

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma / Julkishallinto ja juridiikka

Jaana Perälä

VERTAISARVIOINTI OIKEUSAVUN LAADUN MITTARINA

Opinnäytetyö 2011

TIIVISTELMÄ

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalouden koulutusohjelma

PERÄLÄ JAANA

Vertaisarviointi oikeusavun laadun mittarina

Opinnäytetyö

48 sivua + 15 liitesivua

Työn ohjaaja

Lehtori Päivi Ollila

Toimeksiantaja

Kotkan oikeusaputoimisto

Maaliskuu 2011

Avainsanat

julkiset palvelut, laatu, oikeusapu, vertaisarviointi

Oikeusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän kehittämään julkisen oikeusavun laatua. Laadun kehittämiseksi luotiin arviointijärjestelmä, jonka tarkoituksena on jatkossa mitata julkisten oikeusavustajien ja yksityisten avustajien hoitamien oikeusapuasioiden laatua yleisellä tasolla ja samalla lisätä ja kehittää avustajien osaamista ja ammattitaitoa. Työryhmä esitti kokeiltaviksi arviointimenetelmiksi itse arviointia, asiakaskyselyä, kyselyä sidosryhmille ja *vertaisarviointia*. Järjestelmän pilotointi suoritettiin 7. – 18.2.2011. Lopullisen päätöksen käyttöönotettavista laadun arviointitavoista tekee oikeusministeriö pilotoinnista saatujen kokemusten perusteella.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan vertaisarviointia (peer review) ja sen soveltuvuutta laadun arviointiin julkisessa oikeusavussa. Vertaisarviointi on laadun arviointijärjestelmä, jossa kokenut ja ansioitunut kollega arvioi palvelun laatua. Oikeusavussa vertaisarviointi suoritettiin kokeiluvaiheessa siten, että kokeilujaksolle valittujen avustajien kolmen viimeksi päättyneen asian asiakirjat ja muistiinpanot kopioitiin ja lähetettiin vertaisarvioijille arvioitaviksi. Arviointialueita olivat asiakirjat ja kerätty aineisto, asian käsittelyn tehokkuus sekä oikeusapuasian hoito menettelynä. Tutkimuksen kohteena oli lähinnä se, antaako vertaisarviointi luotettavaa ja arvokasta tietoa oikeusavun laadusta ja saadaanko arvioista ja niiden tuloksista hyviä työvälineitä laadun kehittämiseen ja oikeusavun vaikuttavuuden lisäämiseen.

Koska vertaisarviointi julkisessa oikeusavussa merkitsee jo tehdyn työn arviointia, selvitettiin myös arvioinnin kohteiden, julkisten oikeusavustajien ja asianajajien, tuntemuksia ja ajatuksia arvioinnista. Oikeusaputoimistojen osalta tulostavoitteet juttumäärien osalta ovat ristiriidassa korkeiden laatuodotusten kanssa ja tästä syystä avustajat eivät pysty hoitamaan toimeksiantoja niin laadukkaasti kuin itse toivoisivat. Tämä sama ilmiö on aistittavissa myös asianajotoimistojen toiminnassa.

Johtopäätöksenä vertaisarvioinnista voidaan pitää sitä, että arvostavalla ja kunnioittavalla palautteella voidaan syventää ja laajentaa oikeusapua antavien avustajien ammatillista osaamista ja siten myös oikeusavun laatua. Menetelmällä voidaan jonkin verran vaikuttaa myös hyvien käytäntöjen, toimintatapojen ja innovaatioiden omaksumiseen. Toisaalta asenteellinen, epäkunnioittava ja leimaava arvostelu saattaa aiheuttaa mielihäpästä ja jopa henkisiä haittoja. Myönteisenä asiana julkisen oikeusavun laadun arvioinnissa voidaan pitää laadun kehittämisen ohella sitä, että vertaisarvioinnin ja yleensä laadun arvioinnin toteuttaminen sekä oikeusaputoimistoissa että asianajotoimistoissa on loistava esimerkki yhteistyöstä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä.

ABSTRACT

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Business Administration

JAANA PERÄLÄ

Peer Review as an Instrument of Measuring the Quality of
Public Legal Aid

Bachelor's Thesis

48 pages + 15 pages of appendices

Supervisor

Päivi Ollila, lecturer

Commissioned by

Kotka Legal Aid

March 2011

Keywords

Legal Aid, Peer Review, public services, quality

In 2008 the Ministry of Justice appointed a working group to develop the quality of Public Legal Aid. To develop the quality of legal aid an assessment system was created in order to measure the quality and to increase and develop the know-how and professional skill of Legal Aid Attorneys and Advocates. The chosen procedures to measure the quality were self-evaluation, customer questioning, interest group questioning and peer review. Procedures were tested in Legal Aid 7. – 18.2.2011. After this pilot study the final decision on how to measure the quality of Public Legal Aid is made by the Ministry of Justice.

This thesis examines peer review and its suitability for measuring the quality of Legal Aid. During the pilot study the last three closed cases of Legal Aid Attorneys and Advocates were copied and case files were sent to the reviewers. The peer review programme relies on case file reviews against agreed criteria. In Legal Aid the assessment areas were the documents and the collected materials for the case, the efficiency of handling the case and the procedure on how to handle the case. The main question of this thesis was if the peer review method is a suitable way of measuring the quality and if it will increase the impressiveness of Public Legal Aid.

Because peer review was piloted during February 2011 the exact final conclusions can't be done yet. This thesis gives answers on how Legal Aid attorneys and advocates feel about evaluating their output and the quality of their work. The main obstacles for yielding high quality are, without a doubt, profit targets and quantitative aims. In haste it is extremely difficult to invest energy in quality.

The main conclusion from using peer review is that with this procedure we can increase professional know-how and enhance the quality of work in Legal Aid. Peer review helps to assimilate new innovations and workings. On the other hand prejudiced, disrespectful and stigmatised fulmination may cause distress and even breakdown. One of the most positive facts in this quality project is the excellent teamwork between the public sector the Ministry of Justice and the private sector the Finnish Bar Association.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimusongelma ja tutkimustehtävän määrittely	6
1.2	Tutkimuksen rakenne	8
2	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS	8
2.1	Aiemmat tutkimukset vertaisarvioinnista ja julkisista palveluista	8
2.2	Tutkimuksen tehtävä ja sen tarkoitus	9
2.3	Tietoperusta ja teoreettinen viitekehys	9
2.4	Tutkimusasetelma ja aikataulu	9
3	JULKISET PALVELUT	10
3.1	Julkisten palvelujen tarjonta ja periaatteet	10
3.2	Julkisten palvelujen tuloksellisuus ja laadun kehittäminen	11
3.3	Julkisten palvelujen laadun intressitahot	14
3.4	Julkisten palvelujen laatusuositukset ja laadun arviointi	14
3.5	Julkisten palvelujen laatukriteerit	16
4	LAINKÄYTÖN LAADUN MITTAAMINEN	16
5	OIKEUSAVUN LAADUN SEURANTA JA KEHITTÄMINEN	17
5.1	Perinteinen laadunseuranta	17
5.2	Oikeusavun laadunvarmistuksen nykytilanne	17
5.3	Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmä 2011	22
5.4	Julkisen oikeusavun laadun arviointialueet ja arviointikriteerit	23
5.5	Julkisen oikeusavun arviointimenetelmät	24
6	VERTAISARVIOINTI JULKISESSA OIKEUSAVUSSA	24
6.1	Vertaisarvioinnista yleensä	24
6.2	Vertaisarvionnin käyttö eri toimialoilla	25
6.3	Vertaisarviointi julkisessa oikeusavussa	26
6.4	Vertaisarvioijat	27

6.4.1	Vertaisarvioijien vaatimukset	27
6.4.2	Oikeusavun vertaisarvioijien haku ja koulutus	28
6.4.3	Vertaisarvioijan anonymiteetti	29
7	VERTAISAVIOINNIN TOTEUTTAMINEN JULKISESSA OIKEUSAVUSSA	29
7.1	Vertaisarvioinnista tiedottaminen	30
7.2	Laadun arviointiasteikko	31
7.3	Vertaisarvioinnin arviointialueet ja kriteerit	32
7.3.1	Asiakirjat ja kerätty aineisto	33
7.3.2	Asian käsittelyn tehokkuus	33
7.3.2.1	Asian hoito kohtuullisessa ajassa ja määrää- aikojen noudattaminen	33
7.3.2.2	Laskutus	34
7.3.3	Oikeusapuasian hoito menettelynä	35
7.3.3.1	Toimeksiannon vastaanotto	36
7.3.3.2	Toimeksiannosta huolehtiminen	36
7.3.3.3	Toimeksiannon päättäminen	37
7.3.4	Kokonaisarvosana ja kommentit	38
7.4	Vertaisarvioinnin edut ja haitat	38
8	POHDINTA	43
8.1	Johtopäätökset	43
8.2	Kehittävä vertaiskäynti vertaisarvioinnin vaihtoehtona	45
8.3	Opinnäytetyön tavoitteiden saavuttaminen ja arviointi	47
8.3.1	Omat vahvuuteni	47
8.3.2	Omat heikkouteni	48
8.3.3	Ammatillinen kehittyminen	48
	LÄHTEET	49
	LIITTEET	

Liite 1. Hyvää asianajotapaa koskevat uudet ohjeet

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusongelma ja tutkimustehtävän määrittely

Valtionhallinto on 1990-luvulta lähtien käyttänyt ohjauksessaan tulosohjausjärjestelmää. Järjestelmän keskeinen tavoite on tarkastella toimintaa ja taloutta kokonaisvaltaisesti. Yksi valtion tärkeimmistä toiminnoista on palvelujen tarjoaminen kansalaisille ja yksi valtion tärkeimmistä tehtävistä on vastata kansalaisten oikeusturvasta ja siitä, että jokainen Suomen kansalainen saa tarvitessaan avustajan tuomioistuinasiaissa. Oikeusapu on julkista palvelua. Se on valtion varoin kustannettua apua oikeudellisten asioiden hoitoon ja oikeusavun myötä kansalainen voi saada avustajan kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusapua tarjoavat tuomioistuinasioissa julkiset oikeusavustajat, asianajajat ja muut lakimiehet sekä muissa asioissa (ulkoprosessuaaliset asiat) julkiset oikeusavustajat.

Koska valtion järjestämät palvelut katetaan verovaroin, on valtiolla myös velvollisuus seurata toimintaansa sekä taloudelliselta kannalta että toiminnan vaikuttavuuden osalta. Palvelutoiminnan vaikuttavuuden tärkein alue on toiminnan laatu. Palvelun laadun seuraamiseksi on luotu erilaisia mittareita ja tapoja ja palvelun laatua on perinteisesti seurattu asiakaskyselyillä, haamuostajien avulla ja itsearvioinnilla. Laadun varmentaminen on olennaista palveluprosessin eri vaiheissa. Koska palvelu on kuitenkin aineetonta, on sen laadun mittaaminen haastavaa. Alan asiantuntijoiden suorittama vertaisarviointi (eng. *peer review*) on erityinen laadun arviointimenetelmä, jossa kokenut ja ansioitunut kollega arvioi palvelun laatua.

Oikeusministeriö asetti 28.4.2008 julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli määritellä julkisen oikeusavun laatutekijät sekä tehdä ehdotus palvelun laadun arviointiin soveltuvaksi arviointijärjestelmäksi. Työryhmän mietintö julkaistiin 30.6.2009 ja sen mukaan oikeusavun laadun arvioinnissa käytetään avustajan itsearviointia, asiakaskyselyä ja *vertaisarviointia* sekä lisäksi tuomioistuinasioissa tuomareille, syyttäjille ja vastapuolen avustajille suunnattua kyselyä. Työryhmä ei ollut yksimielinen vertaisarvioinnin käyttöönotosta. Kaksi työryhmän jäsentä esitti eriävän mielipiteensä perustellen kielteistä kantaansa vertaisarvioinnin kustannuksilla, salassapitosäännöksillä ja avustajan oikeusturvan heikkenemisellä. Oikeusministeriö asetti 15.4.2010 julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän suunnittelu- ja arviointityöryhmän (pilotointityöryhmän) toteuttamaan pilotoinnin ja tekemään

ehdotuksia järjestelmän jatkokehittämiseksi. Pilotointityöryhmä päätti laadun arvioinnin pilotoinnista kokeellisesti kahdessatoista julkista oikeusapua antavassa oikeusaputoimistossa ja asianajotoimistossa. Pilotointivaiheessa yhtenä laadun arviointikeinona päätettiin kokeilla myös vertaisarviointia. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009.)

Vertaisarviointi oikeusavussa merkitsee asiakkaan saaman palvelun laadun arviointia asiakirja-aineiston pohjalta ja sen myötä on tarkoitus selvittää sitä, täyttääkö julkisen oikeusavun laatu tietyt vähimmäisvaatimukset. Vertaisarvioinnin keskeisenä tarkoituksena on nimenomaan kehittää toiminnan laatua, sen tarkoitus ei ole olla arvostelukeino eikä sen myötä tule mitään sanktioita tai rangaistuksia. Vertaisarviointi sanana saa kuitenkin helposti arvioitavan henkilön 'karvat pystyyn', ja kukapa meistä ei tuntisi vastenmielisyyttä tai jopa pelkoa siitä, että omaa työtä arvioidaan jälkikäteen. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, soveltuuko vertaisarviointi oikeusavun laadun seurantaan ja tuottaako vertaisarviointi tulevaisuudessa lisäarvoa palvelulle. Kiinnostuin vertaisarvioinnista oikeusavun laadun mittarina saatua huhtikuussa 2010 kutsun julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointityöryhmän jäseneksi. Työryhmätyö oikeusministeriössä on ainutkertaista ja äärettömän mielenkiintoista ja olenkin kiitollinen työryhmän puheenjohtajalle, hallitussihteerille Kirta Heinelle tästä mahdollisuudesta päästä seuraamaan ja tekemään kehitystyötä oikeusministeriössä. Olen työskennellyt Kotkan oikeusaputoimiston hallintosihteerinä vuodesta 2004 lähtien, ja oikeusaputoimien toiminnan kehittäminen on luonnollisesti myös oma tavoitteeni. Työryhmätyön myötä sain aiheen tälle opinnäytetyölle. Pyrin tutkimuksessani kriittisesti arvioimaan vertaisarvioinnista saatavan hyödyn suhdetta sen aiheuttamiin haittoihin.

Julkisen oikeusavun laadun pilotointi suoritetaan 7. – 18.2.2011 kokeellisesti kahdessatoista julkista oikeusapua antavassa oikeusaputoimistossa ja asianajotoimistossa. Oma työpaikkani, Kotkan oikeusaputoimisto valittiin yhdeksi näistä toimistoista, joissa pilotointi toteutetaan. Tutkimus ajoittuu pääosin aikaan ennen julkisen oikeusavun laadun pilotointivaihetta ja ensimmäisiä vertaisarviointeja. Tutkimuksella on tarkoitus antaa pohdittavia seikkoja lopulliselle päätöksenteolle siitä, otetaanko vertaisarviointi mukaan lopulliseen oikeusavun laadun seurantajärjestelmään sekä antaako se lisäarvoa palvelulle ja kehittääkö se palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Lopullisen päätöksen

vertaisarvioinnin käyttöönotosta tekee oikeusministeriö pilotoinnista saatujen kokemusten perusteella.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimustyö. Tutkimuksen ensimmäinen osa käsittää teoreettisen viitekehyksen sisältäen alan kirjallisuudesta ja muista julkaisuista koottua tietoa. Koska laadusta on tehty paljon tutkimuksia ja asiasta on runsaasti kirjallisuutta, paneudutaan teoriaosuudessa lähinnä julkisten palvelujen laatuun ja vertaisarviointiin sekä vertaisarvioinnissa käytettäviin mittareihin. Tutkimusta syvennetään niiden henkilöiden haastatteluilla ja avoimilla kyselyillä, joiden työtä arvioidaan vertaisarviointimenetelmällä oikeusavun laadun arvioinnin pilotoinnin yhteydessä.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

Laatu on osa tuloksellisuutta. Julkishallinnossa käynnistettiin 1980-luvulla suuria uudistuksia, joiden tarkoituksena oli tehostaa julkishallinnon toimintaa. Tuolloin otettiin käyttöön tuloksellisuus termi, joka oli ensimmäinen askel panos-tuotomalliin. Tuloksellisuus nostettiin pian julkishallinnon toiminnan tärkeimmäksi käsitteeksi ja sen välittömiksi käsitteiksi *tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus*. Vaikuttavuuden yksi tärkeimmistä tekijöistä on hyvä laatu. (Vakkuri 2009, 35, 36.)

2.1 Aiemmat tutkimukset vertaisarvioinnista ja julkisista palveluista

Vertaisarviointia on käytetty Suomessa lähinnä oppilaitoksissa opetustoiminnan laadun seurannassa, lääketieteessä ja tieteellisten käsikirjoitusten laadun varmistuksessa ennen käsikirjoitusten julkaisua. Opetushallituksen asiantuntija Minna Taivassalo-Salkosuo on vuonna 2010 laatinut tutkimuksen siitä, miten vertaisarviointi tukee kehittämistyötä ja edistää kehittämishankkeiden tuloksellisuutta. Leena Oulasvirta on vuonna 2007 laatinut akateemisen lopputyön nimellä *Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa* käsitellen väitöskirjassaan opetusviraston hallinnon harjoittamaa koulunkäyntiavustajien työn ohjausta ja tukea. Muut tutkimukset aiheesta liittyvät lähinnä hoitotyöhön ja lääketieteeseen.

2.2 Tutkimuksen tehtävä ja sen tarkoitus

Tämän työn tarkoituksena on tutkia vertaisarvioinnin soveltuvuutta palvelun laadun arviointiin ja erityisesti sen soveltuvuutta asianajotoimintaan ja oikeusavun laadun seurantaan. Vertaisarviointi on oikeusavun laatuhankeeseen alkuvaiheessa saanut varsin kovaakin arvostelua, joten pyrin tutkimuksessani kriittisesti arvioimaan vertaisarvioinnin soveltuvuutta laadun kehittämiseen oikeusavussa ja vertaisarvioinnin vaikuttavuutta sekä vertaisarvioinnin haittoja ja siitä saatavaa hyötyä. Tutkimuksen tehtävänä on lisäksi kartoittaa vertaisarvioinnin vaikutuksia arvioitaviin henkilöihin sekä selvittää sitä, millaista on hyvä vertaisarviointi.

2.3 Tietoperusta ja teoreettinen viitekehys

Teoreettista viitekehystä kartutetaan perehtymällä alan kirjallisuuteen ja muihin julkaisuihin. Aiheesta vertaisarviointi ei ole sellaista suomalaista kirjallisuutta, joka käsittelee ainoastaan tätä aihealuetta. Alan kirjallisuutta löytyy jonkin verran aihealueista julkiset palvelut ja laadun seuranta. Englannin kielistä kirjallisuutta löytyy jonkin verran kuten Jennifer Goldsteinin teos: *Peer Review and Teacher Leadership*. Aiempaa tutkimusmateriaalia löytyy lähinnä terveys- ja sosiaaalialalta ja opetusosalta. Julkisessa oikeusavussa sovellettavaa asiakirjapohjalta suoritettavaa vertaisarviointia koskevaa kirjallisuutta on varsin vähän ja tältä osin tieto perustuu lähinnä julkaisuihin ja tutkimuksiin sekä Internet-lähteisiin.

2.4 Tutkimusasetelma ja aikataulu

Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimustyönä. Perustyö tehdään tutkimalla kirjallisuutta ja artikkeleja (kirjoituspöytätyö). Tutkimuksessa tulkitaan ja analysoidaan vertaisarvioinnin sopivuutta laadun arviointiin oikeusapuasioissa ja lopputuloksessa pyritään selvittämään, tuottaako vertaisarviointi lisäarvoa tarjottuun palveluun ja onko sen käyttöönotto järkevää oikeusavun laadun mittarina ja oikeusavun toiminnan kehittäjänä.

Tutkimuksen loppuvaiheessa lähetetään avoin kysely ja haastatellaan arvioinnin kohteena olevia oikeusavustajia ja asianajajia yhteensä 40 henkilöä. Haastattelumenetelmänä käytetään avointa haastattelua ja vastaukset käsitellään anonymisti. Kaikille vertaisarvioinnin pilotoinnissa arvioitaville henkilöille lähetetään kirjallinen kysely

siitä, mitä he ajattelevat vertaisarvioinnista ja mitä tuntemuksia arviointi heissä herättää. Arvioitavien henkilöiden kommentteja löytyy tutkimuksen kappaleesta 7.4.

Tämä tutkimustyö on aloitettu kesällä 2010. Tutkimus etenee neljässä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tutustutaan alan kirjallisuuteen ja kootaan tutkimusmateriaalia. Toisessa vaiheessa jäsenellään aihealuetta ja luokitellaan aineistoa sekä aloitetaan kirjoitustyö. Kolmannessa vaiheessa tutkimuksen kirjoittamisen ohella perehdytään syvällisesti vertaisarviointiin, sen mahdollisuuksiin ja ongelmakohtiin sekä pohditaan kehittämiskohteita ja lopullisia johtopäätöksiä. Neljännessä vaiheessa suoritetaan avoin kysely ja haastattelut. Haastattelut tehdään helmikuun toisella viikolla eli ajan-kohtana, jolloin oikeusavun laadun arviointia kokeillaan siihen valituissa toimistoissa. Tutkimuksen aikataulu on tiukka ja työ tehdään oman virkatyön ohessa. Tutkimustyön toimeksiantajana on Kotkan oikeusaputoimisto ja viraston osalta ohjaajana toimii viraston päällikkö, johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja Marjo Kurki.

3 JULKISET PALVELUT

3.1 Julkisten palvelujen tarjonta ja periaatteet

Se, onko palvelu hyvää vai huonoa, on viimekädessä asiakkaan saama tuotos palvelusta sekä tunne siitä, että hänen asiansa on hoidettu hyvin. Suomessa julkishallinnon erityinen tehtävä on tarjota verovaroilla tuotetuilla panoksilla palveluja kansalaisille. Hyvä palvelun laatu on lisäarvo tässä julkishallinnon palvelutarjonnassa ja veronmaksajat ovat oikeutettuja saamaan rahoilleen hyvää vastiketta. Julkinen valta pyrkii yhä enenemässä määrin korostamaan vallankäytön sijasta vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Vaikuttavuuden yksi tärkeä osatekijä on palvelu ja sen laatu. Ras-kaasta vuosisataisesta virkavallan perinteestä, jolla ei ole hyvän palvelun kanssa mitään yhteistä, pyritään nyt siirtymään palveluyhteiskuntaan. (Rissanen 2006, 17.)

Suomessa valtionhallinto on jaettu kahdentoista ministeriön alaisuuteen. Ministeriöt toimeenpanevat hallituksen ja eduskunnan päätöksiä ja ovat toimivaltansa puitteissa itsenäisiä päätöksenteossaan. Valtion ohella Suomessa julkisia palveluja tarjoavat kunnat, joiden tehtävänä on erityisesti tarjota kansalaisille hyvinvointipalveluja kuten koulutusta, sosiaalipalveluja ja terveydenhoitopalveluja. Kunnat tuottavat noin kaksi kolmasosaa ja valtio on yhden kolmasosan julkisista palveluista. Valtion tärkeimpiä palvelutoimintoja ovat poliisi, oikeuslaitos ja verohallinto. Nykyisin vallalla oleva

asiakassuuntautuneisuus on yksi tärkeimmistä periaatteista suomalaisessa julkisessa johtamisessa. (Seven Best Practices from Finland, Quality Work in the Finnish Public Sector.)

Vuonna 1998 valtiovarainministeriö julkaisi yhdessä Suomen kuntaliiton kanssa teoksen: Julkisten palvelujen laatustrategia. Strategia sisältää suosituksia ja periaatelinjauksia tehokkaiden ja asiakaskeskeisten julkisten palvelujen takaamiseksi kansalaisille. Kirjan esipuheessa silloinen hallintoministeri Jouni Backman kiteyttää laadun mm. seuraavasti:

”Köyhällä ei ole varaa huonoon. Samasta syystä julkiselle sektorilla-kaan ei ole varaa hoitaa tehtäviään huonosti, sillä se tulee maksamaan monella tavalla enemmän kuin kerralla hyvin ja laadukkaasti tehty työ. Laatuajattelu ei ole rikkaan yllisyyttä vaan köyhän välttämättömyyttä.”

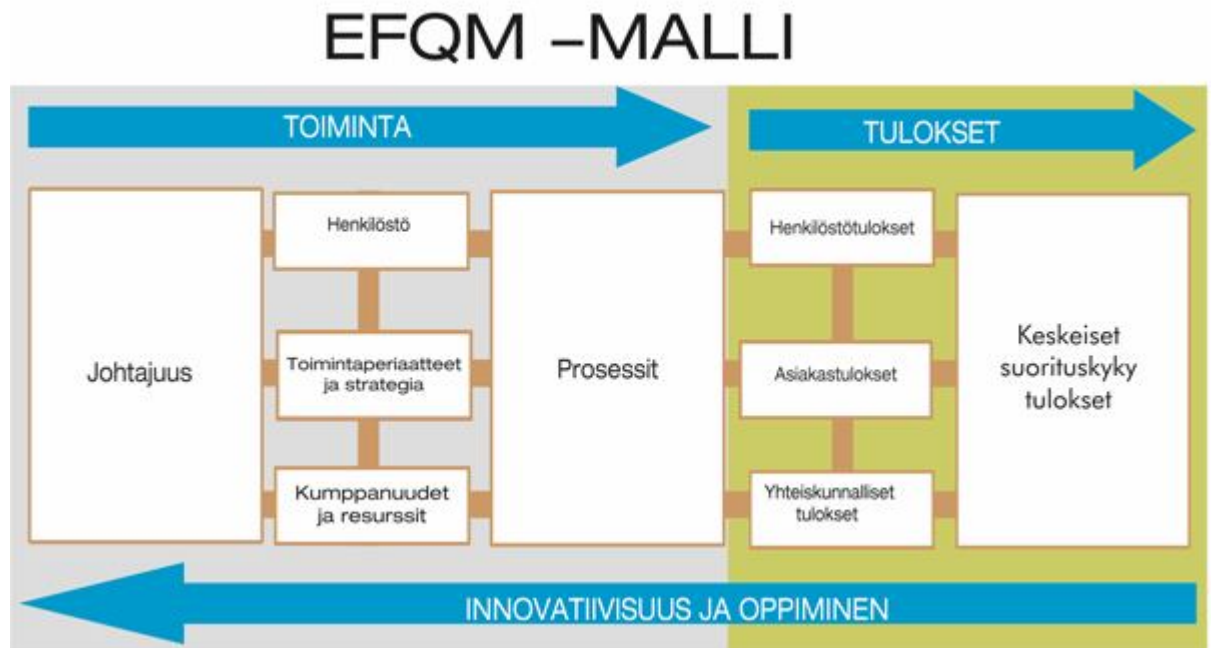
”Laatuajattelu on ihmisten vuorovaikutusta. Toivottavasti tämä strategia ja siihen sisältyvät julkisen sektorin yhteiset laatulinjaukset lisäävät kaikkien osapuolten yhteistyötä ja vuorovaikutusta.”

Vastuu julkisista palveluista kuuluu yhteisesti valtiolle ja kunnille. Julkisin varoin tuotetuista palveluista on kansalaisilla oikeus odottaa hyvin tuotettuja ja heidän tarpeitaan vastaavia palveluja oikea aikaisesti ja siten, että kaikilla niitä tarvitsevilla on mahdollisuus käyttää julkisia palveluja. (Julkisten palvelujen laatustrategia.)

3.2 Julkisten palvelujen tuloksellisuus ja laadun kehittäminen

Tuloksellisuus ja laatujohtaminen ovat 2000-luvulla nousseet valtionhallinnossa merkittäviksi johtamisopeiksi. Valtion tuottavuusohjelma aloitettiin jo vuonna 1992 ja sen tarkoituksena oli nostaa kansantalouden tuottavuutta ja laatua. Laadun kehittämisessä edettiin 2000-luvun ensimmäisinä vuosina ja laadun arviointikriteerien osalta otettiin valtionhallinnossa käyttöön Euroopan laatupalkintomalli (kuva 1), jonka arviointimalli tähtää kilpailukyvyyn ja laadun parantamiseen. (Vakkuri 2009, 40.) EFQM-mallista (EFQM, European Foundation for Quality Management) on kehitetty erityisesti julkiselle sektorille sopiva kehittämistyökalu. Mallin avulla arvioidaan ensivaiheessa organisaation toimintaa ja jatkossa pyritään parantamaan toiminnan osa-alueita ja seuran-

taa sekä löytämään kehittämiskohteita. Arvioinnissa päähuomio kiinnitetään toimintaan ja tuloksiin. (Tuominen 2010, 11.)



© The EFQM Excellence Model is a registered Trademark.

Kuva 1. EFQM-malli (Keto & Malinen 2007)

EFQM-mallissa on yhdeksän avainaluetta, joita ovat johtajuus, henkilöstö, toimintaperiaatteet ja strategia, kumppanuudet ja resurssit, prosessit, henkilöstötulokset, asiakastulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset. Toiminta-alueella tarkastellaan ja arvioidaan sitä, miten organisaatio toimii ja tulokset arviointi-alueella arvioidaan tulosten kehitystä. EFQM-malli perustuu itsearviointiin, ja se on joustava ja sovellettavissa erilaisten organisaatioiden toimintaan. Laatupalkintomallin arvo kehitysojalkuna perustuu organisaation toiminnan laadun pisteytykseen. Pisteytyksen myötä toiminnan laatua voidaan arvioida eri organisaatioiden välillä ja eri ajankohtina. Koska EFQM-mallissa arvioidaan eri osa-alueita, saa malli parhaimmillaan sekä johdon että henkilöstön omaksumaan organisaation tavoitteet ja sitoutumaan tavoitteiden saavuttamiseen sekä lisäksi levittämään parhaita toimintamalleja myös edelleen. (Keto & Malinen 2007.)

Julkishallinto on kehittynyt 2000-luvulla vanhasta byrokraattisesta maailmankuvasta kohti tuloksia ja vaikuttavuutta. Uusi johtamistapa on merkinnyt siirtymistä lähemmäs yksityissektorin toimintatapoja. Hyvä julkinen hallinto perustuu yhä enemmän ammatilliseen johtamiseen ja tuloksellisuuteen. (Virtanen & Stenwall 2010, 47 – 49.) Vuon-

na 2005 valtionhallinto laati tulosohjauksen käsikirjan, jota käytetään valtion virastojen ja laitosten tulosohjauksessa. Käsikirjassa esiteltiin uusi tuloksellisuuden väline tulosprisma (kuva 2), joka kuvaa tiliviraston tuloksellisuutta. Toiminnallisen tehokkuuden osatekijät ovat taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus ja kustannusvastaavuus. Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportin mukaan tuloksia ja laadunhallintaa arvioidaan suoritteiden ja julkishyödykkeiden sekä palvelukyvyyn ja laadun näkökulmista. Kaiken perustana on kuitenkin henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen (Einola-Pekkinen & Nummikoski 2007, 10).



Kuva 2. Tulosprisma (Tulosprisma 2011)

Edellä kuvatun tulosprisman yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa laaja-alaista ja pitkäkestoista vaikuttavuutta. Tuotoksilla ja laadunhallinnalla tarkoitetaan suoritteiden laatua sekä toiminnan laatua käsittäen laadun laajasti sekä asiakasvaikuttavuuden, saatavuuden, asiakastyytyvyyden, määritellyn laadun että prosessien mukaisen laadun. Toiminnallinen tehokkuus on taloudellisuutta, tuottavuutta, kannattavuutta ja kustannusvastaavuutta. Taloudellisuus muodostuu tuotosten ja kustannusten suhteesta ja tuottavuus muodostuu tuotosten ja panosten (tuotannontekijöiden) suhteesta. Kannattavuus merkitsee tulosprismassa maksullisen toiminnan kannattavuutta. Tulosprisma on tulosohjauksen väline. Tulosprisma korostaa vaikuttavuutta, ja sen tärkeä osatekijä on laadunhallinta. (Etelälahti 2005, 12.)

3.3 Julkisten palvelujen laadun intressitahot

Usein arvioitaessa julkisten palvelujen laatua arvioidaan ainoastaan suorittavan tason toimintaa ja unohdetaan ylemmät organisaatiotasot. Julkisten palvelujen laadun seuranta ja laadun arviointi on sikäli monitahoista, että asiakkaat eivät ole ainoa intressitaho, jonka mukaan laatua tulee seurata. Laatua tulee tarkkailla huomioiden julkisen hallinnon erityispiirteet ja erityisesti laadussa tulee huomioida palvelujen käyttäjien ja eri intressitahojen vaatimukset ja sovittaa nämä vaatimukset yhteen. Helsingin kaupungin opetusviraston laatupäällikkö, hallintotieteiden lisensiaatti Leena Oulasvirta on väitöskirjassaan *Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa* listannut palvelun laadun intressitahoiksi palvelujen käyttäjien lisäksi poliittiset päättöksentekijät ja kansalaiset (veronmaksajina), palvelua tuottavan organisaation johdon sekä palvelua tuottavan henkilöstön ja moniportaisessa organisaatiossa organisaation eri tasot. Tässä mielessä hallinnolla, poliitikoilla ja palvelua tuottavilla henkilöillä on erilaiset näkökulmat palvelutuotannossa. Hallinto tarkastelee palvelutuotantoa lähinnä hierarkkisen kontrolloinnin, ohjaamisen ja kustannustehokkuuden näkökulmista. Poliitikkojen näkökulma painottuu lähinnä kansalaisten tasapuoliseen kohteluun. Lähinnä asiakkaita oleva suorittava porras painottaa asiakkaiden tarpeista lähtevää intressiä eli hyvää toiminnan laatua. (Oulasvirta 2007, 6 – 17.)

Julkishallinto on moniportainen organisaatio ja erityisen mielenkiintoinen näkökulma on Oulasvirran käsitys siitä, että organisaation alempi porras (suorittava organisaatiotaso) on intressitaho siihen, miten ylempi organisaatiotaso hoitaa oman osuutensa palveluketjussa. Tulosohejaukulttuurissa perinteisesti ylempi organisaatiotaso arvioi alempia organisaatiotasoja eikä päinvastoin. Tässä Oulasvirran laatukulttuuriasettelussa palveluketjun alemman organisaatiotason on tarpeen antaa ylemmälle organisaatiotasolle palautetta, miten se tukee suorittavan organisaatiotason työtä lisäarvon tuottamisessa palvelujen lopullisille käyttäjille eli asiakkaille. Riittävä tuki ylemmältä organisaatiotasolta parantaa selkeästi suorittavan tason kykyä tuottaa riittävän laadukkaita palveluja. (Oulasvirta 2007, 6.)

3.4 Julkisten palvelujen laatusuositukset ja laadun arviointi

Julkisten palvelujen perusta kuten muidenkin palvelusektoreiden perusta on asiakaslähtöisyys. Julkisten palvelujen tuottamisessa voidaan käyttää myös yksityisiä palveluntuottajia ja näin lisätä asiakkaiden valintamahdollisuuksia. Julkisessa oikeusavussa

asiakkaalla on tuomioistuinasioissa mahdollisuus vapaasti valita avustajakseen joko yksityinen avustaja (asianajaja tai muu lakimies) tai julkinen oikeusavustaja (oikeusaputoimiston asianajaja tai lakimies). Valtakunnallisten taloudellisten voimavarojen rajallisuus on haaste palvelujen tuottajalle. Laadukkaita palveluja tulee pystyä jatkossakin tarjoamaan kansalaisille. Julkisten palvelujen laatustrategian suosituksia ovat:

- 1) asiakaslähtöisyys, palvelutarpeen määrittely ja palveluprosessien kehittäminen
- 2) palveluprosessien näkyvyys
- 3) henkilöstön ammattitaidon ja osaamisen kehittäminen
- 4) poliittisten päätöntekijöiden, johdon ja henkilöstön sitouttaminen palvelujen laadun tuottavuuden ja saatavuuden parantamiseen
- 5) ostopalveluina hankittavien julkisten palvelujen laatuvaatimusten varmistaminen
- 6) palvelujen arviointi ja luvattujen palvelujen takaaminen kansalaisille
- 7) palvelujen kehittäminen tehtyjen arviointien ja valvonnan perusteella.
(Julkisten palvelujen laatustrategia 1998.)

Julkisten palvelujen arviointi on keskeinen keino kehittää palvelujen laatua. Palvelujen laatua voidaan mitata arvioiden etukäteen tarjottavan palvelun laatua, toiminnan aikana ja jälkikäteen tapahtuvana arviointina. Arvioinnin tulee olla puolueetonta, riippumatonta ja asiantuntevaa, jotta arviointituloksia voidaan pitää luotettavina. Edellä mainitut julkisten palvelujen laadun intressitahot asettavat laadun arvioinnille lisävaatimuksia siltä osin, että arvioinnissa tulisi huomioida suorittavan tason lisäksi myös organisaation eri tasot. Toimintaketjujen johtaminen yli organisaatiotasojen nousee tältä osin merkittävään asemaan. Palvelujen merkittävyyden ja vaikuttavuuden osalta jatkuva laaja-portainen arviointi on ensisijaisen tärkeää, sillä ilman arviointia ei tapahdu kehitystä. (Julkisten palvelujen laatustrategia 1998, 14 – 15.)

3.5 Julkisten palvelujen laatukriteerit

Julkisten palvelujen laatukriteerit noudattavat pääosin yksityisen sektorin kriteereitä. Palvelu on silloin hyvää palvelua, kun asiakas tuntee saavansa sitä, mitä on palveluntuottajan puoleen kääntyessään toivonut saavansa. Julkisten palvelujen erityispiirre on palveluntuottajan eli kunnan tai valtion asema. Joissakin julkisissa palveluissa ei kansalainen voi itse valita tuottajaa ja näitä palveluja voidaan edelleen pitää kansalaisiin kohdistuvana vallankäyttönä (poliisi ja verovirastot). Yleisinä laatukriteereinä julkisille palveluille voidaan listata kuitenkin seuraavat: palvelujen saatavuus, oikeusturva ja oikeudenmukaisuus, luotettavuus ja turvallisuus, riippumattomuus ja asiallisuus, asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu, tiedon tarkkuus, ajantasaisuus ja ennakoitavuus, luottamuksellisuus ja mahdollinen asiakkaan saama palvelun lisäarvo (Julkisen sektorin laatulinjauksia 1998, 27). Julkisten palvelujen laatukriteerit on määritelty siis jo 1900-luvun loppupuolella. Laadun johtaminen on kuitenkin lähtenyt varsin verkkaisesti liikkeelle johtuen julkisten palvelujen erityispiirteistä ja vanhakantaisesta valankäytön periaatteesta. Uusi julkinen johtaminen käsitteenä onkin vastalääke tehottomaksi koetulle julkiselle hallinnolle. Tehokkuus ja laatu mielletään usein toistensa vastakohdiksi. Voidaan kuitenkin sanoa, että usein tehokkaat organisaatiot ovat myös laadukkaita. (Virtanen & Stenvall 2010, 54.)

4 LAINKÄYTÖN LAADUN MITTAAMINEN

Tuomioistuinten toiminnan ja lainkäytön laatua mittaavien järjestelmien kehittäminen on alkanut Yhdysvalloissa vuonna 1995, jolloin kehitettiin TCPS-järjestelmä (The Trial Court Performance Standards). Järjestelmä oli kuitenkin varsin mittava ja raskas ja sen tilalle kehitettiin myöhemmin joustavampi ja kevyempi malli Courtools. Euroopassa Alankomaat ja Suomi käynnistivät lähes samanaikaisesti lainkäytön laatuhaan-keen. Vuonna 2006 valmistui Rovaniemen hovioikeuspiirin mittaristo laadun mittaamiseen. Hovioikeuden arviointialueita ovat 1) oikeudenkäynti menettelynä, 2) ratkaisu, 3) oikeudenkäyntiin osallistuvien ja yleisön kohtelu, 4) käsittelyn joutuisuus, 5) tuomareiden osaaminen ja ammattitaito ja 6) lainkäytön organisoiminen ja johtaminen. Juuri tätä hovioikeuden käyttämää mallia on käytetty pohjana myös oikeusavun laadun arviointijärjestelmän kehittämisessä. Vuonna 2007 asetettu työryhmä CEPEJ:n Quality of Justice laati useista laatutekijöistä koostuvan ”check-listan” Euroopan neuvoston jäsenmaiden käyttöön. Lainkäytön laadun mittaaminen edellyttää kaikkien oi-

keudenhoitoon osallistuvien tahojen laatutavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen arvioimista. (Turtiainen 2010.)

5 OIKEUSAVUN LAADUN SEURANTA JA KEHITTÄMINEN

5.1 Perinteinen laadunseuranta

Valtion oikeusaputoimistojen toimintaa ja oikeusavun laatua on arvioitu asiakaskyselyillä sekä julkisille oikeusavustajille ja yksityisille avustajille tehdyillä kyselyillä. Vuonna 2005 tehtiin laaja kyselytutkimus asiakkaille oikeusavun laadusta. Tutkimuksen tuloksena 70 % vastanneista piti järjestelmää oikeudenmukaisena ja hyväksyttävänä ja palveluihin oltiin pääosin tyytyväisiä. 2/3 osaa haastateltavista ilmoitti olevansa erittäin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Asiakkaat pitivät oikeusavustajia yleisesti huolellisina (85 %), ja he kokivat, että avustajat kuuntelivat asiakkaita ja ottivat heidän mielipiteensä huomioon (85 %). Kyselyn vastausprosentti jäi kuitenkin vaatimattomaan 26 prosenttiin, joten tulosta voidaan pitää suuntaa-antavana. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 23.)

Käräjäoikeuksien tuomareille suoritettiin vuonna 2005 kysely, jossa tiedusteltiin heidän käsitystään oikeusaputoiminnasta. Tuomarit pitivät oikeusaputoiminnan imagoa varsin hyvänä. Jonkin verran kritiikkiä annettiin siitä, että etenkin yksityiset avustajat ajavat tuomioistuimessa oikeusapuasioina juttuja, joissa ei välttämättä vaadittaisi avustajan läsnäoloa. Myös herkkyyys viedä tarpeettomia valituksia hovioikeuteen on suurempi yksityisten avustajien keskuudessa ja yli 50 % tuomareista oli sitä mieltä, että yksityiset avustajat vievät usein tai melko usein tarpeettomia valituksia hovioikeuteen. Vain 13 % tuomareista katsoi oikeusavustajien vievän tarpeettomia valituksia hovioikeuteen. (Julkisen oikeusavun laadun kehittäminen 2009, 23.)

5.2 Oikeusavun laadunvarmistuksen nykytilanne

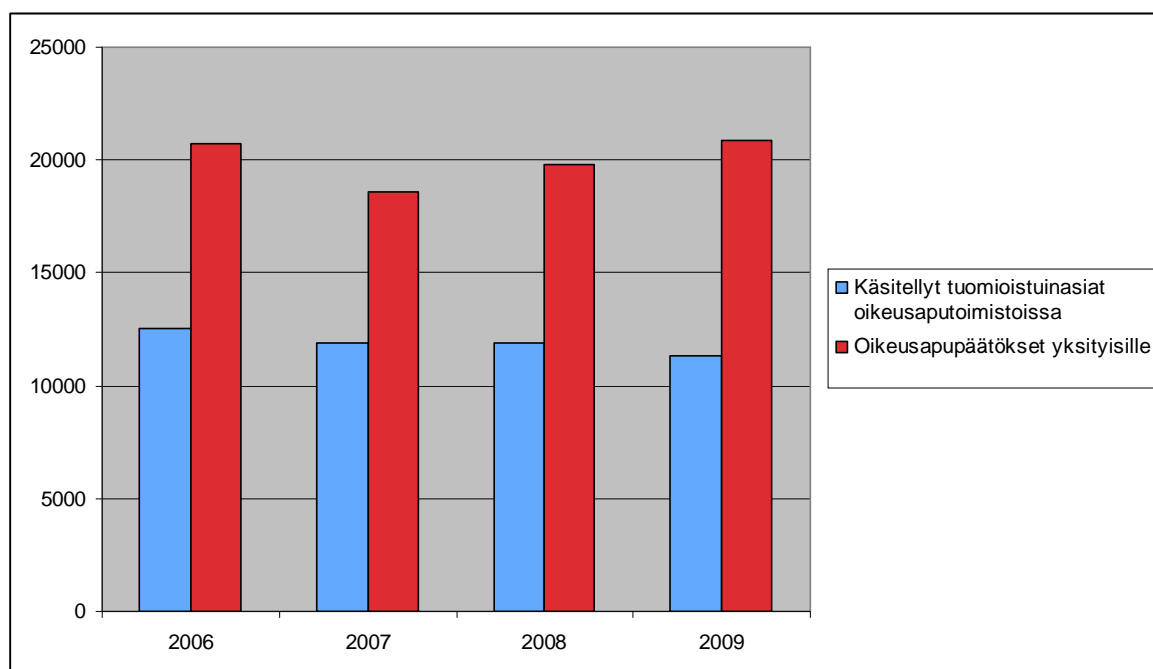
Julkisen oikeusavun laadunvarmistus on pyritty turvaamaan jo säädöksen nojalla siten, että oikeusapuasiassa saa avustajana toimia ainoastaan oikeusavustaja, asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen tai muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu (Oikeusapulaki 8. §). Oikeusaputoimistoista annetun lain mukaan julkiselta oikeusavustajalta edellytetään oikeustieteen kandidaatin tutkintoa

sekä riittävää kokemusta asianajajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Käytännössä oikeusavustajalta vaaditaan siis vastaava käytännön kokemus kuin asianajajaliiton jäseneksi otettavalta juristilta. Useat oikeusavustajat ovat myös suorittaneet asianajotutkinnon ja ovat jäsenenä Suomen Asianajajaliitossa. Suomen Asianajajaliitto valvoo asianajajia ja muita asianajotoimistoissa työskenteleviä lakimiehiä sekä myös julkisia oikeusavustajia. Myös oikeuskansleri valvoo julkisten oikeusavustajien ja asianajajien toimintaa. Muut yksityiset avustajat eivät ole lakisääteisen valvonnan piirissä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 16.)

Oikeusministeriö on vuonna 2008 asettanut työryhmän selvittämään vastaavako avustajien kelpoisuusvaatimukset nykyajan ja uudistetun tuomioistuinlaitoksen asettamia vaatimuksia. Työryhmä on valmistellut esityksenään lain luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta siltä osin, että vastaisuudessa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai avustajana saisi toimia asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettavassa laissa tarkoitettu *luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja (myöh. lupalakimies)*. Esityksen mukaan luvan lakimiehelle myöntäisi oikeudenkäyntiavustajalautakunta, jonka jäseninä toimisivat yksi hovioikeuden tuomari, yksi hallinto-oikeuden tuomari, yksi erityistuomioistuinten tuomari, yksi käräjäoikeuksien tuomari sekä yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen. Lupalakimiehiä valvoisivat esityksen mukaan asianajajayhdistyksen yhteydessä toimiva valvontalautakunta ja oikeuskansleri. Tällä menettelyllä saataisiin valvonnan piiriin myös ne yksityiset avustajat, joiden toimintaa ei ole tähän mennessä valvottu. Joissain yksinkertaisimmissa asioissa, esimerkiksi ei riitaisissa hakemusasioissa, voisi avustajana toimia jatkossakin muu rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. (Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta 2009.)

Oikeusaputoimistojen ja yksityisten avustajien työmäärät oikeusapuasioiden osalta ovat pysyneet lähes ennallaan viimeisten vuosien ajan. Sekä oikeusaputoimistot että yksityiset asianajajat ja lakimiehet hoitavat ulkoprosessuaalisia (ei tuomioistuinasioita) ja tuomioistuinasioita. Ulkoprosessuaalisiin asioihin ei pääsääntöisesti myönnetä oikeusapua yksityisille avustajille, joten yksityiset avustajat hoitavat näitä asioita normaaleina asianajajina toimeksiantoina. Joissain tapauksissa ulkoprosessuaalisiin asioihin voidaan myöntää oikeusapua esimerkiksi sen vuoksi, ettei oikeus-

aputoimisto ehdi hoitaa jotain kiireellistä toimeksiantoa. Ulkoprosessuaalisiin asioihin myönnetyn oikeusavun osuus kaikista yksityisille myönnetyistä oikeusapupäätöksistä vuosina 2006 – 2009 oli noin 1,59 %. Oikeusaputoimistoissa käsiteltiin vuonna 2009 varsinaisia tuomioistuinasioita 11 329 kappaletta ja vastaavasti oikeusapupäätöksiä yksityisille myönnettiin 20 887 kappaletta. Vuonna 2009 kielteisiä oikeusapupäätöksiä yksityisille tehtiin 1307 kappaletta. Tämän lisäksi yksityiset avustajat hoitivat osittain tai kokonaan valtion kustantamalla puolustajan määräyksellä 2 360 asiaa. Kuvasta 3 ilmenee oikeusaputoimistoissa vuonna 2009 käsitellyt tuomioistuinasiat ja oikeusapupäätökset yksityisille. (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011.)

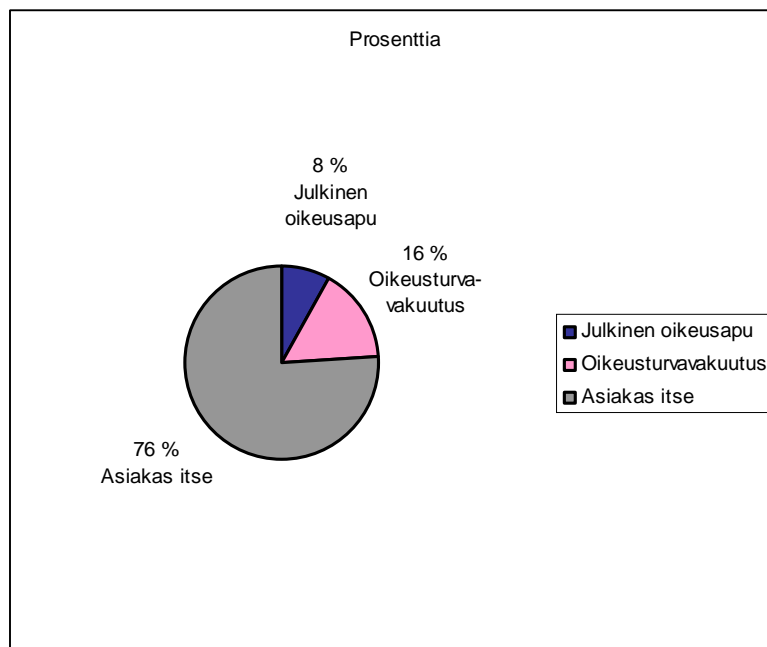


Kuva 3. Työmäärät (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011)

Edellä olevasta kuvasta voidaan selvästi nähdä oikeusavun työmäärien stabiilisuus. Vuonna 2009 oikeusaputoimistoissa hoidettiin tuomioistuinasioita hiukan edellisiä vuosia vähemmän. Selityksenä tähän on edunvalvonnan siirtyminen kunnilta valtion oikeusaputoimistoihin ja sen tuoman työmäärän välitön vaikutus lähinnä johtavien julkisten oikeusavustajien työmääriin. Yksityiset avustajat hoitivat vuonna 2009 noin 65 prosenttia kaikista oikeusapuna hoidetuista tuomioistuinasioista, joka määrä verrattuna edelliseen vuoteen merkitsee 3 prosenttiyksikön kasvua. (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011.)

Yksityisten asianajajien hoitamista kaikista toimeksiannoista oikeusapuasiat käsittävät ainoastaan noin kahdeksan prosenttia (kuva 4). Arvio perustuu vuonna 2004 tehtyyn

asianajajien asiakastyytyväisyystutkimukseen, jonka yhtenä osana on tutkittu toimeksiantojen jakautumista oikeusturvavakuutuksen nojalla hoidettuihin, julkisena oikeusapuna hoidettuihin ja asiakkaan itse maksamiin toimeksiantoihin. (Asianajajien asiakastyytyväisyys 2004.)

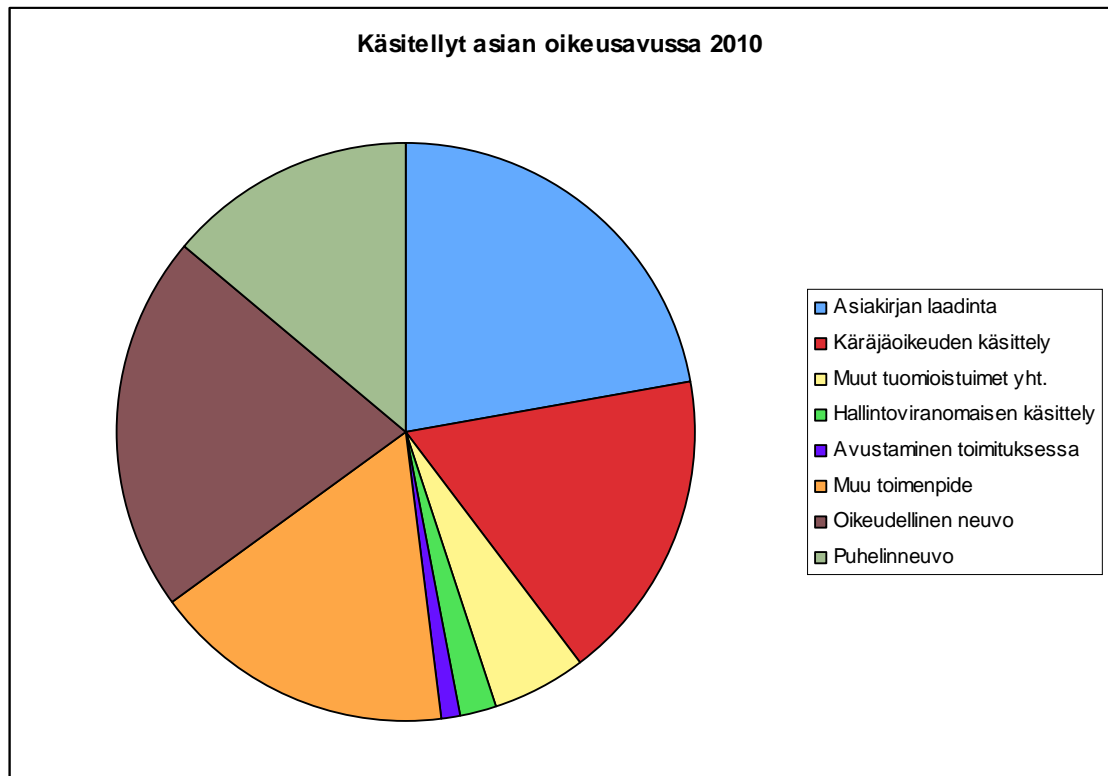


Kuva 4. Yksityisten asianajajien toimeksiantojen jakauma (Asianajajien asiakastyytyväisyys 2004)

Kuvan jakauma osoittaa, että asianajajien toimeksiannoista 76 % on asioita, joiden kulut maksaa toimeksiantajana oleva asiakas. 16 %:n osuus toimeksiannoista katetaan asiakkaan omasta oikeusturvavakuutuksesta. Julkisen oikeusavun osuus voi kuitenkin vaihdella hyvinkin paljon toimistoittain. Osa asianajotoimistoista on keskittynyt liikejuridiikkaan ja osa ulkoprosessuaalisiin asioihin. Toisaalta taas jotkut rikosasioihin keskittyneet toimistot hoitavat edellä mainittua prosenttia huomattavasti suuremman osuuden toimeksiannoistaan joko kokonaan tai osittain julkisen oikeusavun kustantamana. (Asianajajien asiakastyytyväisyys 2004.)

Oikeusaputoimistoissa hoidetaan pääsääntöisesti oikeusapuasiakkaita. Myös ns. liiketaloudellisia asiakkaita voidaan hoitaa ja tällöin asiakkaalta peritään käypää hintaa vastaava palkkio sekä lisäksi arvonlisävero. Liiketaloudellisten asiakkaiden määrä oikeusavussa on hyvin pieni, ja lähinnä kyseeseen tulevat Valtiokonttorin kuolinpesät tai asiakkaat, joiden asian käsittelyn aikana on selvinnyt, että asiakkaalla on asian hoidon kulut kattava oikeusturvavakuutus. Oikeusavussa toimeksiantojen pääosan muo-

dostavat ulkoprosessuaaliset asiat. Vuonna 2010 oikeusavun toimeksiannot jakautuivat seuraavasti. (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011.)



Kuva 5. Käsitellyt asiat toimenpiteittäin (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011)

Kuvassa oleva kenttä 'muut tuomioistuimet' käsittää asian hoidon hovioikeudessa, korkeimmassa oikeudessa, hallinto-oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja erityistuomioistuimissa. Avustaminen toimituksissa tarkoittaa esimerkiksi perinnönjakotoimitusta tai maanmittaustoimitusta. Koska oikeusaputoimiston tehtävänä on hoitaa myös ulkoprosessuaalisia asioita, jää tuomioistuinasioiden hoitoon vähemmän aikaa. Tässä mielessä on asiakkaan etu saada tuomioistuinasiansa hoidettua vaihtoehtoisesti yksityisen avustajan toimesta hakemalla oikeusapupäätös yksityiselle avustajalle. Järjestelmä toimii hyvin ja osaltaan nostaa myös oikeusavun laatua, koska tavallaan oikeusaputoimistot ja yksityiset avustajat kilpailevat tuomioistuinasioista ja terve kilpailu nostaa aina laatua. (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin 2011.)

Oikeusaputoimistojen laatua on pyritty parantamaan myös oikeusministeriön asettamalla tulosohjaukskeinoilla. Säännöllinen jonotusaikaseuranta osoittaa sen, kuinka nopeasti asiakas saa asiansa vireille oikeusaputoimistoissa. Käytännössä jonotusaika on ajanvarauksen ja käyntiajan välinen aika, joka saadaan oikeusavun raportointijärjestelmän (Business Objects) avulla suoraan ajanvarauskalenterista. Vuonna 2010 jono-

tusaika oli koko maassa keskimäärin 12,9 päivää. Oikeusministeriössä seurataan myös saapuneiden ja käsiteltyjen juttujen määriä ja käsittelyaikoja. Toimeksiantojen nopea ja oikea-aikainen päättäminen näkyvät suoraan kunkin yksittäisen viraston tulos- ja tehokkuusluvuissa. Laskutuksen seurannan avulla valvotaan toimeksiantojen laskuttamista juttujen päättymisen jälkeen. (Jonotusajan keskiarvo, koko maa 2011.)

Avustajien koulutuksella pyritään takaamaan oikeusavun laadun säilyminen ja kehittäminen. Oikeusministeriö on panostanut oikeusavustajien koulutukseen ja järjestää vuosittain lukuisia koulutustilaisuuksia, joissa pyritään ylläpitämään lakimiesten osaamistasoa ja tiedottamaan uusista säädöksistä ja tulkinnoista. Vastaavasti Suomen asianajoliitto edellyttää jäseniltään jatkuvaa ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä sekä uusien säädösten seuraamista. Asianajajaliiton ohjeiden mukaan jäsenen tulee osallistua vuosittain vähintään 18 tunnin ammatilliseen täydennyskoulutukseen. (Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kommentaari 2011.)

Hyvää asianajotapaa koskevat eettiset ohjeet koskevat sekä asianajajia että julkisia oikeusavustajia. Hyvää asianajotapaa koskevat uudet ohjeet (liite 1) astuivat voimaan 1.4.2009 lukien. Tapaohjeet säätelevät asianajajan velvollisuuksia suhteessa omaan päämieheensä, tämän vastapuoleen sekä kollegoihin ja ovat siten keskeinen työväline hyvän laadun takaamisessa myös oikeusavun osalta. (Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 2011.)

5.3 Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmä 2011

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmä on uusi laatujärjestelmä, jota kokeiltiin ensimmäistä kertaa helmikuussa 2011. Oikeusministeriön laatutyöryhmä laati vuonna 2009 ehdotuksen oikeusavun laadun arvioinnin perusteista. Menetelmä perustuu osin Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatujärjestelmään. Oikeusavussa arviointijärjestelmän avulla on tarkoitus määritellä oikeusavun laatutaso sekä antaa työkaluja toiminnan laadun kehittämiseen. (Heine 2010.)

Oikeusavun laatujärjestelmässä mitataan sitä, kuinka hyvin oikeusaputoimeksiannon hoidossa on valvottu asiakkaan etua ja onko toiminta täyttänyt asianajotoiminnan vahvan luottamuksen kriteerit. Hallinnon intressitahosta mitataan tehokkuutta ja kustannuksia seurantavälineinä siitä, onko asian hoito tapahtunut riittävän nopeasti sekä asiakkaalle ja palvelun tuottajalle mahdollisimman vähäisin kustannuksin. Menettelyta-

poja arvioidaan myös siltä osin, onko avustaja neuvonut asiakasta ja pyrkinyt mahdolliseen sovintoon sekä onko avustaja hoitanut asiaa avoimesti ja tiedottanut asiakasta riittävästi asian hoidon eri vaiheissa. (Heine 2010.)

Arvionjärjestelmän pilotointi toteutettiin yhteensä kahdessatoista oikeusaputoimistossa ja asianajotoimistossa. Oikeusavun laadun jatkotyöryhmä on seurannut pilotointia ja tekee saatujen tulosten myötä mahdolliset muutos- ja parannusehdotukset oikeusavun laatujärjestelmään. Tämän jälkeen oikeusministeriö päättää oikeusavun laadun arviointijärjestelmän lopullisesta muodosta, siitä mitä arviointitapoja otetaan käyttöön ja arvioinnin toteutustavasta ja -ajasta. (Heine 2011.)

5.4 Julkisen oikeusavun laadun arviointialueet ja arviointikriteerit

Julkisen oikeusavun laatuksitekereiden valitsemiseen on vaikuttanut se, halutaanko laatua mitata valtion, oikeusministeriön, tuomareiden, julkisten oikeusavustajien, yksityisten avustajien vai asiakkaan näkökulmasta. Oikeusavussa vuosittain käytävissä tulosneuvotteluissa seurataan oikeusavun tuottavuutta ja tehokkuutta oikeusministeriön ja valtion näkökulmasta. Uuden asiakaskeskeisen julkishallinnon palvelujen tuottamisen myötä on oikeusavun laadun arviointialueita valittaessa ollut lähtökohtana laadun arvioiminen asiakkaiden ja avustajien näkökulmasta. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 29.)

Julkisen oikeusavun arviointijärjestelmä muodostuu viidestä arviointialueesta:

- 1) luottamus oikeusapuun asiakassuhteessa
- 2) asiallinen ja kunnioittava kohtelu
- 3) asian käsittelyn tehokkuus ja kustannusten kohtuullisuus
- 4) oikeusapuasian hoito menettelynä
- 5) avustajan osaaminen ja ammattitaito. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 29.)

Kukin arviointialue jakautuu laatuksitekereihin, joita on yhteensä 38 kappaletta. Laatuksitekereiden pohjana on Suomen Asianajoliiton hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Hyvän asianajotavan eettiset ohjeet sisältävät sekä moraalikäsitukseen että hyvään oi-

keudenhoitoon liittyviä ohjeita. Lisäksi ohjeet sisältävät asianajollisten tehtävien merkitykseen ja arvoon liittyvät periaatteet ja asianajajan velvollisuudet hoitaa toimeskianto parhaansa mukaan ja asiakkaan eduksi. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 30.)

5.5 Julkisen oikeusavun arviointimenetelmät

Julkisen oikeusavun arviointimenetelmät tarkoittavat niitä keinoja, joiden avulla oikeusavun laatua pyritään jatkossa arvioimaan. Julkista oikeusapua arvioidaan kokeiluvaiheessa neljällä tavalla: avustajan itsearvioinnilla, asiakaskyselyllä, kyselyllä tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle sekä kokeneen avustajan tekemällä *vertaisarvioinnilla*. Arviointimenetelmien osalta kokemus osoittaa, että kyselyjen avulla tehty arviointi antaa varsin pienen vastausprosentin. Asiakkaille tehtävä kysely antaa tärkeitä vastauksia palvelun käyttäjältä ja arviointimenetelmiä valittaessa nimenomaan asiakaskyselyä pidettiin tärkeänä. Asiakkaan on kuitenkin vaikeaa arvioida puuttuvan asiantuntemuksen vuoksi suoritettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta ja sisältöä. Tällä perusteella arviointimenetelmiksi valittiin asiakaskyselyn ohella kyselyt muille sidosryhmille, avustajan itsearviointi ja vertaisarviointi. Tässä tutkimuksessa keskitytään jatkossa vertaisarviointiin ja arviointimenetelmän sopivuuteen oikeusavun laadun mittauksessa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 43.)

6 VERTAISARVIOINTI JULKISESSA OIKEUSAVUSSA

6.1 Vertaisarvioinnista yleensä

Vertaisarviointi on samaan ammattikuntaan kuuluvien kesken tehtävää työn arviointia ja kehittämistä. Arviointi perustuu ennalta määrättyihin kriteereihin ja sitä käytetään usein itsearvioinnin ohella varmistamaan työn laatua. Termi vertaisarviointi tulee latinan sanasta *par*, josta johdettu englannin peer merkitsee samanvertaista, olipa kyse iästä, koulutuksesta tai muusta ominaisuudesta (Raivio 2006).

Parhaimmillaan vertaisarviointi (peer review) on ammattitaitoa kehittävää ja sen avulla pyritään jakamaan tietoa parhaista käytännöistä ja työskentelytavoista sekä tukemaan kollegoita näiden työssä. Arvioinnin yhteydessä voidaan antaa myös suosituksia arvioitavalle. Arviointi tulee perustua luottamukseen eikä se saa olla tuomitsevaa tai

toista loukkaavaa. Vertaisarviointi on tehokas keino varmistaa riittävä laadun taso ja sen myötä kehittää arvioitavan ammattitaitoa ja osaamista. (Professional Development Strategies – Peer Coaching and Review 2011.)

6.2 Vertaisarvioinnin käyttö eri toimialoilla

Vertaisarviointia käytetään lähinnä palveluja tuottavien alojen työn seurantaan ja laadun kehittämiseen. Koska palvelut eivät tuota mitään konkreettista esinettä, on vertaisarviointi hyvä keino jakaa hyviä käytäntöjä ja kehittää palvelun laatua.

Vertaisarviointia on perinteisesti käytetty tieteellisten julkaisujen ja lehtien ennakkotarkastuksessa. Pyrkimys korkeaan laatuun on tieteen keskeinen tavoite. Tieteellisissä julkaisuissa on keskeistä, että julkaisu antaa jotain uutta tietoa ja ettei se ole vanhan tiedon uudelleen paketoimista. On myös tärkeää, että tulokset ovat oikein esitettyjä ja todellisia. Etenkään huippulehdillä ei ole varaa julkaista nollatutkimuksia eli tieteellisesti ja taloudellisesti arvottomia tutkimuksia. Myös julkaisujen kieleen ja tyyliin tulee kiinnittää arvioinnissa huomiota. Tieteessä vertaisarvioijat ovat yleensä tiedeyhteisön jäseniä mutta julkaisujen osalta lehtien päätoimittajilla on vastuu siitä, etteivät julkaistut artikkelit ole lainvastaisia. (Raivio 2006.)

Sosiaali- ja terveysalan yksiköt ovat ottaneet käyttöönsä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stakesin toimintamallin 'Kehittävä vertaiskäynti'. Kysessä on vertaisarvioinnin muoto, jossa laatua kehitetään vierailukäyntien avulla. Kehittävä vertaiskäynti on samaan ammattiryhmään kuuluvien, samanlaisissa työyksiköissä toimivien tai samankaltaisten ongelmien parissa työskentelevien kesken tapahtuvaa työn kehittämistä, jossa arviointi toteutetaan vierailu- ja tutustumiskäyntien aikana. Kehittävässä vertaiskäynnissä tarkoitus ei ole antaa arvosanaa tai lausuntoa kumppanin toiminnasta vaan Stakesin julkaisun, Kehittävä vertaiskäynti – työväline laadunhallintaan, mukaan: *vierailupaikka ei ole arvioinnin objekti, vaan kehittämiseen osallistuva tasavertainen subjekti*. Vierailukäynnistä laaditaan lyhyt raportti, joka auttaa tiivistämään oleelliset havainnot ja kehittämään uusia ideoita konkreettiseen ja hyödylliseen muotoon. (Hellstén, Outinen & Holma 2004, 12, 21.)

Opetus- ja koulutussektorilla vertaisarviointia käytetään laadunvarmistamiseen ja parantamaan oppilaitosten toimintojen kuten opetuksen, koulutustarjonnan ja oppilaitosten tarjoamien tukipalvelujen laatua. Kuten terveysalallakin vertaisarviointi perustuu

koulutussektorilla vierailuihin oppilaitoksiin. Suomessa kouluissa käyttöön otettu malli perustuu Eurooppalaiseen Leonardo da Vinci-projektiin, johon myös Opetushallitus on osallistunut. Ammatillisen koulutuksen käyttöön on kehitetty Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen (The European Peer Review Manual for initial VET), joka kuvaa ammatillisen peruskoulutuksen vertaisarvioinnin eurooppalaisen vakiomenettelyn. (Vertaisarviointi – Peer Review 2011.)

6.3 Vertaisarviointi julkisessa oikeusavussa

Oikeusaputoiminnan laatua on pohdittu viime vuosina eri maissa. Laadun mittaamiseksi on kehitetty välineitä ja menettelyjä. Skotlannissa oikeusavun laatua arvioidaan yksinomaan vertaisarvioinnilla. Skotlannin mallissa laatua arvioidaan tarkastamalla yhden oikeudellisen toimeksiannon asiakirja-aineisto jutun päättymisen jälkeen. Arvioinnissa päähuomio on suoritettujen toimenpiteiden laadussa ja tarkoitus on kehittää avustajia ja parantaa toiminnan laatua. Skotlanti hakee vertaisarvioijat lehti-ilmoittelulla ja hakijoilta edellytetään korkeaa ammatillista tasoa. Arvioijat laativat asioista yhteenvedot ja kokonaisarvioinnit ladunvarmistuskomitealle (Quality Assurance Committee). Mikäli toiminnassa on jotain huomautettavaa, ottaa komitea yhteyttä toimistoon ja pyytää selvitystä tai toimenpiteitä asiassa. Skotlannissa oikeusavun vertaisarvioinnin kustannukset ovat noin 350 000 euron luokkaa vuodessa eli alle 1 % oikeusavun kokonaiskustannuksista. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 26, 27.)

Suomessa julkisen oikeusavun laadun arviointi pilotoitiin laatutyöryhmän esityksestä helmikuussa 2011. Työryhmä ei ollut yksimielinen vertaisarvioinnin sopivuudesta laadun arviointivälineeksi oikeusavussa ja sen heikkoutena arvioitiin olevan mm. arvioinnin aiheuttama lisätyö. Vertaisarviointi suoritettiin oikeusavussa yksinomaan asiakirja-aineiston perusteella siten, että arvioitavat asiat kopioitiin ja lähetettiin arvioijalle laadun arviointia varten. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että mikäli arvioitava toimeksianto on hyvin hoidettu, tulee asiakirjakansiosta ilmetä kaikki asiassa tehdyt toimenpiteet sekä niiden ajankohta. Vaikka juttu olisi täydellisesti hoidettu, ei kiireessä näitä merkintöjä aina kuitenkaan tehdä. Avustajat ovat siis pakotettuja tekemään muistiinpanoja myös vertaisarvioijia varten, mikäli haluavat saada asian hoidosta hyvän arvosanan. Kysymyksen voisi tässä asettaa niin, että tehdäänkö muistiinpanoja ainoastaan vertaisarvioijia varten vai parantaako vertaisarviointi nimenomaan

työn laatua myös siltä osin, että avustajat merkitsevät huolellisesti toimenpiteet ylös. Kattavat toimenpidemerkinnot ovat ensisijaisen tärkeitä mahdollisissa irtisanoutumis- ja sairaustapauksissa, koska merkintöjen myötä toinen avustaja voi saumattomasti jatkaa asian hoitoa. Myös laskutuksen osalta on ilmeistä, että toimenpiteiden kattava merkitseminen vaikuttaa asian oikeaan laskutukseen sen aiheuttamien toimenpiteiden ja työmäärän suhteessa. Työryhmä toteutti kokeilumielessä vertaisarvioinnin ja testaus osoitti, että vertaisarviointi antoi arvokasta tietoa toimeksiannon hoitamisen tasosta. Merkittävää myös oli, että arvioijien antamat kokonaisarvosanat eivät juuri poikenneet toisistaan. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 45, 46.)

6.4 Vertaisarvioijat

Vertaisarvioijat ovat nimettömiä asiantuntijoita, joita käytetään työn laadun arvioinnissa, käsikirjoitusten arvioinnissa, apurahahakemusten käsittelyssä ja virantäytöissä. Vertaisarvioijalla on neuvoa antava ja arvioiva rooli. Päätöksentekoon vertaisarvioija ei osallistu. Vertaisarvioijalla on aina moraalinen vastuu toimeksiantajalleen. Arvioitavat asiakirjat ja käsikirjoitukset ovat luottamuksellisia ja arvioijaa sitoo salassapitovelvollisuus. Mikäli vertaisarvioija katsoo, että aihepiiri on hänelle vieras eikä hän tunne riittävästi asiaa, tulee arvioijan kieltäytyä tehtävästä. Samoin tulee myös kieltäytyä tehtävästä, mikäli kyseessä on intressiristiriita joko tutkittavan asian tai henkilön suhteen tai jos aikapula asettaa rajoituksen arvioinnin tekemiseen. (Raivio 2006.)

6.4.1 Vertaisarvioijien vaatimukset

Hyvä vertaisarvioija on oman alansa asiantuntija ja hänellä on hyvä ammatillinen kokemus osaamisalastaan. Vertaisarvioijilta edellytetään seuraavia ominaisuuksia:

- asiantuntijuutta
- objektiivisuutta
- hyvää arvostelukykä
- selkeää ja loogista ajattelua
- jäävittömyyttä

- kykyä kirjoittaa hyvä lausunto (täsmällinen, luettava, hyödyllinen toimeksiantajalle ja arvioitavalle henkilölle). (Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen 2007, 39.)

Hyvän arvioijan löytäminen on ensiarvoisen tärkeää lopputuloksen kannalta. Myös arvioijien koulutukseen tulee kiinnittää huomiota sekä siihen, että arviot ovat tasalaatuisia ja arvioinnissa käytetään ennakkoon sovittuja kriteerejä. (Peer reviewer training 2010.) Vertaisarvioijien koulutuksessa tulee käydä huolellisesti läpi vertaisarviointi menettelynä, käydä tarkkaan läpi arvioinnin eri vaiheet sekä selvittää vertaisarvioijille näiden roolit ja tehtävät. Tärkeää on myös syventävä perehdytys määrällisen ja laadullisen tiedon analysointiin laadullisessa arvioinnissa. 'Pehmeät' vuorovaikutustaidot ovat merkittäviä eli kommunikointi- ja viestintätaitojen merkitystä tulee korostaa. (Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen 2007, 39.)

6.4.2 Oikeusavun vertaisarvioijien haku ja koulutus

Suomessa julkisen oikeusavun vertaisarvioijilta edellytetään vahvaa ajan tasalla olevaa asiantuntemusta ja kokemusta sekä ansioitunutta toimintaa. Julkisen oikeusavun vertaisarvioijien haku aloitettiin syksyllä 2010. Haku tapahtui oikeusavun puolella sisäisessä Ilona Intranetissä julkaistulla hakuilmoituksella sekä lisäksi virastoposteihin 6.10.2010 lähetetyllä tiedotteella. Yksityisellä puolella haku tapahtui Suomen Asianajajaliiton jäsenilleen lähettämällä hakuilmoituksella. Vertaisarvioijiksi valittiin hakijoiden joukosta seitsemän asianajajaa, kaksi johtavaa julkista oikeusavustajaa ja viisi julkista oikeusavustajaa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen, pilotointisuunnitelma 2011.)

Vertaisarvioijien koulutuksesta vastasi pääosin Oikeusministeriö. Kouluttajina toimivat ansioituneet pitkän kokemuksen omaavat julkiset oikeusavustajat sekä yksityiset avustajat. Professori Alan Paterson Strahclyden yliopistosta Skotlannista kutsuttiin vierailevana asiantuntijana kertomaan oikeusavun vertaisarvioinnin toteutuksesta Englannissa ja Skotlannissa. Vertaisarvioinnin koulutuksessa käsiteltiin toteutuksen periaatteita ja tarkoitusta sekä laatukriteerien sisältöä sekä arvioinnissa käytettävissä olevia menettelytapoja. Erityinen paino koulutuksessa asetettiin tavoitteeseen soveltaa kriteerejä mahdollisimman yhdenmukaisesti ja arviointia harjoiteltiin myös käytännön esimerkkien avulla. Kotitehtäväksi annetut arviointitehtävät avattiin vertaisarvioijien

koulutustilaisuudessa 8.2.2011 ja avointa keskustelua käytiin arvioinneista sekä siitä, miten eri arviointikriteerit oli ymmärretty. (Heine 2011.)

6.4.3 Vertaisarvioijan anonymiteetti

Vertaisarvioijien anonymiteetti on perinteisesti suojeltu. Anonymiteetillä on pyritty suojelemaan arvioijaa ja sitä, ettei tämä hienotunteisuusyistä kaunistelisi kritiikkiään. Entinen Helsingin yliopiston kansleri ja Suomen tiedeakatemian esimies Kari Raivion mielestä tässä suhteessa ei ole syytä huoleen, vaan omalla nimellä annettu lausunto voi vähentää epäasiallista nimettömyyden suojassa annettua kritiikkiä ja selkäänpuukotuksia (Raivio 2006).

Julkisen oikeusavun osalta vertaisarviointi suoritetaan kokeiluvaiheessa osittain avoimesti. Arvioijien tiedot ovat julkisia, mutta oikeusministeriö toimittaa asiakirjat arvioijille siten, että arvioinnin kohde ei tiedä, kuka vertaisarvioijista arvioi juuri hänen hoitamansa toimeksiannon asiakirjoja. Selvää on, että arvioijalle selviää asiakirjoista, kenen avustajan työtä hän arvioi. Koska arvioija ei saa olla arvioitavan lähikollega, lähetetään asiakirjat ministeriön toimesta arvioijalle, joka ei asu samalla paikkakunnalla arvioitavan henkilön kanssa. Vertaisarvioinnin pilotoinnin jälkeen on tarkoitus, että arvioitavat henkilöt saavat arvioinnit nähtäväkseen. Lopullista päätöstä ei kuitenkaan vielä ole tehty palautteen antotavasta. (Heine 2011.)

7 VERTAISAVIOINNIN TOTEUTTAMINEN JULKISESSA OIKEUSAVUSSA

Vertaisarviointi oikeusavussa on yksi niistä neljästä arvioimistavasta (avustajan itsearviointi, asiakaskysely, kysely tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle), joita testattiin käytännössä helmikuussa 2011. Saatujen tulosten jälkeen tehdään päätös, otetaanko vertaisarviointi käyttöön vai luovutaanko siitä.

Vertaisarvioinnissa keskitytään siviiliasioihin, riitaisiin hakemusasioihin ja laajoihin rikosasioihin. Jotta asiakirja-aineisto riittää arviointiin, ei neuvona päätettyjä juttuja arvioida. Asiakkaalta pyydetään aina etukäteen kirjallinen suostumus siihen, että hänen asiansa saadaan ottaa arvioitavaksi. Salassapitosäännökset ovat tiukat ja vertaisarvioijia ja kaikkia asiakirjojen käsittelyyn osallistuvia henkilöitä sitovat tiukat salassapitosäännökset. Erityisesti salassa pidettäväksi määrättyjä ja arkaluonteisia asiakirja-aineistoja ei arvioida. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 51.)

Arvioitavat asiakirjakansiot kopioidaan toimistoissa ja toimisto arkistoi asiakirjat arkistosäännön mukaisesti. Kopiot postitetaan oikeusministeriöön, josta ne toimitetaan edelleen kullekin vertaisarvioijalle. Jatkossa tutkitaan mahdollinen asiakirjojen sähköinen toimittaminen arvioijalle. Vertaisarvioijat tutkivat asiakirjat ja laativat arvionsa toimeksiannon hoidosta asiakirjojen sekä tehtyjen toimenpiteiden perusteella. Arvioija vastaa siitä, että asiakirjakopiot tuhoetaan arvioinnin jälkeen. (Heine 2011.)

7.1 Vertaisarvioinnista tiedottaminen

Vertaisarviointi edellyttää hyvää ja avointa tiedottamista arvioinnin kohteena oleville avustajille. Arvioinnista tiedottamisen vähimmäisvaatimuksina voidaankin pitää tutkijoiden tietojen julkaisua, aineistonkeruun toteuttamistapaa, arviointialueiden ja arviointikriteereiden julkaisua sekä arvioinnin käyttötarkoitusta. Oikeusavun vertaisarvioinnin pilotoinnista tiedottamisen on hoitanut oikeusministeriö, ja tiedottaminen on ollut oikea-aikaista ja kattavaa. Asiasta on tiedotettu sisäistä sähköistä tiedotuskanavaa Ilona Intranetiä käyttäen oikeusaputoimistoille ja sähköpostitse jaetulla tiedotteella kaikille pilotointiin osallistuville toimistoille ja avustajille. Avustajille on myös järjestetty kaksi infotilaisuutta, joissa on käyty läpi pilotointiin liittyviä käytännön kysymyksiä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen, pilotointisuunnitelma 2011.) Tämän lisäksi Suomen Asianajajaliitto on tiedottanut laadun arvioinnista omilla kotisivuillaan ja jäsenilleen jaettavalla Advokaatti lehdellä. Kotkan oikeusaputoimistossa asiaa on käsitelty myös toimistokokouksessa ja avoimissa keskustelutilaisuuksissa arvioitavien avustajien kanssa. Koska kyseessä on arviointi, joka ei perustu kaikilta osiltaan vapaaehtoisuuteen, vaan organisaation jäsenyyteen ja tutkittavat henkilöt osallistuvat tutkimukseen ammatillisen roolinsa edustajina, on tiedottaminen ensisijaisen tärkeää. (Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi 2009, 26.)

Skotlannissa vertaisarvioinnin kohteena olevat henkilöt voivat käyttää oman työnsä laadun varmistuksessa apuna The Law Society of Scotland'n ohjetta Civil and Children's legal Assistance Quality Assurance Scheme - Peer Review Manual. Tässä vertaisarvioinnin käsikirjassa avataan arvioinnin kriteerejä ja laadun tavoitteiden saavuttamista kysymysten avulla: 1) Mihin asioihin vertaisarvioijat kiinnittävät huomiotaan (What are peer reviewers looking for)? 2) Miksi juuri tähän seikkaan kiinnitetään

huomiota (Why does this matter)? 3) Kuinka pystyn tarkastamaan tämän toteutumisen omista tiedostoistani ja asiakirjoista (How can I check this on my files)? 4) Kuinka työnantajani edistää tämän kriteerin tavoitteisiin pääsyä (How can my firm promote compliance with this criterion)? Lisäksi käsikirjassa on paljon linkkejä, joista löytyy lisätietoja vertaisarvioinnista arvioitavien henkilöiden tueksi ja laadun kehittämiseksi. Vertaisarvioinnissa on erittäin tärkeää juuri avoimuus ja se, että arvioinnin kohteet tietävät mitkä ovat ne seikat, joita arvioidaan. (Civil and Children's legal Assistance Quality Assurance Scheme 2010.)

7.2 Laadun arviointiasteikko

Suomessa oikeusavun vertaisarvioinnissa käytetään seitsemäportaista asteikkoa pisteytyksen avulla. Arviointialueet ovat keskenään samanarvoisia, eikä mitään painotuksia alueiden välillä tehdä. Järjestelmän päätarkoitus on saada vastauksia siitä, missä alueissa on kenties kehitettävää ja missä arviointialueissa laatu on riittävällä tasolla. Laatu arvioidaan pisteytettynä seuraavasti:

Taulukko 1. Laatuksiteerien pisteytys (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 25)

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

Taulukon 1 pisteytyksessä numero kolme (3) tarkoittaa riittävää laadun tasoa ja sitä voidaankin pitää tavoiteltavana julkisen oikeusavun laadullisena tasona. Ei toteudu lainkaan (0 pistettä) merkitsee asian hoidon kannalta epäonnistunutta asian hoitoa ja

sitä, ettei asian merkitystä ole tiedostettu tai avustajan yrityksistä huolimatta tavoitteisiin asian hoidossa ei ole päästy. Huono suoritus (1 piste) tarkoittaa, ettei asian hoidossa ole saavutettu tavoiteltua laatua mutta jotkin laatukriteerin ominaisuuksista kuitenkin täyttyvät. Laatukriteerien osalta jää saavuttamatta merkittävin osa. Tyydyttävä suoritus (2 pistettä) merkitsee jo varsin laadullista asian hoitoa, jossa laatukriteerien kuvaukset toteutuvat melko kattavasti. Noin puolet toivotusta laadusta toteutuu huolimatta siitä, että joillain alueilla voi olla huomattaviakin puutteita. Tällä tasolla avustajan toiminta on jo asiakirjoista ilmenevien seikkojen nojalla tyydyttävää. Riittävä suoritus (3 pistettä) on taso, jossa laatukriteereissä kuvattu toteutuu hyvin ja kattavasti vaikka joissakin yksittäisissä asioissa voi vielä olla puutteita. Tämä taso on kaikille oikeusavun avustajille tavoiteltava taso ja käytännössä myös saavutettavissa. Hyvä suoritus (4 pistettä) edellyttää laatusuosituksen toteutumista kiitettävästi. Käytännössä laatukriteerien toteutumisesta ei puutu mitään. Suoritus osoittaa lisäksi, että laatukriteerien edellyttämään toiminnan kehittämiseen on paneuduttu. Erinomainen suoritus (5 pistettä) edellyttää loistavaa ja esimerkillistä asian hoitoa, ja siihen vain harvoin yllätään. Tämän pistemäärän voi saavuttaa oikeusapua kehittävästä jo kansainvälisestikin arvioiden erityisen laadukkaasta toiminnasta. En osaa sanoa (x = ei arviointia) tarkoittaa asiaa, josta ei ole riittävästi asiakirja-aineistoa tai asia ei muutoin sovellu vertaisarviointiin. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 49 – 50.)

7.3 Vertaisarvioinnin arviointialueet ja kriteerit

Vertaisarvioinnin arviointialueet ovat: asiakirjat ja kerätty aineisto, asian käsittelyn tehokkuus ja oikeusapuasian hoito menettelynä. Arviointialueiden perustana on käytetty Suomen asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita (liite nro 1). Arviointialueiden valinnassa tärkein näkökulma on se, kenen kannalta oikeusavun laatua on tarkoitus mitata. Arviointijärjestelmän lähtökohtana on arvioida julkisen oikeusavun laatua asiakkaan ja avustajan näkökulmasta. Kultakin arviointialueelta on määritelty keskeiset laatukriteerit, jotta arviointi olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja tulkinnat yhteneväisiä. Oikeusavun laatua mitattaessa ei huomioida juurikaan aiemmin mainittuja valtion tuottavuus- ja taloudellisuusnäkökulmia; niihin on aivan eri mittarit ja laskentatavat eikä niillä ole mitään tekemistä laadun kanssa. Vertaisarvioinnin arviointialueita ja kriteereitä avataan seuraavissa kolmessa arviointialueessa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 29.)

7.3.1 Asiakirjat ja kerätty aineisto

Vertaisarvioija käy läpi kaikki arvioitavan laatimat asiakirjat olivatpa nämä sopimuksia, kirjeitä, haasteita, lausumia tai muita selvityksiä. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, ovatko asiakirjat rakenteeltaan selväpiirteisiä ja huoliteltuja. Myös asiakirjojen ymmärrettävyyteen, yleiskielellisyyteen ja oikeinkirjoitukseen kiinnitetään huomiota. Asiakirjojen tulee olla siis ulkoasultaan huoliteltuja ja siistejä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 41.)

Kokenut arvioija tulkitsee myös asiakirjojen sisältöä ja tarpeellisuutta asian hoitamisen näkökulmasta. Asiakirjojen tulee olla tarkoituksenmukaisia asian edistymisen kannalta. Lisäksi arvioidaan sitä, onko avustaja koonnut asian hoidon edellyttämän aineiston ja onko avustaja huomionnut kaikki juttuun liittyvä tekijät ja hoitanut asiaa riittävällä ammattitaidolla ja huolellisuudella kerätyn aineiston osalta. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 41.)

7.3.2 Asian käsittelyn tehokkuus

Asian käsittelyn tehokkuutta tarkastellaan tarkoituksenmukaisuuden, huolellisuuden ja täsmällisyyden näkökulmista. Käsittelyn joutuisuus on merkittävä tekijä arvioitaessa tehokkuutta. Joutuisuus merkitsee myös asian hoitoa ilman tarpeettomia kustannuksia, jota taas voidaan pitää asian nopean hoitamisen ohella yhtenä tärkeimmistä asioista asiakkaan kannalta katsottuna. Asian hoitoon kuluva aika ei ole pelkästään avustajan määrättävissä vaan kuluvaan aikaan vaikuttavat käsittelyajat eri viranomaisissa sekä vastapuolen aikataulut. Asian käsittely voi olla tehokasta huolimatta pitkästäkin ajasta ja merkittävää on se, kuinka asiakasta on informoitu asian etenemisestä ja arvioiduista käsittelyajoista. Hyvä avustaja pitää asiakkaan aina ajan tasalla asian etenemisestä sekä antaa arvionsa menettelyn viemästä ajasta. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 33.)

7.3.2.1 Asian hoito kohtuullisessa ajassa ja määräaikojen noudattaminen

Käsittelyn tarkoituksenmukaisuudessa vertaisarvioija tarkastelee eri toimenpiteitä ja niiden merkitystä asian hoidon ja lopputuloksen kannalta. Tarkoituksenmukaisessa käsittelyssäkin saattaa olla aikaa vievää selvittelytyötä, jos työ on lopputuloksen kannalta merkityksellistä. Toisaalta turhat selvittelyt ja kustannuksia lisäävät toimenpiteet

asiassa, jossa ei ole mitään tehtävissä, ovat tarpeettomia ja lisäävät ainoastaan kustannuksia ja myös nostavat mahdollisen laskun summaa tarpeettomasti. Taitava avustaja osaa jo jutun alkuvaiheessa arvioida asian menestymistä ja mitoittaa jatkossa tehtävät toimenpiteet asian edellyttämällä laajuudella. Tuomioistuinkäsittelyssä turhiin toimenpiteisiin ja niistä johtuviin kustannuksiin puuttuu tarvittaessa myös vastapuolen avustaja, joka yleensä pyytää laskun kohtuullistamista siltä osin, mikäli lasku sisältää asiaan kuulumattomia toimenpiteitä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 33.)

Asian huolellinen ja täsmällinen hoito tarkoittaa määrättyjen tai sovittujen määräaikojen noudattamista. Määräaikojen lykkääminen tulee perustella hyvin ja perusteiden tulee olla asian hoidon kannalta merkittäviä ja lopputuloksen kannalta oleellisia. Määräaikojen pidennyspyynnöissä kiire ei ole sellainen perustelu, jota voidaan pitää riittävänä syynä lykkäykseen. Hyvään oikeusavun laatuun kuuluu myös se, että vastaanotettujen toimeksiantojen määrä pysyy niissä rajoissa, joissa toimeksiannot pystytään hoitamaan tehokkaasti, täsmällisesti ja oikea-aikaisesti. Avustajien suurin pelko onkin 'fataljin ryyppäminen' eli se, ettei suoriteta jotain tehtävää sille viranomaisen antamaan määräaikaan mennessä ja asiaa ei enää voi hoitaa ollenkaan. Näissä tapauksissa syntyy mahdollisesti jopa vahingonkorvausvelvollisuus asiakkaalle. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 35.)

7.3.2.2 Laskutus

Vertaisarvioinnissa arvioija kiinnittää erityistä huomiota laskutukseen. Asiakkaan saaman laskun tulee olla kohtuullinen sekä säädösten ja julkisen oikeusavun palkkioperusteiden mukainen. Veloitusperusteet tulee selvittää asiakkaalle aina etukäteen ja merkittävien kustannuksia lisäävien toimenpiteiden osalta tulee avustajan neuvotella päämiehensä kanssa toimenpiteistä ja niiden aiheuttamista kustannuksista. Laskusta tulee ilmetä toimenpiteet ja niiden viemä aika sekä mahdolliset kulut. Asiakkaalla on aina oikeus saada pyytäessään tieto laskun senhetkisestä suuruudesta sekä kokonaisarvio kustannuksista. Toimeksiannon päätyttyä tulee lasku toimittaa asiakkaalle kohtuullisen ajan kuluessa ja mikäli laskun osalta tulee erimielisyyttä, tulee asia pyrkiä ratkaisemaan sovinnollisesti sekä tarvittaessa antaa asiakkaalle tieto siitä, miten palkkion määrästä voi valittaa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 34.)

Arvioija tarkastelee myös laskutusta siltä osin, että asiakkaalta veloitetaan vaan ne kulut, joita ei saada laskutettua vakuutusyhtiöltä (oikeusturvavakuutus), vastapuolelta tai julkisista varoista. Tuomioistuinasioissa erityistä huomiota kiinnitetään vastapuolen laskuun ja siihen, onko avustaja perehtynyt riittäväällä huolellisuudella vastapuolen laskuun ja esittänyt tarpeelliset huomautukset ja kohtuullistamisvaatimukset. Arvioija arvioi myös sitä, onko oikeudenkäyntiasianssa annettu vastapuolen avustajalle riittävä erittely asianajokuluista, jotta vastapuolella on mahdollisuus arvioida niiden kohtuullisuutta. Avustajan tulee lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen valvoa asiakkaansa etuja ja oikeuksia myös laskutuksen osalta. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 34.)

7.3.3 Oikeusapuasian hoito menettelyinä

Avustajan toimenpiteet ovat vertaisarvioinnin keskeisin arviointialue. Toimenpiteet ja niiden lopputulos ovat asiakkaan kannalta tärkein laadun mittari. Avustajan suorittamien toimenpiteiden tulee olla lainmukaisia sekä asiakkaan edun mukaisia ja oikeudenmukaisia. Oikeusapuasian hoito julkisin varoin edellyttää aina oikeusapupäätöstä. Oikeusaputoimisto ei laadi päätöksen lisäksi muuta varsinaista toimeksiantoa. Yksityisellä sektorilla tehdään asiakkaan kanssa yleensä myös toimeksianto asian hoitamisesta. Myönteisen oikeusapupäätöksen saatuaan julkinen oikeusavustaja tai yksityinen avustaja hoitaa asian noudattaen yleisiä prosessisääntöjä. Ulkoprosessuaalisia asioita hoidetaan oikeusapuna pääsääntöisesti vain oikeusaputoimistoissa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 36.)

Vertaisarvioija tarkastelee oikeusapuasian hoitoa ja toimenpiteitä lähinnä sen osalta, onko avustaja perehtynyt syvällisesti asiaan ja onko asiassa hankittu riittävät lisäasiakirjat ja tiedot asian hoitoa varten. Asian kannalta tutkitaan, onko asiakkaan kanssa käyty riittävät neuvottelut ja onko vastapuoleen oltu tarvittavissa määrin yhteydessä. Vastapuoleen tulee ottaa yhteyttä ja ilmoittaa päämiehen vaatimukset. Vastapuolelle on annettava riittävästi aikaa harkita asiaa ja antaa asiassa oma vastineensa sekä mahdollisesti ryhtyä sovintoneuvotteluihin vastapuolen kanssa. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 38, 39.)

Myös sitä tarkkaillaan, vastaako avustaja riittävän nopeasti saamiinsa asiallisiin yhteydenottoihin ja onko asiakas saanut halutessaan yhteyden omaan avustajaansa. Yhteydenotoista ja vastauksista tutkitaan sitä, onko avustajan käytös ollut asiallista ja

kunnioittavaa sekä asiakasta että vastapuolta kohtaan. Avustajan tulee tiedottaa asiakkaalle asian edistymisestä ja erityisesti siitä, että asiassa saatu ratkaisu, päätös tai sovinto tiedotetaan viipymättä asiakkaalle. Tärkeisiin toimenpiteisiin tulee saada asiakkaan hyväksyminen, elleivät painavat syyt sitä estä. Vertaisarvioija arvioi asiakirjojen perusteella myös sitä, onko avustaja selvittänyt mahdollisuudet sovinnolliseen ratkaisuun tai vaihtoehtoisin riidanratkaisumenetelmiin. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 37, 39.)

Mikäli avustaja luopuu asiasta kesken käsittelyn, tutkitaan onko tähän ollut asiakkaan lupa. Pääsääntö on, ettei tehtävästä voi luopua yksipuolisesti. Jos kuitenkin asiakas on vilpillinen, asiakkaalle ja avustajalle on asiakkaan menettelyn vuoksi syntynyt luottamuspulla tai luopumiselle on jokin erityinen syy, voi asian päättää. Sellaisia syitä voisivat olla: asiakas ja avustaja ovat eri mieltä asian hoitotavasta, asiakas toimii olennaisesti vastoin avustajan neuvoa, asiakas laiminlyö myötävaikutusvelvollisuutensa, käyttäytyy epäasiallisesti tai kohtuuttomasti tai jättää maksamatta laskun. Avustajan tulee antaa asiakkaalle riittävästi aikaa hankkia uusi avustaja sekä tuomioistuinasiaassa ilmoitettava luopumisesta tuomioistuimelle. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 36, 37.)

7.3.3.1 Toimeksiannon vastaanotto

Arvioija pyrkii asiakirjoista selvittämään, onko toimeksiantoa vastaanotettaessa sovitettu asiakkaan kanssa menettelytavoista ja siitä miten asiassa edetään. Oleellinen asia jo ensineuvottelussa on avustajan arvio siitä, mitkä ovat asian vahvuudet ja heikkoudet ja onko asiassa onnistumisen edellytyksiä. Lisäksi tutkitaan, onko avustaja informoinut asiakastaan mahdollisista oikeudenkäynnin vaihtoehtoista ja mahdollisen sovinnon merkityksestä asiakkaalle. Myös kuluriskin tiedottamista seurataan. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 38.)

7.3.3.2 Toimeksiannosta huolehtiminen

Arvioinnin yksi merkittävimmistä kriteereistä on se, onko avustaja tunnistanut kaikki asian hoidon kannalta oleelliset juridiset seikat. Asian oikeudellisen tulkinnan jälkeen tutkitaan, onko toimeksiantoa hoidettu lainmukaisesti ja onko avustaja juttua hoitaessaan vedonnut oikeisiin säädöksiin ja lainkohtiin ja onko kanne nostettu määräajassa ja oikeassa foorumissa. Säädösten tulkinnassa tarkkaillaan myös sitä, onko asiassa

käytetty voimassaolevia lakeja ja asetuksia sekä muita hyväksyttäviä oikeuslähteitä. Aineisto ja sen laajuus ovat merkittäviä asian hoidon kannalta. Arvioinnissa pyritään tutkimaan asian hoitoa kokonaisuutena, hoidon tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, onko asiassa tehty kaikki tarpeellinen ja ovatko suoritettut toimenpiteet perusteltuja. Lisäksi tehdään huomioita mahdollisista turhista toimenpiteistä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 38.)

Koska arviointi tehdään lähinnä asiakkaan näkökulmasta, tutkitaan erityisesti toimenpiteiden sisällön tiedottamista asiakkaalle ja sitä, onko asiakkaalle annettu kaikki tarpeellinen tieto asian hoidosta ja etenemisestä. Tiedottamisen osalta selkokieliyys ja sen ymmärtäminen, ettei asiakas ole juridiikan tuntija, on erityisen tärkeää. Kaikkiin jutun hoidon kannalta oleellisiin ja tärkeisiin päätöksiin tulee saada asiakkaan hyväksyminen. Asiakkaan tulee myös tarvittaessa tavoittaa avustajansa ja avustajan on kohdittavissa ajassa vastattava asiakkaan tiedusteluihin, ellei se ole tarpeetonta aiemman vastauksen tai muun erityisen syyn vuoksi. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 38, 39.)

Vertaisarvioija tarkkailee myös sovintomahdollisuuden käyttämistä ja sitä, onko asiassa pyritty aktiivisesti sovintoon sekä sitä, onko vastapuoleen oltu riittävästi yhteydessä ja varattu tälle tilaisuutta asian sovitteluun ilman tuomioistuinkäsittelyä. Yhteydenpidon oikea-aikaisuutta ja riittävyttä sekä asian joustavaa käsittelyä arvioidaan asiakirjojen ja muistiinpanojen perusteella. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 39.)

7.3.3.3 Toimeksiannon päättäminen

Toimeksianto voi päättyä tehtävän luopumiseen, siirtoon toiselle avustajalle tai toimeksiannon hoitamiseen ja lopettamiseen. Toimeksiannosta luovuttaessa tulee edellä selvitetyllä tavalla ilmoittaa asiasta viipymättä asiaan osallisille tahoille siten, ettei asiasta aiheudu kohtuutonta haittaa päämiehelle. Mikäli avustaja siirtää tehtävän toiselle, tulee asiakkaalta aina pyytää suostumus sekä tuomioistuinasiasassa ja viranomaisasiassa pyytää lupa viranomaiselta tehtävän siirtämisestä toiselle. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 39.)

Jutun päättämisessä tarkkaillaan erityisesti sitä, onko avustaja tiedottanut viivytyksettä asiakkaalle päätöksestä tai laaditusta asiakirjasta sekä varmistanut, että asiakas on to-

dellakin ymmärtänyt, mitä tehty päätös tai asiakirja merkitsee. Avustajan tulee myös kertoa asiakkaalleen, miten päätöksestä voidaan valittaa, sekä arvioida valituksen kustannuksia ja menestymismahdollisuuksia. Lopuksi arvioija tarkistaa, että alkuperäiset asiakirjat on palautettu asiakkaalle. Laskun osalta päähuomio laitetaan toimenpiteiden kattavaan ja oikea-aikaiseen merkintään ja siihen, ettei mahdollisia turhia toimenpiteitä laskuteta asiakkaalta. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 38 ja 39.)

7.3.4 Kokonaisarvosana ja kommentit

Vertaisarvioija antaa lopuksi asiakirjakansiolle kokonaisarvosanan sekä mahdolliset lisäkommentit. Kokonaisarvosanana annetaan kaikki edellä mainitut arviointialueet ja laatuksiteerit huomioiden yleisarvosana, joka arvioi kokonaisuutena asian hoitoa, menettelytapoja ja lopputulosta palvelunsaajan näkökulmasta. Yleisarvosana kolme (3) pistettä kertoo, että asia on hyvin hoidettu ja laadullinen taso on riittävä. (Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen 2009, 45, 46.)

7.4 Vertaisarvioinnin edut ja haitat

Vertaisarvioinnin etuna on sen mukanaan tuoma jatkuvan oppimisen malli. Vertaisarviointi toteuttaa EFQM-mallin (European Foundation for Quality Management) arvoja suunnittele-toteuta-arvioi-kehitä täydentäen mallia ulkopuolisen arvioijan antamalla lisäarvolla ja kehitysideoilla. Vertaisarviointi on innovointia ja laadun kehittämistä ulkopuolisen vahvan ammattitaidon ja osaamisen ammattilaisen avulla. Vertaisarvioinnin myötä saadaan selville sekä oikeusavun kehittämiskohteet että myös vahvuusalueet. Tärkein etu vertaisarvioinnissa verrattuna muihin arviointimenetelmiin on sen koulutuksellinen merkitys. Hyvän asiantuntijan kriittinen mutta rakentava mielipide on eräänlaista uusien avustajien tuutorointia, jossa uudet avustajat saavat opastusta ja perehdytystä vaativaan työhönsä sekä jo hiukan kokeneimpien avustajien osalta keino tietojen ja työmenetelmien päivittämiseen ja kehittämiseen.

Parhaimmillaan vertaisarviointi hyödyttää sekä arvioitavaa että asiantuntijaa. Paitsi että kriittiset kommentit auttavat avustajaa kehittämään ammattitaitoaan ja syventämään ja laajentamaan osaamistaan, niin myös alan asiantuntija ja arvioija saa uusia vaikutteita ja oppii uutta. Viime kädessä kaikkein suurimman edun vertaisarvioinnista saa

palvelua käyttävä asiakas, joka voi luottaa saamansa palvelun korkeaan laatuun ja avustajan hyvään ammattitaitoon.

Koska vertaisarviointi suoritetaan asiakirja-aineiston perusteella ja avustajan toimeksiannosta asiakirja-aineistoon tehtyjen toimenpidemerkintöjen perusteella, aiheuttaa vertaisarviointi lisätyötä niille avustajille, jotka ovat tottuneet hoitamaan hyvin varsinaisen toimeksiannon hoidon, mutta eivät ole tottuneet tekemään merkintöjä tehdyistä toimenpiteistä. Tämä ns. *jokaisen ranneliikkeen merkintä* asianhallintajärjestelmään on vierasta varsinkin kokeneemmille avustajille oikeusavussa. Asianajotoimistoissa ja lakiasiantuntimistoissa ovat toimintakulttuuri ja työtavat kokemukseni mukaan erilaisia, koska yksityisten toimistojen kannattavuus ja tulos perustuvat toimenpiteiden tarkkaan kirjaukseen ja sen myötä myös laskutukseen. Tässä mielessä yksityissektori on mieltänyt paremmin toimenpiteiden tarkan dokumentoinnin. Varsinkin kokeneet oikeusavun avustajat toimivat vielä vanhan tavan mukaan ja mieltävät oikeusavun edelleen köyhäinapuna, jossa ei ole tarkoitustakaan laskuttaa asiakasta. Toimenpidemerkintöjen osalta täytyykin todeta, että ne varmasti tuovat lisätyötä osalle avustajista mutta toisaalta ne lisäävät todellisiin toimenpiteisiin perustuvaa laskutusta ja näin ollen nostavat palkkioiden osuutta oikeusavussa.

Avustajat, joiden tekemää työtä arvioidaan jälkikäteen, saattavat kokea arvioinnin kuitenkin stressaavana ja jopa pelottavana. Tämän hetkisen tiedon mukaan avustajat tulevat oikeusavun laadun pilotointivaiheessa saamaan suoraa palautetta vertaisarvioinnista (Heine 2011). Tämä seikka oli jokseenkin epäselvä arvioitaville henkilöille vielä laadun arvioinnin kokeiluvaiheessa. Vertaisarvioitaville henkilöille lähetettiin tutkimuksen loppuvaiheessa 15.2.2011 kirjallinen kysely, jossa heitä pyydettiin kommentoimaan sitä, miltä tuntuu olla arvioitavana. Kysely lähetettiin 40 avustajalle, joista 19 henkilöä vastasi kyselyyn kommentteinaan mm. seuraavia lauseita:

- *Tässä saa nyt olla pelko perseessä, varsinkin kun olen vasta aloittanut.*
- *Päällimmäisenä tuntemuksena on, että vertaisarviointi on keino vähentää työviihtyvyyttä teettämällä tarkoituksetonta työtä, vaarantamalla asiakkaan luottamus ja epäilemällä, että työ ei aina olisikaan parasta mahdollista laatua ilman, että konkreettisesti osoitetaan, millä tavoin toisin asiat pitäisi tehdä.*
- *Koko homma on suunniteltu huonosti ja vaikuttaa hutaistulta.*

- *Minulta ei lopu yhtään oikeusapujuttua tällä jaksolla, joten jään tästä ilosta osattomaksi.*
- *Vertaisarviointi tuntuu kiusalliselta.*
- *Oman työn ohessa vertaisarviointiin kunnollinen paneutuminen on haastavaa. Arvioinnin kriteerit melko monitahoisesti ja vaikeasti avautuvia, joka aiheuttaa epäilyksen siitä, että asiassa ei saada aikaan vertailukelpoisia tuloksia. Tutkimuksen tuloksena pitäisi myös sen kohteen (oikeusavustajan) saada tietoonsa palaute asiakkaaltaan ja vertaisarvioijilta.*

Suurin kritiikki kohdistui kuitenkin vertaisarvioinnin viemään aikaan, joka oli huolenaiheena lähes kaikilla arvioitavilla henkilöillä. Avustajat ja asianajajat pitivät myös arveluttavana arvioinnin vaikutusta asiakkaan oikeusturvaan ja salassapitosäännöksiensä määräysten toteutumiseen:

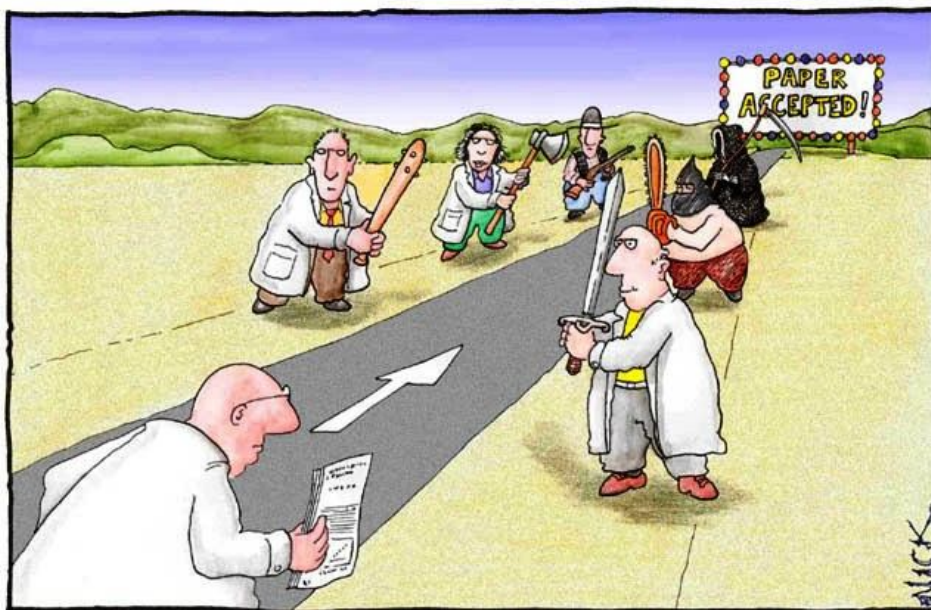
- *Haluaisin kyllä hoitaa juttuja laadukkaasti, pitää antamani lupaukset jutun aikataulusta asiakkaalle, mutta valitettavasti usein joutuu asiakkaalle selittämään aikataulujen paukkumista. Oikeusavun tulostavoitteiden mukaan avustajan juttumäärän tulee olla vuodessa vähintään 250 juttua, joten miten tässä nyt sitten teet laatua?*
- *Aika paljon ylimääräistä työtä tämä pari viikkoa teetättää monilla tahoilla.*
- *Vertaisarvioija ei tiedä asiasta kuitenkaan kaikkea, on mahdotonta kirjata kaikkea ylös ja jos joka asiassa pitäisi niin tehdä, ei asioita juurikaan ehtisi hoitaa. Se tuntuisi myös tarkoituksettoman työn tekemiseltä.*
- *Minulla ei näiden kahden viikon aikana pääty yhtään juttua. Sinänsä minulle on samantekevää arvioidaanko työtäni. Vain lisätyö on (olisi) seikka, joka todella kiehuttaa!*
- *On vaikeaa saada asiakkaan suostumus papereiden lähettämisestä jonnekin arvioitavaksi. Silloinkin kun asiassa ei varsinaisesti ole salassa pidettävää tietoa, niin hoidettaviin juttuihin liittyy usein sellaisia henkilökohtaisia asioita, joita asiakas ei halua levitellä enemmälti.*

Myönteisiä ja kehittäviäkin kommentteja vertaisarvioinnista annettiin tosin pienellä varauksella:

- *Henkilökohtaisesta palautteesta tulisi selkeästi käydä ilmi millä tavalla toisin olisi pitänyt menetellä, jotta olisi ollut kysymyksessä esim. viiden pisteen suoritus.*
- *Vertaisarviointi on ihan mielenkiintoista, henkilökohtaista palautetta olisi lisäksi kiinnostavaa saada.*
- *Tämä on kiinnostavaa ja toivottavasti valaisevaa, kunhan vaan nyt saisin rai-vattua aikaa asian hoitamiselle.*
- *Ajatus vertaisarvioinnista vaikutti mielenkiintoiselta ja herätti uteliaisuutta.*
- *Koen vertaisarvioinnin mielekkäänä, koska jo laatuhanketta koskevan infotilaisuuden jälkeen on tullut tarkasteltua omia työskentelytapoja ikään kuin ”kollegan silmin” ja tästä johtuen on kiinnittänyt paremmin huomiota kehittämistä vaativiin tapoihin.*

Arvioitavien henkilöiden kannanottojen perustella voidaan päätellä, että vertaisarvioinnin kohteet kokivat vertaisarvioinnista olevan jonkin verran enemmän haittaa kuin hyötyä. Myönteiset kommentit kuitenkin osoittavat, että myös haluja oman työn kehittämiseen löytyy, mikäli siihen vain olisi enemmän aikaa ja kenties myös keinoja ja ohjausta.

Vertaisarviointi edellyttää tietynlaista positiivista ilmapiiriä ja suhtautumista laadun arviointiin. Työyhteisön myönteisellä suhtautumisella on ensisijainen merkitys ja etenkin esimiehiltä edellytetään kannustavaa ja myönteistä otetta vertaisarviointiin nimen oman laadun kehittäjänä, ei työn arvosteluna (Peer Coaching 2011). Henkisten haittojen välttämiseksi tulee arvioijien kohdella tutkittavia avustajia arvostavasti ja kohteliaasti sekä ihmisarvoa kunnioittavasti. Ihmiset kokevat arvostelun eri tavoin ja vaikka oikeusavussa arviointijärjestelmää ei ole tarkoitettu valvonta- eikä rankaisujärjestelmäksi saatetaan se mieltää kuvan 6 mukaisesti sellaiseksi. Laadun arviointi vertaisarvioijien toimesta saattaa herättää ihmisissä vahvojakin reaktioita ja jopa henkistä räsytystä ja tunteiden kokemista (pettymys, ilo, suru, viha, häpeä, turhautuminen jne.).



Kuva 6. Hyväksytty suoritus (How to Get Your Paper Accepted 2010)

Edellä olevan kuvan lähetti yksi arvioitavana ollut henkilö kommenttinaan lähettämäni kyselyyn. Kuvan mukaisesta tilanteesta ei toivottavasti kukaan arvioitava tule kuitenkaan näkemään painajaisia. Suurin vaara aiheuttaa mielipahaa on silloin, kun palaute annetaan arvostelevasti, asenteellisesti tai epäkunnioittavasti. Vahinkoa saateen aiheuttaa myös julkaisemalla tutkimuskohdetta leimaavia tuloksia, jotka perustuvat joihinkin yksittäisiin arvioinnin kohteena oleviin asiakirjakansioihin. (Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi 2009, 27.)

Vertaisarviointi on aikaa vievää ja tässä mielessä varsin kallista, vaikka arvioijille ei useinkaan makseta korvausta heidän tekemästään työstä. Tiedemaailmassa vertaisarviointi perustuu vastavuoroisuuteen; minä arvioin nyt sinun työtäsi niin tulevaisuudessa sinä (tai muu kollega) arvioit minun työtäni. Julkisen oikeusavun osalta vertaisarvioinnista maksetaan yksityisille lakimiehille ja asianajajille pieni palkkio (pilotointivaiheessa 50 euroa/juttu) sen sijaan julkisina oikeusavustajina toimiville lakimiehille ei palkkiota makseta vaan he suorittavat arviointia oman työnsä ohessa. Arviointiin menevä aika on tosin pois varsinaisesta substanssityöstä, joten kustannuksia tulee muodostumaan menetetyn työajan osalta.

Objektiivisuus on vertaisarvioinnissa ongelmallista. Suomi on pieni yhteisö, jossa lakimiehet tuntevat varsin hyvin toisiaan huolimatta siitä, missä päin maata he toimivat. Tulisiko julkisen oikeusavun ottaa käyttöön sekä asiantuntijan että avustajan anonymi-

teetti? Yksityisyyden suojasta tulee huolehtia ja tulosten julkaisussa yksittäisten henkilöiden tunnistaminen ei saa olla mahdollista. Koska vertaisarvioinnissa tutkimukseen osallistuminen perustuu oikeusavussa julkisorganisaation jäsenyyteen (yksityis-sektorilla vapaaehtoisuuteen), niin nimettömyys tulee turvata. Nimettömyyden suojaaminen saattaa olla ongelmallista varsinkin, mikäli lukija tuntee tutkimuskohteena olevan yksikön tai organisaation. Vertaisarvioinnin julkaisussa tulee pyrkiä yksittäisiä tutkittavia ja tutkimuskohteita kunnioittavaan esitystapaan. Kriittiset arviot tulee selittää asiallisesti ja leimaavaa asenteellisuutta tulee välttää. (Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi 2009, 31.)

8 POHDINTA

8.1 Johtopäätökset

Arvioinnin kohteena olevien avustajien tulee tuntea olonsa turvalliseksi. Annettava palaute tulee olla ammattitaitoa kehittävää, ei avustajan työtä arvostelevaa ja kyseenalaistavaa. Vertaisarvioinnin onnistuminen ja laadun kehittyminen riippuvat vertaisarvioijien taidosta antaa laatua kehittävää palautetta asiakirjakansioiden sisältämän materiaalin avulla ja siitä, miten vertaisarvioijien antamat arviot ja palaute esitetään arvioinnin kohteena oleville avustajille. Tässä mielessä vertaisarvioijilla on suuri vastuu antaa sellaista palautetta, joka innostaa ja kannustaa avustajia työssään sekä syventää ja laajentaa heidän ammatillista osaamistaan sekä juridisten asioiden että ihmissuhdetaitojen osalta. Arviointitulosten julkaisun eettisyydestä vastaa tutkimuksen toimeksiantaja oikeusministeriö. Tulosten julkaisua ei kuitenkaan saa estää se, että tulokset eivät ehkä ole tutkimuksen kohteena oleville kaikilta osin mieluisia, yhtäläillä ei myöskään se, että tulokset olisivatkin erinomaisia. Tärkeintä on tulosten julkaisu arvostavasti ja tutkittavia kunnioittavasti.

Huolellinen toimenpiteiden kirjaus asiakirjakansioon tai asianhallintajärjestelmään parantaa oikeusavun työn laatua. Nimenomaan tässä asiassa vertaisarviointi tuottaa jo käyttöönottovaiheessa parempaa laatua, koska jutun hoitamisen jatkuvuus ja asiakkaan oikeusturva taataan riittäväillä asiakaskansiin tai järjestelmään tehtävillä merkinnöillä niissäkin tapauksissa, että avustaja joutuisi äkillisen syyn vuoksi irtisanoutumaan tai muutoin jättämään työnsä. Merkinnät toimenpiteistä lisäävät myös palkkiokertymää aiemmin kuvatun mukaisesti, joten vaikutus myös taloudellisuuteen ja

tuottavuuteen on positiivinen. Toimenpidemerkintöjä ei siis tehdä vertaisarvioijaa varten vaan merkinnät ovat hyvää ja laadukasta asianhoitoa.

On tärkeää, että kaikki organisaation tasot ovatkin mukana laadun kehittämisessä ja ylemmän tulee tukea alempaa, mikäli halutaan päästä toivottuun tavoitteeseen. Täytyy muistaa, että määrä ei korvaa laatua ja ettei julkisten palvelujen tärkein tehtävä ole olla rahallisesti tuottavia, vaan niiden tärkein tehtävä on turvata kansalaisille perustuslain hengen mukaiset oikeudet. Yksi valtion tärkeimmistä tehtävistä on vastata kansalaisten oikeusturvasta ja siitä, että jokainen Suomen kansalainen saa tarvitessaan avustajan tuomioistuinasiaissa. Oikeusapu on julkista palvelua, joten viimekädessä palvelun maksavat veronmaksajat. Toivoisinkin, että kaiken tämän tuloksellisuuden ja tuottavuuden ohella huomioitaisiin kansalaisten oikeudet hyvään julkiseen oikeusapuun sekä julkisena palveluna oikeusaputoimistoissa että yksityisenä palveluna asianajotoimistoissa ja lakiasiantoimistoissa. Tähän asiaan kiinnitti huomiota myös Asianajajaliiton puheenjohtaja Mika Ilveskero 14.1.2011 Asianajajapäivien avauspuheessaan esittäen vaatimuksen perustuslakiin tehtävästä kirjauksesta kansalaisten oikeuksista saada tarvitessaan oikeudellisia neuvoja ja avustajakseen lainoppineen puolustajan (Salassapito-oikeutta täsmennettävä). Terve kilpailu edistää myös oikeusavun laatua. Jossain määrin hallintokoneisto on etäännytynyt kansalaisista; puhutaan jopa oikeusavun alasajosta ja mahdollisesti oikeusavun ulkoistamisesta ja palvelujen hankkimisesta ostopalveluina. Tätä pidän lyhytnäköisenä ajatuksena varsinkin, kun jo teollisuuden piirissä olemme nähneet kehityksen kääntyneen viime kädessä kalliiksi muodostuneista ostopalveluista takaisin omaan tuotantoon. Vertaisarvioinnin toteuttaminen sekä oikeusaputoimistoissa että asianajotoimistoissa samanaikaisesti osoittaa hyvällä tavalla sen, miten yhteistyöllä päästään tuloksiin ja se on loistava esimerkki yhteistyöstä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä. Veronmaksajilla on oikeus julkiseen oikeusapuun ja veronmaksajilla on myös oikeus riittävän laadukkaaseen palveluun, joten kaikki laatua edistävät hankkeet, vertaisarviointi mukaan lukien, ovat tärkeitä palvelun laadun kehittämisessä ja palvelun turvaamisessa kansalaisille.

Sekä yksityissektorin että oikeusavun kappalemääräiset ja tulokseen liittyvät tavoitteet ovat suurin uhka oikeusavun laadulle. Oikeusavussa yhden julkisen oikeusavustajan juttumäärä on luokkaa 250 toimeksiantoa vuodessa. Näistä toimeksiannoista oikeudelliseen neuvoon päättyviä on keskimäärin 35 %. Laajojen toimeksiantojen määräksi vuodessa jää noin 162 kappaletta. Huomioiden avustajien poissalopäivät (koulutus,

lomat, muut poissaolot) voidaan päätellä, että yhdessä työpäivässä avustajan tulee neuvotella, hoitaa ja laskuttaa 1,25 toimeksiantoa. Tämän lisäksi julkiset oikeusavustajat antavat puhelinneuvoja, joiden määrä esimerkiksi Kotkan oikeusaputoimistossa oli 65 neuvoa avustajaa kohden vuonna 2010 (Käsitellyt asiat toimenpiteittäin, 2011). Vastaavasti yksityissektorin osalta keskiarvo asianajajan vuosittain hoitamista toimeksiannoista on 170 toimeksiannon luokkaa (Kainulainen 2011). Huomioiden yksityissektorin lyhyemmät vuosilomat ja mahdolliset oikeudellisen neuvon luontoiset asiat päädytään lähes samaan työmäärään. Toimeksiannon hoitaminen yhden päivän kuluessa on varsin haastavaa varsinkin, kun osa toimeksiannoista on laajoja ja aikaa vieviä. Kiire on yksi haastavimmista oikeusavun ja asianajotoiminnan laadun uhkatekijöistä ja saattaa aiheuttaa viivästymisiä, huonoa asiaan perehtymistä ja joskus jopa oikeudenmenetyksiä.

Vertaisarviointi on erinomainen työkalu oikeusavun laadun kehittäjänä, jos sitä käytetään oikein. Pelkkien raporttien laatiminen ei riitä, vaan vertaisarvioinnista saatujen tulosten perusteella tulee oikeusavun toimintaa kehittää ja uudistaa jatkuvasti sekä lisäksi jakaa hyviä käytäntöjä, työtapoja ja innovaatioita koko oikeusapusektorille. Vertaisarvioinnin paras anti on ulkopuolisen näkemys toiminnasta ja sen laadusta sekä kehittämiskohteiden nimeäminen ja jatkuva toiminnan kehittäminen ja parantaminen. Tässä mielessä tulee seurannan olla tehokasta, jotta vertaisarvioinnista ei muodostuisi oman itsensä vuoksi käyttöönotettua byrokraattista menettelyä, vaan dynaaminen työkalu oikeusavun laadun kehittäjänä. Koska vertaisarviointi on vasta kokeiluvaiheessa ja varsinaisia tuloksia ei vielä tässä vaiheessa ole saatavissa, on myös ennen aikaista esittää varsinaisia kehitysehdotuksia vertaisarviointiin. Oikeusministeriö tekee lopullisen päätöksen vertaisarvioinnin käyttöönotosta nyt suoritettujen vertaisarvioinnin pilotoinnin kokemusten perusteella.

8.2 Kehittävä vertaiskäynti vertaisarvioinnin vaihtoehtona

Vertaisarvioinnin vaihtoehtona voisi olla *kehittävä vertaiskäynti*. Kehittävä vertaiskäynti tarkoittaa samaan ammattiryhmään kuuluvien ja saman työalueen parissa työskentelevien kesken tapahtuvaa kehittämistä, jossa keskeisin osa on tutustumis- ja vierailukäynti. Stakes on kehittämishakkeessaan 2003 – 2004 luonut kehittävän vertaiskäynnin mallin lähinnä sosiaali- ja terveystieteiden toimintayksiköiden käyttöön. Kehittävä vertaiskäynti on yksi vertaisarvioinnin muodoista. Kehittävän vertaiskäynnin

ero varsinaiseen vertaisarviointiin on se, ettei käynnin yhteydessä anneta arvosanaa tai lausuntoa kumppanin toiminnasta; vierailupaikka ja siellä työskentelevä kollega ei ole arvioinnin objekti, vaan kehittämiseen osallistuva tasaveroinen subjekti. Parhaimmillaan kehittävä vertaiskäynti antaa uusia oivalluksia työn toteuttamiseen, parempia toimintatapoja ja kimmokkeen toiminnan parempaan dokumentointiin ja tiedon keruuseen, kannustaa pohtimaan omaa työtään ja työn tekemisen tapaa, auttaa sosiaalisten verkostojen rakentamisessa. Ulkopuolisen silmin tarkasteltuna selviää usein asioita, joita ei ole itse nähnyt (sokeita pisteitä). Varsinkin uudet alle vasta tulleet työntekijät hyötyisivät vertaiskäyntityöskentelystä ja oppisivat hyviä työmenetelmiä ja käytäntöjä. Toisaalta ammattilaiset, jotka ovat säilyttäneet kyvyn vastaanottaa uusia virikkeitä, saisivat vertaiskäynnin myötä kenties uusia ideoita toimintaansa sekä myös uutta virettä työntekoon (Hellstén, Outinen & Holma 2004, 12 – 16.)

Kehittävässä vertaiskäyntimenettelyssä arvioinnin kohde tekee aluksi itsearvioinnin ja laatii arvioinnista itsearviointiraportin, joka toimitetaan etukäteen vertaisarvioijalle. Arvioija valmistelee ja suunnittelee vertaisarviointikäynnin ja -ohjelman. Arviointialueiden määrä on syytä rajata varsin suppeaksi, jotta arviointi ei jää pinnalliseksi. Kehittävästä vertaiskäynnistä laaditaan vertaiskäyntiraportti, joka sisältää päätelmiä ja oivalluksia sekä parannuksia ja kehittämistoimia toiminnan kehittämisen tueksi ja seurantavälineeksi. Raportin jälkeen annetaan arvioinnin kohteelle mahdollisuus antaa palautetta ja kommentteja, jotka tulee liittää raporttiin. Arvioinnin jälkeen laaditaan toimintasuunnitelma kehittämään toimintaa. (Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen 2007.)

Kehittävä vertaiskäynti sopisi hyvin myös tuomioistuinten ja oikeusavun laadun kehittämiseen. Oikeusavun osalta vertaiskäynti voisi olla kahden päivän mittainen, jossa toinen päivä voisi sisältää arviointia toimeksiannon hoitamisesta suullisessa käsittelyssä käräjäoikeudessa ja toinen päivä normaalissa asiakasvastaanotossa. Kehittävää vertaiskäyntiä voisi oikeusavussa toteuttaa myös nykyisen vertaisarviointimallin ulkopuolelle jätettyjen virastopäällikköjen, johtavien julkisten oikeusavustajien työn laadun kehittämiseen ja parhaiden työmenetelmien jakamiseen. Johtavien julkisten oikeusavustajien keski-ikä on varsin korkea, ja varsinkin uusien johtajien työn kehittäjänä ja tutortoimintana olisi kehittävä vertaiskäynti oivallinen keino perehdyttää uudet virkamiehet päällikköviran tehtäviin. Kehittävän vertaiskäynnin parhaimpina ominaisuuksina pitäisin siitä saatua välitöntä suullista palautetta ja molemminpuolista vuoro-

vaikutusmahdollisuutta, joiden avulla mahdolliset väärinkäsitykset ja asiaankuulumattomat johtopäätökset voitaisiin selvittää välittömästi. Tämä on ns. kommunikatiivista validointia eli viestintään perustuvaa vahvistamista tulosten oikeellisuuden tarkastamiseksi ja menetelmänä se on varsin sopiva vertaiskäynnin loppuvaiheessa varmistamaan tulkintojen oikeellisuus. (Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen 2007.)

8.3 Opinnäytetyön tavoitteiden saavuttaminen ja arviointi

Opinnäytetyön prosessi ja työn toteutuminen noudattivat tyypillistä tutkimustyön kulua. Materiaalin hankinta ja siihen tutustuminen vei varsin paljon aikaa. Huolellinen materiaalin lajittelu ja valinta tuotti kuitenkin tulosta ja työn tiivistäminen varsin kompaktiin muotoon oli viime kädessä melko vaivatonta. Hienoa tässä työssä oli työn perustuminen omaan työryhmätyöskentelyyni ministeriössä ja omalta työyhteisöltäni saama tuki. Jonkin verran pohdintaan ja sen kriittisyyteen on luonnollisesti vaikuttanut oma työni oikeusavussa. Toivon kuitenkin, että vuosien kokemukseni näkyy mieluummin positiivisena ammattitaidon tuomana kokemuksena työni sisällössä kuin negatiivisena asenteena kaikkea uutta kohtaan.

Tavoitteiden osalta toivomisen varaa jäi lopullisten arvioinnin tekemiseen siitä, sopiiko vertaisarviointi oikeusavun laadun mittariksi. Työn palautusaikataulun tiukkuuden vuoksi joudunkin jättämään tältä osin vertaisarvioinnin jatkotyöstön seuraavien tutkijoiden aiheeksi, koska vertaisarvioinnin tuloksia ja arvioinnin soveltuvuutta oikeusavun laadun mittariksi ei opinnäytetyöni palautusajankohtana vielä ollut saatavilla.

8.3.1 Omat vahvuuteni

Vahvuuksiani ovat työkokemukseni sekä yksityissektorilta että julkiselta sektorilta, jotka kokemukset auttavat ymmärtämään eri toimijoiden merkitystä oikeusavussa. Katson myös oikeusavulle vahvuudeksi sen, että palveluja saa sekä yksityissektorilta että julkiselta sektorilta. Synergiaedut ovat merkittävät varsinkin laadun kehittymisen kannalta mutta myös kustannusrakenteen kannalta.

8.3.2 Omat heikkouteni

Ajan riittäminen opinnäytetyöhön on ollut ajoittain haasteellista ja voimavarojen jako työn ja opiskelun välillä on merkinnyt luopumista muista harrastuksista. Varmasti myös sosiaalinen elämäni ja läheiseni ovat ajoittain kärsineet vähäisestä vapaa-ajastani. Huomasin kuitenkin pystyväni keskittymään kirjoittamiseen käyttäen jopa pidennettyjä lounastaukoja tutkimiseen ja kirjoittamiseen.

8.3.3 Ammatillinen kehittyminen

Työryhmätyöskentely oikeusministeriössä ja opinnäytetyön laatiminen työskentelyn ohessa ovat kehittäneet minua ammatillisesti laajentaen käsitystäni siitä, mitkä kaikki tekijät vaikuttavat työn laatuun ja siitä, miten eri intressitahoilla on erilaisia odotuksia ja tavoitteita julkisen palvelun saatavuudesta ja laadusta. Ammatillisesti osaan nyt tarkastella julkisen sektorin toimintaa laajemmin ja ehkä myös kriittisemmin. Viitteitä on nähtävissä siitä, että varsinkin hallitusvastuussa olevien puolueiden poliittinen kanta vaikuttaa toisinaan liian paljon julkisten palvelujen saatavuuteen ja panostuksiin eri osa-alueille. Vaarana on, että valtion hallinto tekee julkisten palvelujen toiminnan suunnittelussa lyhytnäköisiä päätöksiä ja edelliset päätökset kumotaan jo ennen kuin niiden toimivuudesta on saatu edes tuloksia. Tämä aiheuttaa hallitsemattomia tilanteita, julkisten palvelujen heikkenemistä ja taloudellisesti kalliita muutoksia ja huonoja ratkaisuja. Toivomukseni on, että julkisten palvelujen laatu nähdään osana valtion tarjoamien palvelujen vaikuttavuutta sekä erityisesti kansalaisten oikeutena myös todellisessa elämässä – ei vain juhlapuheissa.

LÄHTEET

Asianajoalan asiakastyytyväisyys 2004. Tutkimustulokset. Promenada Research Oy. Saatavissa:

http://www.asianajajaliitto.fi/files/297/Asiakastyytyvaisyystutkimus_2004.pdf [viitattu 7.2.2011].

Civil and Children's legal Assistance Quality Assurance Scheme - Peer Review Manual. 2010. The Law Society of Scotland. Saatavissa:

http://www.lawscot.org.uk/media/3063/Peer_Review_Manual-updated150410.pdf [viitattu 14.2.2011].

Einola-Pekkinen, V. & Nummikoski, J. 2007. Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön internetsivut. Saatavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20070131Valtio/nettijulkaisu_pdf.pdf [viitattu 14.2.2011].

Etelälahti, P. 2005. Tulosprisman soveltamisesta tilivirastojen ohjauksessa. Saatavissa:

<http://www.etelalahti.com/Tulosprisman%20soveltamisesta%20virastojen%20ohjauksessa.pdf> [viitattu 15.1.2011].

Eurooppalaisen vertaisarvioinnin opas ammatilliseen peruskoulutukseen (The European Peer Review Manual for initial VET). 2007. Opetushallituksen julkaisu. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heine, K. 2010. Oikeusavun laadun arviointijärjestelmä pilotoidaan. Oikeusministeriön internetsivut. Saatavissa: <http://www.oikeus.fi/52134.htm> [viitattu 25.1.2011].

Heine, K. 2011. Hallitussihteeri. Kirjallinen haastattelu 7.2.2011. Helsinki: oikeusministeriö.

Hellstén, K., Outinen, M & Holma, T. 2004. Kehittävä vertaiskäynti – työväline laadunhallintaan. Stakesin julkaisu 31/2004. Helsinki: Stakesin monistamo.

How to Get Your Paper Accepted in Transactions. 2011. The Pennsylvania State University. Saatavissa: <http://php.scripts.psu.edu/sxd47/titbits.php> [viitattu 18.2.2011].

Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. 2009. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu. Saatavissa:

http://www.tenk.fi/JulkaisutjaOhjeet/HYMY_mietinto.pdf [viitattu 15.1.2011].

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. 2011. Suomen Asianajajaliiton internetsivut.

Saatavissa: http://www.asianajajat.fi/saantely/asianajajan_tapaohjeet/ [viitattu 6.4.2011].

Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kommentaari. 2011. Suomen Asianajajaliiton internetsivut. Saatavissa:

http://www.asianajajat.fi/files/1327/Tapaohjeiden_kommentaari_31_1_2011.pdf [viitattu 6.4.2011].

Jonotusajan keskiarvo, koko maa. 2011. Oikeusavun raportointijärjestelmä Business Objects (BO- XI). Saatavissa (rajoitetusti):

<http://hkirap04:8080/businessobjects/enterprise115> [viitattu 9.2.2011].

Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. 2009. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:14. Helsinki: Edita Prima Oy.

Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen, pilotointisuunnitelma. 2011. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston suunnitelma. Helsinki: oikeusministeriö.

Julkisen sektorin laatulinjauksia. 1998. Valtiovarainministeriön tutkimus ja selvitys 7/98. Helsinki: Hakapaino Oy.

Julkisten palvelujen laatustrategia. 1998. Suomen kuntaliitto ja valtiovarainministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.

Kainulainen, M. Asianajaja. 2011. Kirjallinen vastaus kyselyyn. Heinola: Asianajotoimisto Martti Kainulainen Ky.

Keto, U. & Malinen, H. 2007. Itsearviointi laatujärjestelmän osana. Kever 2/2007. Ammattikorkeakoulujen kehittäjäverkoston verkkolehden internetsivut. Saatavissa: <http://ojs.seamk.fi/index.php/kever/article/viewArticle/1015/864> [viitattu 19.1.2011].

Käsitellyt asiat toimenpiteittäin. 2011. Oikeusavun raportointijärjestelmä Business Objects (BO- XI). Saatavissa (rajoitetusti): <http://hkirap04:8080/businessobjects/enterprise115> [viitattu 9.2.2011].

Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. 2009. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17. Helsinki: Edita Prima Oy.

Oulasvirta L. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Peer Coaching. 2011. Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD). Saatavissa: <http://webserver3.ascd.org/ossd/peercoaching.html> [viitattu 6.2.2011].

Peer reviewer training. 2010. British Medical Journal. Saatavissa: <http://resources.bmj.com/bmj/reviewers/training-materials> [viitattu 15.1.2011].

Professional Development Strategies – Peer Coaching and Review. 2011. Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD). Saatavissa: <http://webserver3.ascd.org/ossd/peercoaching.html> [viitattu 15.1.2011].

Raivio, K. 2006. Vertaisarviointi tieteellisessä julkaisutoiminnassa. Tieteessä tapahtuu 7/2006. Saatavissa: <http://tieteessatapahtuu.fi/0706/0706Raivio.pdf> [viitattu 12.1.2011].

Rissanen, T. 2006. Hyvän palvelun kehittäminen. Vaasa: Pohjantähti.

Salassapito-oikeutta täsmennettävä. 2011. Advokaatti 1/2011.

Seven Best Practices from Finland, Quality Work in the Finnish Public Sector. 2000. Ministry of Finance. Helsinki: Hakapaino.

Taivassalo-Salkosuo Minna. 2010. Miten vertaisarviointi tukee kehittämistyötä ja edistää kehittämishankkeiden tuloksellisuutta. Opinnäytetyö 12.12.2010. Haaga-Helia ammattikorkeakoulu. Saatavissa:

http://vertaisarviointi.wikispaces.com/file/view/PALAUTETTAVA_VERSIO.pdf

[viitattu 12.1.2011].

Tulosprisma. 2011. Valtiokonttori. Saatavissa:

<http://www.google.fi/imgres?imgurl=http://www.valtiokonttori.fi> [viitattu 19.1.2011].

Tuominen, K. 2010. Euroopan laatupalkintomalli julkishallinnolle. Turku: Oy Benchmarking Ltd.

Turtiainen, K. 2010. Lainkäytön laadun mittausta maailmalla. OHOI - oikeusministeriön tiedotuslehti 1/2010.

Vakkuri, J. 2009. Paras mahdollinen julkishallinto. Helsinki: Gaudeamus.

Vertaisarviointi – Peer Review. 2011. Opetushallituksen internetsivut. Saatavissa:

http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/laadunhallinnan_tuki/vertaisarvioinnit [viitattu 29.1.2011].

Virtanen P & Stenvall J. 2010. Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy

ASIANAJOTOIMINTAA KOSKEVIA SÄÄDÖKSIÄ JA OHJEITA

B 1 HYVÄÄ ASIANAJAJATAPAA KOSKEVAT OHJEET (15.1.2009)

1 JOHDANTO

Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa (Laki asianajajista 5 § 1 momentti ja Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 35 § 1 momentti).

1.1 Hyvän asianajajatavan velvoittavuus ja lähteet

Hyvä asianajajatapa ilmenee laissa ja Suomen Asianajajaliiton (asianajajaliitto) säännöissä säädetyn lisäksi

1. näistä hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista (tapaohjeet);
2. muista asianajajaa velvoittavista ohjeista;
3. valvonta- ja kurinpitoasioissa annetuista ratkaisuista; ja
4. asianajajakunnan omaksumista hyväksyttävistä käytännöistä.

Hyvän asianajajatavan tärkeimmät osat on koottu näihin tapaohjeisiin. Tapaohjeet eivät kuitenkaan kuvaa hyvän asianajajatavan sisältöä tyhjentävästi. Sen vuoksi kaikkea, mitä tapaohjeissa ei ole nimenomaisesti kielletty, ei välttämättä voida pitää sallittuna.

Asianajajaliiton toimielinten päätökset ja muut kannanotot sisältävät tulkintoja hyvän asianajajatavan sisällöstä.

Asianajajan on noudatettava hyvää asianajajatapaa sen lisäksi, mitä laissa on määrätty määräyksen- ja nimityksenvaraisen tai muun asianajotehtävän hoitamisesta.

1.2 Suomen rajat ylittävä toiminta

Euroopan unionin alueella ja Euroopan talousalueella tapahtuvassa Suomen rajat ylittävässä toiminnassa asianajajan on ensisijaisesti noudatettava eurooppalaisten asianajajien tapaohjeita, siinä muodossa kuin valtuuskunta on vahvistanut ohjeet suomalaisia asianajajia velvoittaviksi, ja toissijaisesti näitä tapaohjeita.

Hoitaessaan toimeksiantoa muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa kuin Suomessa asianajajan on edellä määrätyn lisäksi noudatettava kyseisen maan ammatillisia tapaohjeita.

2 ASIANAJAJAKUNTA OSANA YHTEISKUNTA

2.1 Oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltio perustuu lain ja oikeuden kunnioittamiselle, mitä asianajajakunnan tulee toiminnallaan tukea.

2.2 Asianajajakunnan itsenäisyys ja riippumattomuus

Perus- ja ihmisoikeuksien puolustaminen ja oikeusvaltion ylläpitäminen edellyttävät asianajajakunnan riippumattomuutta julkisesta vallasta.

Asianajajakunnan oikeus vahvistaa itsenäisesti asianajajien noudatettavaksi ohjeita ja määräyksiä ja valvoa näiden noudattamista edistää asianajajakunnan riippumattomuutta julkisesta vallasta.

2.3 Asianajajakunta osana oikeusvaltiota

Asianajajakunnalla on oikeusvaltiossa keskeinen osa oikeusjärjestyksen ja oikeudenhoidon toteuttamisessa ja kehittämisessä sekä riitojen välttämässä ja niiden ratkaisemisessa.

Asianajajien on toiminnassaan otettava huomioon

1. asiakkaat, jotka ovat oikeutettuja luottamaan asianajajien lojaalisuuteen;
2. asiakkaiden vastapuolet, joita asianajajien on kohdeltava asiallisesti ja joiden laillisia oikeuksia asianajajien on kunnioitettava; ja
3. tuomioistuimet ja muut viranomaiset, joissa asianajajat ovat velvollisia toimimaan lain ja hyvän asianajajatavan edellyttämällä tavalla ja joissa asianajajien on edistettävä hyvää ja tehokasta oikeudenhoitoa.

3 PERUSARVOT

3.1 Lojaalisuus

Asianajajan on oltava asiakkaalleen lojaali. Asianajaja on velvollinen lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen parhaan kykynsä mukaan valvomaan asiakkaansa etua ja oikeutta.

3.2 Riippumattomuus

Asianajajan on tehtävää hoitaessaan oltava riippumaton sellaisista ulkopuolisista vaikutteista, jotka voivat haitata hänen kykyään täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua. Asianajaja ei saa sallia omien etujensa, asian aiheuttaman rasituksen tai siihen liittyvien kiusallisten seikkojen, asianosaisten yhteiskunnallisen aseman, kansallisuuden, rodun,

sukupuolen, poliittisen tai uskonnollisen vakaumuksen tai muiden tällaisten seikkojen vaikuttaa tehtävän suorittamiseen.

Asianajajan on toiminnassaan säilytettävä riippumattomuutensa, vaikka se vaatisikin toimia tai ratkaisuja, jotka eivät miellytä hänen asiakastaan, tämän vastapuolta, viranomaisia tai muita tahoja.

3.3 Esteettömyys

Asianajajan on tehtävää vastaanottaessaan ja sitä hoitaessaan oltava esteetön.

3.4 Luottamuksellisuus

Asianajaja ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon (salassapitovelvollisuus).

Asianajaja ei saa myöskään luvattomasti ilmaista muita tietoja, joita hän on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän oloista (vaitiolovelvollisuus).

3.5 Kunniallisuus

Asianajajan on täytettävä hänelle uskotut tehtävät rehellisesti ja esiinnyttävä asiallisesti ja moitteettomasti. Asianajajan on asianajotoiminnassaan ja muutenkin vältettävä kaikkea, mikä saattaa alentaa asianajajakunnan arvoa tai vähentää luottamusta asianajajakuntaan.

4 YLEISET VELVOLLISUUDET

4.1 Huolellisuus ja tehokkuus

Tehtävät on hoidettava huolellisesti, täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta.

4.2 Ammattitaito

Asianajaja on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan sekä seuraamaan oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenaloilla, joilla hän toimii. Asianajajan on osallistuttava säännöllisesti täydennyskoulutukseen.

Asianajaja ei saa ottaa tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muulla tavoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

4.3 Salassapitovelvollisuus

Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on ajallisesti rajoittamaton. Sillä, jota salassapito- ja vaitiolovelvollisuus suojaa, on kuitenkin oikeus vapauttaa asianajaja salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta.

Asianajaja voi lisäksi vapautua salassapito- ja vaitiolovelvollisuudestaan siinä määrin kuin

1. siihen on laista tai asianajajaliiton säännöistä johtuva velvollisuus;
2. se on välttämätöntä asianajajan puolustautuessa itseensä kohdistuvilta vaatimuksilta; tai
3. se on asianajajan asiakkaaltaan olevan saatavan perimiseksi välttämätöntä.

4.4 Asiakasvarojen hoito

Asianajajan on pidettävä muille kuuluvat raha- ja muut varat (asiakasvarat) erillään omista varoistaan.

Asianajajan on asianmukaisesti informoitava asiakasvaroihin oikeutettua tälle kuuluvien varojen kertymisestä ja käyttämisestä.

Asianajajan on luovutettava asiakasvarat niihin oikeutetuille viipymättä sen jälkeen, kun peruste niiden hallussa pitämiseen on päättynyt.

Kun tehtävä päättyy, asianajajan on viipymättä tehtävä varoihin oikeutetulle lopputilitys. Asianajaja ei saa asettaa suorituksensa ehdoksi, että asiakasvaroihin oikeutettu hyväksyy tilityksen sitä ennen.

4.5 Vastaamisvelvollisuus

Asianajaja on velvollinen kohtuullisessa ajassa vastaamaan asianajotoiminnassaan saamiinsa yhteydenottoihin, ellei se aiemman vastauksen tai muun vastaavan syyn vuoksi ole ilmeisen tarpeetonta.

Jos asianajaja on ilmoittanut hoitavansa tehtäviä vieraalla kielellä, hän on velvollinen tarvittaessa käyttämään tätä kieltä asianajotoiminnassaan.

4.6 Korvaus tehtävien hankkimisesta

Asianajaja ei saa antaa eikä luvata kenellekään osaa palkkiostaan tai muuta hyvitystä tehtävän saamisesta tai hankkimisesta.

4.7 Tallenteiden hyödyntäminen

Asianajaja ei saa myötävaikuttaa siihen, että henkilön antamasta lausumasta tämän tietämättä tehtyä tallennetta tarjotaan todisteeksi tai muulla tavoin käytetään hyväksi, ellei tähän ole perusteltua syytä.

5 ASIANAJAJA JA ASIAKAS

5.1 Tehtävän vastaanottaminen

Asianajajan on ennen tehtävän vastaanottamista selvitettävä, ettei hän ole esteellinen.

Asianajajalla on oikeus päättää, ottaako hän tehtävän hoitaakseen, ellei hän lain perusteella ole tehtävän hoitamiseen velvollinen.

Mikäli asianajaja ei ota vastaan hänelle tarjottua tehtävää, hänen on ilmoitettava siitä ilman aiheetonta viivytystä. Asianajaja ei ole velvollinen ilmoittamaan syytä kieltäytymiseen.

5.2 Vastuun rajoittaminen

Asianajaja voi rajoittaa vastuutaan asiakasta kohtaan, jollei sitä toimeksiannon laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden voida pitää kohtuuttomana. Vastuuta kuluttajaa kohtaan ei saa rajoittaa ilman erityistä syytä. Vastuuta ei saa rajoittaa milloinkaan alle asianajajaliiton kulloinkin vahvistaman varallisuusvastuuvakuutuksen vähimmäisvakuutusmäärän.

5.3 Tehtävän siirto toiselle

Asianajaja ei saa siirtää tehtävän hoitamista toimistonsa ulkopuoliselle ilman asiakkaan suostumusta.

Jos asiakas on edellyttänyt asianajajan hoitavan tehtävän henkilökohtaisesti, asianajaja ei saa siirtää tehtävän hoitamista toimistonsa toiselle lakimiehelle ilman asiakkaan suostumusta.

Asianajajan on lisäksi noudatettava, mitä on erikseen säädetty velvollisuudesta pyytää tuomioistuimelta tai muulta viranomaiselta lupa tehtävän siirtämiseen toiselle tuomioistuinasioissa ja määräyksenvaraisissa tehtävissä.

5.4 Yhteydenpito asiakkaaseen

Asianajajan on pidettävä asiakas ajan tasalla tehtävän edistymisestä ja erityisesti huolehdittava, että tehtävässä saadusta ratkaisusta, päätöksestä tai sovinnosta annetaan viipymättä tieto asiakkaalle.

Tehtävää koskeviin asiakkaan tiedusteluihin on vastattava ilman aiheetonta viivytystä, ellei se aiemman vastauksen tai muun vastaavan syyn vuoksi ole ilmeisen tarpeetonta.

Jos vastaaminen ei ole mahdollista, asianajajan on huolehdittava siitä, että asiakas saa tiedon siitä, milloin asianajaja voi hänelle vastata.

5.5 Tärkeiden ratkaisujen hyväksyttäminen

Asianajajan on saatava asiakkaansa hyväksyminen tämän oikeutta koskeviin tärkeisiin toimenpiteisiin, elleivät asian kiireellisyys tai muut painavat syyt sitä estä.

5.6 Sovinnon mahdollisuus

Asianajajan on arvioitava tehtävän kuluessa, onko asiassa mahdollisuutta sovinnolliseen ratkaisuun tai vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien käyttöön.

5.7 Liiketoimet asiakkaan kanssa

Asianajajan on vältettävä asianajotoimintaan kuulumattomia liiketoimia asiakkaansa kanssa.

5.8 Velvollisuus luopua tehtävästä

Asianajaja on velvollinen luopumaan tehtävästä, jos sen vastaanottamisen jälkeen ilmaantuu seikka, jonka perusteella asianajaja on ollut esteellinen tai tullut esteelliseksi.

Asianajaja on velvollinen luopumaan tehtävästä myös, jos

1. laillinen este tai siihen verrattava pakottava syy estää tehtävän täyttämisen; tai
2. asiakas vaatii asianajajaa menettelemään vastoin lakia tai hyvää asianajajatapaa eikä huomautuksesta huolimatta luovu vaatimuksestaan.

5.9 Oikeus luopua tehtävästä

Asianajaja ei saa luopua vastaanottamastaan tehtävästä ilman asiakkaansa lupaa, paitsi jos hän on velvollinen luopumaan siitä, asiakas menettelee vilpillisesti, asiakkaan ja asianajajan välille on asiakkaan menettelyn vuoksi syntynyt luottamuspula tai muuten on olemassa erityinen syy.

Erityisiä syitä ovat ainakin, jos asiakas asianajajan huomautuksen jälkeenkin

1. on asianajajan kanssa olennaisesti eri mieltä siitä, millä tavalla tehtävää pitäisi hoitaa;
2. toimii olennaisesti vastoin asianajajan neuvoa;
3. laiminlyö olennaisesti myötävaikutusvelvollisuutensa;
4. käyttäytyy epäasiallisesti tai rasittaa asianajajaa kohtuuttomasti; tai
5. jättää maksamatta asianajajan vaatiman ennakon tai laskun.

5.10 Menettely tehtävästä luovuttaessa

Luopuessaan tehtävästä asianajajan on vältettävä menettelytapaa, joka saattaa vahingoittaa asiakkaan etua. Asianajajan on varattava asiakkaalle kohtuullinen aika kääntyä toisen asianajajan puoleen.

Asianajajan on ilmoitettava tehtävästä luopumisesta ja sen syystä asiakkaalleen viipymättä.

Asianajajan on lisäksi noudatettava, mitä on erikseen säädetty velvollisuudesta pyytää tuomioistuimelta tai muulta viranomaiselta lupa tehtävästä luopumiseen tuomioistuinasioissa sekä määräyksen- ja nimityksenvaraisissa tehtävissä.

5.11 Asiakirjojen luovuttaminen

Kun tehtävä on hoidettu tai muutoin päättynyt, asianajajan on palautettava asiakkaalle kuuluvat asiakirjat.

5.12 Asianajopalkkio

Asianajajan asiakkaaltaan maksettavaksi vaatiman palkkion on oltava kohtuullinen sekä säädösten ja asianajajaliiton ohjeiden mukainen.

5.13 Asianajokulujen kattaminen ulkopuolisin varoin

Asianajajan on oma-aloitteisesti annettava asiakkaalle tieto mahdollisuudesta saada katettua asianajokuluja oikeusturvavakuutuksesta tai julkisista varoista.

5.14 Kuluvaatimukset

Tehtävästä asiakkaalle aiheutuneet kustannukset on pyrittävä perimään vastapuolelta silloin kun siihen on edellytyksiä.

Asianajajan on oikeudenkäynnissä perehdyttävä vastapuolen kuluvaatimuksiin ja esitettävä niitä koskevat aiheelliset huomautukset.

5.15 Palkkioerimielisyys

Asianajajan on pyrittävä ratkaisemaan sovinnollisesti asiakkaan ja asianajajan välinen laskua koskeva erimielisyys.

Jos asiakas ei hyväksy laskua, asianajajan on annettava asiakkaalle tieto siitä, miten tämä voi saattaa erimielisyyden palkkioriiita-asiana asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

6 ESTEELLISYYS

6.1 Esteellisyys samassa asiassa

Asianajaja ei saa ottaa vastaan tehtävää samassa asiassa kahdelta tai useammalta asiakkaalta, jos asiakkaiden edut tai oikeudet asiassa ovat ristiriitaiset tai eturistiriidan mahdollisuus on ilmeinen.

Asianajaja saa kuitenkin ottaa vastaan sopimuksen laatimista koskevan tai sovittelijan tehtävän kahdelta tai useammalta asiakkaalta, vaikka asiakkailta olisi vastakkaisia intressejä, jos kaikki kyseiset asiakkaat pyytävät häntä antamaan apuaan. Tällaisessa tapauksessa asianajaja on velvollinen ottamaan huomioon kaikkien asiakkaiden edut tasapuolisesti eikä hän saa avustaa heistä ketään, jos asiasta syntyy myöhemmin riita.

6.2 Esteellisyys lojaalisuusvelvollisuuden perusteella

Asianajaja ei saa ottaa tehtävää nykyistä tai entistä asiakastaan vastaan, jos tehtävän vastaanottaminen rikkoo lojaalisuusvelvollisuutta uutta asiakasta tai vastapuolena olevaa nykyistä tai entistä asiakasta kohtaan, elleivät asiakkaat anna suostumusta tehtävän vastaanottamiseen.

Asianajajan lojaalisuusvelvollisuuden laajuuteen tehtävän suorittamisen aikana ja velvollisuuden keston tehtävän päättymisen jälkeen vaikuttavat esimerkiksi asianajajan asiakkaalleen hoitamien tehtävien laatu ja laajuus, asian merkitys asiakkaalle sekä asiakassuhteen kesto ja asiakkaan merkitys asianajajalle.

6.3 Esteellisyys salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden perusteella

Asianajaja ei saa ottaa hoitaakseen tehtävää, jos muussa tehtävässä saadut salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat seikat saattavat haitata asianajajan kykyä täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua.

Asianajaja voi kuitenkin ottaa tehtävän vastaan, jos hän on saanut suostumuksen salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen käyttämiseen siltä, jota salassapito-velvollisuus suojaa. Suostumusta ei saa pyytää siinä tarkoituksessa, että tietoja käytettäisiin suostumuksen antajaa vastaan.

6.4 Esteellisyys taloudellisen tai henkilökohtaisen liittynän perusteella

Asianajaja ei saa ottaa vastaan tehtävää, jos hänellä, hänelle läheisellä henkilöllä tai samassa toimistossa tai toimistoyhteisössä toimivalla henkilöllä on tehtävään sellainen taloudellinen tai henkilökohtainen liittynä, joka saattaa haitata asianajajan kykyä täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua.

Asiakkaan suostumus oikeuttaa asianajajan ottamaan tehtävän vastaan, ellei liittynä ole olennainen.

6.5 Esteellisyys asianajotoimistossa ja toimistoyhteisössä

Kohdissa 6.1–6.3 sanottua sovelletaan asianajajan lisäksi myös muihin, asianajajan kanssa samassa asianajotoimistossa tai toimistoyhteisössä työskenteleviin henkilöihin.

Kohdassa 6.4 sanottu asianajajan esteellisyys ei estä samassa asianajotoimistossa tai toimistoyhteisössä työskentelevää, esteetöntä asianajajaa hoitamasta tehtävää.

6.6 Suostumuksen hankkiminen

Asianajajan on ennen kohdissa 6.2, 6.3 ja 6.4 tarkoitettua suostumuksen hankkimista selvittävä asiakkaalle esteellisyyden muodostavat seikat niin yksilöityinä, että asiakkaalla on riittävät edellytykset harkita, antaako hän suostumuksen. Asianajaja ei saa pyytää suostumusta asiakkaalta, jonka voidaan arvioida olevan kykenemätön ymmärtämään suostumuksen merkityksen.

Suostumus on hankittava rikkomatta asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta.

6.7 Toimistovaihdos

Esteellisyys uudessa toimistossa

Kun asianajaja tai muu lakimies on siirtynyt uuteen toimistoon, uuden toimiston asianajajien on esteellisyyсарvioinnissaan otettava huomioon ne tehtävät, joita siirtynyt asianajaja tai muu lakimies on hoitanut aiemmin henkilökohtaisesti tai joita koskevia salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja siirtynyt asianajaja tai muu lakimies on muutoin saanut.

Siirtyneen asianajajan henkilökohtainen esteellisyys

Siirtynyt asianajaja ei saa henkilökohtaisesti uudessa toimistossa hoitaa tehtävää, jos

1. uuden toimiston asiakkaan vastapuolen tehtävää hoitaa siirtyneen asianajajan aikaisempi asianajotoimisto; ja
2. vastapuolen tehtävä oli annettu aikaisemmalle asianajotoimistolle ennen asianajajan siirtymistä uuteen toimistoon.

Tässä sanottu ei estä asianajajan uudessa toimistossa työskentelevää toista, henkilökohtaisesti esteetöntä asianajajaa hoitamasta tehtävää.

Esteellisyys aikaisemmassa toimistossa

Asianajajan siirtymisestä huolimatta on asianajajan aikaisemmassa toimistossa toimivien asianajajien otettava esteellisyyсарvioinnissaan huomioon siirtyneen asianajajan tässä toimistossa hoitamat tehtävät.

6.8 Esteettömyysarviointiin vaikuttavista seikoista tiedottaminen

Jos asianajaja pitää itseään esteettömänä, mutta asianajajan tiedossa on seikkoja, jotka voivat aiheuttaa perusteltuja epäilyksiä hänen esteettömyydestään, asianajajan on ilmoitettava näistä seikoista asiakkaalle.

Ilmoitusvelvollisuus on täytettävä rikkomatta asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta.

7 ASIANAJAJA JA ASIAKKAAN VASTAPUOLI

7.1 Sovinnollisuus

Asianajaja ei saa ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ilmoittamatta vastapuolelle asiakkaansa vaatimuksia ja varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkinta-aikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen.

7.2 Sovintotarjoukseen vetoaminen

Asianajaja ei saa sopimusneuvotteluiden ulkopuolella ilman vastapuolen suostumusta vedota vastapuolen tekemään sovintotarjoukseen.

7.3 Painostuskielto

Asianajaja ei saa sopimattomasti painostaa vastapuolta. Tämän mukaisesti on luvatonta

1. asiattoman ilmoituksen tekeminen poliisi- tai syyttäjäviranomaiselle tai muulle viranomaiselle sekä sellaisella uhkaaminen;
2. uhkaaminen vastapuolta häpäisevien tietojen levittämisellä; sekä
3. vetoaminen pätevältä syyttä sivullisiin sekä sellaisella uhkaaminen.

Asianajaja ei myöskään saa esittää lausumia, jotka ovat omiaan saattamaan vastapuolen halveksituksi, ellei lausumien esittäminen ole välttämätöntä asian hoitamiseksi tai muutoin asiakkaan etujen valvomiseksi.

7.4 Vastapuolen ohjaaminen

Jos vastapuolella ei ole omaa avustajaa, hänelle on tarvittaessa huomautettava, että asianajajan tehtäviin ei kuulu vastapuolen etujen valvominen. Lisäksi asianajajan on tarvittaessa neuvottava vastapuolta käyttämään omaa asianajajaa.

Asianajaja ei saa johtaa vastapuolta harhaan antamalla tälle tosiseikoista tai oikeussäännöksistä tietoja, jotka hän tietää vääriksi.

7.5 Kuluvaatimuksen erittely

Oikeudenkäyntiasiassa on annettava vastapuolelta vaadittavista asianajokuluista riittävä erittely niin, että vastapuolella on mahdollisuus arvioida niiden kohtuullisuutta.

8 ASIANAJAJA JA VIRANOMAISET

8.1 Arvonannon osoittaminen

Asianajajan on osoitettava tuomioistuimelle tuomiovallan käyttäjänä kuuluvaa arvonantoa. Asianajaja ei saa pyrkiä vaikuttamaan tuomioistuimeen epäasiallisin keinoin eikä saattaa tuomioistuimen työtä tai ratkaisua epäasiallisen arvostelun kohteeksi.

8.2 Totuusvelvollisuus ja todisteet

Asianajaja ei saa antaa tuomioistuimelle lausumia, jotka hän tietää paikkansapitämättömiksi, eikä kiistää, minkä tietää todeksi.

Asianajaja ei ole ilman erityistä syytä velvollinen tarkistamaan asiakkaansa antamia tietoja.

Asianajaja ei saa myötävaikuttaa todisteiden hävittämiseen tai vääristelemiseen. Asianajajalla ei ole velvollisuutta, eikä vastoin asiakkaan tahtoa oikeutta esittää asiakkaan kannalta vahingollista todistetta tai tietoa, ellei tähän ole lakiin perustuvaa velvollisuutta.

8.3 Muut viranomaiset ja välimiehet

Edellä asianajajan velvollisuuksista tuomioistuinta kohtaan sanottu on soveltuvin osin voimassa myös suhteessa muihin viranomaisiin ja välimiehiin.

8.4 Todistaja, asiantuntija ja muu kuultava

Asianajaja ei saa pyrkiä sopimattomasti vaikuttamaan todistajaan.

Asianajajalla on oikeus olla yhteydessä myös vastapuolen nimeämiin todistajiin.

Asianajaja ei saa esittää lausumia, jotka ovat omiaan saattamaan todistajan halveksituksi, ellei lausumien esittäminen ole välttämätöntä asian hoitamiseksi tai muutoin asiakkaan etujen valvomiseksi.

Edellä todistajista sanottua sovelletaan myös asiantuntijoihin ja muihin kuultaviin.

9 ASIANAJAJA JA MUUT AMMATTIKUNNAN EDUSTAJAT

9.1 Muiden ammattikuntaan kuuluvien kohtelu

Asianajajan tulee asiakkaan etua vaarantamatta osoittaa muille ammattikuntansa edustajille huomaavaisuutta ja arvonantoa, eikä heihin saa kohdistaa epäasiallista arvostelua.

Asianajajien ammattitoimintaan liittyvät keskinäiset riitaisuudet tulee ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan sovinnollisesti.

9.2 Yhteydenpito vastapuoleen

Jos asiakkaan vastapuoli käyttää oikeudellista avustajaa, asianajaja ei saa ilman erityistä syytä olla vastapuolen avustajan suostumuksetta yhteydessä suoraan vastapuoleen. Tällaisesta yhteydenotosta on ilmoitettava vastapuolen avustajalle.

9.3 Toisen asianajajan palveluiden käyttäminen

Jos asianajaja käyttää asiakkaansa lukuun toisen asianajajan palveluita, asianajajan on vastattava toisen asianajajan palkkiosta ja kuluista, ellei ole sovittu muuta.

10 JULKISUUS JA MARKKINOINTI

10.1 Julkisuus

Asianajaja saa tiedottaa asiakkaansa asiasta julkisuudessa, jos asiakas sen hyväksyy. Tiedottamisen on oltava asiallista, eikä julkisuutta saa käyttää asianajajan oman edun tavoittelemiseen.

10.2 Markkinointi

Asianajotoiminnan mainonnan ja muun markkinoinnin on oltava totuudenmukaista, asiallista ja asianajajakunnan arvon mukaista. Asianajopalvelujen epäasiallinen tarjoaminen esimerkiksi onnettomuuden tai muun samantapaisen syyn vuoksi hädänalaiseen asemaan joutuneille on kiellettyä.

Asiakkaiden nimeäminen tai muu tietojen antaminen asiakkaasta markkinointitarkoituksessa on sallittua vain asiakkaan suostumuksella.

Asianajaja ei saa hankkia tehtävää kääntymällä hoidettavanaan olevassa asiassa muun asianosaisen puoleen ilman, että

- 1 siihen on asiakkaan suostumus;
2. asiakkaan tai oikeudenkäynnin etu vaatii sitä; ja
3. asianajajalla on perusteltu syy olettaa, ettei asianosainen ole jo antanut tehtävää toiselle asianajajalle.

Asianajaja ei saa antaa ulkopuolisen markkinoida asianajajan palveluita tavalla, joka asianajajalta itseltään olisi kiellettyä.

11 ASIANAJOTOIMISTON JÄRJESTÄMINEN

11.1 Alueellinen soveltamisala

Toimiston järjestämistä koskevia tapaohjeita sovelletaan vain Suomessa sijaitsevaan toimistoon.

11.2 Toimistoyhteisö

Asianajotoimintaa voi harjoittaa toimistoyhteisössä.

Toimistoyhteisöllä tarkoitetaan sellaista Suomessa toimivien tai Suomessa ja ulkomailla toimivien kahden tai useamman asianajoyhtiön tai itsenäisen asianajajan yhteenliittymää, jolla on yhteisiä toimitiloja tai yhteistä asianajotehtävien hoitamiseen osallistuvaa henkilökuntaa. Toimistoyhteisön voivat muodostaa myös edellä todetut asianajoyhtiöt tai itsenäiset asianajajat, jotka harjoittavat muuta sellaista yhteistyötä, joka antaa kuvan yhteiseen lukuun tapahtuvasta asianajotoiminnasta.

Asianajajan on noudettava salassapito- ja vaitiolovelvollisuuttaan myös toimistoyhteisöön kuuluvien muiden asianajotoimistojen asianajajiin ja lakimiehiin nähden. Toimistoyhteisössä asianajaja saa vaitiolovelvollisuuden estämättä selvittää, ettei hän ole esteellinen hoitamaan tehtävää.

11.3 Toiminimi ja tunnisteet

Asianajotoimiston toiminimen on oltava asianajajakunnan arvon mukainen ja vastattava totuutta eikä se saa olla harhaanjohtava. Siinä on esiinnyttävä sana asianajotoimisto tai sen johdannainen suomen- tai ruotsinkielisenä.

Asianajaja ei saa antaa sivullisen käyttää hänen nimellään, toiminimellään tai yhteys- tai tunnistetiedoillaan varustettua aineistoa.

11.4 Asianajajan muu toiminta

Asianajaja ei saa harjoittaa asianajotoimistossaan muuta kuin asianajotoimintaa ja sitä välittömästi palvelevaa toimintaa.

Asianajajan on säilytettävä asianajotoimintansa yhtenä kokonaisuutena. Asianajaja ei saa erottaa asianajotoiminnastaan erilleen toimintaa, jonka pääasiallisena sisältönä on oikeudellisten palveluiden tarjoaminen.

Asianajaja on velvollinen pitämään asianajotoiminnasta taloudellisesti ja toiminnallisesti erillään siihen kuulumattoman ammatti- ja liiketoimintansa.

11.5 Henkilökunnan valvonta

Asianajajan on järjestettävä toimistonsa asianmukaisesti sekä ohjattava ja valvottava henkilökuntansa työtä. Asianajajan on erityisesti huolehdittava siitä, että myös toimiston palveluksessa oleva henkilökunta noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Asianajajan on lisäksi huolehdittava, että toimiston henkilökunnan lisäksi myös muut toimistolle vakituisesti tai tilapäisesti palveluksia suorittavat henkilöt noudattavat salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta.

Asianajaja ei saa sallia toimistonsa henkilökunnan harjoittaa asianajotoimintaa omaan lukuunsa.

11.6 Tietoturvallisuus

Asianajajan on huolehdittava toimiston tietoturvallisuudesta siten, etteivät sivulliset pääse luvatta tutustumaan asiakkaiden tietoihin.

11.7 Vastuuvakuutus

Asianajajalla tai asianajotoimistolla on oltava varallisuusvahingon varalle otettu vastuuvakuutus, joka on annetun erillisohjeen mukainen.

11.8 Asianajajan poissaolo ja toiminnan keskeytyminen tai loppuminen

Toimisto on järjestettävä niin, ettei asiakkaalle aiheudu oikeudenmenetyksen vaaraa asianajajan poissaolosta taikka asianajotoiminnan odottamattomasta keskeytymisestä tai päättymisestä.

12 ASIANAJAJA JA ASIANAJAJALIITTO

12.1 Tietojen antaminen

Asianajajan on vastattava hänelle asianajajalain ja asianajajaliiton sääntöjen edellyttämässä asioissa esitettyihin kysymyksiin avoimesti, totuudenmukaisesti ja määrääjässä. Asianajaja ei saa kieltäytyä antamasta tällaisia tietoja vetoamalla salassapito- tai vaitiolovelvollisuuteensa.

12.2 Kulujen korvaaminen

Asianajaja ei saa vaatia korvausta valvontalautakunnan käsittelemän valvonta-asian tai palkkioriiita-asian hänelle aiheuttamista kuluista valvonta- tai palkkioriiita-asian käynnistäneeltä henkilöltä taikka muultakaan taholta.

Valtuuskunnan päätös 15.1.2009 tapaohjeiden voimaantulosta

Hyvä asianajajatapa ilmenee olennaisilta osiltaan Suomen Asianajajaliiton liittokokouksessa kesäkuun 9. päivänä 1972 vahvistetuista hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista (myöhemmine muutoksineen), jotka korvataan huhtikuun 1. päivästä 2009 alkaen nyt hyväksytyillä hyvää asianajajatapaa koskevilla ohjeilla.

Hyväksytyjä hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita sovelletaan myös niiden voimaan tullessa vireillä oleviin valvonta-asioihin. Seuraamusten osalta tapahtuneisiin tekoihin tai lainlyönönteihin sovelletaan niitä hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita, jotka johtavat asianajajan kannalta lievempään seuraamukseen.