Martti Rantala

OIKEUSAVUSTA PÄÄTTÄMINEN OIKEUSTURVAN SAATAVUUDEN NÄKÖKULMASTA

Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2010
TIIVISTELMÄ


Tutkielman tärkeimpänä 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.

SISÄLLYS LUETTELO

LÄHTEET ........................................................................................................................................V
Kirjallisuus .................................................................................................................................VI
Virallisaineisto ............................................................................................................................IX
Internet -lähteet ...........................................................................................................................XI
Muut lähteet ...................................................................................................................................XI
Oikeustapaukset ............................................................................................................................XII

LYHENTEET ..........................................................................................................................XV

1. JOHDANTO ..................................................................................................................................1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen ............................................................................................1
1.2 Tutkimus tehtävän asetelu ja rajaukset ................................................................................3
   1.2.1 Tutkimuskysymys ..........................................................................................................3
   1.2.2 Rajaukset .......................................................................................................................4
1.3 Tutkimusmetodi ja teoreettinen vilkeheys ..........................................................................7
   1.3.1 Tutkimusmetodi .............................................................................................................7
   1.3.2 Teoreettinen vilkeheys ...................................................................................................7
1.4 Lähdeaineisto .........................................................................................................................8
1.5 Tutkimuksessa käytettävää keskeisimmätä käsitteitä ......................................................11
1.6 Tutkimuksen rakenteen saamisedellytykset ................................................................12

2. SUOMEN OIKEUSAPUJÄRJESTELMÄ ..................................................................................14
2.1 Sääntely ja taustaa ...............................................................................................................14
2.2 Oikeusapuviranomainen ....................................................................................................15
2.3 Oikeudellisen avun laatokohdat .......................................................................................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 oikeusapupäättös ..........................................................21
   2.4.1 Oikeusavusta päättäminen .......................................................................................21
   2.4.2 Oikeusapupäättös hallintopäättöksenä ....................................................................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 yleistä ja oikeista.................................................................29
3.3 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä .................................................................32
   3.3.1 Oikeudenmukaista oikeudenkäynnäksi 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 vilkeheys ..............................................................50
   4.1.3 Harkintavallan kytkeytyminen oikeusturvaan ..........................................................52
   4.1.4 Harkintaan liittyvistä oikeusperiaatteista ................................................................53
4.2 Oikeusapulain mahdollistama harkintavaalta ...............................................................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 rikosasiaan 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 lakkaaminen .................................................. 73
  4.6.2 Omavastuuosuuden muuttaminen ja sen vaikutukset oikeusapuun ........................... 76
4.7 Omavastuuosuuden määraminen .................................................................................. 77
5. MUUTOKSENHAKU ..................................................................................................... 79
  5.1 Sääntely ja taustaa ........................................................................................................ 79
5.2 Oikeusapun liittyvä muutoksenhaku ............................................................................. 81
    5.2.1 Oikeusaputoimiston tekemän päätöksen saataminen 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


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


V


**Virallisaineisto**


Internet -lähteet

50 years of activity: European Court of Human Rights - Some Facts and Figures.


Muut lähteet

Tampereen kaupungin köyhänasianajajan 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)


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
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 Kansalaisoikeuksia 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


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 ristiriitaa- ja ongelmatilanteissa. Edellä kuvatun lisäksi jatkuvasti kasvaneet oikeudenkäyntikustannukset 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 lähinä silloin, kun oikeusapua koskeva lainsäädäntö on muuttunut. Kirjallisuus painottuu kulloinkin uudistetun lain kommentaareihin.
2 Tarasti 2002 s. 575.

Oikeusturvaa koskeva kansallinen perusoikeus saa sisältönsä pitkälti Suomen vuonna 1990 ratifioiman Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 4 (SopS 18—19/1990, myöhemmmin EIS) 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta vaatimuksesta. Euroopan ihmisoikeussopimus on implementoitu Suomessa siten, että se on voimassa laintasoisena 5.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluvu keskeinen perusoikeus, jonka toteutumiseen vaikuttaa monta osatekijää. Lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden lisäksi lakeja soveltavien viranomaisten ja tuomioistuinlaitoksen sekä täytäntöönpanoviranomaisten toiminnan pitää olla tehokasta ja tarkoituksenmukakista. 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

---


6 Oikeusapulain rinnalla laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002, myöhemmmin 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.

Tutkimustehdyksäni 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 tarkastelun ulkopuolelle oikeusturvan saatavuuden pääasian tuomioistuininkäsittelyssä ja siihen liittyvääsä täytäntöönpanoprosessissa (access to justice), koska tällaisissa tilanteissa oikeusturvan saatavuus ulottuu paljon pidemmälle kuin tutkimuskysymysessäni. 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 oikeudenmukaisen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. EIS 6 artiklan 3. kappaleessa voidaan kiellettää päätös, mutta lehdistöltä ja yleisölta voidaan puolestaan kiellettää katsovia oikeusavustavia oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vaikutuksia, jos se vaatetaan demokraattisen yhteiskunnan ja yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden vaikutuksia, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömiä erityisoloisuuksia, joissa julkisuus loukkaa 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 syytetylle tietty minimioikeudet. Artiklan c-kohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välinewyssellä, ja jos hän ei kykene itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hän on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa. Muut rikoksesta syytetyyn 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":

Lehdistö ja yleisö voidaan sulkea pois oikeudenkäynnistä tai sen osasta moraalisten näkökohtien, yleisen järjestyksen (ordre public) tai demokraattisen yhteiskunnan kansallisen turvallisuuden takia. Lisäksi oikeudenkäynnin julkiluutetta voidaan artiklan mukaan rajoittaa, jos osapuolten yksityiselämän edut sitä vaativat, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee sen ehdottoman välttämättömäksi erityisvalpoluluhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudennukaisuuden vaatielmia. Artiklan mukaan kuitenkin jokainen rikos- tai riita-asiassa annettu päätös on tehtävä julkiseksi paitsi milloin nuorten henkilöiden etu muuta vaatii tai milloin oikeudenkäynti koskee avioliittoasioita 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 tutkimusekonominiset seikat muun muassa tuomioistuinmateriaalin runsauteen liittyen.


---

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 asian ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattoman tuomioistuimen käsitteläväksi. 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 asian tuomioistuimen käsitteläväksi.

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.


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 oikeusdogmaattista\textsuperscript{11}. Pyrin selvittämään, millaisia tulkintavaihtoehtoja voimassa oleva oikeus tarjoaa konkreettisen oikeusturvan toteutumiselle oikeusavusta päätettäessä sekä päätösprosessiin liittyvän viranomaisharkinnan laajuudelle suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tutkimukseni keskeisenä kysymyksenä on ennen kaikkea oikeusapulain toimivaltasäädöksien mahdollistamana harkintavallan tutkiminen ja oikeusapulain sanamuodon tutkiminen harkintavallan osalta. Mitä oikeusapulaki säätää oikeusavun myöntämisestä ja mitä se jättää viranomaisen itsensä harkittavaksi? Saatujen tulkintavaihtoehtojen perusteella esitän tulkintakannotoja tutkimusongelmastani.

1.3.2 Teoreettinen viitekehys

Tutkimukseni on julkisoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen. Sillä on vahva kytkös perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. Hyödynnän tutkimukseni teoreettisen viitekehysen rakentamisessa Kaarlo Tuorin ajatuksia oikeudesta monitasoisena ilmiönä\textsuperscript{12}. Tuori näkee modernin oikeuden ilmiönä, jossa voidaan erottaa kolme eri kerrostumaa. Pääällimmäisenä on oikeuden pintataso, johon Tuorin mukaan kuuluvat lainsäädäntö, tuomioistuinratkaisut ja oikeuskirjallisuus.

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

\textsuperscript{11} Ks. tarkemmin esim. Aarnio 1978 s. 52 ss.
\textsuperscript{12} Ks. tästä tarkemmin Tuori 2000 s. 163 ss.


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 harkintavalttaa.

1.4 Lähteaineisto


---

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 päätelyleketut, joiden lopputuloksena ovat säädetyt lait. Monesti esimerkiksi hallituksen esityksistä on luettavissa perustelut lain pykäille ja taustoittavaa tietoa siitä, miksi kyseinen laki on säädetty\(^\text{18}\). Näiden perusteluiden merkitys voi olla erittäin tärkeä lain soveltamistilanteissa.

Esimerkiksi oikeusapulakia koskevassa hallituksen esityksessä hallituksen esityksessä on taustoitetuttu oikeusapujärjestelmän uudistamiseen vuosittainen vaihteessa kohdistuneita muutosvaateita. Toisaalta esitöistä voidaan melko usein havaita myös lakiehdotusta koskevia eriäviä mielipiteitä ja kriittisiä kannottoja, joiden tarkoituksena on paitsi ottaa kantaa lakiehdotuksen substanssikysymyksiin, myös herättää keskustelua laajemmin yhteiskunnassa\(^\text{19}\). Valiokuntien kannanottoista lainvalmistelutyössä ennen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoilla on tärkeä merkitys, sillä perustuslakivaliokunnan tehtävänä on PL 74 §:n mukaan voidaan valvoa ennakollisesti lakien perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta valvoo nykyisin Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuun (myöhemmin EIT), joka lopulliset tuomiot sitovat vastaajavaltioita\(^\text{20}\). Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten täyttyy ottaa viran puolesta huomioon EIT:n ratkaisukäytäntö.

EIS 6 artiklaan liittyen EIT on todennut rikkomuksia enemmän kuin minkään muun yksittäisen sopimusartiklan kohdalla\(^\text{21}\). EIS 6 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä on olemassa runsaasti\(^\text{22}\). Suurin osa tuosta oikeuskäytännöstä koskee joko

\(^{18}\) Ks. esim. HE 82/2001 vp s. 32—33 julkinen oikeusapujärjestelmän kehittämistarpeesta.
\(^{19}\) Ks. esim. eduskunnan lakivaliokunnan kannanotto LaVM 17/1997 vp s. 5 ss. koskien oikeusapujärjestelmän uudistamista viime vuosituhannen lopussa.
\(^{20}\) Ks. kuitenkin EIT-ratkaisuun sitovuuteen kohdistuvasta kriittiksestä Lord Hoffmann, Universality of Human Rights, Judicial Studies Board Annual Lecture, 19.3.2009 ss. 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 oikeudenkäyntiin\textsuperscript{23}.


Hakusanalla ”oikeusapu” löytyy valtion säädöstietopankki Finlexin oikeuskäytäntö-osoista 33 KKO:n ennakkopäätöstä ja 26 KHO:n ratkaisua\textsuperscript{24}. Näistä KKO:n ennakkopäätöksistä 23 on annettu nykyisen oikeusapulain voimassaoloaikana. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä 13 koskee nykyistä oikeusapulain soveltamista. Tapausilla on ollut huomattava merkitys oman tutkimukseni kannalta, sillä niissä on näkyvillä tietty 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 tuomioistuinnarunktisia on tehty myös vanhan järjestelmän aikana, jolloin oli voimassa erillisinä lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta.

\textsuperscript{23} European Court of Human Rights- Some facts and figures: 1959—2009 s. 6.
\textsuperscript{24} www.finlex.fi/fi/oikeus/ (käyty 27.4.2010).


1.5 Tutkimuksessa käytettävistä keskeisimmistä käsitteistä

Usein oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään samanlaisia terminologioa tarkoitettaessa erimerkityksisiä käsitteitä ja toisaalta taas eri termejä tarkoitettaessa samoja käsitteitä. Tutkimuksessani keskeisessä asemassa oleva termi access to court voidaan kontekstistä 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- tyypisesti, jolloin se sisältää tuomioistuimeen pääsyn lisäksi tehokkaan oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon. Näin ymmärrettynä access to justice on synonyymi oikeuksiin päässyle,

25 Ks. esim. Sundstöm 1920 s. 299 ss.
26 Ervo 2000 s. 1087.
1.6 Tutkimuksen rakenne

Käsittelen aluksi Suomen oikeusapujärjestelmän säädöspohjaa 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 Europan 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 julkinen 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 tarkasteluussa merkitystä.


---

27 Ervo 2005 s. 116.
2. SUOMEN OIKEUSAPUJÄRJESTELMÄ

2.1 Sääntely ja taustaa

Kunnallisia oikeusapupalveluita on ollut olemassa Suomessa eri laajuisina jo 1800-luvun loppupuolelta alkaen\(^{28}\). Esimerkiksi Helsingin kaupunki on harjoittanut vuodesta 1886 alkaen sosiaalista oikeusaputoimintaa vähävaraisen väestönosan tarpeiden tyydyttämiseksi\(^{29}\). Myös Tampereella sosiaalinen oikeusaputoiminta on saanut alkunsa 1800-luvun loppupuolella ja ensimmäinen varsinainen kunnallinen oikeusaputoimisto on aloittanut toimintansa 1920-luvulla\(^{30}\).

Maksuton oikeudenkäynti on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1956\(^{31}\). 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, käsittelinkö oikeudellinen asia tuomioistuimessa vai sen ulkopuolella.\(^{32}\) Tämän lisäksi myös taloudellinen ja tiedollinen epätasa-arvo vaativat uudistusten läpiviemistä\(^{33}\).


---

28 Ks. esim. Sundström 1920 s. 299 ss.
29 Ylöstalo –Tarkka 1998 s. 40.
30 Tampereen kaupungin köyhänasianajajan 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 saatamiseen yhteen järjestelmään.
Vuonna 2002 voimaan tullut nykyinen oikeusapulaki korvasi lain maksuttomasta oikeudenkäynnistä sekä lain yleisestä oikeusavusta yhtenäistäen 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 oikeusapun sekä parantaa ihmisten oikeusturvaan, kun koko järjestelmän sisältö on kirjoitettu yhteen lakiin

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 säädettyä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PL 80.1 §). PL 124 §:ssä on määriteltyne 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, oikeusturvaan 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 oikeuksien ja velvollisuuksien. Tässä tapauksessa yksilön oikeusturvasta päätäminen on kanavoitu oikeusapulain ja oikeusaputoimistolain kautta julkista valtaa käyttävälle viranomaiselle.

Oikeusturvan kannalta oikeusapupäätöksen tekevän tahon viranomaisasemalla 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

julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä suhteessa hallintopäätösten kohtena olevien henkilöiden oikeusturvan tarpeeseen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin\textsuperscript{36}.

Oikeusapuviranomainen, joka tekee konkreettisen oikeusapupäätöksen, on joko julkinen oikeusavustaja tai oikeusapusihteeri. Oikeusapuviranomainen on virkasuhteinen virkamies ja hänenä sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994). Oikeusavun antamista varten valtio ylläpitää oikeusaputoimistoja (oikeusaputoimistolaki 1 §)\textsuperscript{37}. Oikeusaputoimistot hoitavat niille oikeusapulaissa ja muualla laissa tai asetuksissa säädetyt tehtävät\textsuperscript{38}. Oikeusapulaki perustaa valtion oikeusaputoimistolle julkinen vallan käyttöön liittyvän velvoitteen päättää oikeusavun myöntämisestä.


Lisäksi oikeusaputoimistoissa tehdään oikeusapupäätöksiä yksityisten avustajien ja asiamiesten hakemusten perusteella siten, kuin oikeusapulan 11 §:stä ilmenee. Vuonna 2009 oikeusaputoimistoissa tehtiin noin 22 400 oikeusapupäätöstä ja 2317 taloudellista selvitystä puolustajan määräämästä varten yksityisten asiamiesten asiakkaille. Näiden lisäksi oikeusapupäätös tehtiin jokaisessa oikeusaputoimiston hoidettavaksi tulleessa noin 51 000 asiassa\textsuperscript{39}.

\textsuperscript{36} HE 1/1998 vp s. 179.
\textsuperscript{38} Esimerkiksi vuoden 2009 alusta alkaen laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) muuttui siten, että oikeusaputoimistot velvoitettiin huolehtimaan myös edunvalvontapalveluiden järjestämisestä edunvalvonta-alueella.
\textsuperscript{39} Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2009 s. 29.
2.3 Oikeudellisen avun lähtökohdat

2.3.1 Oikeusapulaki ja oikeusavun yleiset edellytykset


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 ollava sellainen instituutio, joka turvaa oikeusturvan saatavuuden silloin, kun henkilön varallisuusasema on sellainen, ettei hän kykene suoritumaan oikeudellista apua vaativasta asiastaan.

Oikeusapulain 1 §:ssä on määrätyltä 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 menojia. Oikeusavun antaminen on ankkuroitu oikeusavustajan käyttämiseen eli oikeusapua annetaan pääsaantoisesti ainoastaan silloin, kun hakija tarvitsee oikeusavustajaa. Joissakin oikeusapulain 6 §:n tarkoittamissa tilanteissa voidaan hakija vapauttaa pelkästään asian oikeuskäsittelykuluista silloin, kun avustajaa ei määrätä.
2.3.2 Oikeusavun keskeinen sisältö ja oikeusavun hakeminen sekä oikeusavun saamisedellytykset

Oikeusavun sisältö on määritelty lain 1.2 §:ssä siten, että oikeusapun yhteydessä oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistiuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista, siten kuin oikeusapulaiassa 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 yhdenvertaisuteen ja sosiaalisen oikeusvaltion periaatteeseen. Myös oikeusapua koskevan lainsäädännönkehityksen voidaan katsoa pyrkineen muokkaamaan oikeusapu köyhänavusta jokaiselle kuuluvaksi kansalaisoikeudeksi.


Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määätä myös tehtävään suostumukseensa antanut yksityinen avustaja. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan paitsi jo tuomioistuimessa käsiteltävänä olevaa asiaa myös sellaista asiaa, jota ei vielä ole saatettu tuomioistuimen käsiteltävaksi, mutta jota

43 Jokela 2002 s. 73.
44 ”Köyhänavusta kansalaisoikeudeksi?” on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) oikeusapu- uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportin nimi vuodelta 2004.


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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.

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 kotitalouksista\textsuperscript{46}.
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 vakuutussopimuslain (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 toisistaan

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 toisistaan

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 malliehtoja

Edellä esitetystä poiketen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa tuomioistuin voi kuitenkin myöntää oikeusavun siltä osin, kuin kustannukset ylittävät vakuutusyhtiön korvausvelvollisuuden ylärajaksi vakuutussopimuksessa 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 aseman saanut, oikeutettu oikeusapuun korvausyhtiö, 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 päätäminen ja oikeusapupäätös

2.4.1 Oikeusavusta päätäminen

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

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

Oikeusapuviranomaisen on päättöstä 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.


50 Julkisen vallan käyttö voi olla myös niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä (esimerkiksi poliisin toimivaltaan poliisilain (493/1995) perusteele kuuluva voimakeinojen käyttö).
51 Mäenpää 1997 s. 85.

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


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

52 HE 72/2002 vp s. 99.

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 etuksia oikeusapuun sisältyy, oikeusavun saajan mahdollinen omavastuu sekä avustajan nimi. Lisäksi oikeusapupäätöksestä, kuten mistä tahansa muusta hallintopäätöksestä on käytävä ilmi ratkaisun tehseen virkamiehen nimi ja virka-asema.

Oikeusapulain oikeusapupäätöstä koskevat vaatimukset vastaavat hallintolain 44 §:n ja 45.1 §:n yleisvaatimuksia päätöksen sisällööstä ja perusteluvaihtoehteesta. Oikeusturvan saatavuuden kannalta on tärkeää, että oikeusapupäätöksestä käyvät ilmi muun muassa lopputuloksen 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


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

56 HE 17/2002 vp s. 21 ss.
Oikeusaputoimistossa asiointi säilyy jatkossa vaihtoehtona oikeusapua haettaessa.\textsuperscript{57}

Oikeusapuviranomaisen kannalta lakimuutos merkitsee sitä, että jatkossa oikeusapupäätös ja muutoksenhakuohjeet toimitetaan e-kirjeenä hakijalle ja oikaisuvaatimukset käsittelään sähköisessä järjestelmässä, josta ratkaisupyyynnöt siirtyvät suoraan tuomioistuinten käsitteläväksi. Tämä tehostaa toimintaa ja säästää resurseja suunnattavaksi enemmän käytännön oikeusaputööhön.\textsuperscript{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 nostaa merkittäviä.

Oikeusturvasystä, ei tuomioistuimissa käsittelävissä asioissa voida oikeudenkäyntikustannuksille asettaa ehdotonta enimmäisrajaa.\textsuperscript{59} Tämän vuoksi asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on mahdollisuus päätätä, 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 tuntimääärä ei kuitenkaan kerralla voi ylittää 30 tuntia, jollei tuomioistuimin asian erityisen laajuuden vuoksi määrrää toisin. (oikeusapulaki 3 b §).

\textsuperscript{57} LaVM 12/2008 vp s. 2.
\textsuperscript{58} Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tiedote 2.10.2009. Tiedote ollut luettavissa oikeusministeriön intranetissä (käytty 30.11.2009).
\textsuperscript{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 puolisot 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 kirjoitetuun 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


Tämänkaltaisessa tarkastelussa painottuu mielestäni se, että oikeusturvan on ajateltu aiemmin velvottavan 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-orgaannien vapaata toiminta-aluetta rajoittavana 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


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 ihmisoikeusopimus.


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 oikeusturvalle. 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.
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 rajoittaa\(^73\). Usein yhtä perusoikeutta rajoittaa jokin toinen perusoikeus ja täällä pitää punnita perusoikeuksien keskinäisuhdetta ottaen huomioon asian muut vaikuttavat seikat. Useat yksittäiset perusoikeudet sisältävät niin sanotun lakivarauksen. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa lailla tai lain nojalla\(^74\).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään laatinut luettelon\(^75\) perusoikeuksien yleistä rajoitusedellyksistä:

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 hyväksyttävyyssvaatimus).

4.) Tavallisella lailla ei voida säättää 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 tavoitteena saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon (suhteellisuusvaatimus).

6.) Kun perusoikeutta rajoitetaan, on huolehdittava riittävästi oikeusturvajärjestelyistä (oikeusturvavaatimus).

7.) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa (ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus).


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 täyttää 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.
yhteiskunnassa\footnote{Viljanen J 2003 s. 174 ss.}.

3.3 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä

3.3.1 Oikeudenmukai

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 syytetyä koskevasta syyttömyysolettamasta, jolla on suurin piirtein samanlainen sisältö kuin PL 8 §:n rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella.

Sopimuksen 6 (3) artiklaan on kirjoitettu tietyt rikoksesta syytetylle taatut vähimmäisoikeudet ja määritely oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä rikosprosessissa. Koska sopimustekstin yhtenä perussisältönä on tulkittu olevan oikeus saattaa jäljempänä tarkemmin kuvattavalla tavalla asia tuomioistiimen tutkittavaksi, käytetään oikeuskirjallisuudessa oikeusturvattamassa saatavuudesta osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä usein termiä "access to court". Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja siitä johdettu oikeusturvattamassa nykyttävät 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 oikeudemukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakiin kirjoitettu 21 §:n luettelollä on tarkoitettu tyhjentäväksi. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan lain sanamuodosta ilmikävien oikeussuojatakeiden lisäksi oikeusturvan kuuluu muun muassa oikeus suulliseen käsittelyyn ja oikeus saada tarvittaessa julkisin varoin oikeudellista apua\footnote{HE 309/1993 vp s. 73.}. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli
kehittää oikeusturvaa perusoikeutena ihmisoikeussopimusten mukaiseksi ja muun muassa huomioida taloudellisista voimavaroista johtuvat mahdollisuudet ja rajoitukset oikeuksien toteuttamiseen.

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 oikeusturvaraskoodistosta. Sen mukaan kyseinen ihmisoikeusartikla sisältää vähimmäisvaatimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tasosta, josta ei saa poiketa heikompaan suuntaan kansallississa lainessäädännössä. Halutessaan jäsenvaltiot voivat säättää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tasosta tarkemmin kuin eurooppalaiseen ihmisoikeusstandardiin vastapuolestaan. Esimerkiksi Suomessa PL 21 §:n soveltamisala on yksilön näkökulmasta laajempi ja suojan taso korkeampi kuin EIS 6 artiklan määrittelemä "civil rights and oblications".

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 määrittelee tyhjentävästi eksaktin sisällön oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.

Rikoksesta syytetylle taattuihin vähimmäisoikeuksiin kuuluu oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto hänen kohdistettujen syytteiden sisällöstä hänen ymmärtämällään kielellä. Toiseksi hänellä tulee olla riittävästi aikaa valmistella puolustusta. Rikoksesta syytetylle on oltava myös oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemanansa 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 perusoikeussuunnistusta koskeva lakivaliokunnan lausunto (LaVL 5/1994 vp s. 5), jossa on otettu kantaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien keskinäissuhteeseen.
oikeusapua.

Kontradiktorisuuden periaate (audiatur et altera pars —periaate) edellyttää sitä, että rikoksesta syytettylle taataan oikeus kuulustella tai kuulustuttaa häntä vastaan todistamaan kutsuttuja todistajia sekä oikeus saada hänen puolestaan todistavat henkilöt kuulustelluiksi samoisissa olosuhteissa kuin häntä vastaan kutsutut todistajat. 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 syytetyn henkilön 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).

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 ilmi.

Puhtaasti oikeusdogmatista tulkintametodia käyttämällä eli tutkimalla sitä, mitä artikla säätää tai jättää säättämättä voimassa olevan oikeuden sisällöstä voidaan huomata, ettei EIS 6 artikla turvaa esimerkiksi muutoksenhaku oikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemänneen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa on kuitenkin tätä kahdetta 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 osapuoelia ne ovat. Sopimusvaltioissa on omaksuttu EIT:n ratkaisukäytännölle vahva sitovuus kansallisissa oikeusjärjestysissä87.


Suomalaisessa oikeus kirjallisuudessa on EIT:n ratkaisukäytännön merkityksestä ja sitovuudesta esitetty hieman ristiriitaisia, mutta perusajatukset allatu samansuuntaisia käsitelyksiä. 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 etäantynyt 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 valtionsisäisessä 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 jäsenvaltioita


3.3.3 Tuomioistuinta koskevat vaatimukset

Tuomioistuinkäsittelyn osalta oikeudenmukaista 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 velvollisuusosuuksiaan koskeva asia sellaisen oikeusistuimen käsiteltäväksi, jonka perustamisen takeena on kansallinen laki. Lailla perustetut tuomioistuimistot edellytetään lisäksi pysyvyyttä eli satunnaiset ad hoc –tuomioistuimet ovat kiellettyjä. Riippumattomuus tarkoittaa riippumattomuutta toimeenpanovallasta, osapuolista sekä lainsäätäjästä.

Tuomioistuimelta edellytetään tosiasiallista riippumattomuutta, eikä sen kriteeriksi riitä ainoastaan muodollinen erillisyys toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta. Ihmisoikeustuomioistuimen linjauksen mukaan riippumattomuuden on näyttävä 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.
ulośpäin ratkaisuja tehtäessä, eikä pelkkä muodollinen riippumattomuus riitä täyttämään niitä kriteerejä, jotka tuomioistuinmenettelyltä vaaditaan. Riippumattomuus on läheisessä yhteydessä puolueettomuuteen. Aina niillä ei kuitenkaan ole sama merkitys, sillä riippumaton tuomioistuin voi rikkoa puolueettomuutta esimerkiksi jääviykysymyksissä. Tällöin voi olla hankalaa erottaa riippumattomuutta ja puolueettomuutta toisistaan.

3.3.4 Millaisia asioita oikeudenmukainen oikeudenkäynti koskee?


Lähtökohtaisesti 6 (1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikosyytteestä. Näin ollen tuomioistuimen päätäessä henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista hänellä tulee olla oikeus sopimusmääräyksset täyttävään oikeuskäsittelyyn. Lisäksi on tulkittu, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee sellaisia tilanteita, joissa hallintoviranomainen päätää henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Hänellä pitää silloin olla "access to court" eli oikeus saattaa asianas tuomioistuimen tutkittavaksi EIS 6 artiklassa tarkoitetussa oikeudenkäyntimenettelyssä.

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 asianas tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ratkaisua tehtäessä on annettu painoarvoa erityisesti teleologiselle tulkinnalle eli ihmisoikeussopimuksen tarkoitukselle ja päämäärälle. Lisäksi ratkaisussa on huomioitu yksilönsuoja suhteessa

---

95 Oikeuskirjallisuudessa mainitaan tästä tyyppiesimerkkinä De Cubber—tapaus (26.10.1984), jonka tuomion kohdassa 26 todetaan, että "justice must not only be done, it must also been seen to done".
96 Ks. esim. Langborger —tapaus (22.6.1989)
97 Ks. tästä tarkemmin esim. Hailla 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 valtaan\textsuperscript{100}. Tällöin oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus on turvattava osana oikeudenmukaisista oikeudenkäyntiä.

Laura Ervo näkee asian väitöskirjassaan ”Oikeudenmukainen oikeudenkäynti” niin, että jotta menettelyyn oikeudenmukaisuuden arvioointi voidaan ottaa käsiteltäväksi, on ensin voitava saattaa asianansa tuomioistuimen arvioitavaksi\textsuperscript{101}. Artiklassa mainituilla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takellea ei ole sisältöä, jos henkilö ei voi käynnistää prosessia niiden arvioimiseksi\textsuperscript{102}. Jäsenvaltioiden tulee turvata tosiasialliset mahdollisuudet kansalaisilleen oikeuksiensa päähän. Tarvittaessa henkilöllä tulee olla mahdollisuus turvautua oikeudelliseen asiantuntija-apuun kohtuullisillakin kustannuksin\textsuperscript{103}. Tällä tavalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perussisältöä 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\textsuperscript{104}. Toisaalta, vaikka esimerkiksi kaikki rikoksesta syytetylle taatut minimioikeudet olisi turvattu, voi oikeudenkäyntiprosessi olla kokonaisuutena arvioiden 6 (1) artiklan vastainen\textsuperscript{105}.

\textbf{3.4 Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus}

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

\textsuperscript{100} Halila 2004 s. 55.  
\textsuperscript{101} Ervo 2005 s. 118—119.  
\textsuperscript{102} Halila 2004 s. 51.  
\textsuperscript{103} van Dijk—van Hoof 1990 s. 316—317.  
\textsuperscript{104} Nowak 2003 s. 77.  
\textsuperscript{105} Pellonpää 2005 s. 420.
Jotta henkilö voisi saattaa asianansa 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 pääsyn\textsuperscript{106}. Tämänsisältöinen tulkinta ilmenee erityisesti tapauksesta Airey v. Irlanti (9.10.1979), jossa katsottiin, että myös siviiliansian kohdalla valtiolla oli velvollisuus järjestää oikeusapua.

Kyse oli tapauksesta, jossa irlantilainen valittaja ei käytännössä voinut varojen puutteen ja prosessin monimutkaisuuden vuoksi saada asumuseroasiaansa käsittelyä siten, ettei hänen oikeusturvanansa olisi vaarantunut. Airey —tapauksen yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin totesi jutun monimutkaisuuden aiheuttavan loukkaoksen tuomioistuimeen pääsyä kohtaan, kun oikeusapua ei ollut asianmukaisesti saatavilla\textsuperscript{107}. Se totesi myös, että ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena on turvata oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita, ei vain teoreettisia ja illusoria\textsuperscript{108}.

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

\textsuperscript{106} Ks. esim. Ervo 2008 s. 21.
\textsuperscript{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 loukanut 6 artiklaa.
\textsuperscript{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.”

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 syytettyllä 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 oikeudenmukaisista 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 sopimustenäköksestä olisi haettavissa johtoa myös siviiliprosessin (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 probleemistointiin.

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

109 Ks. Öcalan v. Turikki, tuomion kohta 131.
110 Pellonpää 2005 s. 374.
määrrämistä yksinkertaissessa rikosasiassa. KKO perusteli kantaansa eduskunnan lakivaliokunnan mietinnöllä (LaVM 12/1992 vp), jossa on määritelty, minkälaiset rikosasiat ovat oikeusavun kohdalla yksinkertaisia".

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).

Vähemmistön jäänyt KKO:n jäsen katsoi muun ohessa, että kyseinen tuomio rikko EIS 6 (1) artiklaa tuomioistuimeen pääsystä. Hän oli sitä mieltä, että koska muutoksenhaku hovioikeuteen oli liian monimutkainen, se olisi pitänyt kompensoida oikeusavulla. KKO kuitenkin päättyi epämäärään 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.


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, patentihakemukseen liitetyyn maksun laiminlyönnin, ei ole katsottu olleen sellainen seikka, että se olisi estänyt hakemuksen tutkimisen. KHO on tulkinnut sen olleen sellainen

111 Käsittelen yksinkertaisiin rikosasioihin liittyvää problematiikkaa tarkemmin alaluvussa 4.3.4.
oikeusapulain 4 §:ään sisältyvä maksu, josta on voitu myöntää vapautus, kun hakija on saanut oikeusapua asiassaan\(^\text{112}\).

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 diskursiivilisuuteen ja siihen, että varattoman henkilön kohdalla oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus toteutuu parhaiten silloin, kun hän saa oikeusapua\(^\text{113}\). Tällöin painottuu tosiasiallisten esteiden poistaminen oikeusturvan saamiseksi. Korkeat oikeudenkäyntikustannukset ja menettelyn monimutkaisuus ja kalleus on kompensoitava oikeusavulla\(^\text{114}\).

Laajemmin Ervo kytkee oikeusavun yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä heikomman osapuolen suojaan\(^\text{115}\). 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 kriteerit\(^\text{116}\) 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 väärinkäyttäjä, kouluttamaton sekä alkuperältään ulkomaalainen. Lisäksi heikomman osapuolen suona vaati avustajan läsnäoloa parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi.

---

\(^\text{112}\) Perusajatukseltaan samansuuntainen on EIT:n tapaus Kreuz v. Puola (19.6.2001), jossa tietyt maksusuorituksen maksamista oikeudenkäyntiprosessin edellytyksenä on pidetty EIS 6 artiklan vastaisena.

\(^\text{113}\) Ervo 2005 s. 216—217.

\(^\text{114}\) Ervo 2005 s. 119.

\(^\text{115}\) Ervo 2005 s. 425—426.

\(^\text{116}\) Ks. Quaranta —tapauksen tuomion kohdat 32—36.


Varsinkin rikosasioiden kohdalla on jo oikeusapulain sanamuodossa tehty tietyynlainen jaka. 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 tosiasiallisen toteutuminen aina edellyttää oikeusavun myöntämistä. Oikeusturva voi toteutua esimerkiksi takaamalla henkilöle tosiasiallisen mahdollisuus hakea muutosta tehtyyn päätökseen tai varmistamalla, että kansallinen täytäntöönpano on asianmukaista ja takaa saavutetun oikeusturvan toteutumisen.

Kansallisessa oikeuskäytännössä rajanveto oikeusturvan saatavuuden ja oikeusavun suhteen näyttää noudattavan EIT:n ratkaisukäytännöllään luomaan linjaa. Sopimusvaltioissa on omaksumut EIT:n ratkaisukäytännölle vahva sitovuus kansallisessa oikeusjärjestelyksessä, 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 lainulkintaa\footnote{Ks. tarkemmin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan sisällöstä PeVM 25/1994 vp s. 4.}


\subsection*{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 loukkauskset ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artikla on liitännäinen ihmisoikeussopimuksen muiden artiklojen sisältöön nähden\footnote{Mäenpää 2007 s. 60.}. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseisellä artiklalla ei ole itsenäistä sisältöä, vaan sitä arvioidaan ja sovelletaan aina jonkin aineellisen oikeuden sisältävän artiklan kanssa\footnote{Pellonpää 2005 s. 521.}.

Oikeusturvan saatavuuden kohdalla 13 artiklalla on merkitystä ennen kaikkea siksi, että se luo henkilölle mahdollisuuden reagoida, jos hänet on evätty tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeusturvaa asiassaan. Kun EIS 6 artiklaa on loukattu esimerkiksi epäonnistetaan aiheettomasti oikeusavun saanti, on teokkana oikeussuojakeinon vaatimuksella merkitystä. Lähtökohtaisesti tämä reagointi tapahtuu hakemalla kielteiseen oikeusapupäätökseen muutosta siten kun se kansallissella lainsäädännöllä on turvattu.
Käytännössä oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus ja käytettävissä olevat tehokkaat oikeussuojakeinot riippuvat kunkin jäsenvaltion valinnoista turvata ihmisoikeussopimusten määräykset. Jos jossakin jäsenvaltiossa aineellisoikeudelliset artiklat 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 perusvaatimuksista. Se on kiinteässä yhteydessä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen että siinä turvattuun oikeusturvan tosiasialliseen saatavuuteen124.

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

123 Viimeisimpänä osoituksena tästä oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden puutteellisuuden huomioimisesta Suomessa on laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009), joka tuli voimaan vuoden 2010 alusta.
124 Siittari-Vanne 2005 s. 91.

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 yksityisen avustajan, joka on hakijan ehdottama ja antanut suostumuksen 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 huomattavasti. Käytännössä mahdollisuus turvautua valtion varoin kustannettuun oikeudelliseen asiantuntija-avuun 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.
ottoa 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 määrättylle tai hyväksytylle avustajalle joko kokonaan tai osittain. Lisäksi hakija vapautuu velvoitteesta suorittaa palkkiota ja korvausta asian käsittelyssä tarvitsemastaan tulkkaus- ja käännösavustaa.


Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että oikeusapu ei kata tuomioistuimessa hakijan vastapuolelle mahdollisesti maksettavaksi määrättävää oikeudenkäyntikulua. 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 pienenää kuluriskiä tuomioistuinluostäyystä koituvista kustannuksista. Kun kuluriski edellä esitetyllä tavalla on rakennettu oikeusavun saajan kannalta järkevästi, ihmisten kunnys 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 koituiin kustannuksiin.\textsuperscript{130}

\textsuperscript{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 käyttäminen\(^{131}\) liittyy kiinteästi hallinnon linalaisuuden 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 linalaisuuden 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 kulmakivestä. Koska oikeusapuviranomaisen toiminnassa on kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, viranomaisen toimivallan on perustuttava eduskunnan säättämään lakiin.

Linalaisuusvaatimus viranomaistoiminnan lähtökohtana on oikeusvaltion ja oikeusturvan saatavuuden kannalta keskeinen vaatimus harkintavalttaa käytettäessä. Lain noudattamisen velvoitteen 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 soveltajalleen\(^{132}\). Taustalla tässä on ajatus siitä, että julkisen hallinnon toimintaa on mahdotonta säällellä täydellisesti ja liian yksityiskohtaisesti\(^{133}\).

---

\(^{131}\) Ks. harkintavallan käyttämisestä tarkemmin esim. Laakso ym 2006 s. 303 ss ja harkintavallan käyttämisestä 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 vähennemiseen (Merikoski 1976 s. 31).

4.1.2 Harkintavallan lajit ja teoreettinen viitekehys

Harkintavalta on perinteisesti oikeustieteellisessä kirjallisuudessa jaettu oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Vanhemmassa kirjallisuudessa, lähinnä 1900-luvun luvut, on käytetty termejä sidottu ja vapaa harkinta. Tällöin niiden tarkoituksena on ollut korostaa hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen erilaiselle harkinnalle hankkeita pohjautuvaa päätöksentekoa. Vanhemmassa kotimaisessa kirjallisuudessa hallintoviranomaisen ja tuomarin harkinnan eroista on kirjoittanut esimerkiksi Rafael Erich. Hänen määritelmänsä mukaan hallintoviranomaisen tehtävää on tarkoituksenmukaisuuden arviointia oikeudellisen kehyksen sisällä, kun taas lainkäytössä harkinta on laajemmin oikeuden etsimistä ja oikeusaattteen konkretisointia.

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

Nykyisten harkintavallan määritelmien mukaan oikeusharkinatilanteissa 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. Brusiin 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 tapaukskohtaisesti kussakin harkintatilanteessa. Tarkoittussidonnaisuusharkintatilanteissa on olemassa useampi tilanteeseen soveltuva säädös, joista tulee valita tarkoittussidonnaisuutta parhaiten edistävä. Tällöin esimerkiksi tietty poliittiset argumentit tai tavoitteet saattavat vaikuttaa päätöksentekoon.


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

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

Kytktäessä harkintavalta oikeusturvaan on huomioitava, että kun viranomainen käyttää ainoastaan tarkoituksemukaisuusharkintaa, PL 21.1 §:ää ei sovelleta. Tarkoituksemukaisuusharkinnasta 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 laillinen\textsuperscript{144}. Toisaalta kuitenkin peruslähtökohtana pidetään kriittistä suhtautumista valituskieltoihin etenkin sellaisissa asioissa, joissa on kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemisestä\textsuperscript{145}.

Harkintavallan lajeja ei voida erottaa toisistaan niin täsmällisesti, että voitaisiin aina sanoa aukottomasti, kummasta harkinnasta on kyse\textsuperscript{146}. Oikeusapuun kytkeytyvän perus- ja ihmisoikeusaspektin vuoksi tulkitsen, että oikeusapuviranomaisen harkinto on useimmiten oikeusharkintaa. Oikeusavusta päättämistä ei ole sidottu poliittisiin tavoitteisiin tai määrärahoihin sillä tavalla, että se vaikuttaisi viranomaisharkintaan. Edellä esitetty argumentit sulkevat tarkoituksenmukaisuusharkinnan useimmiten oikeusavustan päättämisestä ulkopuolelle. Lähtökohta oikeusapulain joustavien normien tulkintaan on Otto Brusiinin esittämästä ajatus, jonka mukaan joustavilla normeilla lainsäätäjä on tarkoituksellisesti suonut harkintavallan lakia soveltavalle taholle\textsuperscript{147}.

\textbf{4.1.3 Harkintavallan kytkeytyminen oikeusturvaan}


\textsuperscript{144} Jyränki 2000 s. 311 ja PeVL 12/1997 vp s. 1—2.
\textsuperscript{145} HE 309/1993 vp s. 74.
\textsuperscript{146} Aer 2000 s. 161.
\textsuperscript{147} Brusiin 1939 s. 286.
\textsuperscript{148} Mäenpää 2007 s. 99.
Koska oikeusapulain yhtenä tarkoituksena on kiistatta mahdollistaa todelliset puitteet oikeusturvaa saatavuudelle EIS 6 (1) artiklan mukaisesti ja oikeusturva on PL 21 §:n mukaisesti jokaiselle kuuluva perusoikeus, on tärkeää, että viranomaiselle suotua itsenäistä harkintavaltta käytetään mahdollisimman perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoileman perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan avulla\textsuperscript{149}.

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 lain tulkinta sisältää vaatimuksen, jonka mukaan perustuslain kanssa sopusoinnussa olevista lain tulkintavaihtoehtoista tulee valita se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteutumista\textsuperscript{150}. Näin ollen oikeusapulakia pitää tulkita siten, että esimerkiksi oikeusavun hakijan oikeusturvan tarpeelle annetaan keskeinen sija harkinnassa.

4.1.4 Harkintaan liittyvistä oikeusperiaatteista

Harkintaan liittyvät tiettyjä lakiin kirjoitettuja oikeusperiaatteita\textsuperscript{151}. Tärkeimmät oikeusperiaatteet, jotka vaikuttuvat 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 laillisuusharkinnassa\textsuperscript{152}.

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

\textsuperscript{149} PeVM 25/1994 vp s. 4
\textsuperscript{150} Viljanen 1999 s. 147.
\textsuperscript{151} Ks. tarkemmin hallinto-oikeudellisista periaatteista ennen hallintolain voimaantuloa esim. Aer 2000 s. 228 ss.
\textsuperscript{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. Luottamuksensuojon keskeisin merkitys on se, että viranomaisen toimien on suojaattava oikeusjärjestysten 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. Käyttövaralaskelma tekemisen jälkeen saatua käyttövaraa verrataan asetuksella tarkemmin määriteltyihin torkoajoihin. Taloudellisia olosuhteita ei tarvitse selvittää tai arvioida lainkaan, kun on kyse oikeusapulain 3 a §:n tarkoittamasta vähäisestä oikeudellisesta neuvonnasta puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintää käyttäen.

Taloudelliset edellytykset oikeusavulle on kirjoitettu oikeusapulakiin ja -asetukseen siten, että ne harvoin ovat tulkinnanvaraisia. On siis olemassa vain yksi ratkaisuvoittoehdo, 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 rutininomaista.

Taloudelliset edellytykset saattavat kuitenkin antaa harkintavaltaa sen määrittämiseksi, annetaanko oikeusapua, vaikka tulorajat ylttävät. Pääsäännön mukaan hakijan taloudellisen aseman perustana olevat oikeusapuasetuksen 6 §:n euromääriäiset rajat ovat ehdottomia. Jos hakijan kuukausittaiset käyttövarat ylttävät oikeusapuasetuksella 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 §:stä. 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 syyä. 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 tulorajojen ylittyessä.

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

Kyseeeseen 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 tarkoituksemukaista hoitaa asia alusta loppuun oikeusaputoimistossa.

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

---


154 HE 82/2001 vp s. 119—120.
Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on muun muassa tapauksessa KKO 2005:4 arvioitu sitä, tuleeko hakijalle myöntää oikeusapua sillä osin kuin hänen oikeudenkäyntikustannuksen sivuioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa ylittivät oikeusturvavakuutuksessa korvausvelvollisuuden ylärajaksi asetetun enimmäismäärän.


Argumentoinnissa otettiin huomioon muun muassa, että oikeusturvavakuutuksen ylimeneviä kustannuksia otetaan huomioon vain erittäin laajoissa ja monimutkaisissa jutuissa. Toisaalta todettiin, ettei oikeusturvavakuutus voi asettaa ketään toista huonompaan asemaan asemalta saaduista korvauksista, 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 siinä voi vaikuttaa onko henkilöllä oikeusturvavakuutus vai ei. Mainitussa tapauksessa oikeusavun myöntämistä puoliso hakijan oikeusturvavan tarpeen lisäksi asian laadun ja laajuuden merkitys hakijalle.

4.2.2 Oikeudelliseen asiaan liittyvä harkinta

4.2.2.1 Asian laadun arviointi

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 asiat. Oikeudellisen asian merkityssisältö jää tilannekohtaisesti oikeusapuviranomaisen harkittavaksi. Oikeusapulain 8 §:stä ilmenevällä tavalla harkinnassa tulee ottaa huomioon se sekä, 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 hoittaa 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 palvelua 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 rajanvetotoja sellaisissa tuomioistuinasioissa, jotka kuuluvat tuomioistuimessa käsiteltäviksi, mutta joita ei ole vielä asian tietyistä prosessuaalisesta vaiheesta johtuen saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaisia ovat rikosasiat, joiden käsittely on kesken esitutkinnassa tai syyteharkinnassa.

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.


Toisenlaiseen lopputulokseen kuin edellä korkein oikeus on päättynyt 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 päättynyt 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 päätynyt ilman ennakkovaroitusta ja yllätyksellisestä, minkä vuoksi A oli
menettänyt oikeutensa saada valtion varoin oikeusapua asiassa.

Oikeusapulain tuolloin voimassa olleen 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 päätynyt.

KKO kuitenkin päättyi epäämään oikeusavun ja argumentoi kantaansa oikeusapulain
esitöissä ilmenevällä perusteella, jonka mukaan, kun rikosasia on päätynyt
esitutkintavaiheessa tai syyttämättäjättämisspäätökseen taikka asian käsittely muusta
syystä on päätynyt, 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 epäillystä rikoksesta, jonka A oli esitutkinnassa kiistänyt, ei oltu
nostettu syytettä eikä asia siten ollut tullut tuomioistuimen käsitteltyväksi. Oikeusavun
hakemisen kannalta kysymys oli täten oikeusapulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna
muusta asiasta, jonka käsittely oli päätynyt.

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 aihetta. Tällainen on esimerkiksi poliisin
esitutkintalain (449/1987) nojalla suoritettava 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. Fs.
tarkemmin HE 103/2008 vp s. 7 ss, jossa on otettu kantaa 10.1 §:n suhteesta oikeusavun
alkamisajankohtaan ja kestoon.
157 Ks. tästä HE 82/2001 vp s. 92.
158 HE 82/2001 vp s. 98.
rikosasiassa tai syyttäjä 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 oikeusapupäättöstä 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 oikeusturvan edellyttää on myös saamista. Useimmillä hakijoiden 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 käsitettyä tuomioistuimessa. Oikeusapulain 1.2 §:n mukaan oikeusapun on kuullu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Oikeusapulain esitöissä on otettu kantaa sen puolesta, että laissa nimenomaisesti mainitaan oikeus oikeusapun myös muussa viranomaisessa kuin tuomioistuimessa. Muun viranomaisen kuin tuomioistuimen mainitseminen lainkohdassa tarkoittaa mielestäni sitä, että harkintaa oikeusapun myöntämisestä ei voida perustaa ainoastaan sen arvioimiseksi, onko kyse jo tuomioistuimeen edenneestä asiasta tai vasta poliisilla tai syyttäjällä olevasta rikosasiasta. Tapaukskohtaisessa harkinnassa tulee arvioida paiti asian prosessualista etenemistä, myös ja ennen kaikkea asiaan liittyviä sisällöllisiä
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 arviomiseksi, 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 epäamisestä huolimatta voidaan hakijalle, jonka ei katsota tarvitsevan oikeusavustajaa, mutta joka taloudellisten olosuhteidensa perusteella on oikeutettu oikeusapun ilman omavastuuosuutta, myöntää oikeusapuna 4 §:n 1 momentin 2. ja 3. kohdassa sekä 2—4 momenteissa mainitut etuudet. Nämä etuudet koskevat vapautusta asian liittyvistä muista maksuista kuin avustajan palkkiosta.\(^{159}\)

Oikeusapulaki on lakiteknisesti kirjoitettu siten, että siinä on määritelty ne tilanteet ja asiaryhmät, jotka on rajattu oikeusavun ulkopuolelle (6.2 §). Rajoituksien on tarkoitettu kohdistaa sellaisiin asioihin, joissa avustajaa ei yleensä ole katsottava välttämättömäksi.\(^{160}\) 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 käsitellyssä tarvitsemaan tulkkauksen ja käännösvastustojen (4 § 1 mom 2. kohta); käsittelemäksin, toimituksin ja eri listien kustannusten korvaus pääasiastaan käsittelevässä viranomaisessa (4 § 1 mom 3. kohta); Valtion varoista suorittavaan oikeusapua saaneen asianosaajain nimeämälle todistajalle maksettavat korvaukset (4.2 §). Jos muu oikeusapua saanut asiaan osallinen vuoksi yleensä kuin rikosasioiden vastaaja on määränty nuori selvittämisen vuoksi saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen, korvataan näinen tuomioistuimeen saapumisestaan aiheutuneet korvaukset ja korvataan kvartetin varoista (4.3 §) sekä lisäksi oikeusavun myöntäminen vapautta edun saajan velvollisuudesta suorittaa tuomion tai päätöksen täytäntöönpanosta vallolle suoritettavien ulosottomaksujen ja etukäteen perittäviä kulujen. Kaikki täyttämättömät täytäntöönpanokulut suoritetaan vallion varoista, jos niitä ei voida saada vastapuolelta perityksi (4.4 §).

\(^{160}\) HE 82/2001 vp s. 83.
Lainsäätäjän ratkaisu ohjata lainsoveltajan harkintaa avustajan määräystä koskevissa asioissa osoittamalla tietty asiaryhmät, jotka eivät kuulu oikeusavun piiriin, on oikeusapulakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettu ongelmattomaksi. Toisaalta on todettu, ettei ole tarkoituksenmukaisista säättää nykyistä yksityiskohtaisemmin niistä edellytyksistä, joilla oikeusavun myöntämistä tässä tilanteessa arvioidaan.

4.3.2 Erityisen painavien syiden harkinta oikeusavusta päättäessä

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 varaan. Oikeusapulain yksi harkintavallan kannalta keskeinen huomio onkin sen varmistaminen, että oikeudellista harkintaa vaativat oikeusapukysymykset saatetaan viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeudelliseen asiaan liittyvää harkinnassa tulee ottaa huomioon se seikka, kykeneekö oikeusapua hakeva henkilö itse suoritumaan 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 kansainvälisten yleissopimusten asettamat vaatimukset.\textsuperscript{164}

Näin ollen harkintatilanteessa tilannekohtaisella arviolla ottaen huomioon yksittäiseen tapaukseen vaikuttavat seikat on tärkeää merkitys ja lisäksi tulee huomioida ihmisoikeussopimusvelvoitteet ja niiden asettamat vaatimukset. Oikeusturvansäätävyys 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 asiassaan, joka koskee verotusta tai julkista maksua, ellei siihen ole erityisen painavia syitä eikä asiassaan, 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 tulkinnanvaraisuutta\textsuperscript{165}.

\textit{KHO on antanut vuosikirjataratkaisussaan 25.8.1999/2170 merkittävän ennakkoratkaisun verotusta koskevan asian suhteesta julkiseen oikeusapuun (tuolloin maksuttomaa 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 todettiinkin melko yksinkertaisesti asiaksi.}

Verovelvollisen taloudelliseen tilanteeseen nähdyn asia oli hänen erityisesti merkittävä. Verovelvollisen kannalta oli lisäksi tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitetyksi ja että verovelvollisella oli asianmukainen

\textsuperscript{164} HE 82/2001 vp s. 83.
\textsuperscript{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 selvitetyyn tilaan nähdyn syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä.


Yksinkertaisen rikosasian määritelmän täytyy hakea sisältöä maksutonta oikeudenkäyntiä koskeneen lainmuutoksen perusteluiista 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 liitännäisvaatimuksia. Tyyppiesimerkkeinä lakivaliokunta on tällaisista rikosasioista maininnut törkeät rattijuopumukset ja varkaudet.

Lakivaliokunta perusteli oikeusavun myöntämisen rajoittamiseksi rikosasioissa muotoilemiao yksinkertaisen rikosasian tunnusmerkistöjä lähinnä taloudellisilla seikoilla säästöjen aikaansaamiseksi edellisen taloulaman 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 rikosasien kriteerejä seuraten oikeusapuviranomaisen pitää ensinnäkin ratkaisia se seikka, onko rikos selvitetty. Asian selvitetty tila tarkoittaa sitä, että syyllisyyskysymyksestä ei ole epäselvyyttä ja useimmien myös sitä, ettei tuomioistuinasiassa 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 varkauks, voi muuttua epäselväksi. Epäselvyyys voi aiheutua esimerkiksi sitä, että epäilty on kiistänyt syyllisyytensä. Henkilön oikeus kiistää syyllisyytensä perustuu yleisesti tunnustetulle periaatteelle "nemo tenus se ipsum accusare".

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 esitutkintamateriaaliin. 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. Useimmien yhtenäisen oikeuskäytännön perusteella määriteltävät

---

rangaistuslinjaukset ovat arvioitavissa ilman suuria vaikeuksia. Toisinaan yhtenäisen oikeuskäytännön määrittäminen ja odotettavissa olevan rangaistuksen arviointi voi kuitenkin olla hankalaa\(^{168}\).

Toisaalta, oikeusapuviranomaisen harkinnan kannalta merkittävää on sen arviointi, millainen rangaistuskäytäntö kunkin rikosasian kohdalla yleensä on. Muutoinkaan rangaistuskäytännön pidemmälle menevää 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 hänen 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 vahingoitumaksua rikokseen syynnä olleesta 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 arvioitaan 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. Kyseisen rajoitusperuste sisältyi jo vuoden 1956 alusta voimaan tulleen lakiin maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Alun alkaen hakijalle vähämerkityksellisten asioiden rajaamista oikeusavun ulkopuolelle perusteltiin sillä, että vältettäisiin turhia valtion varoilla käytäviä oikeudenkäyntejä, joihin ryhtyminen ei taloudellisia asioitaan järkevästi hoitavan henkilön näkökulmasta olisi järkevää ja tarkoituksenmukaista, jos hän joutuisi itse kokonaan maksamaan oikeudenkäyntikuluansa.\(^\text{169}\)

Nykyisin rajoitusta voidaan perustella samalla argumentilla ja jopa korostaa tuomioistuinkäsittelyn kalleutta oikeudellisten asioiden hoitokeinona. Vuonna 1993 toteutuneen alioikeusuudistuksen vaikutukset näkyvät etenkin kirjallisuudessa menettelyssä käsiteltävien asioiden määrällisessä kasvussa. Yhä useammat asiaryhmät käsitellään nykyisin tuomioistuimessa käytännössä yhden tuomarin voimin toteutettavassa kirjallisuudessa menettelyssä.\(^\text{170}\)

Oikeusapu-uudistuksen yhteydessä 1970-luvun alussa käytin keskustelua siitä, kenen kannalta vähämerkityksisyttä on arvioitava ja todettiin sama lopputulos, joka on kirjoitettu myös tallä hetkellä voimassa olevaan oikeusapulakiin.\(^\text{171}\) Oikeusapuviranomaisen päätäessä 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.\(^\text{172}\)

\(^{169}\) HE 1/1954 vp s. 3.
\(^{170}\) Ks. kootuksista oikeudenschikusyynvissä arvioitava ja todettiin sama lopputulos, joka on kirjoitettu myös tallä hetkellä voimassa olevaan oikeusapulakiin.
\(^{171}\) Aalto 1974 s. 61 ss.
\(^{172}\) HE 82/2001 vp s. 85.
Toisaalta on muistettava, että oikeusaputoimistoissa käsitellään kymmeniä tuhansia asioita ja hakemuksia vuosittain, joten yksittäisen tapauksen harkintaan ei voida kuluttaa kovin paljon aikaa. Vähäisyyshakimielisyyttä pitää joka tapauksessa tulkitta hakijan oikeusturva huomioiden, eikä kyseisen harkinnan perusteella tule nostaa oikeusavun saatavuuden kynnystä tarpeettomasti.

4.4.2 Hakijalle koituvan hyödyn ja oikeusavun antamisen arvioointi oikeusavun rajoitusperusteena

Oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 2. kohdan mukaan oikeusapua ei myönnetä tilanteissa, joissa se olisi selvästi tarkoituksetonta verratulla hakijalle siitä koituvan 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 paljon kulua.¹⁷³

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


¹⁷³ HE 82/2001 vp s. 85.
¹⁷⁴ LaVM 17/1997 vp s. 10.
oikeusapuviranomaisen tehtäviin kuulu arvioida asian menestymistä tuomioistuinkäsittelyssä\textsuperscript{175}.

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 syöttömästi 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 syöttömästi vangitulle tai tuomitulle vallion 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.


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 hakiesi oikeusapulain 10 §:n 1 momentin mukaan esitettyä selvitys asiasta, jossa hän hakee oikeusapua. Myöskään syöttömästi vangitulle tai tuomitulle vallion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta

\textsuperscript{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.


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 tarkoitusperien toteuttamista[176].

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 harkintatilanteessa on ohjaa voimassa olevan oikeuden sisältö, joka jokaisessa yksittäistapauksessa täyttyy 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 aihetta otaksaan 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 kysymyksen 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 ennaltaehkäisevää ja periaatteellinen merkitys\(^\text{177}\).

Siirrettyyn oikeuteen liittyvien kysymysten arviointi saattaa olla hankalaa ja oikeusapulakiin on näin ollen siirretty jo maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetussa laissa ollut maininta todennäköisyysnäyttöön perustuvalta 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 kestoa. 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 siihan asti, kunnes tuomioistuимessa 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 kestopa selkiyttvät oikeusavusta päättämistä. Lain esitöissä on mainittuja muutoksia perusteltu järjestelmän selkiyttämisellä ja prosessuaalisilla seikoilla. 

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


### 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 antaman lakkaamisesta, jos oikeusavun myöntämisedellytyksiä ei ole ollut olemassa, ne ovat muuttuneet tai lakanneet. Tällöin voi olla kysymys esimerkiksi hakijan tulojen muutoksen jälkeen, että muutos vaikuttaa omavastuuosuuteen. Pykälää tulkittaessa on huomioitava oikeusapulain 15 §, jonka mukaan oikeusavun saajalla on ilmoitusvelvollisuus taloudellisissa olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. Oikeusaputoimiston ei siis itse aktiivisesti tarvitse selvitää 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 säänteläisestä 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.

Tyyppiesimerkkinä aineellisten edellytysten edellytetystä puutteesta on tilanne, jossa asian oikeuskäsittelyn yhteydessä huomataan, että oikeusavun saaja saa katettua prosessin aiheuttamat kustannukset oikeusturvavakuutuksensa avulla. 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 säädetty edellytykset täyttyvät.


---

180 HE 82/2001 vp s. 101.

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


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


4.6.2 Omavastuuosuuden muuttaminen ja sen vaikutukset oikeusapuun

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

Oikeusapulain esitöissä on perusajatuksena edellä esitettyä omavastuuosuudesta päätämistä koskien se, että lähtökohtaisesti uusi päätös tulee voimaan välittömästi. Toisaalta oikeusapuviranomaisen tulee huomioida uuden omavastuuosuuden soveltamisen kohdalla oikeusapua saavan taloudelliset olot ja kokonaistilanne siten, että mahdollisuusksien mukaan huomioidaan muutoksiin liittyvät syyt sekä omavastuuosuuden sururuus muutoksen jälkeen.\footnote{HE 82/2001 vp s. 102.}

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


Kun omavastuuosuuden perusteena olleet palkatutolot ja niihin perustettu perheen taloudellinen asema olivat kännyttämisen johdosta muuttuneet, määrätyn
omavastuuosuuden oli katsottava muodostuvan perheen taloudellisiin oloihin nähden selvästi kohtuuttomaksi. Korkein hallinto-oikeus muutti oikeusaputoimiston päätöstä ja poisti määrätyyn omavastuuosuuden korkeimmassa hallinto-oikeudessa määrätyyn palkkion osalta.

Käytännössä oikeusapuviranomaisen harkinta omavastuuosuuden suuruuden määräämisessä 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. Tuomioistuimen harkinnassa on päättää omavastuuosuuden määräämisestä käsitellessään pääasiaa ja siihen liittyvää oikeusapuaasia, 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. Toisaalta on huomioitava se tosiseikka, että oikeusapulain uudistus 2000-luvun alussa toi ennen kaikkea tulorajojen noston ja omavastuuosuusjärjestelmän tehtyjen muutosten vuoksi oikeusapujärjestelmän piiriin entistä enemmän henkilöitä. Täten kyseistä kohtuullistamissäännöstä 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.

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


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 tehneillä viranomaisilla ei ole viranomaisaseman perusteella valitusoikeutta. Tätä oikeusapuviranomaisella ei ole valitusoikeutta oikeusapulain nojalla tehdystä päätöksistä.


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 osittain 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 teokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauskseen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Näin ollen, jos EIS 6 (1) artiklalla turvattua oikeutta oikeusapuun rikotaan, 13 artikla turvaa mahdollisuuden hakea muutosta tehtyyn oikeusapupäätökseen.


Itseoikaisu voidaan nähdä varsinaisen tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhauan esivaliheena. 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 käytettäin termiä oikaisuvaatimus.
oikaisuvaatimusten käsittelyssä. Oikaisuvaatimusmenettelyn asema muutoksenhaun osana ei ole täysin yksiselitteinen. Oikeusapupäätökseen kytkeytyvää muutoksenhaussa on ensivaiheessa viranomaisen itseoikaisu ja jos itseoikaisua ei tehdä, oikeusapupäätös lähettetään tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikeusavusta päätämisenv 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 lakkamista koskevassa asiassa soveltuvin osin, mitä hakemusasioiden käsittelystä oikeudenkäymiskäessä säädetään. Hallinto-oikeudessa ja vakuutusoikeudessa 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 liittyvää muutoksenhausta. Oikeusapulain 24 §:n mukaan oikeusaputoimiston tekemä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi esittämällä oikeusaputoimistolle ratkaisupyntö. Ratkaisupyntö on tehtävä 30 päivän kuluttua 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 oettu kantaa siihen, miten 30 päivän määrääajan

---


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 ratkaisupyyntöä ylipäänsä tutkia. Lopputuloksesta tältä osin KKO totesi, että oikeusapulain ratkaisupyyynnön tekemistä koskevaa 24.1 §:ää on tulkittava siten, että hakijalla on oikeus tehdä tuomioistuimessa käsiteltävää asiassa ratkaisupyyntöä 30 päivän kuluessa oikeusapupäätöksen tiedoksi saamisesta myös silloin, kun tuomio on jo saanut lainvoiman.

Perusteluina oli muu muassa se, että toisenlainen menettely saattaa johtaa perusteettomiin oikeudenmenetyksiin. Tässä KKO piti päätöksestä sitä, että esimerkiksi tietty 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 ratkaisupyyynnön 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 omavastuuosuutta koskevat päätökset.

Oikeusapulain systematiikka on kirjoitettu siten, että ratkaisupyyynnön 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 ratkaisupyyynnön esittäminen ja sen käsittely oikeusaputoimistossa rinnastetaan päätöksentekomenettelystä191. 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 käsiteltävänään olevassa pääasiassa muuttaa oikeusapupäätöstä tai päättää oikeusavun lakkaamisesta, jos se katsoo, ettei oikeusavun myöntämisedellytyksiä ole ollut olemassa tai ne ovat muuttuneet tai ne ovat lakanneet. Koska ratkaisupyynnö 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.


Apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksensä perusteluissa muun muassa, että ratkaisupyynnömenettelyyn turvatuminen 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 tietyn, ratkaisupyynnöksi hakijan näkökulmasta tarkoitetun asiakirjan tulkinnanvaraisuudesta sekä ajallisesta ulottuvuudesta ratkaisupyynnön esittämisessä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että ratkaisupyynnö on mahdollista esittää jo ennakollisesti oikeusapua koskevassa hakemuksessa. Näin ollen hakija voi ilmoittaa jo oikeusapuhakemuksensa yhteydessä, että ellei hänen asiassaan myönnetä oikeusapua ja avustajanmääräystä hakemuksen mukaisesti, oikeusapuhakemus muuttuu tyytymättömydennimoitukseksi oikeusapupäätökseen, ratkaisupyynnöksi ja itseoikaisuvaatimuksi.
5.2.1.2 Ratkaisupyynnön käsittelevän tuomioistuimen määräytyminen

Ratkaisupyynnöllä käsiteltävän tuomioistuimen on joko yleinen tuomioistuin tai hallintotuomioistuin. Tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden kohdalla ratkaisupyynyt lähettetään pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos pääasian käsittely on päätynyt eikä muutoksenhakua varten säädetyt aika ole kulunut umpeen, ratkaisupyynyt on toimitettava asiaa viimeksi käsittelleen 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 lainvalmisteluaineiston 193 että oman tulkintani mukaan kyseinen lainkohta tukee osaltaan oikeusavun hakijan oikeusturvaa siten, että sen tarkoitukseen 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 tekemäänsä päätöksen, jos 24 §:ssä mainittu ratkaisupyynyt antaa siihen aihetta 194. Kyse on hallinto-oikeudellisesta oikeussuojakeinosta, jonka tarkoituksena on tehostaa asian käsittelyä siten, että ratkaisupyynnöstä ilmenevien perusteiden nojalla selvästi virheelliset kohdat oikeusapupäätöksessä korjataan oikeusaputoimistossa itseoikaisuna 195.

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

193 HE 82/2001 vp s. 115.
195 HE 82/2001 vp s. 116. Tosin kuriosoiteetina 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 oikeusapupäättöksessä olevan kirjoitusvirheen korjaaminen\textsuperscript{196}.

Oikeusapuviranomaisen harkinnan varaan jää, oikaiseeko se oikeusapupäättöksen vai lähetetäänko oikeusapupäättöös tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikaisupäättöksestä on välittömästi ilmoitettava ratkaisupyyynnön tehneelle hakijalle siten kuin siitä oikeusapulain 11.1 §:ssä säädetään.

Oikeusapulakiin sisältyvän oikaisuvaatimusmenettelyn avulla pystytään yhtäältä keskittämään päättöksenteko oikeusaputoimistoihin ja toisaalta vähentämään tuomioistuinten kuormaa korjata selvästi virheellisiä oikeusapupäättöksiä\textsuperscript{197}. Tämänkaltainen järjestelmä palvelee paitsi viranomaisten selkeää toimivallanjakoa, myös oikeusapupäättöksen saaneen henkilön oikeusturvaa.

Kun oikeusapuviranomainen oikaisee itse ratkaisupyyynnön perusteella oikeusapupäättöksestä, oikeusapupäättöksen saanut saa heti oikeusturva asiassaan.

Tosi, varsin usein oikeusapupäättöksen arviointi jätetään tuomioistiimen tehtäväksi ja itse oikaisua käytetään melko harvoin pois lukien ne tapaukset, joissa oikeusavun saajan esittämän uuden tiedon arvioinnilla on selkeästi oikeusapupäättöstä 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 oikeusapupäättös on tehty ennen pääasian ratkaisemista, muutosta haetaan erikseen noudattaen, mitä valittamisesta pääasiassa säädetään. Tarkoituksena on noudattaa oikeusapuasian kohdalla samaa muutoksenhakujärjestelyä kuin pääasian kohdalla. Koska valittaminen on sidottu pääasian käsittelyyn, noudatetaan oikeusapuasian muutoksenhakujärjestelyssä samaa järjestystä kuin pääasiassa\textsuperscript{198}. Näin ollen esimerkiksi vakantuuloskeudessa ratkaisupyyynnön nojalla tehtyyn oikeusapupäättökseen haetaan

\textsuperscript{196} Ks. tästä oikeudellisesta problematisoinnista tarkemmin HE 72/2002 vp s. 105.
\textsuperscript{197} HE 82/2001 vp s. 116. Ks. huomautus av 195.
muutosta korkeimmasta oikeudesta samoin kuin pääasiassa menetellään199. Toisaalta tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos pääasia on valituskiellon alainen, ei oikeusapupäätökseenkään voida hakea muutosta.


KHO perusteli kantaansa oikeusapulain 26.1 §:llä todeten, että tuomioistuimen tämän lain nojalla tekemän 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 väliaikaisista määräystä oli pidettävä oikeusapulain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetavana 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 muutoksenhuosta on säädetty eri tavalla kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa. Tällöin ei ole olemassa erillistä pääasian, 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 korkeimpaa hallinto-oikeuteen, oikeusapupäätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan200. Myös valitettimen korkeimpaa oikeuteen vaatii valitusluvan saamisen.

199 HE 82/2001 vp s. 116.
200 Ks. valituksen luvanvaraisuuden arvioinnista oikeusapuasioiden 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 yhtäläisyyyden 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.


\textbf{5.2.4 Oikeusapuasian käsitteily tuomioistuimessa}

Oikeusapulain 27 §:ssä säädetään, että oikeusavun myöntämistä, muuttamista ja lakkaamista koskeva asia on käsitetävä tuomioistuimessa pääasiasta erillisenä sekä kiireellisenä. Kiireellisyysvaatimus on perusteltua oikeusapupäätöksen kohteenä olevan henkilön oikeusturvan kannalta erityisesti sen vuoksi, että usein oikeusapupäätöksellä on ratkaisevaa merkitystä siihen, ryhtyykö hakija asiassa oikeudenkäyntiä vaativiin toimenpiteisiin.\textsuperscript{202}

\textsuperscript{201} HE 82/2001 vp s. 117—118.
\textsuperscript{202} HE 82/2001 vp s. 118.

Oikeusapuasia voidaan ratkaista myös samassa käsittelyssä pääasian kanssa ja tämä usein on pääsääntönä. Erillisyys pääasiasta tarkoittaa sitä, että oikeusapua koskevan asian ratkaisu muodostaa oman asiakonaisuutensa pääasiaan nähden. Tällöin kokoonpano vaihtelee ja riippuu pääasiassa käytettävästä kokoonpanosta. Hallinto-oikeudessa ja vakuutusoikeudessa noudatetaan soveltuvin osin hallintolainkäyttölakia ratkaistaessa oikeusapupäättös. 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 säädoihiin, myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka 6 artiklalla nimenomaisesti on turvattu jokaiselle oikeus julkiseen, valtion varoin kustannettuun oikeusapuun osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta tietyin edellytyksin. Kansallinen oikeusturva koskeva perusoikeusnormimme, PL 21 §, saa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta sisältönsä pitkälti EIS:n sisällöstä.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen 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 sopimukseen ratifioineet jäsenvaltiot takaavat oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden lainkäyttöpiirissään oleskeleville henkilöille. Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus osana oikeudenmukaisista oikeudenkäyntiä edellyttää, että henkilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudesta tuomioistuinmenettelyn 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 tuomioistuinäkättelyyn turvataan faktisesti. Edellä kuvattuja seikoja voidaan pitää Golder —tapauksen ydinsisältönä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n yhteydessä kysymys oikeusturvan saatavuudesta osana oikeudenmukaaista 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 tosiasiallisii oikeuksiin pääsemiseksi. Oikeusavun tulee olla hakijoiden saatavilla mahdollisimman yhdenvertaisesti.


Usein oikeusturvan tosiasteellinen saatavuus tarkoittaa oikeusturvan eri elementtien toteutumista kaikissa asian käsittelyyn vaiheissa, jolloin kansallisen lainsäädännön takaama oikeusturva on keskeisessä asemassa. Henkilön saama oikeusturva ei välttämättä ole enää tosiasteellista, jos se on vahvistettu vasta vuosien päästä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla. Näin ollen oikeusturvan tosiasteellinen 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 väittöskirjassaan kirjoittaessaan, että ”[e]pätasa-arvoinen alkutilanne – kuten syyttäjän ja syytetyn tai viranomaisen ja maallikon välillä – on saatettava oikeudenmukaiseen tasapainoon korostamalla heikomman osapuolen oikeusturvaan. Asianosaisille on turvattava riittävät käytännön keinot osallistumisen ja asian ajamisen toteuttamiseksi”204. Oikeusapujärjestelmä on tämän vuoksi keskeinen ja merkittävä osa oikeusturvan tosiasiallista saatavuutta.


Kun harkitaan oikeusavun myöntämisedellytyksiä, hakijan oikeusturvan tarpeeseen tulee kiinnittää suurta huomiota. Tämä on ilmai 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 päätäessä oikeusavun myöntämisestä.

Se, että hakijan oikeusturvan tarve on suurennuslain alla harkintatilanteissa, ei tarkoita sitä, että julkista oikeusapua automaattisesti myönnettäisiin aina oikeusturvan tarpeen perusteella. Tutkimukseni perustella 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 sisältävät pykälä on niin väljästi kirjoitetut, että ne mahdollistavat yhtäläila myönteisen, osittain myönteisen tai kokonaan kielteisen

204 Ervo 2005 s. 425—426.
oikeusapupäättöksen tekemisen. Tästä esimerkkinä ovat oikeusapulain 1.1 §:n oikeudellisen asian käsite sekä oikeusapulain 6.2.2 § yksinkertaista rikosasiaa koskien. Toisaalta lainsäädännön väljys on ymmärrettävä, 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 oikeusturva koskeva lainsäädäntö 21 § muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ja oikeudellisen viitekehyksen, joiden pohjalta oikeusapulain säännökset ovat yksinkertaisia soveltamalla ja hallinto-oikeudellisia prosessinormeja noudattamalla oikeusapuviranomainen harkitsee oikeusavun tarvetta peilaten sitä kulloinkin yksittäistapauksessa hakijan oikeusturvan tarpeeseen. Tällöin harkintvalenteissa merkitystä on erityisesti sillä, kykeneekö oikeusavun saaja oikeusturvan vaarantumatta valvomaan etujaan ja oikeuksiaan asiassa. Oikeusapulain harkintavalttaa 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 harkintavaiheissa ja palauttaa oikeusapuharkinnan hakijan oikeusturvan tarpeen arviointiin.

Oikeusavusta päätäminen oikeusturvan saatavuuden kannalta on haaste, johon oikeusapuviranomainen 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 harkintavaiheissa. Voimassa oleva oikeus antaa mielestäni hyvän ja kattavan pohjan arvioida oikeusavun myöntämisedellytyksiä yksilön oikeusturvan näkökulmasta.