

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Aikonen Juuli

JULKISEN OIKEUSAVUSTAJAN ESTEELLISYYS

Opinnäytetyö
Joulukuu 2015



OPINNÄYTETYÖ
Joulukuu 2015
Liiketalouden koulutusohjelma

Karjalankatu 3
80200 JOENSUU
(013) 260 6800

Tekijä

Aikonen Juuli

Nimeke

Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Tiivistelmä

Tämä opinnäytetyö käsittelee julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä. Työn tavoitteena oli selvittää esteellisyyserusteet, ja mitä oikeudellisia seuraamuksia esteellisyydestä syntyy. Oikeusapulaissa ja valtion oikeusavusta antamassa asetuksessa määritteellään julkisen oikeusavustajan toimenkuva. Esteellisyyserusteet sisältyvät hallintolakiin.

Oikeusapulaki astui voimaan vuonna 2002. Oikeusapulaki korvasi lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta. Oikeusapujärjestelmän tehtävänä on pätevän oikeusavun yhdenvertaisen saannin takaaminen kansalaisille. Julkisen oikeusavun myötä henkilöllä on mahdollisuus saada oikeudellisen asian hoitamiseen julkinen oikeusavustaja osittain tai kokonaan valtion varoista.

Esteellinen avustaja ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä. Seuraamukset esteellisenä toimimisesta riippuvat tehtävän laadusta, esteellisyyserusteesta ja päämiehelle mahdollisesti aiheutuneen haitallisen seuraamuksen laadusta.

Kieli

suomi

Sivuja

44

Asiasanat

Oikeusapu, oikeusavustaja, esteellisyys, valtion virkamies



THESIS
December 2015
Degree Programme in Business
Economics
Karjalankatu 3
FI 80300 JOENSUU
FINLAND
Tel. 358-13-260 6800

Author

Aikonen Juuli

Title

The Judicial Disqualification of a Public Legal Aid Attorney

Abstract

This thesis focuses on the judicial disqualification of public legal aid attorneys. The purpose of this study is to answer the following research question: what are the causes for and the legal consequences of judicial disqualification. The Legal Aid Act and the Government Decree on Legal Aid define the duties of legal aid attorneys.

The Legal Aid Act came into effect in 2002. The Act replaced the Act on Cost-Free Legal Proceedings and the Public Legal Aid Act. The purpose of the legal aid system is to assure equal availability of proficient legal aid services to all citizens. Public legal aid provides individuals a chance to use the services of a public legal aid attorney for their legal matters while the government pays the costs of such services either partly or entirely.

If the attorney is found incapable, s/he is not allowed to participate in the proceeding or to be present when the matter is processed. The consequences of judicial disqualification depend on the nature of the case, the cause of incapacity and the nature of the possible damage to the client.

Language

Finnish

Pages

44

Keywords

Legal aid, legal aid attorney, judicial disqualification, government official

Sisältö

1	Johdanto.....	5
2	Oikeusapu ja avustajat	7
2.1	Oikeusapulaki.....	7
2.2	Oikeusavun rajoitukset.....	8
2.3	Oikeusavun myöntämisen edellytykset	9
2.4	Oikeusapupäätös ja sen sisältö.....	11
2.5	Oikeusavustaja.....	13
3	Oikeusavustajat virkamiehinä	16
4	Esteellisyys asianajotoiminnassa.....	19
4.1	Julkisen oikeusavustajan esteellisyys	19
4.2	Esteellisyys oikeudenkäynnissä	24
4.3	Lojaalisuusvelvollisuus, salassapito- ja vaitiolo- velvollisuus.....	26
4.4	Esteellisyyden oikeudelliset vaikutukset.....	28
5	Esteellisyys hallinnossa	30
5.1	Viranomaisen velvollisuudet hallinnossa	32
5.2	Esteellisyysperusteet.....	34
6	Pohdinta.....	38
	Lähteet.....	44

1 Johdanto

Vuonna 2002 tuli voimaan julkinen oikeusapulaki, jolla korvattiin lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta. Julkisen oikeusavun myötä henkilöllä on mahdollisuus saada oikeudellisen asian hoitamiseen julkinen oikeusavustaja osittain tai kokonaan valtion varoista. Oikeusapuun voi periaatteessa sisältyä kaikenlaiset oikeudelliset tehtävät, mutta asian laatu ratkaisee, mitä oikeusapuun kuuluvia palveluita kyseiseen tapaukseen sovelletaan. Oikeusapujärjestelmän tehtävänä on pätevän oikeusavun yhdenvertaisen saannin takaaminen kansalaisille ja sitä tarjoavat oikeusaputoimistojen lisäksi yksityiset asianajo- ja lakitoimistot. Tuomioistuinasioissa on mahdollista käyttää suoraan yksityisiä asianajaja- tai lakitoimiston palveluita, jolloin asiakkaan oikeusapuhakemus toimitetaan yksityiseltä toimistolta oikeusaputoimiston ratkaistavaksi. (Rantala & Rissanen 2013, 1–3.)

Oikeusaputoimistoissa käsiteltiin yhteensä noin 44 600 tapausta vuonna 2012 (Rantala & Rissanen 2013, 9). Avioliitto- ja perheasioita käsiteltävistä asioista oli 25 %, yleisimpänä lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevat asiat. Perintöasioiden osuus oli 24 %, yleisimpänä perunkirjoitukset. Siviiliasioiden kuten huoneenvuokra- vahingonkorvaus ja tasa-arvoasioiden osuus oli 20 %. Rikosasioita vuonna 2012 oli 16 %, eläke- ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyviä asioita 4 % ja muita asioita 11 %. Muihin asioihin sisältyvät esimerkiksi edunvalvojan hakeminen, täytäntöönpanoasiat ja ulkomaalaislain mukaiset asiat. (Rantala & Rissanen 2013, 12–13.) Vuonna 2012 tehtiin 67 732 oikeusapupäätöstä, joista 65 % tehtiin julkisille oikeusavustajille ja 32 % yksityisille avustajille (Rantala & Rissanen 2013, 75).

Oikeusapulaki (257/2002) sekä Valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002) määrittelevät oikeusavun tarkoituksen ja sisällön sekä julkisen oikeusavustajan toimenkuvan. Esteellisyys on yksi tärkeimmistä kysymyksistä, joka julkisen oikeusavustajan tulee ratkaista toiminnassaan. Esteellisyys julki-

sen oikeusavustajan ja asiakkaan välillä voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen esteellisyyteen. Hallintolaissa (434/2003) on määritelty yleissäännökset esteellisyydestä. Se mitä on säädetty asianajajan esteellisyydestä hyvää asianajotapa koskeissa tapaohjeissa, pätee myös julkisiin oikeusavustajiin.

Opinnäytetyössäni käsittelen julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä asianajotoiminnassa. Tutkimuskysymys ”Mitä julkisen oikeusavustajan esteellisyys on ja mitä esteellisenä toimimisesta voi seurata?” sai alkunsa toimiessani oikeustradenomiharjoittelijana Pohjois-Karjalan oikeusaputoimistossa. Osallistuin harjoitteluni aikana koulutukseen, jossa käsiteltiin muun muassa esteellisyyttä.

Tutkimusmenetelmänä käytän lainopillista kirjoituspöytä tutkimusta. Tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan lainsäädännön, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla, jotka ovat esimerkkejä oikeuslähteistä. Oikeusjärjestyksen perusta muodostuu oikeuslähteistä, jotka kertovat oikeuden sisällöstä. Oikeuslähteet jaetaan kolmeen ryhmään; vahvasti- ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Lait, asetukset, viranomaisen antamat ohjeet ja määräykset sekä maantapa ovat vahvasti velvoittavia. Tuomioistuinten ratkaisut ja lainsäätäjän tarkoitus ovat heikosti velvoittavia. Oikeustiede ja lainopillinen kirjallisuus ovat sallittuja oikeuslähteitä. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 32.)

Kirjallisuuteen lasketaan kirjojen lisäksi myös tieteellisten lehtien artikkelit (Husa ym. 2001, 25). Esimerkiksi hallituksen esitykset (HE) ovat tärkeää lähdemateriaalia lain säännösten sisällön tulkinnassa (Husa ym. 2001, 38). Korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisut antavat viitteitä siitä, miten lainsäädäntöä tulisi tulkita, kun tulkinta on tuomioistuimella asiassa selkeä ja vakiintunut (Husa ym. 2001, 40).

2 Oikeusapu ja avustajat

2.1 Oikeusapulaki

Oikeusavusta annetun lain (257/2002) mukaan oikeusapu on tarkoitettu henkilölle, joka ei taloudellisen asemansa vuoksi pysty muutoin saamaan asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa, eikä itse kykene suoriutumaan asian hoitamisesta. Oikeusapu kustannetaan valtion varoista ja siihen sisältyy oikeudellista neuvontaa, avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus erikseen mainituista asian käsittelyyn liittyvistä menoista. (1 §.) Esimerkiksi toimituskirjamaksuista vapautuminen perustuu siihen, että oikeusavun saaja on mahdollisesti velvollinen lunastamaan maksullisen asiakirjan. Hän voi myös tarvita asiakirjaa asian käsittelyn tai täytäntöönpanon takia. (HE 82/2001 vp, 79.) Valtion varoista kustannetaan myös asian käsittelyyn liittyvät tulkkaukset ja käännöskulut (HE 82/2001 vp, 8).

Oikeusapulaissa (257/2002) säädetään, että henkilöllä tulee olla kotikunta Suomessa tai koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jotta tämä voi saada oikeusapua (2 §). Henkilö, joka ei täytä vaatimusta, voi silti saada oikeusapua, jos hänen asiansa käsitellään tai tullaan käsittelemään Suomen tuomioistuimessa (HE 82/2001 vp, 74). Elinkeinonharjoittajan on mahdollista saada oikeusapua elinkeinotoimintaa koskevassa muussa kuin tuomioistuinasiassa vain erityisestä syystä. On otettava huomioon elinkeinonharjoittajan toiminnan laatu ja laajuus, taloudellinen ja henkilökohtainen tilanne sekä olosuhteet. Yhtiölle tai yhteisölle ei kuitenkaan anneta oikeusapua. (2 §.) Tuomioistuinasioihin sisältyvät riita- ja hakemusasiat, rikosasiat, hallintotuomioistuimen tutkittavaksi saatettavat asiat sekä vakuutus oikeudessa käsiteltävät asiat (HE 82/2001 vp, 75).

Oikeusapua on oikeusapulain (257/2002) mukaan mahdollista saada korvauksetta tai omavastuuosuudella riippuen hakijan taloudellisesta asemasta. Kuu-

kausittain käytettävissä olevat varat ja varallisuus (käyttövara) otetaan huomioon taloudellista asemaa arvioidessa. Hakijan käyttövaraan vaikuttaa se, onko hakija naimaton, avio- tai avoliitossa taikka rekisteröidyssä parisuhteessa, sillä myös puolison kuukausittaiset tulot, välttämättömät menot ja elatusvelvollisuus otetaan huomioon käyttövaralaskelmassa. Oikeusavun hakijan ollessa epäiltyinä tai vastaajana rikosasiassa, puolisoiden ollessa toistensa vastapuolina tai puolisoiden asuessa pysyvästi erillään merkitystä on vain hakijan taloudellisella asemalla. (3 §.)

2.2 Oikeusavun rajoitukset

Oikeusapua ei myönnetä selkeisiin ja vähäisiin asioihin, kuten yksinkertaisiin sakkojuttuihin, mutta niihin on mahdollista saada vähäistä oikeudellista neuvontaa (Rantala & Rissanen 2013, 2). Rajoituksella pyritään vähentämään täysin perusteettomien tai merkityksettömien oikeudenkäyntien vireille laittaminen valtion varoilla. Asian merkitystä tulee tietysti arvioida hakijan näkökulmasta, jolloin se pitäisi suhteuttaa hakijan sosiaalisiin ja tai taloudellisiin oloihin. On myös arvioitava asian vaikutusta hakijan elämään. Rajatapauksissa oikeusavun rajoittaminen pelkkään neuvontaan voi olla suotavampaa kuin oikeusavun antamisen hylkääminen kokonaan. Oikeusapua ei anneta, jos asia perustuu siirrettyyn oikeuteen ja voidaan olettaa siirron tapahtuneen oikeusavun saamiseksi. Tällä rajoituksella pyritään estämään lain kiertäminen. (HE 82/2001 vp, 85–86.)

Oikeusapu ei korvaa vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, eikä oikeusapua anneta, jos asiakkaalla on asian kattava oikeusturvavakuutus. Jos oikeusapua kyseiseen asiaan annettaisiin täysin korvauksetta, oikeusapua olisi mahdollista tällöin saada oikeusturvavakuutuksen omavastuuosuuteen. Erityistapauksessa oikeusapu voidaan kuitenkin myöntää omavastuulla tai korvauksetta vakuutuksen enimmäiskorvausmäärän ylimenevään osaan. (Rantala & Rissanen 2013, 2.) Erityistä syytä oikeusavun myöntämiselle edellytetään, koska julkisen oikeusapujärjestelmän pitäisi kannustaa taloudellisesti tehokkaaseen asian hoitamiseen, jotta oikeudenkäynti kustannukset pysyisivät hyväksyttävällä tasolla. Oikeusapua vakuutuskorvauksen enimmäismäärän ylittävien kustannusten kat-

tamiseksi haetaan yleensä poikkeuksellisen vaikeissa ja laajoissa jutuissa. (HE 82/2001 vp, 78.)

2.3 Oikeusavun myöntämisen edellytykset

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusaputoimistolta oikeusapua hakiessaan hakijan tulee esittää selvitys taloudellisesta tilanteestaan ja asiasta, johon oikeusapua haetaan. Myös hakemus, mikä on tehty hakijan puolesta tämän avustajan toimesta, voidaan hyväksyä. (10 §.) Pääasian ollessa jo vireillä tuomioistuimessa, hakijan tulisi esittää haastehakemus tai muu vastaava vaatimusasia kirja asian laadun osoittamiseksi (HE 82/2001 vp, 92).

Oikeusaputoimistolla on oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeus saada oikeusapua hakevan tietoja taloudellisen tilanteen selvittämiseksi sekä tieto oikeusturvavakuutuksesta Kansaneläkelaitokselta, eläkelaitokselta, vakuutuslaitokselta sekä valtion ja kunnan viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä (10 §). Hakijan taloudellisten olosuhteiden selvittämisessä pyritään luotettavuuteen. Selvitystyö taloudellisesta tilanteesta ei kuitenkaan saa viedä kohtuuttomasti aikaa. (HE 82/2001 vp, 93.)

Oikeusapulaissa (257/2002) on säädetty, että oikeusavun myöntämisestä päättää oikeusaputoimisto. Julkisen oikeusavustajan ollessa esteellinen ohjataan hakija toiseen oikeusaputoimistoon. (11 §.) Valtion oikeusaputoimistoista antaman lain (258/2002) mukaan hakija voidaan ohjata toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan luokse myös tilanteessa, jossa toimiston oikeusavustajat ovat työtilanteensa takia estyneitä hoitamaan kiireellistä asiaa tai jos avustajan ja hakijan välillä on luottamuspula (10 §).

Valtioneuvoston oikeusavusta antaman asetuksen (388/2002) mukaan oikeusavun myöntämiseen vaikuttavat hakijan käyttövarat ja varallisuus. Hakijan omaisuus taas muodostuu perusomavastuusta ja lisäomavastuusta. Käyttövaralaskelmassa vähennetään kuukausittaisista tuloista ennakonpidätyksen mukainen vero ja työntekijän lakisääteiset maksut. Tuloista vähennetään myös koh-

tuulliset asumismenot, päivähoitomaksut, elatusapumaksut, ulosottosuoritukset sekä velkajärjestelyn maksuohjelman mukaiset suoritukset. (1–2 §.) Yksin asuvan henkilön käyttövarojen ylittäessä 1300 euroa tai puolisoiden käyttövaran ylittäessä 1200 euroa henkilöltä, oikeusapua ei voida myöntää (6 §).

Oikeusavun hakijan tulee käyttövaralaskelmaa varten esittää tuloistaan palkka-kuitti tai viimeksi toimitetun verotuksen yhteydessä annettu selvitys verotuksen perusteista tai ennakonpidätyksen perusteista. Vähennettäväksi vaadittavista menoista on myös esitettävä selvitys. Tarvittaessa on esitettävä selvitykset muusta omaisuudesta ja veloista. Hakijan tulisi ilmoittaa, jos hänellä on asian kattava oikeusturvavakuutus sekä esittää selvitys, miltä osin vakuutus korvaa asiasta aiheutuvat kustannukset. Tämä on välttämätöntä, koska hakijan tulisi käyttää ensisijaisesti oikeusturvavakuutustaan oikeusavusta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. (HE 82/2001 vp, 93.)

Yksin asuvan henkilön on mahdollista saada oikeusapua korvauksetta hänen käyttövarojensa ollessa enintään 600 euroa kuukaudessa, kun pariskunnilla käyttövara saa olla enintään 550 euroa puolisoilta. Tästä rajasta ylöspäin asiakas maksaa ainakin osan oikeusavusta itse omavastuuprosentin mukaan. Omavastuuprosentti riippuu asiakkaan tuloista ja tämä saattaa joutua maksamaan 20 %, 30 %, 40 %, 55 % tai 75 % oikeusavusta, jonka lisäksi peritään 70 e oikeusapumaksu. (Rantala & Rissanen 2013, 3.) Omavastuun euromääräinen osuus lasketaan oikeusapupäätöksessä ilmoitetun prosenttiosuuden mukaisesti avustajan laskun mukaan siitä mahdollisesti tehtävien vähennysten jälkeen. Jos oikeusapupäätöksessä määrätty omavastuuosuus muodostuu hakijan taloudelliset olot huomioiden selvästi kohtuuttomaksi, omavastuuosuutta voidaan kohtuullistaa. (HE 82/2001 vp, 108.) Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen asiakasra-kenteesta korvausosuuden perusteella 62 % sai oikeusapua korvauksetta, 28 % osakorvauksella ja 10 % täyskorvauksella (Rantala & Rissanen 2013, 43).

Oikeusavun saajan tulee ilmoittaa oikeusaputoimistolle, jos hänen taloudellisissa olosuhteissaan tapahtuu muutoksia kesken toimeksiannon. Muutoksista on ilmoitettava oikeusaputoimistolle myös pääasian jo ollessa tuomioistuimen käsiteltävänä. Ilmoitusvelvollisuus koskee muutoksia, joilla on merkitystä oikeus-

avun saajan omavastuuosuuden määräytymisen kannalta. Oikeusaputoimistolla on toimivalta tarvittaessa muuttaa oikeusapupäätöstä. (HE 82/2001 vp, 101.)

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusaputoimiston asiakkaalta peritään yleensä oikeusapumaksu, mutta vähäisen oikeudellisen neuvon takia maksua ei peritä (12 §). Vähäistä oikeudellista neuvontaa varten ei myöskään tarvitse selvittää hakijan taloudellista asemaa. Vähäistä oikeudellista neuvontaa ovat esimerkiksi puhelinneuvo tai sähköpostin välityksellä tapahtuva neuvonta. (3 a §.) Vähäinen oikeudellinen neuvonta ei edellytä laajempaa selvitystyötä, eikä sisällä asiakirjojen laatimista ja avustaja voi antaa neuvon oikeudellisen asiantunteuksensa perusteella noin puolen tunnin neuvottelun aikana (HE 82/2001 vp, 76).

2.4 Oikeusapupäätös ja sen sisältö

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapupäätös on voimassa sen myöntämisestä asian käsittelyn päättymiseen saakka. Oikeusapu myönnetään hakemuspäivästä lukien tai takautuvasti koskemaan jo asiassa suoritettuja toimenpiteitä, jos siihen on aihetta. Jos hakemus on tehty asian tuomioistuimessa ratkaisemisen jälkeen, ei oikeusapu koske ratkaisun antamista edeltäneitä toimenpiteitä. (13 §.)

Oikeusapua koskeva etuus voidaan myöntää takautuvasti, jos asia on edellyttänyt kiireellisiä toimenpiteitä, jotka eivät ole voineet odottaa oikeusapupäätöksen hankkimista ja niistä on aiheutunut hakijalle kuluja ennen oikeusapuhakemuksen tekemistä (HE 82/2001 vp, 97). Oikeusapua on mahdollista hakea missä vain asian käsittelyvaiheessa siihen asti, kunnes tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa annettu lainvoimainen ratkaisu tai muun asian käsittely on päättynyt. Oikeusapua voi hakea tuomioistuinasiassa esitutkinta- ja muutoksenhakuvaiheessakin. (HE 82/2001 vp, 92.)

Oikeusapupäätös on oikeusapulain (257/2002) mukaa kirjallinen ja sen tulee sisältää asia, johon oikeusapu myönnetään, hakijan taloudellinen asema, oi-

keusavun alkamispäivämäärä, oikeusapuun sisältyvät etuudet, oikeusavun saajan mahdollinen omavastuuosuus sekä avustajan nimi (14 §). Oikeusapuun kuuluvien etuuksien yksilöinti päätöksessä edellyttää, että oikeusturvaetuuden olemassaolosta tiedetään päätöksenteko vaiheessa. Tällöin tiedetään, maksetaanko esimerkiksi todistajanpalkkiot valtion varoista vai oikeusturvavakuutuksesta. (HE 82/2001 vp, 93.) Oikeusapupäätös tulee perustella ja siihen on liitettävä ohjeet ratkaisupyynnön laatimista varten (HE 82/2001 vp, 101).

Oikeusaputoimiston päätökseen voi oikeusapulain (257/2002) mukaan kohdistua ratkaisupyynnö, jolloin päätös menee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeusaputoimiston päätöksen tiedoksi saamisesta on 30 päivää aikaa tehdä ratkaisupyynnö, kuitenkin ennen pääasian ratkaisun lainvoimaisuutta. Ratkaisupyynnö toimitetaan oikeusapupäätöksen tehneelle oikeusaputoimistolle ja siitä on käytävä ilmi päätös, jota ratkaisupyynnö koskee, sekä perusteet miltä osin päätökseen ei olla tyytyväisiä. Oikeusaputoimisto toimittaa ratkaisupyynnön sen tuomioistuimen tutkittavaksi, jossa pääasia on käsiteltävänä. (24 §.)

Ratkaisupyynnö on mahdollista tehdä kaikista päätökseen sisältyvistä asioista, kuten oikeusavun myöntämiseen liittyvistä päätöksistä, avustajan tai tulkin palkkiosta ja korvauksista tai oikeusapumaksusta edellyttäen, että kyseinen oikeusapuhakemus tai korvauspyynnö on päätöksessä hylätty osittain tai kokonaan (Rantala & Rissanen 2013, 35). Oikeusapulaissa (257/2002) on säädetty, että oikeusaputoimisto voi käyttää itseoikaisua ja oikaista päätöksensä itse jos se katsotaan aiheelliseksi. Oikaisupäätöksestä on ilmoitettava viipymättä ratkaisupyynnön tekijälle. (25 §.) Oikeusapupäätöksen yhteyteen hakijalle liitetään valitusohjeet päätöksestä (Rantala & Rissanen 2013, 35).

Oikeusapupäätöstä on mahdollista muuttaa, jos oikeusavun myöntämisedellytykset ovat muuttuneet huomattavasti. Jos oikeusavun määräämiselle ei alun perin ole ollut edellytyksiä tai edellytykset ovat lakanneet, oikeusapu on lakkautettava.

Edellytysten puuttumisella tarkoitetaan oikeusavun aineellisten tai prosessuaalisten edellytysten puuttumista. Toimivalta oikeusapupäätöksen muuttamiseen ja oikeusavun lakkauttamiseen on oikeusaputoimistolla tuomioistuinasioissa

sekä ulkoprosessuaalisissa asioissa. Oikeusavun hakijalla on kuitenkin oikeus saattaa oikeusaputoimiston tekemä päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. (HE 82/2001 vp, 101.)

2.5 Oikeusavustaja

Oikeusapulaissa (257/2002) säädetään julkisen oikeusavustajan toimimisesta oikeusavun antajana. Avustajaksi voidaan tuomioistuinasioissa määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Yksityisellä avustajalla tarkoitetaan asianajajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Oikeusavun saajan itse ehdottaessa avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä, on tämä henkilö tehtävään määrättävä, jollei erityisiä syitä määräämistä vastaan ole olemassa. (8 §.) Asianosaisen oikeus asiamiehensä valitsemiseen on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista (HE 82/2001 vp, 90).

Julkinen oikeusavustaja työskentelee valtion oikeusaputoimistossa ja antaa oikeusapua kaikissa asioissa, myös ulkoprosessuaalisissa asioissa. Yksityiset avustajat voivat antaa oikeusapua lähtökohtaisesti vain tuomioistuinasioissa. Muissakin kuin tuomioistuinasioissa yksityinen avustaja on mahdollista kuitenkin määrätä, jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen tai ei työtilanteensa, luottamuspuolan tai muun perustellun syyn vuoksi antaa oikeusapua. Yksityiset avustajat voivat antaa oikeusapua myös kaikissa erityistuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa, jos oikeusavun edellytykset täyttyvät. (HE 82/2001 vp, 86.)

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) mukaan julkinen oikeusavustaja toimii asianajajayhdistyksen valvonnan alaisena ja avustajan tulee noudattaa toiminnassaan hyvää asianajotapaa (6 §). Hyvällä asianajajatavalla tarkoitetaan yleisesti hyväksytyjä vaatimuksia, joita asianmukaiselle asianajolle voidaan asettaa. Vaatimukset ilmenevät Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista. Kaikkien julkisin varoin kustannettavien oikeusavustajien tulee silti toimessaan noudattaa hyvää asianajajatapaa riippumatta siitä, ovatko he asianajajia vai julkisia oikeusavustajia ja ulottuuko asianajajaliit-

ton hyvän asianajajattavan noudattamista koskeva valvonta heihin vai ei. (HE 82/2001 vp, 91.) Julkinen oikeusavustaja ei valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) mukaan voi olla osakkaana tai toimia yhtiömiehenä tai jäsenenä asianajotoimintaa harjoittavassa yhtiössä (7 §).

Valtion oikeusaputoimistoista antaman lain (258/2002) mukaan oikeusavustaja on velvollinen antamaan toiselle avustajalle virka-apua sitä pyydettyä. Johtavan julkisen oikeusavustajan tai julkisen oikeusavustajan on ratkaistava ne asiat, jotka oikeusapulain nojalla oikeusaputoimiston ratkaistavaksi kuuluvat, mutta johtava julkinen oikeusavustaja voi myös määrätä kirjallisesti toimistohenkilön ratkaisemaan oikeusapuhakemuksia selvissä asioissa, joiden oikeusapu myönnetään hakemuksen mukaisesti. (11–12 §.) Virka-avussa on kyse siitä, että viranomaisen avustaa toista viranomaista toimivaltaansa käyttämällä siten, että virka-avun saaja pystyy toteuttamaan tehtävänsä, johon hän apua on pyytänyt (Mäenpää 2013, 241).

Avustajan vaihtaminen on mahdollista, sillä avustaja saa hyväksyttävästä syystä tilapäisesti ehdottaa toista avustajaa sijaisekseen. Tuomioistuin päättää hyväksyykö se ilmoitetun syyn sijaisen käyttämiselle. Puolustaja ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustaja ei saa ilman tuomioistuimen lupaa vetäytyä tehtävästään, koska tuomioistuimen tehtävänä on avustajaa määrätessään kiinnittää erityistä huomiota siihen, mitä epäillyn avustaminen kussakin asiassa edellyttää. Avustajaa ei ilman tuomioistuimen lupaa vaihdeta sellaisessa vaiheessa, jossa asian käsittely sen vuoksi vaikeutuu tai pitkittyy. (HE 82/2001 vp, 91.)

Avustajan määräys voidaan peruuttaa joko oikeusavun saajan tai avustajan perustellusta pyynnöstä. Peruuttamiselle tarvitaan riittävät perusteet, koska avustajan vaihtamisesta usein aiheutuu lisäkustannuksia valtiolle. Koska avustajan ja päämiehen välinen luottamussuhde on kaiken asianajotoiminnan perusta, kovin tiukkoja vaatimuksia pyynnön hyväksyttävyydelle ei kuitenkaan ole asetettu. Avustajan määräys voidaan peruuttaa viran puolesta, jos siihen on pätevä syy. Toimivalta avustajan määräyksen peruuttamisesta kuuluu tuomioistuimelle, jos asia on sen käsiteltävänä tai muussa tapauksessa määräyksen antaneelle oikeusaputoimistolle. Peruuttamiseen oikeuttava pätevä syy olisi esimerkiksi

avustajalle ilmaantunut pysyvä este hoitaa tehtäväänsä tai se ettei tämä enää täytä hänelle asetettuja vaatimuksia. Yleisten prosessiperiaatteiden mukaisesti sekä oikeusavun saajalle että avustajalle tulee ennen määräyksen peruuttamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi. (HE 82/2001 vp, 92.)

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapuun sisältyvät ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka yksittäisen asian hoitamiseksi ovat tarpeen huomioiden asian laadun ja merkityksen. Oikeusapu on mahdollista rajata koskemaan määrättyjä toimenpiteitä, sillä oikeusapu kattaa normaalisti avustajan toimenpiteet enintään 80 tunnilta, mutta oikeusapua voidaan asiaa käsittelevän tuomioistuimen päätöksellä jatkaa. (5 §.) Oikeusapua voidaan jatkaa, jos oikeusavun saajan vastapuoli on asiattomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä ja oikeusavun saajan oikeusturva vaatii vielä avustajan käyttöä. Jos enimmäistuntimäärä tulisi täyteen esimerkiksi suullisen käsittelyn ollessa tuomioistuimessa kesken, voidaan oikeusapua jatkaa. Säännöstä sovelletaan vain poikkeustilanteissa ja oikeusavustajalla ja hänen asiakkaallaan on ensisijainen vastuu pysyä laissa asetetun enimmäistuntimäärän puitteissa. (HE 82/2001 vp, 82.)

Tarpeellisiin toimenpiteisiin asian hoitamiseksi katsotaan esimerkiksi tarvittavien asiakirjojen laadinta ja avustaminen sopimus- ja sovintoneuvotteluissa (HE 82/2001 vp, 74). Merkitykseltään yksinkertaisissa asioissa on mahdollista rajoittaa oikeusapu koskemaan esimerkiksi vain neuvontaa ja tarpeellisten asiakirjojen laadintaa. Se kuitenkin edellyttää että, hakija tämän jälkeen pystyy itse hoitamaan asiansa asianomaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. (HE 82/2001 vp, 81.)

Yleisin toimenpide oikeusavussa on neuvon antaminen. Neuvolla tarkoitetaan oikeudellisia neuvoja, jotka tapahtuvat kasvokkain ja juridista puhelinneuvontaa. Oikeudellinen neuvo on oikeusaputoimistossa työskentelevän julkisen oikeusavustajan kannanotto johonkin oikeudelliseen ongelmaan. Puhelinneuvonnalla tarkoitetaan vähäistä oikeudellista neuvontaa. Oikeudellisten neuvojen osuus kaikista toimenpiteistä vuonna 2012 oli 21 % ja puhelinneuvojen osuus 15 %. (Rantala & Rissanen 2013, 23.) Puhelinneuvontaan ohjataan kysymykset, jotka ovat luonteeltaan yleisiä eivätkä edellytä asiakirjoihin tutustumista. Oikeudellista

puhelinneuvontaa voi antaa vain julkinen oikeusavustaja. (Rantala & Rissanen 2013, 27.)

Toimenpiteet jakautuvat neuvoihin, asiakirjojen laatimiseen, yleiseen tuomioistuimeen liittyviin asioihin (käräjäoikeus, hovioikeus, korkein oikeus), hallintoviranomaisasioihin (lautakuntakäsittelyt eläke- ja sosiaalietuus asioihin liittyvissä valituksissa), hallinto- ja erityistuomioistuinasioihin (eläke- ja muut sosiaalisia etuuksia koskevat asiat) ja muihin toimenpiteisiin. Muuhun toimenpiteeseen sisältyvät oikeudellista neuvoa laajemmat toimenpiteet, kuten neuvottelu vastapuolen tai viranomaisen kanssa, puhelut, kirjeet ja sopimusneuvottelut. (Rantala & Rissanen 2013, 24–25.)

3 Oikeusavustajat virkamiehinä

Valtion virkamieslain (750/1994) tarkoituksena on turvata tuloksellinen, tarkoituksenmukainen ja oikeusturvavaatimukset täyttävä valtion tehtävien hoitaminen (HE 291/1993 vp). Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde valtion ollessa työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Virastolla tarkoitetaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustettua valtion virastoa tai laitosta. (1 §.) Virka on pysyvä ja se pysyy samanlaisena, vaikka sitä hoitava henkilö vaihtuisi. Viran perustaminen ja lakkauttaminen ovat erityistä lainmukaista menettelyä ja virka itsessään sisältää julkisen vallan käyttöä tai hallinnollisten tehtävien hoitamista. Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää virasto, mutta eduskunnan hyväksyntä vaaditaan eräiden ylempien virkojen perustamiseen. (Koskinen & Kulla 2013, 10–11.) Viran täyttäminen tapahtuu nimitysmenettelyssä ja virka voidaan siirtää, muuttaa tai lakkauttaa, jos siihen on erityinen syy (Mäenpää 2013, 1163). Viran nimi ja perusteet palkan määräytimiselle päätetään virkaa perustettaessa (Koskinen & Kulla 2013, 46).

Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkoja voidaan perustaa määrärahojen turvin (4 §). Virastojen määrärahat ilmoitetaan valtion talousarviossa ja vi-

rastot itse jakavat määrärahan siihen kuuluville viranomaisyksiköille. Virastojen ylin päätösvalta on viraston päällikkönä toimivalla virkamiehellä. Valtion tai muun julkisyhteisön julkisia tehtäviä hoitavaa toimielintä kutsutaan viranomaiseksi. (Koskinen & Kulla 2013, 12–13.)

Virkamiehet voivat olla toistaiseksi tai määräajaksi nimitettyjä. Toistaiseksi nimitetty virkamies on vakinainen virkamies kun taas määräajaksi nimitetty virkamies on nimitetty hoitamaan jotain erityistä tehtävää. (Koskinen & Kulla 2013, 35.) Määräaikainen virkasuhde on mahdollinen jos sen syynä on työn luonne, sijaisuus, harjoittelu tai avoinna olevan viran tehtävien hoidon väliaikainen järjestely. Pääsääntönä on kuitenkin nimittää henkilö virkaan toistaiseksi. (Koskinen & Kulla 2013, 37–38.) Määräaikaisen virkasuhteen käyttö mahdollistaa virastojen henkilöstöhallinnon joustavan hoitamisen tilanteissa, joissa nykyisin nimitetään virkaan viransijainen. Sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat olla erilaiset kuin henkilön, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty. Valtionhallinnossa on eräitä tehtäviä, joihin nimitetään aina henkilö määräajaksi, esimerkiksi oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksen virat, joissa aina tarvittavan asiantuntemuksen saamiseksi lainvalmistelu- ja tutkimustyöhön käytetään määräaikaisia nimityksiä. (HE 291/1993.)

Virkaa nimitettävän on täytettävä kelpoisuusvaatimukset. Kelpoisuusvaatimus on henkilön ominaisuutta koskeva, oikeusnormissa säädetty ehto. Virkakelpoisuudella tarkoitetaan muodollista kelpoisuutta ja sopivuutta. Muodollinen kelpoisuus taas koostuu lainsäädännössä määritellyistä ominaisuuksista, kuten opillisista vaatimuksista. Sopivuudella tarkoitetaan hakijan tosiallista kelpoisuutta ja kykyä hoitaa virkatehtäviä, esimerkiksi sopivuuteen vaikuttaa terveydentila. (Koskinen & Kulla 2013, 62.) Virkaan tai virkasuhteeseen nimitetylle annetaan valtionviroissa todistukseksi nimittämiskirja (Koskinen & Kulla 2013, 130). Oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä riittävä kokemus asianajajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta sisältyvät julkisen oikeusavustajan ja johtavan julkisen oikeusavustajan kelpoisuusehtoihin. Riittävä kokemus on mahdollista saavuttaa työskentelemällä asianajotoimistossa tai lakiasiantoimistossa. Myös muu toiminta käytännön oikeudellisissa tehtävissä otetaan huomioon kelpoisuutta arvioidessa. (HE 82/2001 vp, 21.) Johtavan julkisen oikeusavustajan ja

julkisen oikeusavustajan nimittää virkaan oikeusministeriö (HE 82/2001 vp, 134).

Valtion virkamieslaissa (750/1994) on säädetty, että virkamiehen tulee suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä (14 §). Asianmukaisuudella tarkoitetaan tehtävän hoitamista mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti, huomioon ottaen asiaan liittyvät säännökset huolellisesti ja puolueettomasti. Tehtävät ovat yleensä virkasidonnaisesti säädettyjä ja pääsääntönä on, että niistä määrätään viraston sisäisesti työjärjestyksellä. (Koskinen & Kulla 2013 174–175.) Virkamies ei myöskään saa harjoittaa sivutointa, joka edellyttäisi työajan käyttämistä sivutoimen tehtävien hoitamiseen, ellei hänellä ole viranomaisen myöntämää lupaa siihen (18 §). Sivutoimilupaa myönnettäessä on huomioitava myös se, että sivutoimi ei saa kilpailevana toimintana vahingoittaa työnantajana toimivaa virastoa (HE 291/1993 vp).

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, mikä tarkoittaa hyvää ja asianmukaista käyttäytymistä (Koskinen & Kulla 2013, 184). Viranomaisella on velvollisuus kohdella palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti (HE 291/1993). Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkamies ei saa hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, mikä voisi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen (15 §). Tämä on kiellettyä myös viran ulkopuolella ja kielto on voimassa jopa tietyn virkatoimen toimitamisen jälkeen (Koskinen & Kulla 2013, 188). Virkamiehen tulee olla päätöksenteossaan itsenäinen. Virkamies on riippuvainen ainoastaan sovellettavasta laista, jota hänen on tarkoin noudatettava. (Mäenpää 2013, 1157.)

Viranomaisen palveluksessa työskentelevä ei saa paljastaa salassa pidettävää asiakirjan tietoa tai sisältöä. Vaitiolovelvollisuus sitoo myös viranomaisena toimimisen jälkeen, mutta velvollisuus lakkaa kuitenkin kunkin tiedon osalta kun asiakirjan salassapito päättyy. (Koskinen & Kulla 2013, 191.) Salassa pidettäviä tietoja ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi (Koskinen & Kulla 2013, 193). Julkisen oikeusavustajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto koskee asiakasta ja hänen perhettään. Jos kyseinen tieto on tullut ilmi

avustajalle toimeksiantosuhteen aikana ja tiedon salassapito on asiakkaan edun mukaista, on tieto pidettävä salassa. Avustajan on myös pidettävä salassa tieto, mitä hän on itse mahdolliselta asiakkaalta pyytänyt, arvioidessaan toimeksianton vastaanottamista. (Valvontalautakunta 2014, 25.)

Toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa ja se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin viranomainen voi toimia (Mäenpää 2013, 261). Viranomainen voi käyttää julkista valtaa tekemällä hallintopäätöksiä, antamalla yleisiä normeja tai käyttämällä välittömiä voimakeinoja. Yleensä julkisen vallan käyttöä on viranomaisen toimesta tehty kirjallinen, luonteeltaan lopullinen, lain soveltamista sisältävä ratkaisu eli hallintopäätös. Viranomainen voi antaa myös oikeusnormin, esimerkiksi ministeriön asetuksen tai viraston määräyksen ja viranomainen voi käyttää julkista valtaa välittömästi toteuttamalla täytäntöönpanoon liittyvää hallintopakkoa. (Mäenpää 2013, 182.)

Oikeusturva liittyy julkisoikeudelliselta kannalta viranomaisten toimintaan. Oikeusturvan keskeisenä tehtävänä on vahvistaa oikeusvarmuutta ja turvata sen toteutumista yksilön ja julkisen vallan välillä. Oikeusturvaan sisältyvät julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun takeet sekä oikeudelliset keinot, joilla yksityinen yksilö voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojata oikeusasemaansa suhteessa päätöksentekijään. Oikeusvarmuus tarkoittaa yleensä julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta ja siinä yhteydessä oikeusvarmuus myös suojaa yksilöä ja tämän oikeuksia lakiin perustumatonta ja mielivaltaista päätöksentekoa vastaan. (Mäenpää 2007, 1.)

4 Esteellisyys asianajotoiminnassa

4.1 Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Luottamus toimeksiantajan ja neuvonantajan välillä on perusedellytys neuvontaa sisältävien palveluiden tarjoamisessa. Asianajajan toiminnassa luottamussuhteen merkitys on erityisen suuri ja sen varjeleminen kuuluu asianajajan vel-

vollisuuksiin. Asianajajan on oltava esteetön tehtävää vastaanottaessaan ja sitä hoitaessaan, sillä jos asianajaja on kykenemätön toimimaan parhaan kykynsä mukaan vapaana sivuvaikutteista, on hän esteellinen suorittamaan tehtävää. Esteettömyysvaatimuksen tarkoituksena on suojata asianajajan muiden asiakkaiden asianajosalaisuuksia paljastumasta. Esteettömyydellä varmistetaan, että asianajaja kykenee täysipainotteisesti valvoa asiakkaan etua. (Valvontalautakunta 2014, 37–38.) Julkisen oikeusavustajan esteellisyyteen sovelletaan samoja periaatteita kuin asianajajan esteellisyyteen. Esteellisyyden ilmetessä asiakas pyritään ohjaamaan lähimpään oikeusaputoimistoon, jossa jääviys tilannetta ei ole tai asiakasta voidaan kehottaa hakemaan oikeusapua yksityisen avustajan kautta. (Rantala & Rissanen 2013, 67.)

Tilanteissa, joissa avustajaksi aikova henkilö katsotaan esteelliseksi, joudutaan esteettömyyden vaatimusta sääntelemään määrittelemällä negatiivisesti kyseessä olevat tilanteet. Tämä koskee etenkin toimeksiantosopimuksenvaraisia asianajotehtäviä, joiden osalta hyvään asianajajatapaan perustuva esteettömyysvaatimus on keskeinen. (Peltonen 2010, 548.) Esteellisyyksivaatimus edellyttää, että julkisen oikeusavustajan on otettava huomioon kaikki mahdolliset häiriötekijät, jotka voisivat vaikuttaa hänen kykyynsä valvoa asiakkaan oikeutta tehokkaasti (Ylöstalo 2004, 108). Avustajan ja tämän asiakkaan välillä oleva esteellisyys voidaan jakaa kahteen osaan. Yleinen esteellisyys katsotaan olevan suhteessa avustaja ja asiakas, kun taas erityinen esteellisyys ilmenee päättyneiden toimeksiantojen vaikutuksena lojaalisuusvelvoitteiden kautta. (Peltonen 2004, 221.)

Yleisen esteellisyyksiperusteen voivat muodostaa sivuvaikutteet, jotka estävät asian hoidon sen edellyttämällä tavalla. Etäisemmän sivuvaikutteen mahdollisuudesta on ilmoitettava asiakkaalle ja samassa asiassa ei saa olla intressiristiiriitä. Erityisen esteellisyyksiperusteen muodostaa uusi toimeksianto jos se aiheuttaa vaaraa jo päättyneen toimeksiannon edellyttämälle vaitiolovelvollisuudelle. Myös vanha päättynyt toimeksianto voi muodostaa erityisen esteellisyyksiperusteen, jos se muodostaa sivuvaikutteita uudelle toimeksiannolle. (Peltonen 2004, 222.)

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet sisältävät sääntelyä tehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja luopumisesta. Avustajan päätettävissä on, ottaako hän toimeksiannon vastaan. Jos avustajalla on vastapuoleen tai häntä läheisenä olevaan henkilöön jonkinlainen liitântä, on hän velvollinen kertomaan asiasta päämiehelle toimeksiannon toteutuessa. Päämies voi itse ratkaista tiedon saamisen jälkeen antaako toimeksiannon hoidettavaksi, mutta avustaja on jo omalta osaltaan asian ratkaissut siitä ilmoittaessaan ja toimeksiannon toteutuessa tuo erityinen seikka ei saa enää vaikuttaa päämiehen etuun. (Peltonen 2004, 218.)

Avustajan on torjuttava toimeksianto, jos hän tai samassa toimistossa työskentelevä toinen avustaja on aikaisemmin neuvottelut vastapuolen kanssa tai toiminut tämän avustajana joko samassa tai siihen liittyvässä asiassa, jossa luottamussuhteella saaduilla tiedoilla voi olla merkitystä tehtävän hoitamiselle. Lojalisuus entistä asiakasta kohtaan ei kuitenkaan pois sulje, että asianajaja ei saisi täysin toisessa, aikaisempaan toimeksiantoon liittymättömässä asiassa toimia aikaisempaa päämiestään vastaan. (Peltonen 2004, 219.)

Rikosasian pääkäsittely käytiin hovioikeudessa. A ja B olivat asiassa vuorotellen sekä vastaajina että asianomistajina. Asianajaja X avusti A:ta ja asianajaja Y avusti B:tä. Hovioikeus huomioi, että asiamiehet X ja Y työskentelivät mahdollisesti samassa asianajoyhteisössä. X ja Y eivät mielestään olleet tapauksessa esteellisiä eikä heidän päämiehillään ollut huomautettavaa kyseisestä menettelystä.

Myöhemmin selvisi, että hovioikeudessa B:n avustajana ollut Y oli toiminut käräjäoikeudessa A:n puolustajaksi määrätyn asianajaja X:n sijaisena. Hovioikeuden mielestä Y oli tällöin esteellinen toimimaan valituksenalaisessa asiassa B:n avustajana. Y ei saanut korkeimman oikeuden valituslupaa asiaan.

Avustaja Y kertoi, että asianajajilla oli erilliset yhtiöt ja he työskentelivät omissa työhuoneissaan itsenäisesti. Y oli avustanut A:ta käräjäoikeudessa X:n ollessa estynyt toimimaan A:n avustajana. B oli ollut paikalla istunnossa ilman avustajaa.

Hovioikeuden käsittelyssä Y avusti B:tä. B:n vastapuolena ei ollut A vaan syyttäjä. Valvontalautakunta katsoi, että A ja B olivat toistensa vastapuolina vastajina ja asianomistajina. Merkitystä ei voitu antaa sille, ettei heillä ollut vaatimuksia toisiaan kohtaan. Y:n katsottiin olevan esteellinen toimimaan B:n avustajana hovioikeudessa, koska hän oli ensin toiminut käräjäoikeudessa A:n puolustajaksi määrätyn X:n sijaisena.

Vaikka A:n ja B:n välillä ei ollut eturistiriitaa, ei se oikeuttanut Y:tä toimimaan hovioikeudessa toisessa asemassa kuin käräjäoikeudessa. Valvontalautakunta katsoi, että Y:n ja X:n työskentely samassa toimistoyhteisössä tuotti esteellisyyden, minkä valossa kyseinen roolien vaihdos siirryttäessä alioikeuskäsittelystä hovioikeuskäsittelyyn ei ole mahdollista. Y oli menetellyt hyvän asianajajataivan vastaisesti ja sai varoituksen. (Valvontalautakunta 2014, 42.)

Esteellisyys kysymys tulee ratkaista viipymättä jo asian käsittelyn alkuvaiheessa. Avustajan velvollisuuksiin kuuluu esteellisyyden toteaminen ja ratkaiseminen oma-aloitteisesti, tarvittaessa myös asian käsittelystä syrjään vetäytyminen, koska hän tietää parhaiten, onko hänellä mahdollisesti esteellisyys asiaan tai asianosaiseen liittyen. Esteellisyys kysymys tulee ratkaista myös silloin, kun asianosainen tai asian käsittelyyn muuten osallistuva henkilö tekee siitä väitteen. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 209.)

Kahta tai useampaa henkilöä on mahdollista avustaa intressiristiriitatilanteessa, mutta se vaatii sopimuksen osapuolien välillä. Sopimuksen tekemiseen liittyy tarpeelliset neuvottelut, jolloin asianajaja on velvollinen toimimaan puolueettomasti molempien osapuolten intresseistä huolehtien. (Peltonen 2004, 220.) Esimerkiksi avustajan joutuessa neuvottelemaan ja laatimaan avioeron varalta sopimuksen eroamassa oleville aviopuolisolle avustajan tulee toimia osapuoliin nähden heidän ristiriitaisten etujensa yhteisenä valvojana. Esteellisyys ei tällöin muodostu pelkästään sopimuksen laatimisesta, sillä ratkaisevaa on, onko luottamussuhde ollut olemassa kumpaankin aviopuolisoon vai ei. Testamentin toimeenpanijana tai oikeuden määräämänä pesänselvittäjänä avustaja joutuu

myöskin mahdollisesti toimimaan useamman henkilön välisessä intressiristiriita-asiassa. (Peltonen 2004, 224–226.)

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään AOK 22.12.2006 dnro 819/1/05, että tutkinnanjohtajan olisi tullut perustella päätöksensä siten, että ulkopuolinenkin henkilö voisi perustelujen valossa arvioida päätöksen lainmukaisuutta. Pelkästään perusteluissa sovelletun säännöksen oikeustosisiikkujen siteeraaminen ei ollut riittävää perustelua. Tutkinnanjohtajan olisi pitänyt konkretisoida, millä perusteella kyseisessä tapauksessa kahden epäillyn avustaminen esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla voisi vaikeuttaa asian selvittämistä merkittävästi.

Tutkinnanjohtaja oli päättänyt, että asianajaja ei voisi toimia esitutkinnassa kahden samassa rikossarjassa epäillyn henkilön avustajana. Päätös perustui esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohtaan. Kohdassa säädetään, että esitutkinnassa asianosaisen avustajana ei yksittäistapauksessa voi toimia se, joka toimii toisen rikoksesta epäillyn avustajana tutkittavaa tai siihen välittömästi liittyvää rikosta koskevassa asiassa, jos hänen toimimisensa asianosaisen avustajana oletettavasti vaikeuttaa asian selvittämistä. Tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöksensä niin yleistävästi, että siitä saattoi ymmärtää, ettei avustaja tutkinnanjohtajan mielestä voisi missään tapauksessa toimia kahden samassa rikoskonaisuudessa rikoksesta epäillyn avustajana esitutkinnassa.

Tutkinnanjohtaja oli selvittänyt, ettei voinut hyväksyä päätöksessä tarkoitettua asianajajaa avustajaksi koska, kyseisessä esitutkinnassa haluttiin taata, ettei esitutkintaa tarpeettomasti vaikeuteta tai viivytetä. Tutkinnanjohtajan soveltama esitutkintalain säännös ei kuitenkaan sisältänyt sääntelyä, jonka mukaan tutkinnanjohtajan arviolla avustajan odotettavissa olevasta toimintatavasta olisi merkitystä tämän kelpoisuutta arvioitaessa.

Asianosaisella on oikeus valita avustajansa. Oikeus kuuluu osana perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Arvioidessaan sitä, vaikeuttaako kahden rikoksesta epäillyn avustajana toimiminen merkittävästi rikoksen selvittämistä, tutkinnanjohtajan tulisi muistaa rikoksen selvittämis-

intressin lisäksi, että torjuessaan avustajan kelpoisuuden, hän puuttuu rikoksesta epäillyn perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvaan oikeuteen valita avustajansa.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut saamansa selvityksen perusteella oikeudellisia perusteita arvioida tutkinnanjohtajan ylittäneen asiassa hänelle kuuluvaa harkintavaltaa. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin huomautti tutkinnanjohtajalle esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisesta ja avustajan kelpoisuutta koskevan päätöksen perustelemisesta.

4.2 Esteellisyys oikeudenkäynnissä

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) säännökset säätelevät esteellisyyttä oikeudenkäyntiin liittyen (Ylönen 2014, 317). Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) mukaan asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia, jos on osallistunut asian käsittelyyn tuomioistuimen jäsenenä, esittelijänä tai pöytäkirjanpitäjänä taikka ollut vastapuolen asiamiehenä tai avustajana asiassa (15:3 §). Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) mukaan oikeudenkäyntiavustaja ei saa ilman tuomioistuimen lupaa vetäytyä tehtävästä, johon hänet on määrätty (2:5 §).

Laki luvan saaneista oikeusavustajista (715/2011) ei sisällä samanlaisia esteellisyysäännöksiä (Ylönen 2014, 318). Luvan saaneista oikeusavustajista annetun lain (715/2011) mukaan oikeudenkäyntiavustajan tulee silti yhtä lailla valvoa asiakkaansa etua riippumattomana ulkopuolisista vaikutteista, jotka voisivat häiritä hänen kykyään valvoa asiakkaansa etua. Avustajan tulee myös olla esteetön hoitamaan saamaansa tehtävää, eikä hän saa luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta tehtävää suorittaessaan on saanut tietää. (8 §.)

Avustaja ei saa ottaa vastaan tehtävää samassa asiassa useammalta asiakkaalta, jos on olemassa eturistiriidan mahdollisuus. Sama asia tarkoittaa yksinkertaisimmillaan tuomioistuimessa käsiteltävää siviili- tai rikosasiaa, jonka haasteessa tai syyttäjän vaatimuksessa on yksilöity, mistä on kysymys. (Ylönen 2014, 319.) Eturistiriidan mahdollisuus tarkoittaa esteellisyyttä, joten avustajan

tulee pohtia asian mahdollista etenemistapaa. Avustajan on siksi mietittävä tarkkaan, voiko hän oikeudenkäynnissä avustaa useampaa asiakasta, sillä lähtökohtaisesti kahta asiakasta samassa asiassa avustaessaan avustajan on voitava käyttää hyväksi kummaltakin asiakkaalta erikseen saatua tietoa myös toista asiakasta avustaessaan. (Valvontalautakunta 2014, 40.)

Rikosasiassa eturistiriidan mahdollisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska vastaajat, asianomistajat ja todistajat voivat muuttaa kertomuksiaan, myöntämiä peruutetaan ja asiassa voi ilmetä uutta näyttöä. Myös rangaistuksen mittaamiseen vaikuttavat seikat voivat vaihdella kunkin vastaajan kohdalla. Kahden asianomistajan avustaminen samassa asiassa ei pääsääntöisesti aiheuta samanlaista eturistiriidan mahdollisuutta kuin kahden vastaajan avustaminen. (Ylönen 2014, 322–323.)

Oikeuskansleri katsoo ratkaisussaan OKA 29.01.2009 dnro OKV/1225/1/2007, että kärjätuomarin olisi pitänyt huomioida asianajajan esteellisyys ja evätä esteellisen asianajajan oikeus toimia asianomistajan avustajana pääkäsitelyssä. Vangitsemisistunnossa kyseinen asianajaja oli toiminut rikoksesta epäillyn avustajana ja asian pääkäsitelyssä avustanut asianomistajaa. Kärjätuomari ei ollut puuttunut asianajajan menettelyyn, vaikka kärjätuomari oli toiminut puheenjohtajana rikosasian valmisteluistunnossa ja saman asian pääkäsitelyssä.

Oikeuskansleri huomauttaa oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuusehtojen olevan ehdottomia ja tuomioistuimen tulisi viran puolesta kontrolloida, että asianosaisten avustajaksi ilmoittautunut henkilö on kelpoinen tehtäväänsä. Jos kelpoisuusehdot eivät täyty, tulee tuomioistuimen evätä esiintymisoikeus avustajalta kyseisessä asiassa.

Oikeuskanslerin mukaan tuomari olisi voinut havaita asianajajan esteellisyyden, jos hän olisi noudattanut häneltä edellytettävää huolellisuutta. Huomioitava on myös se, että kyseessä oli muun ohella tapon yritystä koskevan rikosasian käsitelystä, jolloin kyse on vakavasta rikoksesta ja asianosaisten oikeusturvaan olisi pitänyt kiinnittää erityistä huomiota.

4.3 Lojaalisuusvelvollisuus, salassapito- ja vaitiolovelvollisuus

Avustajan esteettömyysvaatimus on aina sidoksissa hänen muihin perusvelvollisuuksiinsa, toimimisvelvollisuuteen ja salassapitovelvollisuuteen. Avustajan esteettömyysvaatimus velvoittaa, että asianajaja pystyy täyttämään päämiehen hänelle uskoman tehtävän parhaalla mahdollisella tavalla päämiehen kannalta (toimimisvelvollisuus) ilman hänen toimintakykyään rajoittavia sivuvaikutteita. Avustajan salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa päämiehen ja avustajan luottamussuhde. (Peltonen 2010, 551.)

Avustajan tehtävässään hänen tietoonsa tulleet yksityiset tai perheen salaisuudet ovat asianajosalaisuuksia, joiden salassapito perustuu päämiehen ja avustajan erityiseen luottamussuhteeseen (Esko & Könkkölä 2004, 170–171). Luottamussuhde syntyy jo neuvottelussa, joten vaikka toimeksiantosopimusta ei esimerkiksi esteellisyyden takia syntyisikään, on avustajalla vaitiolovelvollisuus, jos hän on saanut mahdolliselta asiakkaalta tietoja asian ajamista varten (Esko & Könkkölä 2004, 181). Salassapito- ja vaitiolovelvollisuudella suojataan nykyisten ja entisten asiakkaiden salaisuuksia paljastumiselta, kuten myös mahdollista uutta asiakasta (Ylönen 2014, 331). Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus eivät ole ajallisesti rajoitettuja (Ylönen 2014, 333).

Lojaalisuusvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat avustajan asiakkaalleen hoitamien tehtävien laatu ja laajuus, asian merkitys asiakkaalle ja asiakassuhteen kesto. Mitä useampia tehtäviä ja mitä lähemmin avustaja on näitä tehtäviä asiakkaalleen hoitanut, sitä suurempia vaatimuksia kohdistuu lojaalisuusvelvoitteelle. Avustajan menettely on katsottu olevan lojaalisuusvelvollisuuden vastaista, kun hän on ryhtynyt välittömästi asiakkaan toimeksiannon päätyttyä samaan olosuhteeseen perustuvassa asiassa toimiin entistä asiakastaan kohtaan. Lojaalisuusvelvollisuutta entistä asiakasta kohtaan ei kuitenkaan katsota olevan jos entisen asiakkaan yksittäinen tehtävä on päättynyt jo vuosia aikaisemmin eikä uudella tehtävällä ole minkäänlaista kyseiseen tehtävään (Ylönen 2014, 325–326).

Esteellisyyden perustuessa lojaalisuusvelvollisuuteen, salassapito- ja vaitiolovelvollisuuteen tai taloudelliseen tai henkilökohtaiseen liityntään on avustajan mahdollista vapautua esteellisyydestä asiakkaiden tai sen suostumuksella, jota salassapito- ja vaitiolovelvollisuus suojaa. Suostumuksen hankkimiseksi asiakkaalle on ensin selvitettävä esteellisyyden muodostavat seikat yksilöityinä, jotta asiakkaalla on riittävät edellytykset harkita suostumustaan. Suostumuksen hankkiminen on tehtävä myös rikkomatta avustajan salassapito- tai vaitiolovelvollisuutta, eikä suostumusta saa pyytää asiakkaalta, jonka voidaan arvioida olevan kykenemätön ymmärtämään suostumuksen merkitystä. (Ylönen 2014, 340–341.)

Oletettavasti suostumuksen antaja on kiinnostunut tietämään, kenen toimeksiannosta avustaja pyytää häneltä suostumusta. Tieto asiakkuudesta kuuluu vaitiolovelvollisuuden piiriin, joten siihen kysymykseen avustaja ei voi vastata. Avustajan tulee suostumusta pyytäessään harkita, mitä seuraamuksia voi aiheutua, jos suostumuksen antaja peruuttaa suostumuksensa. Usein on viisaampaa torjua toimeksianto. (Ylönen 2014, 341.)

Avustajalla on oikeus käyttää kolmatta osapuolta vastaan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, mitä hän on aikaisempien tehtävien yhteydessä saanut, jos se, ketä kyseiset velvollisuudet suojaavat, antaa suostumuksensa. Suostumusta ei saa pyytää, jos tietoja käytettäisiin suostumuksen antajaa vastaan. (Ylönen 2014, 333–334.)

Avustajan siirtyessä toimistosta toiseen hänen mukanaan saattaa olla tietoja, jotka voivat aiheuttaa esteellisyyksiä uudessa toimistossa. Sen takia esteellisyysarvioinnissa on huomioitava ne tehtävät, joita avustaja on aikaisemmin hoitanut henkilökohtaisesti. Lisäksi tulee huomioida ne entisen toimiston tehtävät, joita hoitaessaan avustaja on muuten voinut saada tietoonsa salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Siirtynyt avustaja ei esimerkiksi saa hoitaa tehtävää henkilökohtaisesti, jos uuden toimiston asiakkaan vastapuolen tehtävä on hoidossa siirtyneen avustajan aikaisemmassa toimistossa ja vastapuoli on antanut tehtävän aikaisempaan toimistoon ennen avustajan siirtymistä uuteen toimistoon. (Ylönen 2014, 342–343.)

Esteellisyys samassa asiassa, lojaalisuusvelvollisuuden perusteella sekä esteellisyys salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden perusteella muodostavat kollektiivisen esteellisyysperusteen. Jos toimiston yksikin avustaja omaa kollektiivisen esteellisyysperusteen, myös muut toimistossa työskentelevät avustajat ovat esteellisiä. (Ylönen 2014, 339.)

4.4 Esteellisyyden oikeudelliset vaikutukset

Esteellisyyden oikeudellisena vaikutuksena esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä. Asian käsittely tarkoittaa hallintomenettelyssä virkamiehelle kuuluvia toimia, jotka voivat vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön. Käsittelyyn sisältyy asian ratkaiseminen sekä osallistuminen päätöksentekoon esittelijänä. Käsittelykielto koskee myös oikeuskysymysten selvittelyä. Tekninen toimistotyö ja siihen verrattavat rutiinitoimet, kuten asiakirjojen kopiointi ja postittaminen eivät kuitenkaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Käsittely- ja läsnäolokiellosta on yksi poikkeus, sillä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa, voi esteellinen virkamies käsitellä. Ratkaisun on oltava kaavamainen tai ennakoitavissa, ettei lopputulokseen nähden asian käsittelijällä ja ratkaisijalla ole merkitystä. (Laakso ym. 2006, 210–212.)

Esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies, mutta joskus käytännön seikat, esimerkiksi vuosilomat voivat vaikeuttaa asianomaisen virkamiehen korvaamista, mutta se ei kuitenkaan saisi vaarantaa puolueettomuutta. Virkamies tekee menettelyvirheen osallistuessaan asian käsittelyyn tai ollessaan läsnä sitä käsiteltäessä esteellisenä. Seurauksena virheestä on yleensä päätöksen kumottaminen, edellyttäen että virhe on voinut vaikuttaa lopputulokseen. Viranomaisen voi hallintolain mukaan korjata menettelyvirheen jälkikäteen poistamalla virheellisen päätöksensä, jolloin asia ratkaistaan uudelleen. (Laakso ym. 2006, 211–213.)

Seuraamukset esteellisenä toimimisesta riippuvat tehtävän laadusta, esteellisyyssperusteesta, sekä mahdollisten haitallisten seuraamusten laadusta päämiehelle. Minkä tahansa asianajajan velvollisuuden rikkominen voi muodostaa korvausvastuun perusteen päämiestä sekä kolmatta osapuolta kohtaan vahingonkorvausvastuun oikeudellisten edellytysten täytyessä. Jos velvollisuuden rikkomisesta aiheutuu päämiehelle tai kolmannelle osapuolelle lisääntyneitä kustannuksia tai jonkin oikeudenmenetyksen kautta taloudellista vahinkoa, voivat korvausvelvollisuuden edellytykset täytyä. Oikeuskäytännössä on tapauksia, joissa avustajan tai asiamiehen esteellisyyden ilmaantuessa asia on jouduttu palauttamaan hovioikeudesta tai korkeimmasta oikeudesta takaisin alempaan oikeuteen. Asian palautus alempaan oikeuteen merkitsee kuitenkin asianajokustannusten lisääntymistä. (Peltonen 2010, 557.)

Ratkaisussa KKO 2011:31 korkein oikeus totesi, että pesänjakajaksi esitetty asianajaja oli esteellinen tehtävään, koska hakemuksen pesänjakajan määräämisestä oli tehnyt lakimies, joka työskenteli ehdotetun henkilön kanssa samassa asianajotoimistossa.

A oli hakenut käräjäoikeudessa pesänjakajan määräämistä hänen ja B:n osituksen suorittamiseen. A oli esittänyt tehtävään asianajajaa, joka työskenteli samassa asianajotoimistossa kuin A:n asiamiehenä hakemusasiassa toiminut lakimies. Hovioikeus katsoi, että lakimies oli sen takia esteellinen pesänjakajan tehtävään. Perintökaaren 23:4 § mukaan pesänjakajaksi tulee määrätä sopiva henkilö, eikä laissa ole tarkemmin määritelty sopivuutta.

Pesänjakajan toimivalta on laaja ja säännökset, joilla asianosaisten väliset erimielisyydet tulee ratkaista jättävät pesänselvittäjälle paljon harkintavaltaa. Osituksen on tarkoitus olla lopullinen ratkaisu asiassa ja toimituksessa tehtyihin ratkaisuihin on mahdollista hakea muutosta vasta osituksen päätyttyä. Sen takia on edellytettävä, että pesänjakaja on asiantunteva henkilö, eikä hänen puolueettomuudestaan ole perusteltuja epäilyksiä.

Se, että A:n asiamiehenä hakemuksen tehnyt asianajaja työskenteli samassa toimistossa kuin hakemuksessa pesänjakajaksi ehdotettu lakimies, on antanut

B:lle perustellun aiheen epäillä ehdotetun henkilön puolueettomuutta pesänjakajaksi. Ratkaisu on linjannut pesänjakajalta edellytettävää esteettömyyttä.

5 Esteellisyys hallinnossa

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) mukaan oikeusaputoimen johtaja on esteellinen avustamaan oman oikeusapupiirinsä julkisen oikeusavustajan asiakkaana olevan henkilön vastapuolta. Mahdollista on kuitenkin, että eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat avustavat vastaapuolia. Tällöin avustajat eivät saa olla esteellisiä yksittäisessä asiassa. (9 §.)

Oikeusaputoimen johtajan tehtäviin kuuluu esimerkiksi oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta vastaaminen, vuosittaiset tulosneuvottelut ministeriön kanssa, tulostavoitteiden toteutumisesta huolehtiminen ja lausuntojen antaminen ministeriölle oikeusavustajien nimitysasioissa. Oikeusaputoimen johtajan tehtävä on siis puhtaasti hallinnollinen. Johtajalla ei ole valtuuksia tai mahdollisuuksia puuttua yksittäisten asioiden hoitamiseen tai eri oikeusaputoimistojen töiden järjestelyyn. Oikeusaputoimen johtaja toimii aina jonkun hallintopiiriinsä kuuluvan oikeusaputoimiston johtavana yleisenä oikeusavustajana. (Suomen asianajajaliitto 2001.)

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen hallintoasioissa (1 §). Jokaisella henkilöllä on oikeus saada asiansa ratkaistavaksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Henkilöllä on myös oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli saada hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lain tarkoituksena on myös hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen. Hyvä hallinto edellyttää laadukasta palvelua ja tuloksellisuuteen puolestaan kuuluvat taloudellisuuden ja tuottavuuden lisäksi hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys. (HE 72/2002 vp, 43–44.)

Oikeusturvakeinoilla pyritään turvaamaan hyvää hallintoa. Niiden tarkoituksena on suojata ja toteuttaa yksilön oikeuksia. Ne toimivat hyvän hallinnon takeena, koska niiden avulla voidaan pyrkiä turvaamaan myös menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asiaa käsiteltäessä. Hallintolaissa on määritelty oikaisuvaatimusmenettely ja päätöksen korjaaminen, jotka ovat ensivaiheen oikeusturvamenettelyjä ja käsitellään hallintoviranomaisessa. Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, jota varmistavat esteellisyyssäännökset. (Mäenpää 2013, 87.)

Lainkäyttö on osa jälkikäteen tapahtuvaa oikeusturvan antamista, jonka tehtävänä on oikeusriitojen ratkaiseminen sekä aineellisen oikeuden normien oikein soveltamisen varmistaminen. Lainkäytöllä tarkoitetaan oikeudenkäyntimenettelyä ja hallintolainkäyttöä. Siviili- ja rikosoikeudellisessa oikeudenkäynnissä sovellettavat perussäännökset löytyvät oikeudenkäymiskaaresta (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laista (689/1997). Hallintolainkäyttölaki (586/1996) määrittelee hallinto-oikeudellista lainkäyttöä koskevan menettelyn. Asian käsittely muutoksenhaun johdosta ja hallintoriita-asian käsittely ovat esimerkkejä hallintolainkäytöstä. (HE 72/2002 vp, 51.)

Puolueeton asian käsittely kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Hyvään hallintoon kuulumattomat näkökohdat kuten, ystävien suosinta, henkilökohtaisen edun hakeminen tai erityisten taloudellisten etujen tavoittelu eivät saa vaikuttaa viranomaisen tehtävien toteutumiseen tai hallintopäätösten valmisteluun. Puolueettomuus edellyttää riippumattomuutta. Viranomaisella ei saa olla muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen lainmukainen soveltaminen. (Mäenpää 2012, 154.) Puolueettomuus ilmenee myös viranomaisen velvollisuudessa perustella päätöksensä, koska puolueettomuusperiaatteen mukaan arvioidaan viranomaisen päätöksenteon ja harkintavallan perusteiden asianmukaisuutta (Mäenpää 2013, 157).

Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan. Säännöksiä sovelletaan hallinnollisessa päätöksenteossa ja sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeus-

vaikutuksia. Hallintoasioita ovat kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. (HE 72/2002 vp, 45.)

Viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. (HE 72/2002 vp, 55.)

Hallintolakia (434/2003) sovelletaan erityisesti valtion ja kunnan viranomaisissa (2 §). Hallintolaissa säädettyjä esteellisyysperusteita sovelletaan virkamiehiin. Virkamiehiä ovat virkasuhteessa olevat henkilöt tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa viranomaiseen olevat henkilöt. (Laakso ym. 2006, 193.) Valtion viranomaisia ovat valtion toimielimet, joilla on toimivalta hallinnollisten tehtävien toteuttamiseksi. Virastot hoitavat pääasiassa kirjallisia hallintotehtäviä ja käyttävät julkista valtaa, kun taas laitosten tehtävät liittyvät palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen. Valtion viranomaisia ovat valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta kattaa koko maan. Valtion laitoksia ovat valtion tutkimuslaitokset ja -keskukset sekä asiantuntijalaitokset. (HE 72/2002 vp, 46.)

5.1 Viranomaisen velvollisuudet hallinnossa

Viranomaisen palveluperiaate ja tehtävien tuloksellinen hoitaminen tarkoittavat, että hallinnossa asioivan henkilön ja viranomaisen kannalta asian hoito tapahtuisi mahdollisimman nopeasti ja joustavasti sekä kustannustehokkaasti. Asiointi tulee järjestää siten, että hallinnossa asioiva henkilö voi helposti muodostaa käsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavasta palvelusta ja siihen liittyvistä toi-

mista. Viranomainen voi antaa asiakkailleen neuvoja miten asia laitetaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille saamiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen asian käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen tulee myös huolehtia, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. (HE 72/2002 vp, 57.)

Hallintolain (434/2003) mukaan viranomaisen tulee kohdella tasapuolisesti hallinnossa asioivia sekä käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttävällä tavalla. Viranomaisessa asiointi on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaista palvelua ja viranomainen toimii tehtävässään tuloksellisesti. Asian kuuluessa jonkin muun viranomaisen toimivaltaan, tulee asiakas pyrkiä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen on myös käytettävä asiallista ja ymmärrettävää kieltä. (6–9 §.) Vaatimus tasapuolisesta kohtelusta tarkoittaa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiin. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. (HE 72/2002 vp, 54.)

Viranomaisen velvollisuuksiin ei kuulu lomakkeiden täyttäminen tai tarvittavien asiakirjojen laatiminen asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten menestymistä. Neuvontavelvollisuuden täyttämisen tarkoituksena ei ole tuottaa viranomaiselle merkittävää lisätyötä ja neuvonnan tarve ja laajuus onkin ratkaistava aina erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan huomioida esimerkiksi se, jos asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa. (HE 72/2002 vp, 58.)

Hallintolaissa (434/2003) asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (11 §). Asianosainen on ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli henkilö, jonka kanssa viranomainen tekee hallintosopimuksen (HE 72/2002 vp, 63). Asiamiehen tai avustajan käyttäminen hallintoasiassa on

mahdollista (12 §). Asiamies on henkilö, jolla on oikeus toimia asiassa päämiehen puolesta. Asiamies voi olla asianajaja tai julkinen oikeusavustaja. Asiamieheltä ei kuitenkaan edellytetä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia hallintoasiaa hoidettaessa, joten myös muu kuin juridisen koulutuksen saanut voi silloin toimia asiamiehenä. (HE 72/2002 vp, 64.) Päämiehen on tultava henkilökohtaisesti paikalle silloin, jos se asian selvittämiseksi on tarpeen. Asiamiehen tulee esittää valtakirja tai tuoda jollain muulla luotettavalla tavalla esille olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan viranomaisen määräyksestä. (12 §.)

5.2 Esteellisyysperusteet

Esteellisyysperusteen muodostavat seuraavat jääviyden osa-alueet: asianosaisjäävi, avustus- ja edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, ohjaus- ja valvontajäävi sekä yleislausekkeeseen perustuva jäävi. (Laakso ym. 2006 194.)

Asianosaisjäävillä tarkoitetaan virkamiestä, joka on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosaisena asiassa. Hallintoasian ratkaisu koskee siinä tapauksessa välittömästi virkamiehen omaa tai hänen läheisensä etua, oikeutta tai velvollisuutta. Virkamies ei saa käsitellä omaa tai hänen läheisensä asiaa. Avustus- ja edustusjäävi virkamies on kun hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista asiassa. (Laakso ym. 2006, 194–195.)

Intressijäävi virkamies on esteellinen, jos hänelle tai hänen läheiselleen on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Arvioinnin kohteena olevan hyödyn tai vahingon on luonteeltaan tai määrältään oltava erityistä, esimerkiksi taloudellisesti merkittävää. Esteellisyyden aiheuttava taloudellinen tai muu vahinkoperuste voi tulla kyseeseen kun virkamiehen ratkaisuilla on vaikutuksia hänen läheisiään kohtaan. (Laakso ym. 2006, 196.) Intressijääviydessä esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä (HE 72/2002 vp, 81).

Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävin virkamiehen esteellisyyden aiheuttavat palvelussuhde tai käsiteltävään asiaan liittyvä toimeksiantosuhde asianosaiseen. Palvelussuhde valtioon ei kuitenkaan muodosta virkamiehelle perustetta esteellisyyteen asiassa, jossa valtion on osapuolena. (Laakso ym. 2006, 196.)

Toimeksiantojäävi koskee lähinnä virkamiehiä, sillä he ovat valtion palveluksessa. Esimerkiksi hallintoasia, jonka ratkaiseminen pohjautuu virkamiehen asianosaiselle laatiman suunnitelman tutkimiseen muodostaa käsittelykiellon kyseiselle virkamiehelle. Palvelus- ja toimeksiantojääviä koskevassa säännöksessä säädetään virkamiesten sivutointen rajoittamisesta. Sivutoimet ovat ilmoituksen- tai luvanvaraisia valtionhallinnossa ja sivutoimiluvan myöntämisessä on huomioitava, että virkamies ei sivutoimen vuoksi saa tulla esteelliseksi hoitamaan tehtäviään. (Laakso ym. 2006, 197.)

Yhteisöjäävillä tarkoitetaan virkamiestä, joka itse tai hänelle läheinen henkilö on asianosaisena olevan hallituksen tai hallintoneuvoston toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana hallintomenettelyssä asianosaisessa yhteisössä, säätiössä tai valtion liikelaitoksessa. Virkamies on esteellinen käsittelemään kyseistä yhteisöä koskevaa asiaa viranomaisessa. (Laakso ym. 2006, 197–198.)

Ohjaus- ja valvontajäävi virkamies on esteellinen käsittelemään viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa koskevaa asiaa, jos hän itse tai hänen läheisensä kuuluu kyseisen viraston tai laitoksen johtokuntaan. Tämä koskee lähinnä ministeriöiden virkamiehiä, joilla on kaksoisrooli asemansa perusteella hallinnonalaan kuuluvien virastojen tai laitosten tulosohtaus- ja valvontajärjestelmässä. (Laakso ym. 2006, 198–199.)

Jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä, on kyseessä yleislausekkeen mukainen esteellinen virkamies. Pelkkä epäily virkamiehen toiminnan esteellisyydestä ei riitä, vaan peruste tulee olla selkeästi osoitettavissa. Tavanomainen tuttavuus- tai asiakassuhde ei kuitenkaan aiheuta esteellisyyttä. (Laakso ym. 2006, 199–200.)

Yleislausekkeen perusteella arvioidaan niin sanottua toisen asteen esteellisyyttä. Se tarkoittaa, että virkamies on osallistunut asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Toisen asteen jääviydessä esteellisyyden aiheutuminen johtuu yleensä siitä, että virkamies on antanut lausunnon tai esittänyt mielipiteensä toisen viranomaisen ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa. (HE 72/2002 vp, 82.)

Kun viitataan virkamiehen läheiseen henkilöön, tarkoitetaan virkamiehen puolisoa, lähisukulaista ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä. Läheisiin kuuluvat henkilöt on jaettu kolmeen kategoriaan. Ensimmäisessä kategoriassa ovat virkamiehen puoliso ja virkamiehen lapset, lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat, isovanhemmat ja virkamiehelle muuten erityisen läheinen henkilö, samoin kuin tällaisen henkilön puoliso. Toisena ovat virkamiehen vanhempien sisarukset sekä heidän puolisonsa, virkamiehen sisarusten lapset ja virkamiehen entinen puoliso. Kolmannessa ovat virkamiehen puolison lapset, lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat ja isovanhemmat sekä tällaisen henkilön puoliso ja virkamiehen puolison sisarusten lapset. (Laakso ym. 2006, 207–208.)

Puolisolla viitataan aviopuolisoon sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviin henkilöihin. Ensimmäisen ryhmä muodostuu virkamiehen läheisimmästä perhepiiristä, jolla on merkitystä intressijäävin, yhteisöjäävin ja valvonta- ja ohjausjäävin arvioinnissa. Erityisen läheinen henkilö voi olla erimerkiksi virkamiehen seurustelukumppani tai läheinen ystävä. Toisen ryhmän muodostavat virkamiehen kaukaisemmat sukulaiset ja entinen puoliso. Kolmannessa ryhmässä ovat virkamiehen puolison sukulaiset. Nämä kaukaisemmat sukulaiset otetaan huomioon asianosaisjäävin sekä edustus- ja avustusjäävin arvioinnissa. (Laakso ym. 2006, 208.)

Esteellisyyssäännöksillä pyritään estämään tilanteet, joissa asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaissuhteen, taloudellisen hyödyn tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan. Yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee huomioida aina, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siihen tehtävään päätökseen. (Mäenpää 2012, 155–156.) Hallintolaissa (434/2003) säädetään, että esteellisen virkamiehen

tilalle tulee viipymättä hankkia esteetön virkamies, mutta kiireellisen asian virkamies voi kuitenkin ratkaista, jos esteellisyys ei voi vaikuttaa ratkaisuun (30 §).

Hallintolain (434/2003) mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä (27 §). Esteellinen virkamies ei saa myöskään osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun, kuten esimerkiksi lausuntojen pyytämiseen tai asianosaisten kuulemiseen. Läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekoaikavälissä. (HE 72/2002 vp, 80.) Esteellisyysperusteet on huomioitava myös asiaa valmisteltaessa, sillä myös päätöstä valmisteleavan työryhmän jäsen tai harjoittelija kuuluvat esteellisyysäännösten piiriin (Mäenpää 2012, 166). Este voi olla tosiasiallinen tilanne, esimerkiksi sairaus tai loma, jolloin virkamies on estynyt, ei esteellinen (Laakso ym. 2006, 191).

Hallintolaissa (434/2003) ei säädetä viraston tai viranomaisen esteellisyydestä, sillä esteellisyys voi olla ainoastaan henkilökohtaista ja se on arvioitavissa erikseen jokaisen henkilön kohdalla. Viranomainen ei voi viranomaisena olla esteellinen käsittelemään asiaa, mutta jos asian käsittelyn puolueettomuus on vaarantumassa sen vuoksi, että virasto on asianosainen omassa asiassaan, tulisi asian käsittely siirtää toiseen viranomaiseen. (Mäenpää 2012, 167.)

Esteellisyyden arvioinnissa sovelletaan konkreettista, objektiivista ja yksilökohtaista arviointiperustetta. Esteellisyys on yleensä mahdollista vain tietyn asianosaisen, asian ja yksittäisen asian käsittelyyn osallistuvan henkilön välillä, joten sitä on arvioitava tapauskohtaisesti. Konkreettiseen arviointiin liittyy myös ajallinen sidonnaisuus ja esteellisyyttä arvioidaan sen ajankohdan tilanteen mukaan, jolloin asiaa käsitellään. (Mäenpää 2012, 168.)

Objektiivisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, voiko ulkopuoliselle objektiivisesti arvioiden syntyä perusteltu epäily, että asian käsittelyä ei ole puolueetonta tai että sen käsittelyyn vaikuttavat asian käsittelijöiden omat intressit. Esteellisyyden toteaminen on yksilökohtaista, sillä jokaisella on velvollisuus itse selvittää

tää oma esteellisyytensä ja virkasuhteessa olevalle se kuuluu virkavelvollisuuksiin. (Mäenpää 2012, 169.)

Hallintolain (434/2003) mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei voi hakea oikaisua eikä muutosta valittamalla (29 §). Esteellisyyispäätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa muutoksenhaun kohteeksi vasta varsinaiseen päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä (Mäenpää 2012, 170).

6 Pohdinta

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, mitä julkisen oikeusavustajan esteellisyys tarkoittaa käytännössä, ja mitä seuraamuksia esteellisenä toimimisesta on. Tarkoituksena oli näiden tutkimuskysymysten avulla luoda lainopillinen tutkimus aiheesta hyödyntäen lainsäädäntöä, lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta. Aihetta pohjustettiin käsittelemällä ensin oikeusapujärjestelmää ja sen toimintaa oikeusapulain (257/2002) kautta. Virkamiehen toimintaa sääntelevä valtion virkamieslaki (750/1994) oli myös käsiteltävä lyhyesti ennen varsinaista aihetta, sillä oikeusavustajat ovat virkamiehiä.

Ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee oikeusavustajan esteellisyyttä. Asianajotoiminta perustuu luottamussuhteeseen asiakkaan ja avustajan välillä ja esteettömyydellä varmistetaan, että avustaja voi valvoa asiakkaansa etua täysipainotteisesti, vapaana sivuvaikutuksista. Avustaja päättää itse, ottaako hän toimeksiannon vastaan ja näin ollen hän ensisijaisesti on itse vastuussa oman esteellisyytensä toteamisesta. Avustajan esteettömyysvaatimus on sidoksissa hänen muihin velvollisuuksiinsa, kuten salassapitovelvollisuuteen, jonka tarkoituksena on turvata asiakkaan ja avustajan luottamussuhdetta ja asiakkaan vaitiolovelvollisuuden ja salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia salaisuuksia.

Oikeuskanslerin ratkaisussa OKA 29.01.2009 dnro OKV/1225/1/2007 oikeuskansleri huomautti, että tuomioistuimen tulee viran puolesta valvoa asianajajan kelpoisuutta. Sama avustaja avusti rikoksesta epäiltyä vangitsemisistunnossa ja

myöhemmin asian pääkäsittelyssä asianomaista. Sama kärjätuomari oli ollut puheenjohtajana rikosasian valmisteluistunnossa ja asian pääkäsittelyssä. Asianosaisen oikeusturva edellytti tapauksessa erityistä huolellisuutta, ja tuomari olisi voinut havaita esteellisyyden jos hän olisi noudattanut häneltä odotettavaa huolellisuutta. Tuomarin olisi tullut evätä avustajan oikeus toimia esteellisenä pääkäsittelyssä.

Oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuusehdot ovat ehdottomia. Avustaja ei olisi saanut ottaa vastaan tehtävää samassa asiassa kahdelta asiakkaalta, kun intressiriidan mahdollisuus on olemassa. Tässä tapauksessa on huomioitava, että kyseessä oli tapon yritys.

Avustajan on pystyttävä valvomaan oman asiakkaansa etua mahdollisimman tehokkaasti vapaana sivuvaikutteista. Avustaja avusti rikoksesta epäiltyä vangitsemisistunnossa, joten avustajalla oli pääkäsittelyssä vastapuoleen jonkinlainen liitännä. Avustaja olisi ollut velvollinen kertomaan asiasta päämiehelle eli tässä tapauksessa asianomistajalle toimeksiannon toteutuessa. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) mukaan asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia, jos on ollut vastapuolen asiamiehenä tai avustajana samassa asiassa (15:3 §). Tämän valossa avustajan esteellisyydestä ei mielestäni ole ollut epäilystä, ja kärjätuomarin olisi tullut puuttua asiaan.

Esteellisyys on henkilökohtaista ja se on arvioitava erikseen jokaisen kohdalla. Esteellisyys on mahdollista yleensä vain kyseessä olevan asianosaisen, asian ja asian käsittelyyn osallistuvan henkilön välillä. Esteellisyyden arvioinnin on näin ollen oltava tapauskohtaista.

Hyvään hallintoon kuuluu viranomaistoiminnan puolueettomuus ja asian objektiivisen käsittelyn turvaaminen, mikä varmistetaan esteellisyyssäännöksillä. Hyvään hallintoon eivät kuulu ystävien suosinta, henkilökohtaisen edun tavoittelu tai erityisen taloudellisen edun tavoittelu. Esteellisyyden perusteen mukainen esteellisyys muodostuu seuraavista jääviyden osa-alueista: asianosaisjäävi, avustus – ja edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisö-

jäävi, ohjaus- ja valvontajäävi. Esteellisyys voi perustua myös yleislausekkeeseen.

Jos virkamies käsittelee omaa tai läheisensä asiaa, on hän asianosaisjäävi. Virkamiehen tai tämän läheisen toimiessa asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana on hän avustus- tai edustusjäävi asiassa. Jos virkamiehelle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta, on hän intressijäävi. Intressijääviyden perusteena on erityinen suhde asian ja virkamiehen välillä.

Palvelussuhde tai toimeksiantojäävi virkamies on silloin, jos hän on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen. Palvelus- ja toimeksiantojääviyttä koskevassa säännöksessä säädetään myös virkamiesten sivutoimien rajoittamisesta. Virkamies ei sivutoimen takia saa tulla esteelliseksi hoitamaan tehtäviään.

Virkamies, joka itse tai hänelle läheinen henkilö on asianosaisena olevaan yhteisöön johtavassa tai vastuunalaisessa asemassa, on esteellinen käsittelemään asiaa yhteisöjääviyden perusteella. Jos virkamiehen tai hänen läheisensä tehtäviin kuuluu viraston tai laitoksen ohjaus, on hän ohjaus- ja valvontajäävi käsittelemään viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa koskevaa asiaa. Jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä, perustuu esteellisyys yleislausekkeeseen.

Esteellisyys ei tarkoita samaa asiaa kuin estynyt. Estynyt virkamies on silloin, jos hänellä on jokin este, mikä estää häntä hoitamasta tehtävää. Este voi olla esimerkiksi sairaus tai loma.

Yleisissä esteellisyysperusteissa on säädetty, että avustajalla ei saa olla sivuvaikutteita, jotka estävät asian hoidon sen edellyttämällä tavalla. Jos asiassa on etäisemmän sivuvaikutteen mahdollisuus, tulee siitä ilmoittaa asiakkaalle. Erityinen esteellisyysperuste voi syntyä, jos uusi toimeksianto aiheuttaa vaaraa jo päättyneen toimeksiannon edellyttämälle vaitiolovelvollisuudelle tai vanha päättynyt toimeksianto muodostaa sivuvaikutteita uudelle toimeksiannolle.

Ratkaisussa KKO 2011:31 korkein oikeus otti kantaa pesänjakajan esteellisyyteen. Tapauksessa pesänjakajaksi esitetty asianajaja työskenteli samassa asianajotoimistossa kuin häntä pesänjakajaksi ehdottanut henkilö, minkä perusteella asianajaja oli tehtävään esteellinen. Pesänjakajaksi perintökaaren 23:4 § mukaan on määrättävä sopiva henkilö, mutta muita vaatimuksia pesänjakajalle ei ole. Pesänjakajalla on paljon harkinta valtaa, joten puolueettomuudesta ei saa olla epäilystä, koska osituksen on tarkoitus olla lopullinen ratkaisu. Mielestäni tämä pesänjakajan kelpoisuutta määrittelevä pykälä on niin ympäröivä, että pelkästään sen valossa ei voida pesänjakajan esteellisyyttä arvioida.

Kyseessä oli pariskunnan välisen osituksen suorittaminen. A:n asiamiehenä hakemuksen tehnyt asianajaja työskenteli samassa toimistossa pesänjakajaksi ehdotetun lakimiehen kanssa. B:llä oli mielestäni oikeus epäillä ehdotetun henkilön puolueettomuutta, sillä työskenteleminen samassa toimistossa voi aiheuttaa esteellisyyden. A:n asiamies oli hoitanut A:n asioita ennenkin, joten hänellä oli henkilökohtainen liitännä asiaan, mikä saattaisi vaikuttaa ehdotetun lakimiehen kykyyn toimia pesänjakajana.

Virkamiehen käsiteltävänä olevasta asiasta esittämät julkiset kannanotot tai ennakolliset käsitykset eivät yleensä aiheuta esteellisyyttä. Niiden on kuitenkin oltava luonteeltaan asiaa yleisesti selostavia ja viranomaistoiminnasta tiedottamiseen liittyviä. Kannanotot eivät saa sisältää ennakollista kannanottoa yksittäisen hallintoasian ratkaisemisessa.

Tavallinen esteellisyytilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun asianajaja joutuu miettimään, voiko hän ottaa hoitaakseen tehtävää, jossa vastapuolena on asianajajan toimiston entinen asiakas, ja asia ei millään tavalla liity entisen asiakkaan puolesta hoidettuun tehtävään. Tilanteessa tulee pohtia, onko asianajajan lojaalisuusvelvollisuus entistä asiakasta kohtaan vielä voimassa. Toinen tavallinen tilanne on se, että asianajajalla on hallussaan aikaisempia tehtäviä hoitaessaan saamaansa luottamuksellista tietoa, josta olisi hyötyä uutta tehtävää hoidettaessa. Tämä tilanne ratkeaa pohtimalla asianajajan salassapito- ja vaitiolo-velvollisuuden merkitystä.

Toinen tutkimuskysymys käsitteli esteellisyyden oikeudellisia vaikutuksia. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä. Asian käsittelyllä tarkoitetaan hallintomenettelyssä virkamiehelle kuuluvia toimia, jotka voivat vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön. Kuitenkaan tekninen toimistotyö ja siihen verrattavissa olevat rutinitoimet eivät aiheuta esteellisyyttä. Esteellinen virkamies voi poikkeustilanteessa kuitenkin osallistua kiireisen asian käsittelyyn, jos ratkaisu on kaavamainen eikä lopputuloksen kannalta ole merkitystä kuka asian ratkaisee.

Yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee huomioida aina, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siihen tehtävään päätökseen. Esteellisen virkamiehen tilalle on määrättävä esteetön virkamies. Virkamiehen toimiessa esteellisenä tekee hän menettelyvirheen. Tästä seurauksena on yleensä tehdyn päätöksen kumoaminen.

Menettelyvirhe on korjattavissa jälkeenpäin, jos virkamies poistaa virheellisen päätöksensä ja asia ratkaistaan uudelleen. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei voi hakea oikaisua tai muutosta valittamalla. Esteellisyyispäätöksen lainmukaisuus voidaankin saattaa muutoksenhaunkohteeksi vasta varsinaisen päätöksen muutoksenhaun yhteydessä.

Esteellisenä toimimisen seuraamukset vaihtelevat tehtävän laadusta, esteellisyyssperusteesta ja asiakkaalle mahdollisesti aiheutuneen vahingon laadusta. Jos velvollisuudesta aiheutuu asiakkaalle tai kolmannelle osapuolelle lisäkustannuksia tai jonkin oikeudenmenetyksen kautta taloudellista vahinkoa, voivat korvausvelvollisuuden edellytykset täytyä.

Opinnäytetyö koostuu lainsäädännöstä, hallituksen esityksistä, oikeuskirjallisuudesta, oikeustapauksista ja alan artikkeleista. Korkeimman oikeuden ennakkotapauksia aiheesta löytyi vain muutama. Oikeustapausten vähyys kertonee siitä, että esteellisyyssäänöksiä noudatetaan yleensäkin tarkasti tai ainakaan kyseiset asiat eivät ole edenneet kärjäoikeudesta enää korkeimman oikeuden käsittelyyn. Valvontalautakunta valvoo menettelyä myös omalta osaltaan niin,

että se käsittelee ensin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa koskevat kantelut.

Kirjallisuus osoittautui melko samanlaiseksi, sillä ne kaikki enimmältä osin pohjautuivat lakiin ja hallituksen esityksiin. Kirjallisuus oli ymmärrettävää ja osa sisälsi esimerkkitapauksia, joiden avulla aihe avautui paremmin. Oikeusapua koskevaa kirjallisuutta ei löytynyt kuin yksi tilastollinen teos, sillä oikeusapulaki (257/2002), valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002) ja hallituksen esitys oikeusapulaiksi (HE 82/2001 vp) sisältävät, mitä aiheesta tulee tietää. Kirjallisuudelle aiheesta ei näemmä ole ollut tarvetta.

Opinnäytetyöprosessi sujui suunnitellun aikataulun mukaan. Ohjausta työhön sain aina sitä pyydettyä ja aiheen ollessa itselle mielekäs pitkän prosessin aikana mielenkiinto säilyi yllä hyvin. Aiheesta ei ole aikaisemmin tehty opinnäytetyötä Karelia-ammattikorkeakoulussa. Viimeisin oikeusapuun liittyvä opinnäytetyö löytyi vuodelta 2013 Theseus-verkkokirjastosta. Aihetta olisi vielä mahdollista laajentaa koskemaan enemmän oikeusaputoimintaa, sillä nyt siitä käsiteltiin vain pääpiirteet. Opinnäytetyöstä voisi olla hyötyä aihepiiriin liittyville henkilöille siinä mielessä, että lainsäädäntö on tällä hetkellä toimivaa, eikä siihen ole tarvetta tehdä muutoksia lähiaikoina.

Lähteet

- AOK 22.12.2006 dnro 819/1/05.
- Esko, T. Könkkölä, J. Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden viimeaikaisesta kehityksestä. Teoksessa: Esko, T. Peltonen, J. Tarkka, O. Tulokas, M. (toim.): 2004. Näkökulmia asianajajaoikeuteen. Helsinki: Edita.
- Hallintolaki 434/2003.
- HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
- Husa, J. Mutanen, A. Pohjolainen, T. 2001. Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi: Talentum.
- Husa, J. Mutanen, A. Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- KKO 2011:31.
- Koskinen, S. Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Laakso, S. Suviranta, O. Tarukannel, V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011.
- Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997.
- Laki valtion oikeusaputoimistoista 258/2002.
- Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Mäenpää, O. 2012. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.
- Oikeudenkäymiskaari 4/1734.
- Oikeusapulaki 257/2002.
- OKA 29.01.2009 dnro OKV/1225/1/2007.
- Peltonen, J. Eräitä esteellisyystilanteita asianajajan näkökulmasta. Teoksessa: Esko, T. Peltonen, J. Tarkka, O. Tulokas, M. (toim.): 2004. Näkökulmia asianajajaoikeuteen. Helsinki: Edita.
- Peltonen, J. Asianajajan esteettömyysvaatimuksesta. 2010. Defensor Legis N:o 5/2010. https://www.edilex.fi/tietopalvelu.karelia.fi/defensor_legis/7398.pdf. 10.11.2015.
- Rantala, K. Rissanen, A. 2013. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Suomen asianajajaliitto. Esteellisyys. Julkinen oikeusavustaja. 2001. http://www.asianajajaliitto.fi/asianajajaliitto/valvontaratkaisuja?action=show_resolution&resolution_id=6&search_decree=&search_keyword=5&search_text=&search_year=. 27.11.2015.
- Valtion virkamieslaki 750/1994.
- Valtioneuvoston asetus oikeusavusta 388/2002.
- Valvontalautakunta. Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 1/2015. Valvontakertomus 2014.
- Ylönen, M. 2014. Asianajajaoikeus. Laki, säännöt ja tapaohjeet. Helsinki: Talentum.
- Ylöstalo, M. Hyvä asianajajatapa. Teoksessa: Esko, T. Peltonen, J. Tarkka, O. Tulokas, M. (toim.): 2004. Näkökulmia asianajajaoikeuteen. Helsinki: Edita.