ja sisältöä, on KKO 1995:194, jossa törkeästä rattijuopumuksesta ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö oli vaatinut tuomion muuttamista yhdyskuntapalveluksi. Korkein oikeus arvioi tässä tapauksessa, että kysymys siitä, soveltuiko henkilö yhdyskuntapalveluun, oli epäselvä ja että selvityksen luotettava tekeminen vaati oikeudenkäyntiavustajan käyttämistä. Henkilön oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen vaati siten avustajan määräämisen.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 9.11.2006/2970 arvioinut oikeusturvan saatavuutta peilaten sitä myös oikeusapuun. Tässä tapauksessa oli kuitenkin kyse oikeusturvan saatavuuden toteutumisesta hieman erilaisesta näkökulmasta. Tietyn, patenttihakemukseen liitetyn maksun laiminlyönnin, ei ole katsottu olleen sellainen seikka, että se olisi estänyt hakemuksen tutkimisen. KHO on tulkinnut sen olleen sellainen

¹¹¹ Käsittelemme yksinkertaisiin rikosasioihin liittyvää problematiikkaa tarkemmin alaluvussa 4.3.4.

oikeusapulain 4 §:ään sisältyvä maksu, josta on voitu myöntää vapautus, kun hakija on saanut oikeusapua asiassaan¹¹².

Vaikka oikeusturvan toteutuminen yleensä konkretisoituu parhaiten myöntämällä henkilölle oikeusapu ja siihen pääsääntöisesti kuuluva avustajanmääräys, oikeusturvan saatavuus ei aina edellytä oikeudenkäyntiavustajan määräämistä.

Tästä on esimerkkinä KKO:n tapaus 1995:54, jossa törkeä rattijuopumus ja kolme varkautta on katsottu sellaisiksi yksinkertaisiksi rikosasioiksi, joiden selvittäminen syytetyn oikeusturvan näkökulmasta ei ole vaatinut oikeudenkäyntiavustajan määräämistä.

Ervo on väitöskirjassaan liittänyt oikeusavun osana oikeusturvan saatavuutta diskursiivisuuteen ja siihen, että varattoman henkilön kohdalla oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus toteutuu parhaiten silloin, kun hän saa oikeusapua¹¹³. Tällöin painottuu tosiasiallisten esteiden poistaminen oikeusturvan saamiseksi. Korkeat oikeudenkäyntikustannukset ja menettelyn monimutkaisuus ja kalleus on kompensoitava oikeusavulla¹¹⁴.

Laajemmin Ervo kytkee oikeusavun yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä heikomman osapuolen suojaan¹¹⁵. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusapua on oltava saatavilla siten, ettei pääsy tuomioistuimeen esty henkilön ominaisuuksien tai prosessin kalleuden vuoksi. Tällaisen argumentoinnin klassinen tapaus on EIT:n Quaranta v. Sveitsi (24.5.1991), jossa ihmisoikeustuomioistuin on luetellut tietyt kriteerit¹¹⁶ niistä perusteista, jolloin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet ja oikeusturvan saatavuus on turvattava järjestämällä oikeusapua.

Tässä tapauksessa eräs peruste oikeusavun määräämiselle oli rikoksesta syytetyn henkilökohtainen tilanne hänen ollessaan huumausaineiden väärinkäyttäjäksi, kouluttamaton sekä alkuperältään ulkomaalainen. Lisäksi heikomman osapuolen suoja vaati avustajan läsnäoloa parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi.

¹¹² Perusajatukseltaan samansuuntainen on EIT:n tapaus Kreuz v. Puola (19.6.2001), jossa tietyn maksusuorituksen maksamista oikeudenkäyntiprosessin edellytyksenä on pidetty EIS 6 artiklan vastaisena.

¹¹³ Ervo 2005 s. 216—217.

¹¹⁴ Ervo 2005 s. 119.

¹¹⁵ Ervo 2005 s. 425—426.

¹¹⁶ Ks. Quaranta —tapauksen tuomion kohdat 32—36.

Viime aikoina annetuista ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista ainakin tapauksessa Pishchalnikov v. Venäjä (24.9.2009) on ollut kyse oikeusavun saamisedellytysten arvioinnista osana oikeusturvan saatavuutta. Tässä tapauksessa hakija on käyttänyt nimenomaisesti argumentointinsa tukena Quaranta –tapausta ja vedonnut henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa oikeusturvan saamiseksi. Kyseisen tapauksen tuomiossa on todettu muun muassa, että hakijan mielestä häneltä on evätty maksuton oikeusapu, vaikka hän on nimenomaisesti vedonnut varattomuuteensa, jutun monimutkaisuuteen sekä häntä vastaan esitettyjen syytteiden vakavuuteen¹¹⁷.

Edellä esitettyjen prejudikaattien perusteella EIT:n ja suomalaisten ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä voidaan tehdä suuntaa-antavia johtopäätöksiä sen suhteen, milloin oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus edellyttää oikeusavun myöntämistä ja milloin oikeusapu oikeusturvaelementtinä ei tule kysymykseen. Varsinkin Quaranta — tapauksen perusteella on ilmeistä, että henkilökohtaisten olosuhteiden arviointi on usein keskeistä, kun pohditaan oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden ja oikeusavun tarpeen keskinäissuhdetta. Kotimaisissa prejudikaateissa näyttäisi myös vahvana tendenssinä oleva argumentointi asian laadun suhteen.

Varsinkin rikosasioiden kohdalla on jo oikeusapulain sanamuodossa tehty tietynlainen jako. Laki mainitsee erikseen yksinkertaiset rikosasiat (oikeusapulaki 6.2.2 §), joihin ei pääsäännön mukaan myönnetä oikeusapua. Toisaalta, kuten jo aiemmin on todettu, oikeusapu ei ole ainoa tosiasiallisen oikeusturvan muoto, eikä oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen aina edellytä oikeusavun myöntämistä. Oikeusturva voi toteutua esimerkiksi takaamalla henkilölle tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta tehtyyn päätökseen tai varmistamalla, että kansallinen täytäntöönpano on asianmukaista ja takaa saavutetun oikeusturvan toteutumisen¹¹⁸.

Kansallisessa oikeuskäytännössä rajanveto oikeusturvan saatavuuden ja oikeusavun suhteen näyttää noudattavan EIT:n ratkaisukäytännöllään luomaa linjaa. Sopimusvaltioissa on omaksuttu EIT:n ratkaisukäytännölle vahva sitovuus kansallisessa oikeusjärjestyksessä, kuten jo edellä on todettu. Tämä tarkoittaa sitä, että

¹¹⁷ Ks. Pishchalnikov —tapauksen tuomion kohta 59.

¹¹⁸ EIS 6 artiklan on nimenomaisesti todettu Romaniaa koskeneessa Sabin Popescu –tapauksessa (2.3.2004) turvaavan myös tuomioistuinten lainvoimaisten päätösten tehokasta täytäntöönpanoa osana oikeusturvan toteutumista.

ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja käytetään osana perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa¹¹⁹.

EIT:n ratkaisukäytäntö, EIS ja kansalliset aineellisoikeudelliset perusoikeudet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, jota seuraamalla tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulee tehdä ratkaisunsa. Näin ollen KKO ja KHO sekä alemmat tuomioistuimet perustelevat nykyisin melko usein ratkaisujaan paitsi PL:n perusoikeussäännöstellä ja EIS:n määräyksillä, myös EIT:n vakiintuneella tulkintakäytännöllä¹²⁰. Siten ylikansallisen EIT:n ja kansallisten ylimpien tuomioistuinten ratkaisulinjat ovat keskenään melko yhteneväisiä. Varsin usein kysymys oikeusturvan saatavuudesta tiivistyy kysymykseksi siitä, kykeneekö henkilö selviytymään tuomioistuimessa käsiteltävästä asiastaan ilman, että hänen oikeusturvansa vaarantuisi.

3.5 EIS 13 artiklan vaikutus oikeusturvan saatavuuteen

Oikeusturvalla ei ole käytännössä merkitystä, jos sen saatavuutta ei ole tosiasiallisesti turvattu. EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeusyleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino (remedy) kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artikla on liitännäinen ihmisoikeussopimuksen muiden artiklojen sisältöön nähden¹²¹. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseisellä artiklalla ei ole itsenäistä sisältöä, vaan sitä arvioidaan ja sovelletaan aina jonkin aineellisen oikeuden sisältävän artiklan kanssa¹²².

Oikeusturvan saatavuuden kohdalla 13 artiklalla on merkitystä ennen kaikkea siksi, että se luo henkilölle mahdollisuuden reagoida, jos häneltä on evätty tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeusturvaa asiassaan. Kun EIS 6 artiklaa on loukattu esimerkiksi epäämällä henkilöltä aiheettomasti oikeusavun saanti, on tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksella merkitystä. Lähtökohtaisesti tämä reagointi tapahtuu hakemalla kielteiseen oikeusapupäätökseen muutosta siten kun se kansallisella lainsäädännöllä on turvattu.

¹¹⁹ Ks. tarkemmin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan sisällöstä PeVM 25/1994 vp s. 4.

¹²⁰ Ervo 2005 s. 40.

¹²¹ Mäenpää 2007 s. 60.

¹²² Pellonpää 2005 s. 521.

Käytännössä oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus ja käytettävissä olevat tehokkaat oikeussuojakeinot riippuvat kunkin jäsenvaltion valinnoista turvata ihmisoikeussopimusten määräykset. Jos jossakin jäsenvaltiossa aineellisoikeudelliset artikkelit eivät toteudu kansallisessa lainsäädännössä ja kansallisten tuomioistuinprosessien yhteydessä, voidaan 13 artiklaa soveltaa yhtenä ratkaisuperusteena.

Suomessa on noudatettu linjaa, jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö ei ainakaan heikennä ihmisoikeussopimuksen takaamaa suojaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallista lainsäädäntöä ei tarkoituksella säädetä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vastaiseksi. Ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla puolestaan pyritään Suomessa mukautumaan EIS:n mukanaan tuomiin velvoitteisiin.

Näin ollen tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulee lakia soveltaessaan tarkastella perus- ja ihmisoikeuksia aina kokonaisuutena ja valita sellainen ratkaisu, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Joissakin tilanteissa ihmisoikeussopimuksen vastainen menettely ei suoranaisesti johdu siitä, että aktiivisesti menetellään sopimuksenvastaisesti, vaan siitä, että lainsäädäntö on joltain osin puutteellinen ja aiheuttaa sen vuoksi ihmisoikeussopimuksen loukkauksen. Tällainen tilanne on Suomessa ollut viime aikoina ajankohtainen, kun on pohdittu ratkaisua oikeudenkäyntien pitkiin kestoihin¹²³.

3.6 Julkinen oikeusapu oikeusturvan saatavuuden toteuttajana Suomessa

Julkinen, valtion varoin kustannettu oikeusapu on tärkeä osa ihmisoikeutena turvattua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusta. Se on kiinteässä yhteydessä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen että siinä turvattuun oikeusturvan tosiasialliseen saatavuuteen¹²⁴.

Oikeusapupalvelut on Suomessa järjestetty säätämällä oikeusapulaki. Lain esitöissä on korostettu, että oikeus pätevään oikeusapuun on modernissa oikeusajattelussa yksi tärkeä

¹²³ Viimeisimpänä osoituksena tästä oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden puutteellisuuden huomioimisesta Suomessa on laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009), joka tuli voimaan vuoden 2010 alusta.

¹²⁴ Siitari-Vanne 2005 s. 91.

oikeuksien ja lainkäytön tosiasiallisen saavutettavuuden sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys¹²⁵. Suomessa oikeusapulailla on turvattu oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus silloin, kun muut oikeusturvan elementit eivät ole käytettävissä henkilön taloudellisen aseman tai muun syyn takia. Oikeusapujärjestelmä turvaa oikeusturvan saatavuutta varmistamalla, etteivät henkilöön liittyvät seikat estä oikeuksiin pääsemistä. Oikeusapulaki konkretisoi Suomessa kenties parhaiten yksittäisenä lakina oikeusturvan tosiasiallista saatavuutta¹²⁶. Se tasoittaa yksilön tietä oikeuksiinsa pääsemiseksi. Oikeudellisen sääntelyn lisääntyminen ja yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen voivat aiheuttaa yksilölle oikeusturvavajeen ilman oikeusapulain takaamaa oikeusturvaa¹²⁷. Näiden ohella erityisesti korkeat oikeudenkäyntikustannukset saattavat usein de facto estää oikeusturvan saavutettavuuden¹²⁸.

Oikeusapulaki kompensoi henkilön tiedollista ja taloudellista epätasa-arvoa tarjoamalla mahdollisuuden käyttää julkisen oikeusavustajan oikeudellista asiantuntijuutta. Tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa voidaan oikeusapulain 8 §:n mukaisesti määrätä oikeusapua hakevan henkilön avustajaksi myös yksityinen avustaja, joka on hakijan ehdottama ja antanut suostumuksensa tehtävään.

Oikeudellisen asiantuntija-avun käyttäminen on usein perusteltua, sillä nyky-yhteiskunnassa voi olla hankalaa päästä lainsäädännön takaamiin oikeuksiin yksinkertaisesti sen vuoksi, että aineellisoikeudellisen sääntelyn määrä on viime aikoina kasvanut huomattavasti¹²⁹. Käytännössä mahdollisuus turvautua valtion varoin kustannettuun oikeudelliseen asiantuntija-apuun oikeuksiinsa pääsemiseksi on huomattava etu.

Useaa oikeusapulain kohtaa tulkittaessa on kyse nimenomaisesti oikeusavun saajan oikeusturvan tarpeen arvioinnista. Muun muassa arvioitaessa oikeusturvavakuutuksen ja oikeusavun myöntämisen suhdetta voidaan joissakin tilanteissa oikeusapua myöntää, vaikka hakijalla on oikeusturvavakuutus (oikeusapulaki 3 b §). Myös silloin, kun kyse on avustajan toimenpiteiden keston enimmäismäärän arvioinnista, tulee yhtenä kriteerinä

¹²⁵ HE 82/2001 vp s. 5.

¹²⁶ Tämän tutkimuksen kirjoitushetkellä on vielä liian aikaista arvioida, kuinka esimerkiksi edellä mainittu vuoden 2010 alusta voimaan tullut laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä käytännössä vaikuttaa oikeusturvan saatavuuteen.

¹²⁷ HE 82/2001 vp s. 5.

¹²⁸ Nylund 2002 s. 280.

¹²⁹ HE 82/2001 vp s. 5.

ottaa huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve asiassa (oikeusapulaki 5 §).

Kaikkein konkreettisin yksittäinen tekijä oikeusturvan saatavuudelle on se, että myönteinen oikeusapupäätös vapauttaa hakijan oikeusapulain 4 §:n mukaisesti suorittamasta palkkiota ja korvausta oikeusapulain nojalla määrätylle tai hyväksytylle avustajalle joko kokonaan tai osittain. Lisäksi hakija vapautuu velvoitteesta suorittaa palkkiota ja korvausta asian käsittelyssä tarvitsemastaan tulkkaus- ja käännösavusta.

Edellä esitettyjen lisäksi hänen ei tarvitse maksaa käsittelymaksua, toimituskirjamaksua ja erillisten kustannusten korvausta pääasiaa käsittelevässä viranomaisessa. Vastaavia maksuja ei peritä myöskään muissa viranomaisissa niiden suorittamista toimenpiteistä ja antamista toimituskirjoista, jotka ovat tarpeen asian hoitamiseksi. Valtion varoista suoritetaan oikeusapua saaneen asianosaisen nimeämälle todistajalle maksettavat korvaukset. Muut oikeusapua saaneen toimesta tuomioistuimessa tapahtuneesta todistelusta aiheutuneet kustannukset korvataan valtion varoista, jos todistelu on ollut asian selvittämiseksi tarpeen.

Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että oikeusapu ei kata tuomioistuimessa hakijan vastapuolelle mahdollisesti maksettavaksi määrättäviä oikeudenkäyntikuluja. Oikeusapuun on sidottu yleensä avustajanmääräys siten, että vapautus maksuvelvoitteista ja avustajan käyttäminen muodostavat pääsääntöisesti kiinteän kokonaisuuden. Oikeusapulain 6 §:n mukaan joissakin tilanteissa voidaan oikeusapu myöntää ilman, että henkilölle myönnetään oikeudenkäyntiavustajaa. Tällöin oikeusavun saaja vapautuu ainoastaan tietyistä, edellä tarkemmin kuvatuista maksuvelvoitteista. Oikeusavun myöntämistä harkittaessa lähtökohtana on aina hakijan oikeusturvan tarve.

Oikeusapujärjestelmä mahdollistaa sen, että oikeusavun saajan kuluriski on järkevässä suhteessa asian hoitamiseen sekä hänen tuloihinsa ja varallisuuteensa nähden. Oikeusapu pienentää kuluriskiä tuomioistuin käsittelystä koituvista kustannuksista. Kun kuluriski edellä esitetyllä tavalla on rakennettu oikeusavun saajan kannalta järkevästi, ihmisten kynnyksen hoitaa oikeudellisia asioitaan on matalampi kuin silloin, jos kulut asian hoitamisesta tuomioistuimessa lankeaisivat kokonaan hakijan maksettavaksi. Koko

nykyisen oikeusapulain yksi keskeinen ratio on ollut laajentaa julkiseen oikeusapuun oikeutettujen henkilöiden määrää siten, että entistä useampi henkilö on oikeutettu saamaan oikeusapua. Lisäksi omavastuujärjestelmä on pyritty rakentamaan mahdollisimman järkeväksi suhteessa asian hoitamisesta koituviin kustannuksiin¹³⁰.

¹³⁰ Ks. tästä tarkemmin HE 82/2001 vp s. 46 ss.

4. OIKEUSAPUVIRANOMAISEN ITSENÄINEN HARKINTAVALTA OIKEUSAVUSTA PÄÄTETTÄESSÄ

4.1 Taustaa ja harkintavallan sääntely

4.1.1 Harkintavallan historiallinen tausta

Harkintavallan käyttäminen¹³¹ liittyy kiinteästi hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen, joka on ilmaistu Suomen perustuslain 2.3 §:ssä. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuuden periaate oli kirjoitettu jo vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) 92.1 §:ään, jossa oli määritelty, että kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia tarkoin noudatettava. Näin ollen kysymys on perustavalaatuisesta vaatimuksesta ja oikeusvaltion oikeusjärjestyksen eräästä kulmakivistä. Koska oikeusapuviranomaisen toiminnassa on kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, viranomaisen toimivallan on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.

Lainalaisuusvaatimus viranomaistoiminnan lähtökohtana on oikeusvaltion ja oikeusturvan saatavuuden kannalta keskeinen vaatimus harkintavaltaa käytettäessä. Lain noudattamisen veloitteen perussisältö on se, että viranomaisen on tehtävä sellainen hallintopäätös, jonka sisällön takeena on laki.

Useissa tilanteissa laki on kuitenkin tulkinnanvarainen, eikä anna täysin yksiselitteistä vastausta soveltajalleen¹³². Taustalla tässä on ajatus siitä, että julkisen hallinnon toimintaa on mahdotonta säännellä täydellisesti ja liian yksityiskohtaisesti¹³³.

¹³¹ Ks. harkintavallan käyttämisestä tarkemmin esim. Laakso ym 2006 s. 303 ss ja harkintavallan käyttämisen historiasta esim. Merikoski 1968 s. 6 ss.

¹³² Esimerkiksi Aarnio käyttää tällaisista kiperistä tapauksista termiä hard cases.

¹³³ Merikoski liittää liian yksityiskohtaisen sääntelyn ongelman hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden vähenemiseen (Merikoski 1976 s. 31).

Toisaalta on myös katsottu, ettei ole välttämättä edes tarkoituksenmukaista ohjata yhteiskuntaa lakeja liikaa ja liian yksityiskohtaisesti säätämällä¹³⁴. Tietty laki, esimerkiksi tässä yhteydessä oikeusapulaki, ei voi sanatarkasti ottaa huomioon jokaisessa yksittäistapauksessa esiintyvää oikeusongelmaa. Julkisen oikeusavun palveluita voi saada lähes jokaiseen elämän osa-alueeseen liittyvään oikeudelliseen ongelmaan. Viranomaiselle on näin ollen tietoisesti jätetty tietty harkintamarginaali ratkaista oikeusavusta päättämiseen liittyvä asia tapauskohtaisesti useassa tilanteessa.

4.1.2 Harkintavallan lajit ja teoreettinen viitekehys

Harkintavalta on perinteisesti oikeustieteellisessä kirjallisuudessa jaettu oikeusharkintaan¹³⁵ ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Vanhemmassa kirjallisuudessa, lähinnä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä, on käytetty termejä sidottu ja vapaa harkinta¹³⁶. Tällöin niiden tarkoituksena on ollut korostaa hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen erilaiselle harkinnalle pohjautuvaa päätöksentekoa¹³⁷. Vanhemmassa kotimaisessa kirjallisuudessa hallintoviranomaisen ja tuomarin harkinnan eroista on kirjoittanut esimerkiksi Rafael Erich. Hänen määritelmänsä mukaan hallintoviranomaisen tehtävä on tarkoituksenmukaisuuden arviointia oikeudellisen kehyksen sisällä, kun taas lainkäytössä harkinta on laajemmin oikeuden etsimistä ja oikeusaatteen konkretisointia¹³⁸.

Nykyään harkintavalta voidaan nähdä ainakin lähtökohtaisesti samankaltaisena sekä hallintoviranomaisten että lakia tuomioistuimessa soveltavien tuomareiden toiminnassa. Tosin erona on päätösten erilainen ajallinen suuntautuminen. Hallintoviranomaisen tekemän päätöksen tavoitteena on palvella tiettyjä hallinnollisia päämääriä tulevaisuudessa (ex ante), kun tuomioistuimen ratkaisut tässä kontekstissa koskevat tehdyn hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointia jälkikäteisesti (ex post)¹³⁹.

Nykyisten harkintavallan määritelmien mukaan oikeusharkintatilanteissa on useimmiten olemassa tietty säädös, joka määrittää lopputuloksen. Tällöin viranomaisen ratkaisu perustuu oikeusnormeihin ja muihin oikeustieteelliseen lähdeaineistoon ja ratkaisun pitää

¹³⁴ Näin erityisesti hallintotoiminnasta esim. Brusiiin 1939 s. 287.

¹³⁵ Oikeusharkinnasta käytetään myös termiä laillisuusharkinta (esim. Laakso ym 2006).

¹³⁶ Esim. Merikoski 1968 s. 52 ss.

¹³⁷ Aer 2000 s. 159.

¹³⁸ Erich 1925 s. 423.

¹³⁹ Laakso ym 2006 s. 308.

edistää oikeudenmukaisuutta. Lakia sovelletaan tapauskohtaisesti kussakin harkintatilanteessa¹⁴⁰. Tarkoitussidonnaisuusharkintatilanteissa on olemassa useampi tilanteeseen soveltuva säädös, joista tulee valita tarkoitussidonnaisuutta parhaiten edistävä. Tällöin esimerkiksi tietyt poliittiset argumentit tai tavoitteet saattavat vaikuttaa päätöksentekoon.¹⁴¹

Harkintavallan oikeusteoreettisen problematisoinnin taustalla voidaan käyttää Aulis Aarnion näkemyksiä harkintavallasta ja oikeudellisesta argumentoinnista¹⁴². Aarnio näkee oikeudellisen argumentoinnin taustalla kielen ja erityisesti kielestä johdetut erilaiset tulkinnat ja merkitysvaihtoehdot. Aarnio erottaa merkitysvaihtoehtojen etsinnässä semanttiset, oikeudellisesti mahdolliset vaihtoehdot sekä kontekstuaalisesti mahdolliset merkitykset toisistaan. Kun kielellisiä merkitysvaihtoehtoja etsitään juridisessä kontekstissa, esimerkiksi tulkittaessa oikeusapulain sisältöä, oikeusjärjestyksen tehtävänä on asettaa tietyt rajat kielellisten ilmaisujen juridiselle käyttämiselle.

Aarnio pohjustaa harkinnan teoreettista viitekehystä ajatuksellaan, jonka mukaan "[t]ulkinta sanan varsinaisessa mielessä on kysymyksessä nimenomaan silloin, kun merkitysvaihtoehdoista siirrytään oikeudellisesti mahdollisiin ja niistä kontekstuaalisesti mahdollisiin vaihtoehtoihin...Tulkintalauseen muodostaminen ja sen perusteleminen on yksi muoto oikeudellista harkintaa".¹⁴³

Katson, että juuri tästä edellä kuvatusta on oikeusapulain tulkinnan kohdalla kyse: oikeudellisesti mahdollisten vaihtoehtojen etsintä tapahtuu oikeusapulain määrittämän viitekehysten avulla, johon oikeusapua hakevan henkilön oikeussuojan tarve ja asiaan vaikuttavat muut seikat tuovat kontekstisidonnaisuuden aspektin.

Kytettäessä harkintavalta oikeusturvaan on huomioitava, että kun viranomaisen käyttää ainoastaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa, PL 21.1 §:ää ei sovelleta. Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta on kyse silloin, kun etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Näin ollen valituskiellon asettaminen voi joidenkin

¹⁴⁰ Laakso ym 2006 s. 307.

¹⁴¹ Laakso ym 2006 s. 308.

¹⁴² Aarnio 2006 s. 246 ss.

¹⁴³ Aarnio 2006 s. 247—248.

hallintopäätösten kohdalla olla laillinen¹⁴⁴. Toisaalta kuitenkin peruslähtökohtana pidetään kriittistä suhtautumista valituskieltoihin etenkin sellaisissa asioissa, joissa on kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemisestä¹⁴⁵.

Harkintavallan lajeja ei voida erottaa toisistaan niin täsmällisesti, että voitaisiin aina sanoa aukottomasti, kummasta harkinnasta on kyse¹⁴⁶. Oikeusapuun kytkeytyvän perus- ja ihmisoikeusaspektin vuoksi tulkitsemisen, että oikeusapuviranomaisen harkinta on useimmiten oikeusharkintaa. Oikeusavusta päättämistä ei ole sidottu poliittisiin tavoitteisiin tai määrärahoihin sillä tavalla, että se vaikuttaisi viranomaisharkintaan. Edellä esitetyt argumentit sulkevat tarkoituksenmukaisuusharkinnan useimmiten oikeusavusta päättämisen ulkopuolelle. Lähtökohta oikeusapulain joustavien normien tulkintaan on Otto Brusiinin esittämästä ajatus, jonka mukaan joustavilla normeilla lainsäätäjällä on tarkoituksellisesti suonut harkintavallan lakia soveltavalle taholle¹⁴⁷.

4.1.3 Harkintavallan kytkeytyminen oikeusturvaan

Harkintavallan käyttämistä arvioidaan siis peilaten sitä yksilön oikeusturvaan. Useaa oikeusapulain kohtaa tulkittaessa on kyse nimenomaisesti oikeusavun saajan oikeusturvan tarpeen arvioinnista. Oikeusapuviranomaisen arvioidessa hakijan oikeusturvan tarvetta ei aina ole selvää, mihin ratkaisuun päädytään. Oikeusturvan saatavuus edellyttää, että päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa käsiteltäväksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Myös PL 2 §:n 3 momentissa määritelty hallinnon lainalaisuus edellyttää toteutuakseen riittävää mahdollisuutta saattaa hallintotoiminnan lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi¹⁴⁸. Toisin sanottuna, mitä enemmän viranomaisella on hallintopäätöstä tehdessään itsenäistä harkintavaltaa, sen paremmin tulee turvata mahdollisuus muutoksenhakuun. Viime kädessä tuomioistuimen tehtävänä on arvioida oikeusapuviranomaisen harkintavallan rajoja oikeusapulain 24 §:n tarkoittaman ratkaisupyynnön perusteella.

¹⁴⁴ Jyränki 2000 s. 311 ja PeVL 12/1997 vp s. 1—2.

¹⁴⁵ HE 309/1993 vp s. 74

¹⁴⁶ Aer 2000 s. 161.

¹⁴⁷ Brusiin 1939 s. 286.

¹⁴⁸ Mäenpää 2007 s. 99.

Koska oikeusapulain yhtenä tarkoituksena on kiistatta mahdollistaa todelliset puitteet oikeusturvan saatavuudelle EIS 6 (1) artiklan mukaisesti ja oikeusturva on PL 21 §:n mukaisesti jokaiselle kuuluva perusoikeus, on tärkeää, että viranomaiselle suotua itsenäistä harkintavaltaa käytetään mahdollisimman perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoileman perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla¹⁴⁹.

Tulkintatilanteessa tuomioistuimen tai viranomaisen tulee syrjäyttää ne lain tulkintavaihtoehdot, jotka ovat lain sanamuodon mukaisia, mutta jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämän niin sanotun tulkinnallisten ristiriitojen eliminoinnin lisäksi perusoikeusmyönteinen laintulkinta sisältää vaatimuksen, jonka mukaan perustuslain kanssa sopuinnussa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteutumista¹⁵⁰. Näin ollen oikeusapulakia pitää tulkita siten, että esimerkiksi oikeusavun hakijan oikeusturvan tarpeelle annetaan keskeinen sija harkinnassa.

4.1.4 Harkintaan liittyvistä oikeusperiaatteista

Harkintaan liittyy tiettyjä lakiin kirjoitettuja oikeusperiaatteita¹⁵¹. Tärkeimmät oikeusperiaatteet, jotka vaikuttavat harkintavallan käyttöön oikeusavusta päätettäessä ovat hallintolain 6 §:n hyvää hallintoa konkretisoivat hallinnon oikeusperiaatteet. Nämä hyvän hallinnon perusteet, jotka on otettava viranomaisharkinnassa huomioon ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Näitä periaatteita on noudatettava sekä tarkoitussidonnaisuus- että laillisuusharkinnassa¹⁵².

Yhdenvertaisuusperiaatteen pääsisältö tulee perustuslain 6 §:n ajatuksesta lakien soveltamisesta kaikkiin yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa sitä, että viranomaisen toimivaltaa saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, mihin se on luotu. Objektiviteettiperiaate tarkoittaa viranomaistoimien puolueettomuutta eikä

¹⁴⁹ PeVM 25/1994 vp s. 4

¹⁵⁰ Viljanen 1999 s. 147.

¹⁵¹ Ks. tarkemmin hallinto-oikeudellisista periaatteista ennen hallintolain voimaantuloa esim. Aer 2000 s. 228 ss.

¹⁵² Laakso ym 2006 s. 313.

hallintotoiminta sen mukaan saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Luottamuksensuojan keskeisin merkitys on se, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Nimensä mukaisesti hyvän hallinnon perusteiden tarkoituksena on varmistaa perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvän hallinnon toteutuminen.

4.2 Oikeusapulain mahdollistama harkintavalta

4.2.1 Taloudelliset edellytykset

Oikeusapua annetaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Niin kuin oikeusapulain 3.1 §:stä ilmenee, oikeusavun taloudellisten edellytysten arvioiminen tapahtuu laskemalla hakijan kuukausittaiset tulot ja menot sekä varallisuus. Käyttövaralaskelman tekemisen jälkeen saatua käyttövaraa verrataan asetuksella tarkemmin määriteltyihin tulorajoihin. Taloudellisia olosuhteita ei tarvitse selvittää tai arvioida lainkaan, kun on kyse oikeusapulain 3 a §:n tarkoittamasta vähäisestä oikeudellisesta neuvonnasta puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintä käyttäen.

Taloudelliset edellytykset oikeusavulle on kirjoitettu oikeusapulakiin ja -asetukseen siten, että ne harvoin ovat tulkinnanvaraisia. On siis olemassa vain yksi ratkaisuvaihtoehto, toisin sanoen taloudelliset edellytykset joko oikeuttavat oikeusapuun tai sitten eivät. Ratkaisutoiminta on varsinaiseen laskutoimintaan liittyvän taloudellisten edellytysten arvioinnin kannalta melko yksinkertaista ja Aarnion edellä kuvatun oikeudellisen argumentoinnin teorian pohjalta rutiininomaista.

Taloudelliset edellytykset saattavat kuitenkin antaa harkintavaltaa sen määrittämiseksi, annetaanko oikeusapua, vaikka tulorajat ylittyvät. Pääsäännön mukaan hakijan taloudellisen aseman perustana olevat oikeusapuasituksen 6 §:n euromääräiset rajat ovat ehdottomia. Jos hakijan kuukausittaiset käyttövarat ylittävät oikeusapuasituksella tarkemmin säädettävän ylärajan, ei oikeusapua voida myöntää. Tällaisissa tapauksissa ei ole merkitystä asian laadullisella arvioinnilla, vaikka asia olisi tulkinnanvarainen.

Edellä esitettyyn liittyen on olemassa kuitenkin poikkeus, joka ilmenee oikeusaputoimistolain 8 §:stä¹⁵³. Sen mukaan oikeusaputoimisto voi antaa oikeudellista apua muullekin kuin oikeusapulaisissa tarkoitettuun oikeusapuun oikeutetulle henkilölle, jos siihen on palvelun hakijan kannalta tai oikeusaputoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta perusteltua syytä. Tällöin palvelusta peritään täysi korvaus eikä se saa haitata oikeusapulain mukaisten palvelujen antamista.

Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kyse on nimenomaan oikeusaputoimiston omille asiakkailleen antamasta oikeusavusta. Kun hakijana on oikeusapulain 8 §:n mukaan henkilö, joka esittää avustajakseen yksityistä avustajaa, ei tällaista harkintaa voida tehdä tulo rajojen ylittyessä.

Syy oikeusavun antamiseen tulo rajojen ylitymisestä huolimatta voi olla esimerkiksi se, että joillakin paikkakunnilla ei ole mahdollisuutta hakeutua hoitamaan asiaansa muuhun toimipaikkaan tai yksityiseen asianajo- tai lakiasiantoimistoon. Joskus tällainen tilanne voi syntyä myös siksi, että hakijan taloudellisia olosuhteita ei ole kyetty selvittämään täydellisesti ennen kuin hän saapuu hoitamaan asiaansa oikeusaputoimistoon. Tällöin on julkisen oikeusavustajan harkittava, jatketaanko toimeksiantoa täyttä korvausta vastaan.

Kyseeseen voi tulla myös tilanne, jossa hakija on tulojensa puolesta oikeutettu oikeusapuun omavastuuosuudella, mutta hänellä on oikeusturvavakuutus. Lähtökohtaisesti oikeusturvavakuutus sulkee pois mahdollisuuden saada oikeusapua (oikeusapulaki 3 b §). Nykyisen lain esitöissä korostettiin kuitenkin sitä seikkaa, että toimeksiannon alussa ei voida tietää, onko hakijalla oikeusturvavakuutus ja mitä kaikkea se kattaa. Tällöin on tarkoituksenmukaista hoitaa asia alusta loppuun oikeusaputoimistossa¹⁵⁴.

Laajojen asioiden kohdalla tällaisissa tilanteissa on huomioitava lisäksi oikeusapulain 3 b § tuomioistuinasioiden käsittelystä silloin, kun hakijalla on oikeusturvavakuutus. Harkittaessa oikeusavun myöntämistä edellä kuvatuissa tilanteissa korostuu muun muassa hakijan oikeusturvan tarve, asian laatu sekä oikeusaputoimiston työtilanne.

¹⁵³ Lisäksi oikeusapulain 16 §:n aiheuttamat muutokset oikeusavun taloudellisiin edellytyksiin saattavat aiheuttaa harkintatilanteen sen suhteen, jatketaanko oikeusavun antamista, jos oikeusavun saajan tulojen muutoksen vaikutuksesta oikeusavun saamisedellytykset lakkaavat. Tarkastelen tällaisia tilanteita myöhemmin alaluvussa 4.6.

¹⁵⁴ HE 82/2001 vp s. 119—120.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on muun muassa tapauksessa KKO 2005:4 arvioitu sitä, tuleeko hakijalle myöntää oikeusapua siltä osin kuin hänen oikeudenkäyntikustannuksensa hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa ylittivät oikeusturvavakuutuksessa korvausvelvollisuuden ylärajaksi asetetun enimmäismäärän.

Tässä tapauksessa oli kyse vahingonkorvausoikeudellisesta asiasta, jossa kantaja A vaati vastaajilta B ja C korvauksia rakennustyössä tehdyistä virheistä. Kantaja A:lla oli maatilavakuutukseen liittyvä oikeusturvavakuutus, ja tapauksessa oli kyse muun muassa siitä, korvataanko oikeusturvavakuutuksen ylimenevät kustannukset.

Argumentoinnissa otettiin huomioon muun muassa se, että oikeusturvavakuutuksen ylimeneviä kustannuksia otetaan huomioon vain erittäin laajoissa ja monimutkaisissa jutuissa. Toisaalta todettiin, ettei oikeusturvavakuutus voi asettaa ketään toista huonompaan asemaan silloin, kun enimmäiskorvausmäärä on ylittynyt.

KKO on tapauksen perusteluissa argumentoinut kantaansa juuri oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeilla eli sillä, että oikeusapua on oltava hakijoiden saatavilla mahdollisimman yhdenvertaisesti, eikä siihen voi vaikuttaa se, onko henkilöllä oikeusturvavakuutus vai ei. Mainitussa tapauksessa oikeusavun myöntämistä puolsi hakijan oikeusturvan tarpeen lisäksi asian laadun ja laajuuden merkitys hakijalle.

4.2.2 Oikeudelliseen asiaan liittyvä harkinta

4.2.2.1 Asian laadun arviointi

Hakijan taloudellisen aseman ohella oikeusavun myöntämisedellytyksiä arvioidaan asian laadun suhteen. Näistä kahdesta edellytyksestä asian sisällöllinen harkinta on nimenomaan varsinaista harkintatoimintaa, jossa yksi oikeussäännös saattaa sallia useampia tulkintavaihtoehtoja Aarnion oikeudellisen argumentoinnin teorian pohjalta. Asian laadun arviointi on täten sen selvittämistä, millaiset sisällölliset erityispiirteet vaikuttavat oikeusapuviranomaisen harkintaan kussakin yksittäistapauksessa. Tällöin voi arvioinnissa olla merkitystä asian substanssikysymyksen lisäksi asian laajuudella.

Harkintavaltaa käytetään oikeusavusta päätettäessä kahdessa tilanteessa:

- 1.) silloin, kun oikeusavun hakija on oikeusaputoimiston asiakkaana käyttäen julkisen oikeusavustajan palveluita sekä
- 2.) silloin, kun hakijalla on oikeusapulain 8 §:n tarkoittama yksityinen avustaja ja oikeusavun myöntäminen tapahtuu oikeusapuhakemuksen perusteella.

Lähtökohtaisesti jo oikeusapulain 1 §:n sanamuoto antaa oikeusapuviranomaiselle harkintavaltaa. Pykälän otsikko on oikeusavun *yleiset* edellytykset ja sisältö. Kyseisen 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua *oikeudellisessa asiassa* ja jonka taloudelliset olosuhteet täyttävät oikeusavun myöntämisen edellytykset.

Harkintavallan oikeudellisen problematisoinnin kannalta oikeudellisen asian käsite on perustavanlaatuinen. Vasta sen jälkeen, kun oikeusapuviranomainen on ratkaissut, onko asia oikeudellinen ja voidaanko siihen ylipäänsä myöntää oikeusapua oikeusapulain mukaan, hän voi alkaa harkita asiaan liittyviä muita kysymyksiä.

Mikä sitten on sellainen oikeudellinen asia, johon voidaan myöntää julkisista varoista oikeusapua? Oikeusapulain esitöiden perusteella ja koko oikeusaputoiminnan luonne huomioiden käsite ”oikeudellinen asia” on ymmärrettävä laajasti koskien neuvonnan ja avustamisen lähes kaikenlaisissa oikeudellisissa ongelmatilanteissa.

Oikeudellisen asian alaan voidaan näin ollen lukea kuuluvaksi sekä tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa että niiden ulkopuolella käsiteltävät asiat¹⁵⁵. Oikeudellisen asian merkityssisältö jää tilannekohtaisesti oikeusapuviranomaisen harkittavaksi. Oikeusapulain 8 §:stä ilmenevällä tavalla harkinnassa tulee ottaa huomioon se seikka, onko oikeudellisessa asiassa kyse tuomioistuimessa käsiteltävästä vai ulkoprosessuaalisesta asiasta.

Ulkoprosessuaalisissa asioissa oikeusapua voidaan myöntää vain oikeusaputoimistoissa asioiville asiakkaille. Oikeusapulain 8 § on tärkeä säännös oikeudellisen asian ja siihen

¹⁵⁵ HE 82/2001 vp s. 73.

myönnettävän oikeusavun harkinnassa. Jos henkilö haluaa käyttää yksityistä avustajaa, hänen asiansa pitää olla pääsääntöisesti tuomioistuimessa käsiteltävä asia.

Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostaa oikeusaputoimistolain 10 §, jonka mukaan oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen seuraavissa tilanteissa riippumatta siitä, onko hänen asiansa tuomioistuimessa tai sen ulkopuolella käsiteltävä:

- 1.) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa
- 2.) jos toimiston julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa
- 3.) jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus
- 4.) jos siinä oikeusaputoimistossa, jonka puoleen hakija on kääntynyt, ei kyetä tarjoamaan palveluja hakijan omalla kansalliskielellä suomeksi tai ruotsiksi tai
- 5.) muusta perustellusta syystä.

Muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija siis ohjataan 1 momentin mukaisissa tilanteissa toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on koh- tuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen.

4.2.2.2 Tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltävän oikeudellisen asian harkinta

Varsin usein oikeusapuviranomainen joutuu harkitessaan oikeusavun tarvetta tekemään rajanvetoja sellaisissa tuomioistuinasioissa, jotka kuuluvat tuomioistuimessa käsiteltäviksi, mutta joita ei ole vielä asian tietystä prosessuaalisesta vaiheesta johtuen saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaisia ovat rikosasiat, joiden käsittely on kesken esitutkinnassa tai syyteharkinnassa.

Sitä, mitä on pidettävä oikeudellisena asiana, on arvioitu muun muassa KKO:n tapauksessa 2003:90. Erityisesti kyseisellä tapauksella on merkitystä arvioitaessa rikosasioita, joihin haetaan oikeusapua niiden esitutkintavaiheessa. Kyse oli tapauksesta, jossa rikoksesta epäilty oli ollut vangittuna tutkittaessa huumausainerikosta, jonka hän oli osittain kiistänyt. Tultuaan vapautetuksi epäilty oli esitutkintavaiheessa hakenut oikeusapua. Kysymys oli tässä tapauksessa oikeusavun tarpeesta oikeusapulain 1 §:n mukaisesti. Korkein oikeus on ratkaissut asian äänestyksen (3—2) jälkeen.

Ratkaisusta ilmenevän oikeusohjeen mukaan esitutkintavaiheessa tehdyn hakemuksen perusteella oikeusavun tarve on arvioitava ottaen huomioon esitutkintavaiheessa esiin tullut tai siinä ennakoitavissa oleva oikeusavun tarve. Ratkaisu tulisi tällöin tehdä esitutkintavaiheessa käytettävissä olevan aineiston perusteella.

Tässä nimenomaisessa tapauksessa ratkaisu oli hakijan kannalta lopulta myönteinen. Oikeusaputoimisto oli ensi vaiheessa päätenyt kielteiseen päätökseen oikeusapulain 1.1 §:n mukaisesti todeten, ettei hakijalla ollut asian esitutkintavaiheessa oikeudellisen asiantuntija-avun tarvetta. Samaa mieltä asiassa oli myös kärjäoikeus sekä hovioikeus. Korkein oikeus perusteli ratkaisuaan muun muassa hakijan oikeusturvan tarpeella kokonaisuudessaan sekä asian laadulla.

Toisenlaiseen lopputulokseen kuin edellä korkein oikeus on päätenyt tapauksessa 2003:89, jossa oli kyse oikeudellisen asian arvioinnista nimenomaan silloin, kun se vielä oli käsiteltävänä tuomioistuimen ulkopuolella. Toisin sanoen KKO joutui arvioimaan, oliko kyse ajallisesti sellaisesta oikeudellisesta asiasta, johon voitiin myöntää oikeusapua oikeusapulain 1 §:n nojalla.

Tapauksessa hakijana ollut A oli hakenut oikeusapua ja avustajan määräämistä taannehtivasti sen jälkeen, kun törkeää rattijuopumusta ja liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan rikosasian esitutkinta oli päätenyt ja syyttäjä oli tehnyt päätöksen jättää syyte nostamatta.

A:n mukaan hän ja hänen avustajansa olivat lähteneet siitä, että syyttäjä saattaa asian vireille tuomioistuimessa, ja että oikeusapuhakemus sekä siihen liittyvä selvitys taloudellisista olosuhteista olisi siten voitu jättää myöhäisemmässäkin vaiheessa. Asia oli

kuitenkin päättynyt ilman ennakkovaroitusta ja yllätyksellisesti, minkä vuoksi A oli menettänyt oikeutensa saada valtion varoin oikeusapua asiassa.

Oikeusapulain tuolloin voimassa olleen¹⁵⁶ 10 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua voitiin hakea asian käsittelyn jokaisessa vaiheessa siihen asti, kunnes tuomioistuimessa käsiteltävä asia on saanut lainvoiman tai muun asian käsittely on päättynyt.

KKO kuitenkin päätyi epäämään oikeusavun ja argumentoi kantaansa oikeusapulain esitöissä ilmenevällä perusteella¹⁵⁷, jonka mukaan, kun rikosasia on päättynyt esitutkintavaiheessa tai syyttämättäjättämispäätökseen taikka asian käsittely muusta syystä on päättynyt, ei oikeusapua voi enää tämän jälkeen myöntää. Tämä on katsottu perustelluksi ottaen huomioon sen, että oikeusapujärjestelmän tavoitteena on varmistaa kansalaisten pääsy oikeuksiinsa ja heidän oikeusturvansa ajankohtaisissa oikeusasioissa.

Tässä tapauksessa epäilystä rikoksesta, jonka A oli esitutkinnassa kiistänyt, ei oltu nostettu syytettä eikä asia siten ollut tullut tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusavun hakemisen kannalta kysymys oli täten oikeusapulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetusta muusta asiasta, jonka käsittely oli päättynyt.

Syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen, koska riittävää näyttöä rikoksesta ei ollut, runsaat kolme viikkoa sen jälkeen, kun A:ta avustajansa läsnä ollessa oli kuultu esitutkinnassa. A:lla oli siten ollut mahdollisuus saattaa oikeusapuhakemus vireille oikeusaputoimistossa silloin, kun se oli tullut ajankohtaiseksi.

Oikeusapulain esitöissä on mainittu, että oikeusapua pitäisi hakea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun siihen on ilmennyt aihetta¹⁵⁸. Tällainen on esimerkiksi poliisin esitutkintalain (449/1987) nojalla suorittama esitutkinta rikosasiassa tai syyttäjän asiassa ROL:n perusteella tekemä syyteharkinta. Hakijan oikeusturvan kannalta tällainen menettely on perusteltua. Oikeudellisen asian ja oikeusturvan tarpeen kriteerit oikeusapulain 1 §:n tarkoittamalla tavalla useimmiten täyttyvät, kun hakijaa kuulustellaan

¹⁵⁶ Lailla 927/2008, joka tuli voimaan 1.12.2009, muutettiin oikeusapulain 10.1 §:ää siten, että laista poistettiin maininta siitä, että oikeusapua voidaan hakea asian käsittelyn jokaisessa vaiheessa. Ks. tarkemmin HE 103/2008 vp s. 7 ss, jossa on otettu kantaa 10.1 §:n suhteesta oikeusavun alkamisajankohtaan ja keston.

¹⁵⁷ Ks. tästä HE 82/2001 vp s. 92.

¹⁵⁸ HE 82/2001 vp s. 98.

rikosasiassa tai syyttäjää päättää asian etenemisestä syyteharkinnassa.

Oikeusapuviranomaisen harkinnan kannalta edellä esitetty on kuitenkin ongelmallista, sillä varsin usein oikeusapu evätään sellaisissa asioissa, jotka ovat esitutkintavaiheessa tai syyttäjällä syyteharkinnassa ja perustellaan joko kokonaan tai osittain kielteistä oikeusapupäätöstä sillä, että hakijan oikeusturvan tarve ei asian edellä mainituissa vaiheissa vielä edellytä avustajan käyttämistä.

Hakijan kannalta tilanne muuttuu ongelmalliseksi silloin, jos hän esittää oikeusapuviranomaisen päätöksestä ratkaisupyynnön. Tällöin asia lähetetään tuomioistuimen arvioitavaksi, eikä samassa asiassa voida tehdä uutta oikeusapuhakemusta ennen kuin edellinen on käsitelty loppuun ja saanut lainvoiman.

Harkittaessa oikeudellisen asian sisältöä ja sitä, pitääkö oikeusapu myöntää edellä kuvatuissa tilanteissa rikosasioissa, tulee arvioida muun muassa pakkokeinolain (450/1987) tarkoittamia esitutkinnassa hakijaan kohdistettavia pakkokeinoja. Se, että hakija on ollut esitutkinnan aikana vangittuna, puoltaa oikeusavun myöntämistä. Tällöin hakijan oikeusturva edellyttää oikeusavun saamista. Useimmiten hakijan oikeusturvan katsotaan edellyttävän oikeusavun myöntämistä myös niissä tilanteissa, joissa hän on matkustuskiellossa tai häneen on kohdistettu takavarikko tai jokin muu pakkokeino.

Edellä kuvatuissa harkintatilanteissa on kyse sen arvioimisesta, voiko oikeusapua saada silloin, kun rikosasian käsittely on vielä kesken poliisilla tai syyttäjällä ja asia ei vielä varsinaisesti ole käsiteltävänä tuomioistuimessa. Oikeusapulain 1.2 §:n mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Oikeusapulain esitöissä on otettu kantaa sen puolesta, että laissa nimenomaisesti mainitaan oikeus oikeusapuun myös muussa viranomaisessa kuin tuomioistuimessa. Muun viranomaisen kuin tuomioistuimen mainitseminen lainkohdassa tarkoittaa mielestäni sitä, että harkintaa oikeusavun myöntämisestä ei voida perustaa ainoastaan sen arvioimiseksi, onko kyse jo tuomioistuimeen edenneestä asiasta vai vasta poliisilla tai syyttäjällä olevasta rikosasiasta. Tapauskohtaisessa harkinnassa tulee arvioida paitsi asian prosessuaalista etenemistä, myös ja ennen kaikkea asiaan liittyviä sisällöllisiä

erityispiirteitä.

4.3 Harkinta koskien oikeusapulain 6 §:ää

4.3.1 Yleistä oikeusavun sisällön harkinnasta eräissä tapauksissa

Harkintavallan ja käytännön ratkaisutoiminnan kannalta oikeusapulain 6 § on keskeisessä asemassa. Useimmiten harkinta oikeusavun myöntämisestä tiivistyy juuri 6 §:ssä säädettyjen seikkojen arvioimiseksi, varsinkin rikosasioiden kohdalla lain 6.2.2 § on keskeinen. Siviilioikeudellisten asioiden, kuten erilaisten hakemusasioiden, kannalta 6 § on myös merkityksellinen.

Lähtökohtaisesti oikeusapuun on sidottu aina myös avustajanmääräys. Oikeusapulain 6.1 §:ssä on säädetty, että avustajanmääräyksen epämisestä huolimatta voidaan hakijalle, jonka ei katsota tarvitsevan oikeusavustajaa, mutta joka taloudellisten olosuhteidensa perusteella on oikeutettu oikeusapuun ilman omavastuuosuutta, myöntää oikeusapuna 4 §:n 1 momentin 2. ja 3. kohdassa sekä 2—4 momenteissa mainitut etuudet. Nämä etuudet koskevat vapautusta asiaan liittyvistä muista maksuista kuin avustajan palkkiosta¹⁵⁹.

Oikeusapulaki on lakiteknisesti kirjoitettu siten, että siinä on määritelty ne tilanteet ja asiaryhmät, jotka on rajattu oikeusavun ulkopuolelle (6.2 §). Rajoitukset on tarkoitettu kohdistaa sellaisiin asioihin, joissa avustajaa ei yleensä ole katsottava välttämättömäksi¹⁶⁰. Rajoitukset eivät ole ehdottomia, vaan palautuvat oikeusavun hakijan oikeusturvan harkinnaksi kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa. Jo oikeusapulain edeltäjä, laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä, määritteli tietyt asiaryhmät, jotka eivät kuuluneet oikeusavun piiriin.

¹⁵⁹ Oikeusapulain 4 §:n tarkoittamat muut maksut kuin avustajan palkkio ovat seuraavat: palkkio ja korvaus asian käsittelyssä tarvitsemasta tulkkaus- ja käännösavusta (4 § 1 mom 2. kohta); käsittelymaksu, toimituskirjamaksu ja erillisten kustannusten korvaus pääasiaa käsittelevässä viranomaisessa (4 § 1 mom 3. kohta); Valtion varoista suoritetaan oikeusapua saaneen asianosaisen nimeämälle todistajalle maksettavat korvaukset (4.2 §). Jos muu oikeusapua saanut asiaan osallinen kuin rikosasian vastaaja on määrätty asian selvittämisen vuoksi saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen, korvataan hänen tuomioistuimeen saapumisestaan aiheutuneet kustannukset valtion varoista (4.3 §) sekä lisäksi oikeusavun myöntäminen vapauttaa edun saajan velvollisuudesta suorittaa tuomion tai päätöksen täytäntöönpanosta valtiolle suoritettavia ulosottomaksuja ja etukäteen perittäviä kuluja. Kaikki välttämättömät täytäntöönpanokulut suoritetaan valtion varoista, jos niitä ei voida saada vastapuolelta perityiksi (4.4 §).

¹⁶⁰ HE 82/2001 vp s. 83.

Lainsäätäjän ratkaisu ohjata lainsoveltajan harkintaa avustajan määräystä koskevissa asioissa osoittamalla tietyt asiaryhmät, jotka eivät kuulu oikeusavun piiriin, on oikeusapulakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettu ongelmattomaksi¹⁶¹. Toisaalta on todettu, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin niistä edellytyksistä, joilla oikeusavun myöntämistä tässä tilanteessa arvioidaan.

4.3.2 Erityisen painavien syiden harkinta oikeusavusta päätettäessä

Oikeusapuun ei kuulu avustaminen yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä hakemusasiassa, ellei siihen ole erityisen painavia syitä (6.2.1 §). Lain esitöissä on mainittu esimerkkeinä sellaisista hakemusasioista, joihin yleensä määrätään avustaja, muun muassa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat sekä holhoukseen liittyvät asiat. Keskeiseksi kriteeriksi erityisten painavien syiden arvioinnissa on muodostunut se, edellyttääkö hakijan etujen asianmukainen valvominen avustajan käyttämistä. Erityisen painavien syiden arviointi tulee arvioitavaksi myös verotusta koskevissa asioissa, joita käsittelen alaluvussa 4.3.3.

Erityisen painavien syiden arviointi on mainitun hallituksen esityksen mukaan jätettävä viime kädessä oikeuskäytännön ja tuomioistuimen ratkaisun varaan¹⁶². Oikeusapulain yksi harkintavallan kannalta keskeinen huomio onkin sen varmistaminen, että oikeudellista harkintaa vaativat oikeusapukysymykset saatetaan viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi¹⁶³. Oikeudelliseen asiaan liittyvässä harkinnassa tulee ottaa huomioon se seikka, kykeneekö oikeusapua hakeva henkilö itse suoriutumaan asiansa hoitamisesta ilman, että hänen oikeusturvansa vaarantuu.

Myös kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioonottaminen on tärkeää ratkaistaessa erittäin painavien syiden sisältöä. Tämä ilmenee nykyistä oikeusapulakia koskevasta hallituksen esityksestä, johon on kirjattu, että "[e]rityisen painavia syitä ja niihin liittyvää avustajan tarvetta olisi siis arvioitava samoin kriteerein kuin voimassa olevissa laeissa maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta, ja huomioon olisi

¹⁶¹ HE 82/2001 vp s. 83.

¹⁶² HE 82/2001 vp s. 83.

¹⁶³ HE 82/2001 vp s. 58.

otettava myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen asettamat vaatimukset.”¹⁶⁴.

Näin ollen harkintatilanteessa tilannekohtaisella arviolla ottaen huomioon yksittäiseen tapaukseen vaikuttavat seikat on tärkeä merkitys ja lisäksi tulee huomioida ihmisoikeussopimusvelvoitteet ja niiden asettamat vaatimukset. Oikeusturvan saatavuus ja -tarve on tällöin erittäin painava peruste harkittaessa oikeusavun myöntämisen edellytyksiä.

4.3.3 Verotusta koskevan asian arviointi

Oikeusapulain 6.2.3 §:n mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen asiassa, joka koskee verotusta tai julkista maksua, ellei siihen ole erityisen painavia syitä eikä asiassa, jossa oikaisuvaatimus tai valitusosoitus perustuu kunnan tai muun julkisyhteisön jäsenyyteen (6.2.4 §).

Mainittu rajoitus on siirretty nykyiseen oikeusapulakiin maksutonta oikeudenkäyntiä koskeneesta laista. Harkitessa verotusta tai julkista maksua koskevassa asiassa tarvetta oikeusavun myöntämiseen tulee arvioida erityisen painavien perusteiden merkitystä siten, kuin edellä on mainittu. Näiden lisäksi on otettava huomioon asian taloudellinen merkitys hakijalle sekä seikat koskien asian oikeudellista tulkinnanvaraisuutta¹⁶⁵.

KHO on antanut vuosikirjaratkaisussaan 25.8.1999/2170 merkittävän ennakkoratkaisun verotusta koskevan asian suhteesta julkiseen oikeusapuun (tuolloin maksuttomaan oikeudenkäyntiin). Tapauksessa oli kysymys arvioverotuksesta, jossa elinkeinotoiminnasta oli vahvistettu tuloa arvion mukaan 20 000 markkaa ja määrätty veronkorotus. Asian on katsottu olleen oikean verotuksen toimittamisen kannalta tärkeä, vaikka se verotusteknisesti ja tulkinnallisesti todettiin melko yksinkertaiseksi asiaksi.

Verovelvollisen taloudelliseen tilanteeseen nähden asia oli hänelle merkittävä. Verovelvollisen kannalta oli lisäksi tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitettyksi ja että verovelvollisella oli asianmukainen

¹⁶⁴ HE 82/2001 vp s. 83.

¹⁶⁵ HE 82/2001 vp s. 84.

mahdollisuus tuoda esiin ne seikat, jotka hänen käsityksensä mukaan osoittivat arvioverotuksen edellytysten puuttuvan. Veronsaajien edustajalla oli ollut asiantuntemusta hallintolainkäytöstä ja todistajain kuulemisesta, kun taas verovelvolliselta tämä asiantuntemus oli puuttunut. Verovelvollisen asiantuntemuksen puute kompensoitiin lopulta myöntämällä hänelle oikeus maksuttomaan oikeusapuun ja avustajan käyttämiseen. Tapaus osoittaa paitsi verotusta koskevien asioiden arviointia suhteessa oikeusapulakiin, myös harkinnan etenemistä erityisen painavien perusteiden arvioinnissa.

4.3.4 Yksinkertaisen rikosasian arviointi

Oikeusapulain 6.2.2 §:n mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen yksinkertaisessa rikosasiassa, jossa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta tai jossa muutoin odotettavissa olevaan rangaistukseen ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä.

Oikeusapulain 6.2.2 § muodostaa harkintavallan kannalta ongelmallisimman ja harkintatilanteissa useimmin sovelletun yksittäisen lainkohdan. Yksinkertaisen rikosasian määrittelemisen voi muodostua harkintatilanteessa hankalaksi. Oikeusapulakiin on melko väljästi kirjoitettu yksinkertaisen rikosasian määritelmä. Lainkohtaa pidettiin kuitenkin nykyistä oikeusapulakia uudistettaessa ongelmattomana, koska sen arviointi on sivuutettu hallituksen esityksessä (HE 82/2001 vp) kokonaan.

Yksinkertaisen rikosasian määritelmään täytyy hakea sisältöä maksutonta oikeudenkäyntiä koskeneen lainmuutoksen perusteluista 1990-luvun alusta. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan yksinkertaisilla rikosasioilla tarkoitetaan sellaisia asioita, joissa rikos on selvitetty ja odotettavissa oleva rangaistus, vaikka se on sakkoa ankarampi, on yhtenäisen oikeuskäytännön perusteella suurella todennäköisyydellä arvioitavissa ja ettei asiaan liity suuria liitännäisvaatimuksia¹⁶⁶. Tyypiesimerkkeinä lakivaliokunta on tällaisista rikosasioista maininnut törkeät rattijuopumukset ja varkaudet.

Lakivaliokunta perusteli oikeusavun myöntämisen rajoittamiseksi rikosasioissa muotoilemiaan yksinkertaisen rikosasian tunnusmerkistöjä lähinnä taloudellisilla seikoilla säästöjen aikaansaamiseksi edellisen talouslaman aikana. Yksinkertaisen rikosasian

¹⁶⁶ LaVM 12/1992 vp s. 3.

määritelmää koskeva oikeusapulain 6.2.2 § on oikeusdogmaattisen tutkimusotteen kannalta varsin joustava ja tulkinnanvarainen lainkohta, jonka selvittämiseksi täytyy astua lakivaliokunnan mietinnön ulkopuolelle ja tarkastella mainittuja kriteerejä monesta eri näkökulmasta.

Edellä kuvattuja rikosasioiden kriteerejä seuraten oikeusapuviranomaisen pitää ensinnäkin ratkaista se seikka, onko rikos selvitetty. Asian selvitetty tila tarkoittaa harkintatilanteissa sitä, että syyllisyyskysymyksestä ei ole epäselvyyttä ja useimmiten myös sitä, ettei tuomioistuinasiaassa kuulla oikeudenkäynnissä ulkopuolisia todistajia.

Lähtökohdiltaan yksinkertainen asia, esimerkiksi lakivaliokunnan mainitsema rikoslain (39/1889, myöhemmin RL) 23 luvun 3 §:n rattijuopumus tai RL 28 luvun 1 §:n varkaus, voi muuttua epäselväksi. Epäselvyys voi aiheutua esimerkiksi siitä, että epäilty on kiistänyt syyllisyytensä. Henkilön oikeus kiistää syyllisyytensä perustuu yleisesti tunnustetulle periaatteelle ”nemo tenus se ipsum accusare”¹⁶⁷.

Rikoksesta epäillyn tai syytetyn oikeusturvan lähtökohtana voidaan pitää sitä, että hän saa oikeusavun käyttöönsä silloin, kun hän hakee oikeusapua ja että harkinnan lähtökohtana on nimenomaan hakijan oikeusturvan tarve asiassaan. Harkintatilanteissa on tällöin useimmiten katsottu syytetyn oikeusturvan vaativan avustajan käyttämistä sellaisissa edellä kuvatuissa tilanteissa, joissa hän on kiistänyt syyllisyytensä.

Rikos on voitu saada aineellisessa mielessä selvitettyä esitutkinnassa, mutta koska rikoksesta epäillyllä on oikeus olla edistämättä rikoksen selvittämistä, hänen oikeusturvansa saattaa edellyttää oikeusavun myöntämistä. Harkintatilanteessa täytyy tältä osin nojautua esitutkimateriaaliin. Jos asia on syyttäjällä syyteharkinnassa, täytyy huomioida edellä mainittujen tosiasiaseikkojen lisäksi muun muassa se, millaista rangaistusta syyttäjä vaatii syytetylle.

Edellä kuvatun rikosasian selvittämiseen liittyvän arvioinnin lisäksi harkintatilanteessa on pyrittävä selvittämään, minkälainen rangaistuskäytäntö tuomioistuimissa kyseisten asioiden kohdalla on. Useimmiten yhtenäisen oikeuskäytännön perusteella määriteltävät

¹⁶⁷ Suomen lainsäädännöstä ajatus on luettavissa oikeudenkäymiskaaren 17 luvusta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa kyseistä periaatetta ei ole nimenomaisesti mainittu, mutta EIT on vahvistanut periaatteen tapauksessa Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.10.1994), tuomion kohta 45.

rangaistuslinjaukset ovat arvioitavissa ilman suuria vaikeuksia. Toisinaan yhtenäisen oikeuskäytännön määrittäminen ja odotettavissa olevan rangaistuksen arviointi voi kuitenkin olla hankalaa¹⁶⁸.

Toisaalta, oikeusapuviranomaisen harkinnan kannalta merkittävää on sen arviointi, millainen rangaistuskäytäntö kunkin rikosasian kohdalla yleensä on. Muutoinkaan rangaistuskäytännön pidemmälle menevä arviointi ei kuulu oikeusapuviranomaisen tehtäviin. Näin ollen harkinta perustuu rangaistuskäytäntöä koskevan kriteerin arvioinnin osalta *yleisen* rangaistuskäytännön arviointiin.

Rangaistuskäytännön arvioinnin huomioiminen on oikeusavusta päättävän viranomaisen harkinnan varassa. Tämä on katsottu perustelluksi, vaikka rangaistuskäytäntö olisi sellainen kuin oikeusapulain sanamuodosta tässä yhteydessä ilmenee. Tällöin voidaan esimerkiksi rikoslain 28.3 §:n tarkoittamassa näpistystä koskevassa asiassa myöntää hakijalle oikeusapu ja määrätä hänelle avustaja, vaikka rikoksesta ei voida tuomioistuimessa tuomita sakkoa ankarampaan rangaistukseen ja asian kaikki muut kriteerit täyttäisivät yksinkertaisen rikosasian tunnusmerkistön. Toisaalta avustajaa ei välttämättä määrätä, vaikka rikoksesta voisi seurata vankeuttakin, jos se on asian selvitettyyn tilaan nähden oikeusapuviranomaisen käsityksen mukaan tarpeetonta.

Lisäksi harkittaessa rikosasian yksinkertaisuutta voi vaikutusta olla asianomistajan korvausvaatimuksilla. Tällöin, vaikka rikosasia muutoin täyttäisi yksinkertaisen rikosasian kriteerit edellä kuvatuin tavoin, voi asianomistajan yksityisoikeudellisilla vaatimuksilla olla vaikutusta siihen, että harkinnassa päädytään myöntämään oikeusapu hakijalle. Näin ollen tilanteissa, joissa asianomistaja vaatii suurta vahingonkorvausta rikokseen syyllistyneeltä henkilöltä, voidaan oikeusapu myöntää sen perusteella, että katsotaan, ettei henkilö pysty ilman avustajaa valvomaan etujaan ja oikeuksiaan asiassa.

¹⁶⁸ Ks. esim. KKO:n ratkaisu 2009:79, jossa pesäpallomailan ja vasaran ei tulkittu olleen rikoslain 21 luvun 6 §:n 1 momentin 3. kohdassa tarkoitettuja ampuma- ja teräaseeseen rinnastettavia hengenvaarallisia välineitä ja törkeästä pahoinpitelystä annettu tuomio muutettiin pahoinpitelystä annetuksi tuomioksi. Oikeusavun myöntämiseen liittyvän harkinnan kannalta kyseisen kaltaisella rajanvedolla voi olla merkitystä, kun arvioidaan erilaisten rikoslakirikosten suhdetta oikeusapulain 6.2.2 §:ään.

4.4 Harkinta koskien oikeusapulain 7 §:ää

4.4.1 Vähäinen merkitys

Oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 1. kohdan mukaan oikeusapua ei anneta, jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys. Kyseinen rajoitusperuste sisältyi jo vuoden 1956 alusta voimaan tulleeseen lakiin maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Alun alkaen hakijalle vähämerkityksellisten asioiden rajaamista oikeusavun ulkopuolelle perusteltiin sillä, että vältettäisiin turhia valtion varoin käytäviä oikeudenkäyntejä, joihin ryhtyminen ei taloudellisia asioitaan järkevästi hoitavan henkilön näkökulmasta olisi järkevää ja tarkoituksenmukaista, jos hän joutuisi itse kokonaan maksamaan oikeudenkäyntikulunsa¹⁶⁹.

Nykyisin rajoitusta voidaan perustella samalla argumentilla ja jopa korostaa tuomioistuinkäsittelyn kalleutta oikeudellisten asioiden hoitokeinona. Vuonna 1993 toteutuneen alioikeusuudistuksen vaikutukset näkyvät etenkin kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden määrällisessä kasvussa. Yhä useammat asiaryhmät käsitellään nykyisin tuomioistuimessa käytännössä yhden tuomarin voimin toteutettavassa kirjallisessa menettelyssä¹⁷⁰.

Oikeusapu-uudistuksen yhteydessä 1970-luvun alussa käytiin keskustelua siitä, kenen kannalta vähämerkityksisyyttä on arvioitava ja todettiin sama lopputulos, joka on kirjoitettu myös tällä hetkellä voimassa olevaan oikeusapulakiin¹⁷¹. Oikeusapuviranomaisen päättäessä oikeusavun myöntämisestä vähäisen merkityksen lainkohtaa tulkiten on syytä kiinnittää huomiota erityisesti hakijan näkökulmaan. Tällöin asiaa tulee arvioida ennen kaikkea hakijan sosiaaliset ja taloudelliset voimavarat huomioiden. Sikäli kun on mahdollista, harkinnan tulisi perustua kokonaisvaltaiseen tilannearvioon. Tällöin tulee harkita, millainen vaikutus oikeusavun myöntämisellä tai myöntämättä jättämisellä on hakijalle kokonaisuutena.¹⁷²

¹⁶⁹ HE 1/1954 vp s. 3.

¹⁷⁰ Ks. kootusti keskustelusta oikeudenkäyntikulujen kasvusta alioikeusuudistuksen jälkeen ja riita-asioiden määrästä käräjäoikeuskäsittelyssä esim. *Ervasti* 2009 s. 758 ss.

¹⁷¹ *Aalto* 1974 s. 61 ss.

¹⁷² HE 82/2001 vp s. 85.

Toisaalta on muistettava, että oikeusaputoimistoissa käsitellään kymmeniätuhansia asioita ja hakemuksia vuosittain, joten yksittäisen tapauksen harkintaan ei voida kuluttaa kovin paljon aikaa. Vähäisyyskriteeriä pitää joka tapauksessa tulkita hakijan oikeusturva huomioiden, eikä kyseisen harkinnan perusteella tule nostaa oikeusavun saatavuuden kynnystä tarpeettomasti.

4.4.2 Hakijalle koituvan hyödyn ja oikeusavun antamisen arviointi oikeusavun rajoitusperusteena

Oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 2. kohdan mukaan oikeusapua ei myönnetä tilanteissa, joissa se olisi selvästi tarkoituksetonta verrattuna hakijalle siitä koituvaan hyötyyn. Hyötyä harkitaan objektiivisen kokonaisarvioinnin perusteella, joten tällöin oikeusapu voidaan evätä, vaikka käsiteltävä asia hakijan mielestä edellyttäisi oikeusavun myöntämistä. Toisaalta harkintatilanteessa tulee huomioida se tosiseikka, että myös taloudelliselta intressiltään verraten vähäisiä, mutta periaatteellisesti tärkeitä asioita on voitava ajaa huolimatta siitä, että niiden selvittely voi vaatia intressiin nähden paljon kuluja¹⁷³.

Maksutonta oikeusapua koskevan lain uudistusprosessin aikana 1990-luvun lopulla eduskunnan lakivaliokunta otti mietinnössään kantaa oikeusavun myöntämisen suhteesta hakijalle siitä koituvaan hyötyyn. Valiokunta totesi, että oikeusapu tulee kohdentaa yhtäläisin perustein sitä eniten tarvitseville hakijoille huomioiden sisällölliseen harkintaan kytkeytyvät kriteerit.¹⁷⁴

Näin ollen arvioitaessa hakijalle koituvaa hyötyä ja oikeusavun antamisen tarpeellisuutta tulee huomioida erityisesti 7 §:n 1. kohdan vähäisyyskriteeriin vaikutus. Näiden kahden lainkohdan avulla on useimmiten ratkaistavissa melko harvoin konkretisoitua harkintatilanne oikeusavun ja hakijalle siitä koituvan hyödyn välisestä suhteesta. Joissakin harkintatilanteissa, joissa oikeusapuviranomainen selvästi havaitsee, että hakijan asia perustuu esimerkiksi virheellisiin tosiseikkoihin eikä näin ollen voi menestyä asian tuomioistuinkäsittelyssä, oikeusapu voidaan evätä. Toisaalta pääsääntönä voidaan pitää EIT:n tapauksessaan *Aerts v. Belgia* (30.7.1998) muotoilemaa kantaa siitä, ettei

¹⁷³ HE 82/2001 vp s. 85.

¹⁷⁴ LaVM 17/1997 vp s. 10.

oikeusapuviranomaisen tehtäviin kuulu arvioida asian menestymistä tuomioistuinkäsittelyssä¹⁷⁵.

Huomionarvoista on myös se, että oikeusavun myöntämistä tarkastellaan näissä kyseisissä tilanteissa paitsi oikeusapulain 7 §:n nojalla, myös huomioiden esimerkiksi oikeusapujärjestelmän kokonaisuus oikeusapulain 1.1 §:n mukaisesti. Oikeuskäytännössä kyseinen lainkohta on konkretisoitunut niin sanottujen koppikorvauksien yhteydessä eli tilanteissa, joissa oikeusapua on haettu syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) mukaisesti.

Tapauksessa KKO 2005:20 A haki oikeusapua asiassa, joka koski syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain mukaista korvausta. Tapauksessa oli kysymys siitä, mikä merkitys oikeusavun myöntämisen kannalta oli sillä, että vahingon kärsinyt voi sanotun lain 6 §:n 1 momentin mukaisesti hakea korvausta suoraan valtiokonttorilta.

Oikeusaputoimisto ei myöntänyt oikeusapua hakijalle. Perusteluissaan se lausui, että oikeusavun antaminen olisi selvästi tarkoituksetonta verrattuna A:lle siitä koituvaan hyötyyn (oikeusapulaki 7 §:n 1 momentin 2. kohta). A olisi voinut hakea korvausta suoraan valtiokonttorilta. Oikeusaputoimiston lisäksi käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa käytettiin oikeusapulain 7 §:n 1. momentin 2. kohtaa argumentointiperusteena kielteiselle oikeusapupäätökselle.

KKO kuitenkin totesi tiivistetysti ratkaisussaan, jolla se kumosi käräjäoikeuden ja hovioikeuden päätökset, että edellä mainitun oikeusapulain kohdan sijasta tapausta tuli arvioida ennen kaikkea oikeusapulain 1.1 §:n nojalla. Lisäksi KKO totesi, että oikeusavun myöntämisen edellytyksiä arvioidaan niiden tietojen perusteella, jotka ovat käytettävissä oikeusapua haettaessa ja ottaen huomioon oikeusavun hakijalla käytössään olevat oikeusturvakeinot. Oikeusapua hakiessaan hakijan on oikeusapulain 10 §:n 1 momentin mukaan esitettävä selvitys asiasta, jossa hän hakee oikeusapua. Myöskään syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta

¹⁷⁵ Ks. Aerts v. Belgia, tuomion kohta 60: "... It was not for the Legal Aid Board to assess the proposed appeal's prospects of success; it was for the Court of Cassation to determine the issue..."

korvauksesta annetun lain 6.1 § ei ole täysin yksiselitteinen korvauksen hakemisen osalta ja tapauksen tosiseikat puolsivat hakijan oikeusturvan tarpeen huomiointia.

KKO katsoi, että kysymys oli siten sellaisesta riitaisesta, tuomioistuimessa käsiteltävästä asiasta, jossa A:lla oli oikeudellisesti asiantuntevan avun tarve. Lisäksi KKO totesi, vedoten oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 2. kohtaan, ettei asialla ollut A:lle vähäinen merkitys, eikä oikeusavun myöntämistä voinut pitää selvästi tarkoituksettomana verrattuna siitä hänelle koituvaan hyötyyn. Perusteet oikeusavun myöntämiselle ja avustajan määräämiselle olivat siten olemassa.

4.4.3 Harkinta tilanteissa, joissa asian ajaminen olisi oikeuden väärinkäyttämistä

Oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 3. kohdan mukaan oikeusapua ei anneta, jos asian ajaminen olisi oikeuden väärinkäyttämistä. Lainkohta on periaatteellisesti tärkeä, mutta käytännön harkintatilanteissa varsin harvoin sovellettu. Oikeusaputoiminnalla ei voida edistää oikeudenvastaisten tarkoituksien toteuttamista¹⁷⁶.

Harvinaisuus johtuu osittain siitä, että oikeusavun hakija kääntyy usein ensin asiamiehensä puoleen, joka tekee hakijan puolesta oikeusapuhakemuksen ja toimii eräänlaisena suodattimena poistaen hakemuksesta mahdolliset oikeudenvastaisuudet. Toisinaan, kun oikeusavun hakija on julkisen oikeusavustajan asiakkaana, joudutaan edellä mainittua kysymystä pohtimaan. Tällöin harkintatilannetta ohjaa voimassa olevan oikeuden sisältö, joka jokaisessa yksittäistapauksessa täytyy selvittää, eikä esimerkiksi hakijan henkilöön liittyvillä seikoilla ole merkitystä.

4.4.4 Harkinta tilanteissa, joissa asia perustuu siirrettyyn oikeuteen

Oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 4. kohdassa on säädetty rajoituksesta, jonka mukaan oikeusapua ei anneta asiassa, joka perustuu siirrettyyn oikeuteen ja on aiheutta otaksua siirron tapahtuneen oikeusavun saamiseksi. Kyseisen lainkohdan tarkoituksena on estää lainsäädännön kiertäminen siten, että oikeusapua myönnettäisiin virheellisin perustein.

¹⁷⁶ HE 82/2001 vp s. 86.

Samoin kuin edellä mainittujen 2.—3. lainkohtien, myös tämän lainkohdan soveltaminen tulee kysymykseen erittäin harvoin. Nykyistä oikeusapulakia koskevassa hallituksen esityksessä on ainoastaan todettu, että siirrettyyn oikeuteen perustuvien tilanteiden arvioiminen on erittäin harvinaista ja että mainitulla lainkohdalla on lähinnä ennaltaehkäisevä ja periaatteellinen merkitys¹⁷⁷.

Siirrettyyn oikeuteen liittyvien kysymysten arviointi saattaa olla hankalaa ja oikeusapulakiin on näin ollen siirretty jo maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetussa laissa ollut maininta todennäköisyysnäyttöön perustuvasta arvioinnista (”on aihetta otaksua”) kyseisissä harkintatilanteissa.

4.5 Oikeusavun alkamisajankohtaan ja taannehtivuuteen liittyvä harkinta

Oikeusapulain 10 §:ssä on säädetty oikeusavun hakemisesta. Oikeusapulain 13 § sääntelee oikeusavun alkamisajankohtaa ja kestoja. Näitä kahta pykälää on useimmiten tarkoituksenmukaista tulkita yhdessä, kun harkitaan oikeusavun ajallista ulottuvuutta sekä niitä toimenpiteitä, jotka katsotaan kuuluviksi myönnettävän oikeusavun piiriin.

Ennen viimeisintä oikeusapulain uudistusta 10.1 §:ään oli kirjoitettu, että oikeusapua voidaan hakea asian käsittelyn jokaisessa vaiheessa siihen asti, kunnes tuomioistuimessa käsiteltävä asia on saanut lainvoiman tai muun asian käsittely on päättynyt. Joulukuun 1. päivänä 2009 toteutunut uudistus muutti 10.1 §:n sanamuotoa siten, että maininta mahdollisuudesta hakea oikeusapua asian käsittelyn missä tahansa vaiheessa poistettiin.

Nykyinen oikeusapulain 13.1 § määrittää, että oikeusapu voidaan myöntää hakemuspäivästä lukien tai, jos siihen on edellytykset, myös taannehtivasti koskemaan asiassa jo suoritettuja tarpeellisia toimenpiteitä. Jos hakemus on tehty vasta sen jälkeen kun asia on tuomioistuimessa ratkaistu, oikeusapu ei kuitenkaan koske tämän ratkaisun antamista edeltäneitä toimenpiteitä.

Harkittaessa, mitkä toimenpiteet asiassa ovat olleet tarpeellisia, on syytä tukeutua asiasta kulloinkin ilmeneviin tosiseikkoihin ja huomioida oikeusavun hakijan oikeusturvan tarve

¹⁷⁷ HE 82/2001 vp s. 86. Ks. myös Aalto 1974 s. 67 ss. Aalto on pohtinut siirrettyyn oikeuteen liittyviä kysymyksiä hieman laajemmin.

asiassaan. Oikeusavun hakemista koskeva oikeusapulain 10.1 §:n muutos sekä muutos oikeusapulain 13 §:n taannehtivuutta koskevaan oikeusavun alkamisajankohtaan ja kestoon selkiyttivät oikeusavusta päättämistä. Lain esitöissä on mainittuja muutoksia perusteltu järjestelmän selkiyttämällä ja prosessuaalisilla seikoilla¹⁷⁸.

Lisäksi on todettu, että hakijan oikeusturva turvataan niissäkin tilanteissa, joissa oikeusapuhakemus tehdään vasta sen jälkeen, kun pääasiassa on jo järjestetty tuomioistuinkäsittely. Hallituksen esityksessä todetaan, että tällöin menetellään käytännössä siten, että pääasian käsittely pidetään normaalisti, mutta ratkaisu asiassa annetaan vasta sitten, kun oikeusapuhakemus on toimitettu tuomioistuimelle¹⁷⁹.

Oikeuskäytännössä kuten oikeusaputoimistoissa oikeusapua harkittaessa oikeusavun taannehtivuutta ja oikeusavun alkamisajankohtaa arvioidaan usein liitännäisenä muihin oikeusapulaista ilmeneviin oikeusavun myöntämisperusteisiin. Pykälää koskeneen viimeisimmän muutoksen jälkeen ei ole vielä ehtinyt kertyä sellaista prejudikaattiaineistoa, jota voisi taannehtivuuden arvioinnin osalta tutkia. Aiemmin voimassa olleen oikeusapulain 13.2 § on ollut arvioitavana esimerkiksi tapauksessa KKO 2004:39.

4.6 Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja oikeusavun lakkaaminen

4.6.1 Oikeusapupäätöksen muuttaminen tai lakkauttaminen

Oikeusapulain 16.1 §:n mukaan oikeusaputoimisto voi muuttaa oikeusapupäätöksen tai päättää oikeusavun antamisen lakkaamisesta, jos oikeusavun myöntämisedellytyksiä ei ole ollut olemassa, ne ovat muuttuneet tai lakanneet. Tällöin voi olla kysymys esimerkiksi hakijan tulojen muutoksesta siten, että muutos vaikuttaa omavastuuosuuteen. Pykälää tulkittaessa on huomioitava oikeusapulain 15 §, jonka mukaan oikeusavun saajalla on ilmoitusvelvollisuus taloudellisissa olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista. Oikeusaputoimiston ei siis itse aktiivisesti tarvitse selvittää oikeusavun saajan tuloissa tapahtuneita muutoksia. Muutoksen tultua oikeusapuviranomaisen tietoon oikeusapupäätöstä muutetaan uusia tietoja vastaavaksi.

¹⁷⁸ HE 103/2008 vp s. 7—8.

¹⁷⁹ HE 103/2008 vp s. 7.

Oikeusaputoimisto voi myös omasta aloitteestaan muuttaa tehtyä oikeusapupäätöstä, mutta tällöin tarvitaan oikeusavun saajan suostumus. Tämä periaate ilmenee muun muassa hallintolain asianosaisen kuulemista sääntelevästä 34 §:stä. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Oikeusaputoimistolla on kompetenssi päättää oikeusavun muuttamisesta tai lakkaamisesta, jos edellä kuvatut 1 momentin edellytykset täyttyvät. Oikeusapuviranomainen määrää oikeusavun lakanneeksi, jos käy ilmi, että oikeusavun myöntämisedellytyksiä ei ole ollut alun perin olemassa lainkaan, tai edellytykset ovat lakanneet prosessin aikana. Näin ollen oikeusapu voi lakata joko aineellisten tai prosessuaalisten edellytysten puuttuessa.

Tyypiesimerkkinä aineellisten edellytysten puutteesta on tilanne, jossa asian oikeuskäsittelyn yhteydessä huomataan, että oikeusavun saaja saa katettua prosessin aiheuttamat kustannukset oikeusturvavakuutuksensa avulla.¹⁸⁰ Prosessuaaliset edellytykset puolestaan saattavat lakata esimerkiksi silloin, jos oikeusapua koskenut asia ei etene syyttäjän tekemän syyteharkinnan jälkeen oikeuskäsittelyyn tuomioistuimessa.

Oikeusapulain 16.2 § sisältää yleissäännöksen tuomioistuimen toimivallasta muuttaa oikeusapupäätöstä tai määrätä oikeusapu lakkaamaan pääasiaa käsitellessään aina, kun 16.1 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Oikeuskäytännössä edellä kuvatunkaltainen kysymyksenasettelu on ollut arvioitavana tapauksessa KKO 2004:113, jossa oikeusaputoimisto on myöntänyt vastaajana olleelle A:lle oikeusavun ja määrännyt hänelle avustajan vuokrasuhteen purkua ja korvausta koskevassa asiassa. Käräjäoikeus katsoi, ettei asiassa ollut oikeudellisen avun tarvetta ja oikeusapulain 7 §:n 2. ja 3. kohtien ja 16 §:n nojalla muutti oikeusaputoimiston päätöstä siten, että A:lle ei myönnetty asiassa oikeusapua. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden päätöstä.

¹⁸⁰ HE 82/2001 vp s. 101.

Korkein oikeus joutui siten ottamaan kantaa ensiksi siihen, oliko A:lla oikeusapulain 1.1 §:n mukaisesti sellainen oikeudellisen asiantuntijan tarve asiassaan, että hänelle piti määrätä oikeusapua asiassaan. Toiseksi KKO arvioi sitä, millaisia vaikutuksia aiheutuu siitä, jos A:n saama oikeusapu lakkautetaan sekä miten taannehtivuutta arvioidaan tässä tapauksessa. Nimenomaan jälkimmäinen kysymys on tässä kontekstissa tarkasteltuna mielenkiintoinen. Taannehtivuuden arvioinnilla oli merkitystä paitsi asian sisällön kannalta myös oikeusapua saaneen avustajalle maksettavan palkkion arvioinnin kannalta.

Tässä asiassa kysymys oli oikeudellisen avun tarvetta koskevan oikeusavun edellytyksen puuttumisesta. Hakijan kannalta arvioituna asiassa oli häneen kohdistetun haasteen vireille tullessa selvittelyä vaatineita seikkoja. Tähän nähden oikeudellisen avun tarpeen puuttumisen ei voitu katsoa olleen sillä tavoin ilmeistä jo avustajan puoleen kääntyäessä ja oikeusapua haettaessa, että oikeusapu olisi ollut perusteltua lakkauttaa taannehtivasti.

Korkein oikeus on päätenyt oikeusavun saajan kannalta toisenlaiseen ratkaisuun tapauksessa 2005:130. Tapauksessa oli pääasian osalta kyse pahoinpitelyrikoksesta, jossa käräjäoikeus tuomitsi B:n syytteen mukaisesta teosta rangaistukseen ja velvoitti B:n suorittamaan A:lle vahingonkorvausta. Oikeusaputoimisto oli päätöksellään 30.10.2003 myöntänyt A:lle oikeusapua korvauksetta asiassa. Oikeudenkäyntikulujen osalta käräjäoikeus velvoitti B:n suorittamaan valtiolle oikeudenkäyntikulujen korvauksena A:n vaatimuksen ja tämän avustajana toimineen julkisen oikeusavustajan esittämän laskun mukaiset 630 euroa.

Oikeusapua saaneelle oli käräjäoikeuden ratkaistua pääasian myönnetty vakuutusyhtiössä oikeusturvavakuutukseen perustuva korvausetuus. Tämän jälkeen oikeusaputoimisto oli päätöksellään 2.12.2003 taannehtivasti muuttanut 30.10.2003 tekemäänsä oikeusapupäätöstä siten, että A:lle myönnettiin oikeusapua 30.10.2003 lukien (korvauksetta) vain vakuutuksen omavastuuosuuteen. Tapauksessa oli oikeusapulain 16 §:n osalta kysymys siitä, oliko oikeusavun saajalla tämän vuoksi oikeudellista tarvetta hakea hovioikeudessa muutosta hävinneen vastapuolensa maksettavaksi tuomittuun oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuteen.

Hovioikeus argumentoi tapausta oikeusapulain 16 §:n 1 momentin mukaan eli jos oikeusavun myöntämisedellytyksiä ei ole ollut olemassa tai ne olivat muuttuneet taikka

lakanneet, oikeusaputoimisto voi muuttaa oikeusapupäätöksen tai päättää, että oikeusavun antaminen lakkaa. Hovioikeuden kanta oli kuitenkin se, että laissa ei ollut säännöstä, jonka mukaan kyseessä olleen kaltaista oikeusavun muuttamista koskevaa päätöstä voitaisiin soveltaa taannehtivasti. Sen vuoksi oikeusaputoimisto ei olisi päätöksellään 2.12.2003 saanut muuttaa oikeusavun sisältöä taannehtivasti. Näin ollen hovioikeus piti voimassa käräjäoikeuden päätöksen asiassa.

Korkein oikeus perusteli kantaansa edellä esitetyn lisäksi oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusavun suhteella. Oikeusapulain mukaan oikeusapua ei anneta, jos hakijalla on kysymyksessä olevan asian kattava oikeusturvavakuutus. KKO totesi, että oikeusapupäätöksen muuttaminen taannehtivasti oli sallittua, mutta oikeusapupäätöksen muuttaminen ei vaikuta vastapuolen velvollisuuteen korvata oikeusavun saajan oikeudenkäyntikulut. Näin ollen oikeusavun saaneella A:lla ei ollut oikeudellista tarvetta hakea käräjäoikeuden kuluratkaisuun muutosta B:n maksuvelvollisuuden osalta eikä siis oikeusapupäätöksen muuttamisesta johtuvaa oikeussuojan tarvetta B:tä kohtaan.

4.6.2 Omavastuusuuden muuttaminen ja sen vaikutukset oikeusapuun

Oikeusapulain 16.3 §:ssä säädetään, että kun omavastuusuutta muutetaan, määritetään samalla, sovelletaanko uutta päätöstä taannehtivasti. Kun päätöksen kohteena on oikeusavun lakkaaminen kokonaan, tulee arvioitavaksi, onko oikeusapua saaneen suoritettava korvausta valtiolle saamastaan oikeusavusta. Lisäksi, jos tähän päädytään, vahvistetaan samalla kyseisen korvauksen määrä.

Oikeusapulain esitöissä on perusajatuksena edellä esitettyä omavastuusuudesta päättämistä koskien se, että lähtökohtaisesti uusi päätös tulee voimaan välittömästi. Toisaalta oikeusapuviranomaisen tulee huomioida uuden omavastuusuuden soveltamisen kohdalla oikeusapua saavan taloudelliset olot ja kokonaistilanne siten, että mahdollisuuksien mukaan huomioidaan muutoksiin liittyvät syyt sekä omavastuusuuden suuruus muutoksen jälkeen.¹⁸¹

Julkinen oikeusavustaja voi hoitaa aloitetun toimeksiannon loppuun, vaikka oikeusavun saaja ei edellä mainittujen syiden vuoksi enää ole oikeutettu oikeusapuun. Tällöin

¹⁸¹ HE 82/2001 vp s. 102.

oikeusaputoimiston antamista palveluista peritään täysi korvaus (oikeusapulaki 16.4 §). Lain sanamuoto ”voi” jättää tässäkin tapauksessa harkintaa oikeusapuviranomaiselle. Oikeusapulakia koskevasta hallituksen esityksestä ei löydy tarkentavia perusteita tälle lainkohdalle, eikä myöskään lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 22/2001 vp) ole esitetty sisällöllisiä huomautuksia kyseisestä oikeusapulain 16 §:stä.

Tällaisessa tilanteessa, jossa oikeusapuviranomainen harkitsee, jatketaanko toimeksiantoa täyttä korvausta vastaan, on nähtävissä samanlaisia piirteitä kuin edellä käsitellyssä oikeusaputoimistolain 8 §:n soveltamisessa. Tulkitsen, että oikeusapulain 16.4 §:ää voidaan soveltaa analogisesti oikeusaputoimistolain 8 §:n kanssa. Tällöin päädyttäessä harkinnassa jatkamaan toimeksiantoa täyttä korvausta vastaan 16.4 §:n perusteella, on huomioitava esimerkiksi se, ettei oikeusapuun oikeutettujen palveluiden saatavuudelle aiheuteta haittaa.

4.7 Omavastuuosuuden määrääminen

Oikeusavun saajan omavastuuosuus määräytyy prosentuaalisesti (20—75 %) oikeusapuasetuksen 5 §:n mukaisesti. Oikeusapulain 20 §:n mukaan, laskettaessa omavastuuosuuden rahallista määrää oikeusaputoimistolla voi olla harkinnanvaraa. Oikeusapulain 20.1 §:n mukaan omavastuuosuuden määrä lasketaan oikeusapulain 18 §:n mukaan vahvistetusta avustajan palkkiosta ja kulukorvauksista arvonlisäveroineen. Jos oikeusapua myönnettäessä määrätty omavastuuosuus muodostuisi oikeusapua saaneen taloudellisiin oloihin nähden selvästi kohtuuttomaksi, omavastuuosuuden määrää voidaan alentaa.

Oikeuskäytännössä KHO on käsitellyt tapauksessaan 21.4.2004/857 omavastuuosuuden määrää ja sen muodostumista oikeusapua saaneen taloudellisiin olosuhteisiin nähden selvästi kohtuuttomaksi. Tapauksessa oli kyse siitä, että oikeusapua Suomessa ansaittujen tulojen perusteella määrättyllä omavastuuosuudella saanut perhe oli käännytetty maasta ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Perhettä ei ollut voitu korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuulla oikeusavustajan laskun johdosta.

Kun omavastuuosuuden perusteena olleet palkkatulot ja niihin perustettu perheen taloudellinen asema olivat käännyttämisen johdosta muuttuneet, määrätyn

omavastuuosuuden oli katsottava muodostuvan perheen taloudellisiin oloihin nähden selvästi kohtuuttomaksi. Korkein hallinto-oikeus muutti oikeusaputoimiston päätöstä ja poisti määrätyn omavastuuosuuden korkeimmassa hallinto-oikeudessa määrätyn palkkion osalta.

Käytännössä oikeusapuviranomaisen harkinta omavastuuosuuden suuruuden määrittämisessä oikeusapulain 20.1 §:n tarkoittamissa tilanteissa konkretisoituu tapauksissa, joissa avustajana on toiminut julkinen oikeusavustaja, riippumatta siitä, onko asia ollut tuomioistuimessa käsiteltävänä tai onko se niin sanottu ulkoprosessuaalinen asia.

Oikeusaputoimisto määrää omavastuuosuuden suuruuden myös silloin, kun yksityinen oikeusavustaja on antanut oikeusapua asiassa, joka ei ole ollut tuomioistuimen käsiteltävänä.¹⁸² Tuomioistuimen harkinnassa on päättää omavastuuosuuden määrittämisestä käsitellessään pääasiaa ja siihen liittyvää oikeusapuasiaa, kun oikeusavun saaja on käyttänyt yksityistä avustajaa (oikeusapulaki 20.2 §).

Oikeusavun saajan oikeusturvaan on harkintatilanteissa kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea sen vuoksi, että nykyisestä oikeusapulaista on poistettu omavastuuosuuden maksimimäärät. Siten yksittäisissä tapauksissa voi käydä niin, että rahamääräinen omavastuuosuus muodostuu hakijan maksukyky huomioiden kohtuuttoman suureksi.¹⁸³

Toisaalta on huomioitava se tosiseikka, että oikeusapulain uudistus 2000-luvun alussa toi ennen kaikkea tuloerojen noston ja omavastuuosuusjärjestelmään tehtyjen muutosten vuoksi oikeusapujärjestelmän piiriin entistä enemmän henkilöitä. Täten kyseistä kohtuullistamissännöstä sovelletaan melko harvoin, sillä muussa tapauksessa omavastuujärjestelmän porrastus menettäisi merkityksensä. Oikeusapuviranomaisen harkittavaksi jää kulloinkin, millaiset yksittäiset tapaukset ovat sellaisia, joissa omavastuuosuus muodostuu oikeusavun saajan kannalta selvästi kohtuuttomaksi.¹⁸⁴

¹⁸² LaVM 22/2001 vp s. 7.

¹⁸³ HE 82/2001 vp s. 108.

¹⁸⁴ HE 82/2001 vp s. 108 ss.

5. MUUTOKSENHAKU

5.1 Sääntely ja taustaa

Muutoksenhakuoikeus on kansallisella tasolla turvattu Suomessa PL 21.2 §:ssä säätämällä, että jokaisella on oikeus hakea muutosta. Paitsi, että PL 21.2 § edellyttää muutoksenhakuoikeuden turvaamista, se edellyttää, että hallinnollisessa päätöksenteossa noudatetaan edellä tutkimuksessa käsiteltyjä hyvän hallinnon periaatteita. Konkreettinen muutoksenhaku hallintopäätökseen tehdään pääsääntöisesti hallintotuomioistuimeen, jossa se käsitellään hallintoprosessissa. Tällöin prosessiin sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996, myöhemmin HLL).

HLL 6.1 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeusapupäätöksen kohdalla tämä tarkoittaa oikeusapupäätöksen kohteena olevaa luonnollista henkilöä. Pääsääntöisesti hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei ole viranomaisasemansa perusteella valitusoikeutta, sillä hallintolainkäyttöprosessi ei perustu kaksiasianosaissuhteeseen¹⁸⁵. Täten oikeusapuviranomaisella ei ole valitusoikeutta oikeusapulain nojalla tehdyistä päätöksistä.

Viranomaisen valitusoikeudesta oikeusapuasiassa on olemassa KHO:n vuosikirjaratkaisu 2004:56, jossa oikeusaputoimisto haki valituslupaa hallinto-oikeuden tekemästä oikeusapupäätöksestä. Kyse oli tapauksesta, jossa oikeusaputoimisto oli jättänyt myöntämättä oikeusavun ja avustajamääräyksen asiassa, joka koski ositusta. Hallinto-oikeus oli muuttanut oikeusaputoimiston päätöksen ratkaisupyynnön pohjalta siten, että oikeusapu myönnettiin hakijalle. Oikeusaputoimisto katsoi, että tällainen ulkoprosessuaalinen asia kuului hoidettavaksi oikeusaputoimistossa, eikä siihen voitu määrätä yksityistä avustajaa. Siten oikeusaputoimisto pyysi saada lupaa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

¹⁸⁵ Laakso ym 2006 s. 477.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että HLL 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

KHO:n ratkaisun mukaisesti pelkästään se, että oikeusapua myönnetään oikeusapulain 1.1 §:n perusteella valtion varoista, ja että hallinto-oikeus on myöntänyt oikeusavun ja avustajanmääräyksen ositusta koskevassa asiassa, ei perusta oikeusaputoimistolle sellaista HLL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen edun valvontaa, jota varten valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä olisi tarpeen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti jokaisella, jonka ihmisoikeusyleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Näin ollen, jos EIS 6 (1) artiklalla turvattua oikeutta oikeusapuun rikotaan, 13 artikla turvaa mahdollisuuden hakea muutosta tehtyyn oikeusapupäätökseen.

Oikeus muutoksenhakuun luo viranomaiselle tiettyjä velvoitteita, jotka varmistavat hakijan oikeusturvaa. Oikeusvarmuus edellyttää, että hallintoviranomainen voi päätöksenteon jälkeen vain lain mukaisin edellytyksin oikaista virheellistä päätöstään. Virheiden korjaamisen jättäminen pelkästään muutoksenhaun varaan ei kuitenkaan ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista. Päätös on selvästi virheellisiltä osiltaan pyrittävä korjaamaan mahdollisimman aikaisin, nopeasti ja joustavasti.¹⁸⁶ Tällöin päätöksen tai menettelyn virheellisyys voidaan korjata hallintomenettelyyn kuuluvan, hallintokoneiston sisäisesti tapahtuvan itseoikaisun¹⁸⁷ kautta.

Itseoikaisu voidaan nähdä varsinaisen tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun esivaiheena. Itseoikaisu on keskeinen oikeussuojakeino hallinto-oikeudellisissa asioissa. Viime aikoina on pyritty selkiyttämään oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa oikeussuojakeinona ja toisaalta pyritty luomaan yhtenäiset toimintamallit eri viranomaisille

¹⁸⁶ Kulla 2008 s. 258.

¹⁸⁷ Itseoikaisun rinnalla käytetään termiä oikaisuvaatimus.

oikaisuvaatimusten käsittelyssä¹⁸⁸. Oikaisuvaatimusmenettelyn asema muutoksenhaun osana ei ole täysin yksiselitteinen¹⁸⁹. Oikeusapupäätökseen kytkeytyvässä muutoksenhaussa on ensivaiheessa viranomaisen itseoikaisu ja jos itseoikaisua ei tehdä, oikeusapupäätös lähetetään tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikeusavusta päättämisen kohdalla erityispiirteenä on se, että noudatettava lainsäädäntö vaihtelee oikeusapulain 27.1 § mukaisesti sen mukaan, mikä tuomioistuin oikeusapupäätöstä kulloinkin arvioi.

Käräjäoikeudessa noudatetaan siten oikeusavun myöntämistä, muuttamista tai lakkaamista koskevassa asiassa soveltuvin osin, mitä hakemusasioiden käsittelystä oikeudenkäymiskaassa säädetään. Hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa puolestaan noudatetaan soveltuvin osin hallintolainkäyttölakia. Oikeusaputoimiston arvioidessa oikaisuvaatimusta se noudattaa edellä kuvatunlaisesti hallintolakia.

5.2 Oikeusapuun liittyvä muutoksenhaku

5.2.1 Oikeusaputoimiston tekemän päätöksen saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi

5.2.1.1 Ratkaisupyynnön esittäminen

Oikeusapulain 4. luvussa on säädetty oikeusapupäätökseen liittyvästä muutoksenhausta. Oikeusapulain 24 §:n mukaan oikeusaputoimiston tekemä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi esittämällä oikeusaputoimistolle ratkaisupyynnön. Ratkaisupyynnön on tehtävä 30 päivän kuluessa oikeusaputoimiston päätöksen tiedoksi saamisesta, kuitenkin ennen kuin pääasian ratkaisu tulee lainvoimaiseksi.

Oikeusapulain 24.1 § on ratkaisupyynnön esittämisajankodan osalta jossain määrin tulkinnanvarainen. Tämä tulkinnanvaraisuus on ollut arvioitavana ainakin KKO:n tapauksessa 2006:100, jossa on otettu kantaa siihen, miten 30 päivän määräajan

¹⁸⁸ Eduskunnassa käsiteltiin tätä tutkimusta kirjoitettaessa hallituksen esitys HE 226/2009 vp hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyen. Hallintolakiin otetaan uusi 7 a luku, joka koskee oikaisuvaatimusmenettelyä. Eduskunta hyväksyi lait hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta täysistunnon 4.5.2010 hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2010 vp mukaisena. Kyseiset lait on tarkoitus saattaa voimaan kevään 2010 aikana.

¹⁸⁹ Ks. esim. KM 2008:4 s. 82—83. Toisin HE 72/2002 vp s. 51 sekä nimenomaan oikeusapujärjestelmään liittyen HE 82/2001 vp s. 58.

laskeminen tehdään tuomioistuimessa käsiteltävien ja toisaalta ulkoprosessuaalisten asioiden kohdalla.

Tapauksessa arvioitiin osakysymyksenä sitä, voitiinko ratkaisupyynnön ylittää tutkia. Lopputuloksena täältä osin KKO totesi, että oikeusapulain ratkaisupyynnön tekemistä koskevaa 24.1 §:ää on tulkittava siten, että hakijalla on oikeus tehdä tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa ratkaisupyynnön 30 päivän kuluessa oikeusapupäätöksen tiedoksi saamisesta myös silloin, kun tuomio on jo saanut lainvoiman.

Perusteluina oli muun muassa se, että toisenlainen menettely saattaa johtaa perusteettomiin oikeudenmenetyksiin. Tässä KKO piti pääajatuksena sitä, että esimerkiksi tietyt vakuutusyhtiöiden tekemät oikeusturvavakuutukseen liittyvät ratkaisut ovat aikataulultaan hakijasta riippumattomia ja saattavat joskus viipyä yli sen ajankohdan, jolloin tuomio saa lainvoiman.

Oikeusapupäätöksen saanut henkilö voi esittää oikeusapulain 24 §:n mukaisen ratkaisupyynnön kaikista oikeusaputoimiston tekemistä, oikeusapulakiin perustuvista oikeusapupäätöksistä¹⁹⁰. Tällaisia ovat oikeusapulain 11 §:n mukaiset oikeusavun myöntämistä koskevat päätökset, 16 §:n oikeusapupäätöksen muuttamista ja oikeusavun lakkaamista koskevat päätökset, yksityiselle avustajalle oikeusapulain 18 §:n nojalla maksettuja palkkioita ja korvauksia koskevat päätökset sekä oikeusapulain 20 §:n nojalla tehdyt omavastuusuutta koskevat päätökset.

Oikeusapulain systematiikka on kirjoitettu siten, että ratkaisupyynnön esittäminen ei ole varsinaista muutoksenhakua, vaan sen perusteella oikeusapuviranomainen joko itse oikaisee tehdyn oikeusapupäätöksen (oikeusapulaki 25 §) tai lähettää oikeusapupäätöksen tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä on todettu myös oikeusapulakia koskevassa hallituksen esityksessä, jossa ratkaisupyynnön esittäminen ja sen käsittely oikeusaputoimistossa rinnastetaan päätöksentekomenettelyyn¹⁹¹. Lisäksi oikeusapulain 24.3 § sisältää erityisen säännöksen siitä, että oikeusaputoimiston oikeusapulain nojalla tekemiin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei muussa laissa toisin säädetä.

¹⁹⁰ Pois lukien oikeusapupäätökset, joissa oikeusapu on myönnetty hakemuksen mukaisesti (oikeusapulaki 11.2 §).

¹⁹¹ HE 82/2001 vp s. 58.

Tuomioistuin on viime kädessä toimivaltainen ratkaisemaan ratkaisupyynnön oikeellisuuden sekä päättämään hakijan oikeusturvan toteutumisesta. Tuomioistuin voi ratkaisupyynnön perustuvan oikeusapulain 24 §:n lisäksi oikeusapulain 16.2 §:n mukaisesti aina käsiteltävänä olevassa pääasiassa muuttaa oikeusapupäätöstä tai päättää oikeusavun lakkaamisesta, jos se katsoo, ettei oikeusavun myöntämisedellytyksiä ole ollut olemassa tai ne ovat muuttuneet taikka lakanneet. Koska ratkaisupyynnön esittäminen voidaan esittää ainoastaan silloin, kun oikeusapua ei ole myönnetty hakemuksen mukaisesti, ei ratkaisupyynnön perusteella voida muuttaa oikeusapupäätöstä hakijan kannalta negatiivisemmaksi kuin se alun perin oli.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle¹⁹² kuuluu PL 109 §:n mukaan laillisuusvalvonta Suomessa. Tehtävänsä hoitaessaan hän valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Apulaisoikeusasiamies on linjannut ratkaisupyynnön liittyvän menettelyn suhdetta muutoksenhakuun ja hakijan oikeusturvaan 28.6.2006 antamassaan ratkaisussa Dnro 3928/4/05. Tällä kyseisellä ratkaisulla on mielestäni suurta periaatteellista merkitystä ratkaisupyynnön esittämisessä oikeusavun hakijan oikeusturva huomioon ottaen.

Apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksensä perusteluissa muun muassa, että ratkaisupyynnön menettelyyn turvautuminen on pyritty tekemään hakijan kannalta mahdollisimman helpoksi ja yksinkertaiseksi siten, että menettelyyn voi turvautua myös ilman lainoppinutta avustajaa. Tapauksessa oli kyse ennen kaikkea ratkaisupyynnölle vaadituista muotoseikoista sekä tietyin, ratkaisupyynnöksi hakijan näkökulmasta tarkoitetun asiakirjan tulkinnanvaraisuudesta sekä ajallisesta ulottuvuudesta ratkaisupyynnön esittämisessä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että ratkaisupyynnön esittäminen on mahdollista esittää jo ennakkolisesti oikeusapua koskevassa hakemuksessa. Näin ollen hakija voi ilmoittaa jo oikeusapuhakemuksensa yhteydessä, että ellei hänen asiassaan myönnetä oikeusapua ja avustajamääräystä hakemuksen mukaisesti, oikeusapuhakemus muuttuu tyytymättömyydenilmoitukseksi oikeusapupäätökseen, ratkaisupyynnöksi ja itseoikaisuvaatimukseksi.

¹⁹² Apulaisoikeusasiamies toimii samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

5.2.1.2 Ratkaisupyynnön käsittelevän tuomioistuimen määräytyminen

Ratkaisupyynnön käsittelevä tuomioistuin on joko yleinen tuomioistuin tai hallintotuomioistuin. Tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden kohdalla ratkaisupyynnön lähetetään pääasia käsittelevän tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos pääasian käsittely on päättynyt eikä muutoksenhakua varten säädetty aika ole kulunut umpeen, ratkaisupyynnön on toimitettava asiaa viimeksi käsitelleen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltäviä ulkoprosessuaalisia asioita koskevat ratkaisupyynnöt käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä oikeusaputoimisto sijaitsee (oikeusapulaki 24.2 §). Kuitenkin oikeusapulain 24.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan se tuomioistuin, jolle oikeusaputoimisto on osoittanut ratkaisupyynnön, on toimivaltainen tutkimaan asian. Sekä lainvalmisteluaineiston¹⁹³ että oman tulkintani mukaan kyseinen lainkohta tukee osaltaan oikeusavun hakijan oikeusturvaa siten, että sen tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa asian joutuisa käsittely tuomioistuimessa, vaikka kyseinen tuomioistuin ei olisi toimivaltainen ratkaisemaan pääasiaa.

5.2.2 Itseoikaisu

Oikeusapulain 25 §:n mukaan oikeusaputoimisto voi itse oikaista tekemänsä päätöksen, jos 24 §:ssä mainittu ratkaisupyynnön antaa siihen aiheita¹⁹⁴. Kyse on hallinto-oikeudellisesta oikeussuojakeinosta, jonka tarkoituksena on tehostaa asian käsittelyä siten, että ratkaisupyynnöstä ilmenevien perusteiden nojalla selvästi virheelliset kohdat oikeusapupäätöksessä korjataan oikeusaputoimistossa itseoikaisuna¹⁹⁵.

Oikeusapuasioiden kohdalla itseoikaisu tulee kyseeseen useimmiten sen vuoksi, että hakija esittää uutta tietoa hakemuksensa perusteeksi. Tällainen uusi tieto voi liittyä joko hakijan varallisuusolosuhteisiin tai pääasiaan. On syytä huomata, että itseoikaisuna tehtävä oikeusapupäätöksen oikaiseminen on eri asia kuin hallintolain 51 §:n nojalla

¹⁹³ HE 82/2001 vp s. 115.

¹⁹⁴ Ks. Itseoikaisusta tarkemmin esim. Niemivuo—Keravuori 2003 s. 331 ss.

¹⁹⁵ HE 82/2001 vp s. 116. Tosin kuriositeettina voidaan todeta, että kyseessä ei voi olla päätöksessä oleva virhe, sillä silloin sen korjaamisessa ei voida käyttää itseoikaisua. Pikemminkin kyse on mielestäni harkinnan pohjalta tapahtuneesta päätöksenteosta, jota ratkaisupyynnön perusteella oikaistaan vastaamaan muuttuneita olosuhteita.

tehtävä oikeusapupäätöksessä olevan kirjoitusvirheen korjaaminen¹⁹⁶.

Oikeusapuviranomaisen harkinnan varaan jää, oikaiseeko se oikeusapupäätöksen vai lähetetäänkö oikeusapupäätös tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikaisupäätöksestä on välittömästi ilmoitettava ratkaisupyynnön tehneelle hakijalle siten kuin siitä oikeusapulain 11.1 §:ssä säädetään.

Oikeusapulakiin sisältyvän oikaisuvaatimusmenettelyn avulla pystytään yhtäältä keskittämään päätöksenteko oikeusaputoimistoihin ja toisaalta vähentämään tuomioistuinten kuormaa korjata selvästi virheellisiä oikeusapupäätöksiä¹⁹⁷. Tämänkaltainen järjestelmä palvelee paitsi viranomaisien selkeää toimivallanjakoa, myös oikeusapupäätöksen saaneen henkilön oikeusturvaa.

Kun oikeusapuviranomainen oikaisee itse ratkaisupyynnön perusteella oikeusapupäätöksestä, oikeusapupäätöksen saanut saa heti oikeusturvaa asiassa. Tosin, varsin usein oikeusapupäätöksen arviointi jätetään tuomioistuimen tehtäväksi ja itseoikaisua käytetään melko harvoin pois lukien ne tapaukset, joissa oikeusavun saajan esittämän uuden tiedon arvioinnilla on selkeästi oikeusapupäätöstä muuttavaa vaikutusta.

5.2.3 Muutoksenhaku tuomioistuimen tekemään päätökseen

Oikeusapulain 26.1 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen oikeusapulain nojalla tekemiin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla pääasian yhteydessä. Jos oikeusapupäätös on tehty ennen pääasian ratkaisemista, muutosta haetaan erikseen noudattaen, mitä valittamisesta pääasiassa säädetään. Tarkoituksena on noudattaa oikeusapuasian kohdalla samaa muutoksenhakureittiä kuin pääasian kohdalla on säädetty. Koska valittaminen on sidottu pääasian käsittelyyn, noudatetaan oikeusapuasian muutoksenhakujärjestyksessä samaa järjestystä kuin pääasiassa¹⁹⁸. Näin ollen esimerkiksi vakuutus oikeudessa ratkaisupyynnön nojalla tehtyyn oikeusapupäätökseen haetaan

¹⁹⁶ Ks. tästä oikeudellisesta problematisoinnista tarkemmin HE 72/2002 vp s. 105.

¹⁹⁷ HE 82/2001 vp s. 116. Ks. huomautus av 195.

¹⁹⁸ Tätä tutkimusta kirjoitettaessa käsiteltiin eduskunnassa hallituksen esitys HE 105/2009 vp, jolla ehdotettiin muutettavaksi oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevia säännöksiä. Eduskunta hyväksyi toisessa käsittelyssään 28.4.2010 ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyt, hallituksen esitykseen sisältyneet lakiehdotukset lakivaliokunnan mietinnön LaVM 4/2010 vp mukaisina. Oikeusapuasioihin lainmuutoksilla voi olla vaikutusta siten, kuin valittaminen pääasiassa kulloinkin muuttuu.

muutosta korkeimmasta oikeudesta samoin kuin pääasiassa menetellään¹⁹⁹. Toisaalta tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos pääasia on valituskiellon alainen, ei oikeusapupäätökseenkään voida hakea muutosta.

Esimerkiksi KHO:n tapauksessa 26.6.2009/1667 oli kyse juuri pääasiassa olevan valituskiellon suhteesta oikeusapuasiaan. Tapaus koski hallinto-oikeuden lastensuojelulain (417/2007) 83 §:n nojalla antamaa väliaikais määräystä, johon ei saman lain 92 §:n mukaan saanut hakea muutosta.

KHO perusteli kantaansa oikeusapulain 26.1 §:llä todeten, että tuomioistuimen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla pääasian yhteydessä tai, jos päätös on tehty ennen pääasian ratkaisemista, erikseen noudattaen, mitä valittamisesta pääasiassa säädetään. Lastensuojelulain 83 §:ssä säädettyä väliaikaista määräystä oli pidettävä oikeusapulain 26 §:n 1 momentissa tarkoitettavana pääasiana. Näin ollen pääasiaa koskevasta valituskiellosta seurasi, ettei avustajan palkkiostakaan saanut hakea muutosta valittamalla.

Osa oikeusaputoimistoissa käsiteltävistä asioista on tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltäviä asioita. Siten oikeusapupäätöksen kohteena voi olla myös ulkoprosessuaalinen asia, jonka kohdalla muutoksenhausta on säädetty eri tavalla kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa. Tällöin ei ole olemassa erillistä pääasiaa, jonka yhteydessä voitaisiin tuomioistuimessa arvioida oikeusapupäätöksen oikeellisuutta.

Oikeusapulain 26.2 §:n mukaan, jos hallinto-oikeuden päätös koskee oikeusavun antamista asiassa, jota ei voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai asiassa, jota koskevasta päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, oikeusapupäätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan²⁰⁰. Myös valittaminen korkeimpaan oikeuteen vaatii valitusluvan saamisen.

¹⁹⁹ HE 82/2001 vp s. 116.

²⁰⁰ Ks. valituksen luvanvaraisuuden arvioinnista oikeusapuasioden kohdalla tarkemmin HE 82/2001 vp s. 116—118.

Valitusluvan myöntämisen yleiset perusteet on säädetty oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä. Säännöksen mukaan valituslupa voidaan myöntää kolmella perusteella:

- 1.) jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia ylimmän tuomioistuimen arvioitavaksi tai
- 2.) valituslupa voidaan myöntää, jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava tai
- 3.) jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Kun hallinto-oikeuden päätöksen perusteella haetaan muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, saattaa erilaisissa asioissa tulla kyseeseen useita erilaisia valituslupajärjestelmiä. Oikeusapuasioiden kohdalla on omaksuttu samankaltaiset valitusluvan myöntämisen perusteet kuin laissa verotusmenettelystä (1558/1995) 70 §:ssä on säädetty. Näin ollen etenkin oikeusavun kytkeytyminen hakijan oikeusturvaan sekä oikeusavun merkitys hakijan aineellisen oikeuden toteutumisen kannalta saavat perinteisen prejudikaattiperusteen rinnalla merkitystä arvioitaessa valitusluvan myöntämisen edellytyksiä.²⁰¹ Tällöin tulkitsemisen olevan kyse edellä 3. kohdassa tarkoitettusta valitusluvan myöntämisestä muun painavan syyn perusteella.

5.2.4 Oikeusapuasian käsittely tuomioistuimessa

Oikeusapulain 27 §:ssä säädetään, että oikeusavun myöntämistä, muuttamista ja lakkaamista koskeva asia on käsiteltävä tuomioistuimessa pääasiasta erillisenä sekä kiireellisenä. Kiireellisyysvaatimus on perusteltua oikeusapupäätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvan kannalta erityisesti sen vuoksi, että usein oikeusapupäätöksellä on ratkaisevaa merkitystä siihen, ryhtyykö hakija asiassaan oikeudenkäyntiä vaativiin toimenpiteisiin²⁰².

²⁰¹ HE 82/2001 vp s. 117—118.

²⁰² HE 82/2001 vp s. 118.

Ratkaisupyynnön tutkimisesta ei ole oikeusapulaissa yhtä yhtenäistä säädöstä. Kuten jo aiemmin lyhyesti viittasin, noudatettava prosessuaalinen lainsäädäntö vaihtelee sen mukaan, mikä tuomioistuin oikeusapuasia käsittelee. Käräjäoikeudessa noudatetaan siten oikeusavun myöntämistä, muuttamista tai lakkaamista koskevassa asiassa soveltuvin osin, mitä hakemusasioiden käsittelystä oikeudenkäymiskaassa säädetään. Käytännössä tämä tarkoittaa yhden tuomarin kokoonpanossa tehtävää kansliaratkaisua silloin, kun oikeusapuasia ratkaistaan pääasiasta erillisenä.

Oikeusapuasia voidaan ratkaista myös samassa käsittelyssä pääasian kanssa ja tämä usein on pääsääntönä. Erillisyys pääasiasta tarkoittaa sitä, että oikeusapua koskevan asian ratkaisu muodostaa oman asiakokonaisuutensa pääasiaan nähden. Tällöin kokoonpano vaihtelee ja riippuu pääasiassa käytettävästä kokoonpanosta. Hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa noudatetaan soveltuvin osin hallintolainkäyttölakia ratkaistaessa oikeusapupäätös. Myös näissä tuomioistuimissa voidaan soveltaa yhden tuomarin kokoonpanoa kyseissä tilanteissa.²⁰³

²⁰³ HE 82/2001 vp s. 118.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeusavun myöntämisen edellytyksiä on peilattava paitsi kansallisesta oikeusapulaista ilmeneviin säädöksiin, myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka 6 artiklalla nimenomaisesti on turvattu jokaiselle oikeus julkiseen, valtion varoin kustannettuun oikeusapuun osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta tietyin edellytyksin. Kansallinen oikeusturvaa koskeva perusoikeusnormimme, PL 21 §, saa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta sisältönsä pitkälti EIS:n sisällöstä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin saa konkreettisen sisältönsä EIT:n ratkaisukäytännöllä. Vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella on katsottu, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen edellytys on se, että sopimuksen ratifioineet jäsenvaltiot takaavat oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden lainkäyttöpiirissään oleskeleville henkilöille. Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä edellyttää, että henkilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudesta tuomioistuinmenettelyyn on katsottu Golder —tapauksen pohjalta seuraavan myös oikeus saattaa viranomaisen tekemä päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Edelleen kyseisen tapauksen yhteydessä on muotoiltu sitova oikeusohje sen turvaamiseksi, että oikeus tuomioistuinkäsittelyyn turvataan faktisesti. Edellä kuvattuja seikkoja voidaan pitää Golder —tapauksen ydinsisältönä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n yhteydessä kysymys oikeusturvan saatavuudesta osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä tiivistyy kysymykseksi sen turvaamisesta, etteivät henkilöä koskevat olosuhteet (taloudelliset tai henkilöön itseensä liittyvät) muodostu esteeksi oikeusturvan tosiasialliselle saatavuudelle. Jos henkilö ei kykene taloudellisten olosuhteiden tai tiedollisen epävarmuuden vuoksi saamaan itse oikeusturvaa asiansa hoitamiseksi, vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ei hänen kohdallaan toteudu täysimääräisenä. Tämän vuoksi julkinen oikeusapu on tarpeellinen oikeusturvakeino tosiasiallisiin oikeuksiin pääsemiseksi. Oikeusavun tulee olla hakijoiden saatavilla mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Oikeusapujärjestelmä poistaa tiedolliset ja taloudelliset esteet oikeuksiin pääsemiseksi tarjoamalla tietäen, oikeusapulaissa ja -asetuksessa tarkemmin määritellyin kriteerein valtion varoin kustannettua oikeusapua. Konkreettinen oikeusturva toteutuu parhaiten, kun oikeusavun saaja voi käyttää lainoppineen julkisen oikeusavustajan tai yksityisen lakimiehen palveluita valtion varoin. Tällöin hän vapautuu joko kokonaan tai osittain velvollisuudesta suorittaa palkkiota avustajalleen ja eräistä muista oikeusapulaissa tarkemmin määritellyistä maksuista. Muutoksenhakuun liittyvänä oikeusturvakeinona oikeusapua hakevalla henkilöllä on mahdollisuus saattaa oikeusapua koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi oikeusapulain 24 §:n ratkaisupyynnöllä. Tällä asialla on merkitystä etenkin EIS 13 artiklaan pohjautuen, sillä henkilöllä on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino, kun hänen ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksiaan on loukattu.

Oikeusturva muodostuu monen osatekijän summana. Oikeusturvan toteutumisen lähtökohtana on tässä tutkimuksessa pääosassa olleiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen ja oikeusavun saatavuuden turvaamisen lisäksi tehokas, toimiva ja tarkoituksenmukainen lainsäädäntö. Näiden ohella lakia käytännössä soveltavien hallintoviranomaisten ja oikeuslaitoksen sekä täytäntöönpanoviranomaisten on toimittava siten, että oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus mahdollistuu. Oikeusturvan konkreettinen toteutuminen luo pohjaa muiden perusoikeutena turvattujen oikeuksien toteutumiselle, muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuudelle. Konkreettisen oikeusturvan perusteella yksilöt saavat mahdollisuuden yhdenvertaisuuteen lain edessä. Yhdenvertaisuus lain edessä puolestaan luo edellytykset muihin perusoikeuksiin pääsemiseksi.

Usein oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus tarkoittaa oikeusturvan eri elementtien toteutumista kaikissa asian käsittelyn vaiheissa, jolloin kansallisen lainsäädännön takaama oikeusturva on keskeisessä asemassa. Henkilön saama oikeusturva ei välttämättä ole enää tosiasiallista, jos se on vahvistettu vasta vuosien päästä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla.

Näin ollen oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus konkretisoituu parhaiten tarjoamalla henkilön saataville sellaisia kansallisia oikeusturvan tukirakenteita, joiden avulla hänellä on mahdollisuus päästä oikeuksiinsa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Laura Ervo

toteaa asian osuvasti väitöskirjassaan kirjoittaessaan, että "[e]pätasarvoinen alkutilanne – kuten syyttäjän ja syytetyn tai viranomaisen ja maallikon välillä – on saatettava oikeudenmukaiseen tasapainoon korostamalla heikomman osapuolen oikeusturvaa. Asianosaisille on turvattava riittävät käytännön keinot osallistumisen ja asian ajamisen toteuttamiseksi"²⁰⁴. Oikeusapujärjestelmä on tämän vuoksi keskeinen ja merkittävä osa oikeusturvan tosiasiallista saatavuutta.

Julkinen oikeusapujärjestelmä Suomessa vastaa sekä oman kokemuksen että tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen perusteella EIS:n vaatimuksia. Ihmisoikeussopimus antaa lähtökohtaisesti suojaa yksilöille. Tästä seuraa se, että myös oikeusavusta päättämisen tulee olla lain- ja oikeudenmukaista yksilön näkökulmasta. Oikeusavun kytkeytyminen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen ohjaa oikeusapuviranomaisen harkintaa varsin laajasti konkreettisessa päätöksenteossa.

Kun harkitaan oikeusavun myöntämisedellytyksiä, hakijan oikeusturvan tarpeeseen tulee kiinnittää suurta huomiota. Tämä on ilmaistu myös useassa oikeusapulain kohdassa ja jo oikeusapulain 1.1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoista henkilölle, joka *tarvitsee* asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusturvan tarpeen arvioinnissa apuvälineitä tarjoaa EIT:n tulkintakäytännön seuraaminen ja omaksuminen osaksi kansallista ratkaisutoimintaa. Myös kansallisilla prejudikaateilla on käytännössä ohjaavaa vaikutusta oikeusapuviranomaisen päättäessä oikeusavun myöntämisestä.

Se, että hakijan oikeusturvan tarve on suurennuslasin alla harkintatilanteissa, ei tarkoita sitä, että julkista oikeusapua automaattisesti myönnettäisiin aina oikeusturvan tarpeen perusteella. Tutkimuksen perusteella oikeusturvan tarvetta joudutaan pohtimaan monelta kannalta riippuen siitä, minkä oikeusapulain kohdan mukaan harkinta tehdään. Hakijan oikeusturvan tarpeen lisäksi harkinnassa vaikuttavia argumentointiperusteita ovat muun muassa asian laatu sekä laajuus. Näin ollen oikeusavusta ei muodostu automaatiota, jota myönnetään aina, kun hakemuksia käsitellään.

Melko usea oikeusapulain harkintavaltaa sisältävä pykälä on niin väljästi kirjoitettu, että ne mahdollistavat yhtäläillä myönteisen, osittain myönteisen tai kokonaan kielteisen

²⁰⁴ Ervo 2005 s. 425—426.

oikeusapupäätöksen tekemisen. Tästä esimerkkinä ovat oikeusapulain 1.1 §:n oikeudellisen asian käsite sekä oikeusapulain 6.2.2 § yksinkertaista rikosasiaa koskien. Toisaalta lainsäädännön väljyys on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon oikeusapujärjestelmän luonne ja kattavuus koskien lähes kaikenlaisia oikeudellisia asioita ja ongelmatilanteita.

Siten ei ole olemassa mitään kaavamaisesti noudatettavaa mallia, jonka mukaan oikeusapua harkitsevan viranomaisen tulisi toimia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja kansallinen oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 § muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ja oikeudellisen viitekehyksen, joiden pohjalta oikeusapulain säännöksiä soveltamalla ja hallinto-oikeudellisia prosessinormeja noudattamalla oikeusapuviranomainen harkitsee oikeusavun tarvetta peilaten sitä kulloinkin yksittäistapauksessa hakijan oikeusturvan tarpeeseen. Tällöin harkintatilanteissa merkitystä on erityisesti sillä, kykeneekö oikeusavun saaja oikeusturvan vaarantumatta valvomaan etujaan ja oikeuksiaan asiassaan. Oikeusapulain harkintavaltaa jättävät pykälät muodostavat useimmiten kokonaisuuden, jossa tulee soveltaa useampaa oikeusapulain kohtaa samanaikaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi oikeusapulain 1.1 § vaikuttaa taustalla kaikissa oikeusapua koskevissa harkintatilanteissa ja palauttaa oikeusapuharkinnan hakijan oikeusturvan tarpeen arviointiin.

Oikeusavusta päättäminen oikeusturvan saatavuuden kannalta on haaste, johon oikeusapuviranomaisen tulee kyetä vastaamaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja kansallisilla perusoikeuksilla on nykyisin niin korostettu asema osana kansallista lainsäädäntöä, että oikeusavun hakijan oikeusturvan tarpeeseen tulisi kiinnittää ehkä vielä nykyistäkin enemmän huomiota harkintatilanteissa. Voimassa oleva oikeus antaa mielestäni hyvän ja kattavan pohjan arvioida oikeusavun myöntämisedellytyksiä yksilön oikeusturvan näkökulmasta.