tempo economics

Oikeusaputoiminnan kustannusrakenne ja palveluiden hinnoittelu

2017

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo **2**
1. Johdanto **3**
1.1. Tutkimuksen tausta 3
1.2. Tavoitteet 5
1.3. Raportin rakenne 6
2. Aiempi tutkimustieto oikeusaputoiminnasta ja sen kustannuksista **7**
2.1. Oikeusaputoiminta ja sen kehitys 7
2.2. Oikeusaputoimistojen asiakkaat ja käsiteltävien asioiden kehitys 11
2.3. Liiketaloudelliset asiakkaat ja heidän maksamat korvaukset 15
2.4. Oikeusaputoiminnan tuotot ja kustannukset 18
2.5. Käsiteltyjen asioiden määrä suhteessa henkilötyövuosiin ja yleisimmät oikeusavun toimenpiteet 22
2.6. Tilastoinnin ulkopuolelle jäävä maksuton neuvonta 23
2.7. Oikeusaputoimistojen määrän väheneminen ja jonotusaikojen pidentyminen 25
2.8. Oikeusaputoimistojen ja yksityisten välinen kilpailu 28
3. Oikeusaputoiminnan kustannukset ja palveluiden hinnoittelu **30**
3.1. Kustannuskäsitteistä 30
3.2. Oikeusaputoiminnan kustannusrakenne ja niiden hoitamat liiketaloudelliset asiat 33
3.3. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma I 35
3.4. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma II 36
3.5. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma III 38
3.6. Johtopäätökset kustannuksia vastaavasta hinnoittelusta oikeusaputoimistojen tuottamissa täyden korvauksen toimeksiannoissa 39
4. Oikeusaputoimistojen kilpailutilanne yksityisten palveluntuottajien kanssa ja kilpailuneutraliteetti **40**
4.1. Relevantit markkinat 40
4.2. Kilpailuneutraliteetti 43
5. Johtopäätökset **44**
Liite 1 **45**
Liite 2 **47**
Lähteet **49**

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen tausta

Suomessa on olemassa eurooppalaisessa tarkastelussa harvinainen järjestelmä, jossa julkinen valta tuottaa omana työnään oikeusapupalveluita. Näitä palveluita tuotetaan valtion oikeusaputoimistoissa. Oikeusaputoimistoja oli vuonna 2016 27 ja niillä oli toimipaikkoja yhteensä 165. Oikeusaputoimistot sijaitsevat tyypillisesti käräjäoikeuksien sijaintipaikkakunnilla. Henkilökuntaa oikeusaputoimistoissa on yli 400, joista noin puolet ovat varsinaisia oikeusavustajia ja loput ns. avustavaa henkilökuntaa. Oikeusaputoimistot hoitavat vuosittain noin 50 000 oikeusapuasiaa.

Julkisen oikeusavun osalta tutkimuksissa ja käydyssä keskustelussa Suomen julkisen oikeusavun ongelma-alueina on noussut esille erityisesti oikeudellisten palvelujen alueellisen saatavuuden turvaaminen, yksityisten avustajien palkkion suuruus verrattuna oikeudellisten palveluiden markkinahintaan, oikeusaputoimistojen pitkät jonotusajat ja oikeusapupalvelujen laadun arviointi. Aiemmissa tutkimuksissa, sekä myös laajemmin kansainvälisessä keskustelussa, on myös noussut esille julkisen oikeusavun ”kovan ytimen” rinnalla myös oikeudellisen neuvonnan ja sovittelupalveluiden merkitys.[1]

Oikeusaputoiminnassa on tehty rakenteellisia uudistuksia, joista viimeisin on vuonna 2016 hallituksen esitykseen perustuen toteutettu valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus. Uudistuksen taustalla oli pyrkimys keventää valtion oikeusaputoimistojen hallintoa ja parantaa palvelua. Vuonna 2016 kuusi oikeusapupiiriä muodostettiin virastoiksi, joiden hallinto hoidetaan keskitetysti. Samalla piirien nimi muuttui oikeusapu- ja edunvalvontapiireiksi. Edunvalvontapalveluja varten perustettiin omat toimistot siten, että kussakin toimipaikassa toimii rinnakkain oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto. Oikeusavun asiakkaita palvellaan oikeusaputoimistoissa ja edunvalvonta-asiakkaita edunvalvontatoimistoissa. Uuden organisaation odotettiin helpottavan jääviystarkistusten tekoa, kun asiakkuus oikeusavussa ei enää aiheuta esteellisyyttä edunvalvonnassa ja toisinpäin. Rakenneuudistuksen odotettiin myös parantavan kansalaisille tarjottavien palveluiden laatua, kun hallintotehtäviä keskittämällä vapautuisi voimavaroja asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Näin palvelut

[1] Oikeusministeriö (2015) Oikeusavun kokonaissuunnitelma. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf

voitaisiin piiritasolla järjestää aiempaa joustavammin ja nopeammin. Samalla oikeusaputoimistojen väliset erot jonotusajoissa tasaantuisivat. Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös säädettäväksi mahdollisuus oikeusapupalveluiden ostamiseen, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Oikeusavun tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähinnä kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Uudistuksella ei arvioitu olevan vaikutusta toimitila- tai muihin toimintamenoihin.[2]

Oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot kuuluvat hallinnollisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin, joita on kuusi. Piirejä johtavat viraston päälliköinä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajat. Piirin johtaja ja 2 hallintosihteeriä muodostavat piirin hallinnollisen yksikön. Kolmessa piirissä toimii lisäksi talous- ja henkilöstösihteeri. Hallinnollisissa yksiköissä hoidetaan toimistojen hallintoon kuuluvat tehtävät, kuten budjettivalmistelu, hankinnat, henkilöstön rekrytointi ja laskutusasiat lukuun ottamatta asiakaslaskutusta. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja määrää työjärjestyksellä piirin sisäisistä menettelyistä ja siitä, miten esimerkiksi edunvalvonnan päämiehet jakautuvat eri toimistoille. Oikeusaputoimistojen esimiehiä ovat johtavat julkiset oikeusavustajat ja edunvalvontatoimistojen johtavat yleiset edunvalvojat.[3]

Oikeusaputoimistojärjestelmän alkuperäinen tarkoitus on varmistaa oikeudellisten palveluiden olevan myös vähävaraisten henkilöiden ulottuvilla. Oikeusapua voivat saada Suomessa asuvat luonnolliset henkilöt, eivät yhtiöt tai yhteisöt. Oikeusapua ei myönnetä, jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys tai myöntäminen olisi selvästi tarkoituksetonta. Oikeusapua myönnetään hakijan tulojen, menojen ja elatusvelvollisuuden, eli ns. käyttövarojen, sekä varallisuuden perusteella. Hakija saa oikeusapua joko ilmaiseksi tai omavastuuta vastaan, mikäli nämä käyttövarat alittavat asetetut rajat. Oikeudenkäyntiasioissa asianajopalveluita on mahdollista hankkia oikeusapuna myös yksityisiltä avustajilta. Tällöin valtio korvaa oikeusavun kiinteän tuntihinnan mukaisesti. Muihin kuin oikeudenkäyntiasioihin oikeusapua voi antaa pääsääntöisesti vain julkinen oikeusavustaja.

[2] Oikeusministeriö (2016) Tiedote: Oikeusaputoimistojen hallintoa aiotaan keskittää. https://oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/03/oikeusaputoimistojenhallintoaaiotaankeskittaa.html
[3] Oikeusministeriö (2017) Organisaatio. https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/organisaatio.html

Edellä todetulla tavalla oikeusapujärjestelmän tarkoitus on vähävaraisten henkilöiden oikeusturvan varmistaminen. Oikeusaputoimistot hoitavat kuitenkin tänä päivänä myös ns. markkinaehtoisia tapauksia, mikäli niillä on vapaita resursseja, jotka eivät sitoudu varsinaiseen oikeusaputoimintaan.

Markkinaehtoisilla tapauksilla viitataan tässä yhteydessä täyden korvauksen asiakkaisiin eli liiketaloudellisiin asiakkaisiin; näitä termejä käytetään raportissa myöhemmin synonyymeinä. Nämä asiakkaat maksavat saamastaan juridisesta avusta täyden korvauksen; tällöin kyse ei siis ole varsinaisesta julkisin varoin tuotetusta oikeusavusta, vaan normaaliin maksulliseen asianajo- tai lakiasiantoimiston palveluun verrattavissa olevasta toiminnasta, jota oikeusaputoimistot tarjoavat. Täyden korvauksen asiakkaille tehdään yleensä hylätty oikeusapupäätös, jolloin he tulevat oikeusaputoimiston asiakkaiksi niin sanottuina liiketaloudellisina asiakkaina. Tämän toiminnan merkitys vaihtelee alueellisesti karkealla tasolla 0 – 20 % välillä. Tätä toimintaa on perusteltu mm. oikeusaputoimistojen resurssien vajaakäytön ehkäisyllä.

Siltä osin kuin oikeusaputoimistot harjoittavat markkinaehtoista toimintaa, niiden voidaan katsoa kilpailevan yksityisten asianajotoimistojen kanssa. Siltä osin kuin julkiset oikeusaputoimistot ja yksityiset asianajotoimistot toimivat samoilla markkinoilla, on nostettu esiin kysymys siitä, miten julkisen ja yksityisen toiminnan kilpailuneutraliteetin vaatimus toteutuu. Tähän liittyviä alakysymyksiä ovat mm. julkisten oikeusaputoimistojen kustannusrakenne, hinnoittelun kustannusvastaavuus ja hintataso suhteessa yksityisesti tuotettuihin oikeudellisten palveluiden hintatasoon.

1.2. Tavoitteet

Tämän selvityksen tavoitteena on:

1. arvioida kilpailuneutraliteettia julkisen ja yksityisten toimijoiden välillä oikeudellisten palveluiden näkökulmasta oikeusaputoimistojen tuottamiin ns. markkinaehtoisiin palveluihin liittyen sekä relevantteja markkinoita oikeudellisten palveluiden tuottamisessa

2. arvioida julkisten oikeusaputoimistojen kustannuksia ja niiden jakautumista erityyppisiin kustannuseriin

3. arvioida julkisten oikeusaputoimistojen markkinaehtoisten palvelujen hinnoittelua suhteessa kustannuksiin sekä julkisten oikeusaputoimistojen markkinaehtoisten palvelujen hinnoittelua suhteessa yksityisen markkinan hintatasoon

4. sekä määrittää johtopäätökset julkisen oikeusaputoiminnan kustannuksista, kustannusrakenteesta ja hinnoittelusta.

Tutkimus on toteutettu Suomen Asianajajaliiton toimeksiannosta.

1.3. Raportin rakenne

Tutkimusraportti jakautuu viiteen lukuun. Toisessa luvussa esitellään aiempien selvitysten tuloksia. Kolmannessa luvussa tarkastellaan oikeusaputoimistojen kustannusrakennetta ja muodostetaan arvioita palveluiden tuotantokustannuksista sekä kustannusten suhteesta hinnoitteluun. Neljännessä luvussa arvioidaan kilpailutilannetta ja kilpailuneutraliteettia. Viides luku kokoaa selvityksen johtopäätökset yhteen.

2. Aiempi tutkimustieto oikeusaputoiminnasta ja sen kustannuksista

Seuraavissa alaluvuissa on nostettu esille keskeisiä tuloksia aiemmista tutkimuksista taustoittamaan oikeusaputoiminnan tuottojen ja kustannusten arviointia ja toisaalta markkinatilannetta kilpailuneutraliteetin arvioimiseksi.

Suomessa on tehty useita oikeusapujärjestelmää koskevia selvityksiä ja tutkimuksia viime vuosina. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on julkaissut kolme selvitystä: vuonna 2013 Julkisen oikeusavun kohdentuminen (Rissanen & Rantala) ja vuonna 2014 Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu (Lasola & Rissanen) sekä Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta (Rissanen & Lasola). Lisäksi edellä mainittujen tutkimusten pohjalta on julkaistu tutkimusten tekijöiden artikkeli Oikeusjärjestelmä ja oikeudensaantimahdollisuudet (Rissanen & Rantala). Valtion talouden tarkastusvirasto teki vuonna 2013 tuloksellisuustarkastuksen oikeusaputoimistoihin ja julkaisi vuonna 2014 sitä koskevan tuloksellisuuskertomuksen Julkinen oikeusapu. Suomen oikeusapujärjestelmä on ollut myös mukana kansainvälisissä tutkimuksissa. Uusin niistä on vertaileva tutkimus vuodelta 2014: Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice (Barendrecht jne.).[4]

2.1. Oikeusaputoiminta ja sen kehitys

Oikeusapulaki korvasi vuonna 2002 aiemmat lait maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja yleisestä oikeusavusta. Julkisella oikeusavulla tarkoitetaan sitä, että henkilö voi saada itselleen oikeudellisen asian hoitamista varten oikeudellisen avustajan osittain tai kokonaan valtion varoilla. Oikeusavun myöntämisen edellytys on se, että hakijalla on kotikunta Suomessa tai koti tai asuinpaikka toisessa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Oikeusapu kattaa periaatteessa kaiken tyyppiset oikeudelliset asiat, ja oikeusapujärjestelmän keskeisin tehtävä on taata kansalaisille pätevän oikeusavun yhdenvertainen saanti. Asian laatu ja merkitys vaikuttavat kuitenkin siihen, mitä palveluja oikeusapuun kussakin tapauksessa kuuluu. Oikeusapua ei myönnetä selkeisiin ja vähäisiin oikeudellisiin ongelmiin, kuten riidattomiin avioeroihin tai

[4] Oikeusministeriö (2015) Oikeusavun kokonaissuunnitelma. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf

yksinkertaisiin sakkojuttuihin. Niihin on mahdollista saada oikeudellista neuvontaa oikeusaputoimistoissa. Oikeusapu ei myöskään kata vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, eikä oikeusapua anneta yhtiöille tai yhteisöille. Yksityinen elinkeinonharjoittaja voi saada oikeusapua elinkeinotoimintaa koskevassa tuomioistuinasiassa ja muussa elinkeinotoimintaansa liittyvässä asiassa vain, jos siihen on erityistä syytä.[5]

Mainittujen seikkojen lisäksi oikeusapua ei anneta, jos asianosaisella on kysymyksessä olevan asian käsittelyn kattava oikeusturvavakuutus, joskin oikeusapua on mahdollista saada oikeusturvavakuutuksen omavastuuosuuteen silloin, kun oikeusapua olisi kyseiseen asiaan annettu täysin korvauksetta. Erityisistä syistä oikeusapua voidaan myöntää – omavastuulla tai korvauksetta – myös vakuutuksen enimmäiskorvausmäärän ylittäviin kuluihin. Pohdittaessa oikeusturvavakuutuksen merkitystä oikeusavun kannalta on otettava huomioon paitsi vakuutusehtojen rajoitukset myös se, missä määrin vakuutusehdot ovat rinnasteisia oikeusavun saantiin. Järjestelmät eroavat toisistaan kohtalaisesti niiden piiriin kuuluvien asia- ja toimenpidetyyppien osalta.[6]

Oikeusapua antavat oikeusaputoimistot sekä yksityiset asianajo- ja lakitoimistot. Muissa kuin tuomioistuinasioissa oikeusapua voi hakea vain oikeusaputoimistosta, joka päättää sen myöntämisestä. Tuomioistuinasioissa voi kääntyä myös suoraan yksityisen asianajo- tai lakitoimiston puoleen; asiakas täyttää oikeusapuhakemuksen yhdessä yksityisen toimiston kanssa ja hakemus toimitetaan oikeusaputoimistoon ratkaistavaksi. Oikeusapua voidaan samassa asiassa antaa enintään 80 tuntia. Hakijan käyttövarojen ja varallisuuden perusteella määräytyy, onko oikeusapu, ilmaista vai myönnetäänkö sitä omavastuuta vastaan.

Oikeusapua hakeva joutuu antamaan tuloselvityksen, jossa hakija selvittää tulonsa ja menonsa sekä varallisuutensa ja velkansa kuiteilla ja muilla tositteilla. Jos oikeusapua haetaan sähköisesti, ei hakemukseen liitetä tositteita tai selvityksiä. Sähköisesti ilmoitettujen tietojen oikeellisuus tarkastetaan pistokokein sekä oikeusaputoimistossa. Selvityksessä tulee ilmoittaa seuraavat asiat [7]:

- Tulot
    - Säännölliset ansiotulot: viimeisin palkkakuitti tai palkkatodistus
    - Epäsäännölliset ansiotulot: palkkakuitit puolelta vuodelta tai palkkatodistus

[5] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 2
[6] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 2
[7] Oikeusministeriö (2013) Tuloselvitys. https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/asiointi/tuloselvitys.html

    - Eläketulo: tiliote tai eläkelaitoksen viimeisin ilmoitus eläkkeen määrästä
    - Työttömyys-, äitiys-, sairaus-, tapaturmavakuutuksen päivärahat, opinto-, kodinhoidon- ja asumistuet: tiliote, viimeisin maksuilmoitus
    - Yritystoiminnasta ja ammatinharjoittamisesta saadut tulot: kirjanpitäjän todistus, viimeisin tuloslaskelma tai verotodistus
    - Elatusavut ja -tuet: tiliote tai elatussopimus
    - Korko-, osinko-, vuokra- ja muut pääomatulot: tiliote tai muu riittävä selvitys
    - Lapsilisät: ei tarvita kuittia
    - Muut veronalaiset tulot: riittävä selvitys
- Menot
    - Verot: palkkakuitti tai verokortti
    - Vuokra/yhtiövastike: maksukuitti, tiliote, vuokrasopimus tai asumistukipäätös
    - Omakotitalon hoitokulut: ilman eri selvitystä hyväksytään käytännössä enintään 250 euroa/kk; mikäli kulut ovat suuremmat, niistä tulee esittää maksukuitit esim. puolen vuoden ajalta
    - Asuntolainan korot: tiliote
    - Päivähoitomaksut, elatusmaksut: maksukuitti tai tiliote
    - Velkajärjestelysuoritukset: tosite maksuohjelman mukaisesta suorituksesta (maksukuitti/tiliote)
    - Ulosottomenot: palkkakuitti, maksukuitti tai tiliote
- Varallisuus
    - Varallisuutena ei oteta huomioon perheen vakinaista asuntoa, tavanomaista vapaa-ajan asuntoa ja autoa, jos niiden arvo on kohtuullinen suhteessa perheen kokoon ja tarpeeseen, eikä niistä esitetä selvitystä. Velat vähennetään varallisuuden käyvästä arvosta. Edellä mainitun omaisuuden hankintaa varten otettua velkaa ei oteta huomioon.
        - Talletukset: pankkikirja tai tiliote
        - Kiinteä omaisuus: verotustodistus
        - Asunto-osakkeet: verotustodistus
        - Osuus kuolinpesässä tai avoimessa yhtiössä: verotustodistus
        - Kulkuvälineet: verotustodistus
        - Sijoitukset, kuten osakkeet, rahasto-osuudet: ote arvo-osuustodistuksesta, rahoitusyhtiön todistus

Käyttövarat lasketaan kuukausittaisten nettotulojen ja menojen sekä varallisuuden ja velkojen muodostamasta käyttövaralaskelmasta. Yksin asuva henkilö voi hakea oikeusapua korvauksetta, kun hänen käytettävissään olevat varansa ovat enintään 600 euroa kuukaudessa. Pariskunnilla vastaava määrä on enintään 550 euroa puolisoa kohti. Tätä suurempituloiset maksavat oikeusavustaan ainakin osan itse. Yksin asuva henkilö voi saada osittain korvauksetta oikeusapua vielä, kun hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat enintään 1 300 euroa kuukaudessa. Pariskunnilla vastaava raja on

1 200 euroa puolisoa kohden. Omavastuut jakautuvat niin, että asiakkaan käytettävistä tuloista riippuen hän saattaa joutua maksamaan oikeusavustaan 20 %, 30 %, 40 %, 55 % tai 75 %. Perusomavastuun lisäksi peritään varallisuuden mukaan määräytyvä lisäomavastuu. [8] Tällöin asiakas maksaa palvelun lisäomavastuun määrään saakka, mutta palvelusta peritään oikeusaputaksan mukainen tuntihinta. Tämän päälle tulee oikeusapumaksu, joka on 70 euroa. Maksua ei peritä, mikäli henkilö saa oikeusapua korvauksetta. [9] Oikeusapua ei myönnetä, jos yksin asuvan henkilön käyttövara on yli 1 300 euroa ja puolisoiden käyttövara yli 1 200 euroa henkilöltä. [10]

Oikeusaputoimisto tekee oikeusavusta päätöksen sekä oikeudenkäyntiasioissa että muissa asioissa. Oikeusapupäätös annetaan hakijalle kirjallisena. Jos oikeusapuhakemus hylätään, hakija voi vaatia muutosta päätökseen ratkaisupyynnöllä. Hylätyn päätöksen yhteydessä hakija saa oikeusaputoimistolta valitusohjeet. Jos oikeusavun saajan taloudelliset olosuhteet muuttuvat, hänen on ilmoitettava siitä oikeusaputoimistoon. Oikeusaputoimisto tai tuomioistuin voi silloin muuttaa oikeusapupäätöstä. Kun oikeusapupäätöstä muutetaan tai päätetään, että oikeusapu lakkaa, määrätään samalla, onko oikeusapua saaneen suoritettava valtiolle korvausta ja vahvistetaan korvauksen määrä.[11]

Julkisen oikeusavun kenttä on ollut viime vuosina monien rakenteellisten muutosten kohteena, joista merkittävimpiä ovat olleet oikeusaputoimistojen määrän väheneminen, oikeusaputoimistojen henkilökunnan henkilötyövuosien lasku, sekä edunvalvontapalveluiden siirtyminen oikeusaputoimistojen alaisuuteen vuonna 2009. Oikeusaputoimistojen määrää on vähennetty yhdistämällä toimistoja ja muuttamalla toimipaikkoja vastaanotoiksi.[12] Sekä oikeusavustajien että oikeusavun kansliahenkilökunnan määrä on laskenut viimeisten vuosien aikana. Suurin osa vähennyksistä on kohdistunut juuri kansliahenkilökuntaan. Henkilöstövähennykset on nähty yhtenä syynä siihen, miksi asiamäärät ovat oikeusaputoimistoissa laskeneet. Muita laskuun vaikuttaneita syitä ovat olleet toimistoverkon supistuminen ja siihen liittyvät esteellisyydet. [13]

[8] Oikeusministeriö (2015) Oikeusavun kokonaissuunnitelma. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf
[9] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 3
[10] Oikeusministeriö (2015) Oikeusavun kokonaissuunnitelma. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf
[11] Oikeusministeriö (2013) Oikeusapupäätös. https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/asiointi/oikeusapupaatos.html
[12] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 4
[13] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 75

2.2. Oikeusaputoimistojen asiakkaat ja käsiteltävien asioiden kehitys

Rissasen ja Rantalan tutkimuksen (2013, 42) perusteella asiakkaat päätyvät käyttämään oikeusaputoimistojen palveluita useimmiten kolmen eri väylän kautta: (1) muiden viranomaisten kuten tuomioistuinten, poliisin ja sosiaalitoimen yms. ohjeistamana, (2) tuttujensa/ystäviensä suosituksesta ja (3) internetistä saadun tiedon perusteella.

Oikeusaputoimistojen asiakkaat olivat vuonna 2012 demografiselta taustaltaan keskimäärin 45-vuotiaita ja yksin asuvia. Täyden korvauksen maksaneiden asiakkaiden keski-ikä oli korkeampi, 53 vuotta. Täysin korvauksetta oikeusapua saavien osuus on hieman kasvanut samoin kuin täydellä korvauksella apua saavien osuus. Vuonna 2012 oikeusaputoimistojen asiakkaista 62 prosenttia on saanut apua korvauksetta, kun vuonna 2008 vastaava luku oli 56 prosenttia; vastaavasti täyden korvauksen oikeusavusta maksavien osuus kaikista asiakkaista oli vuonna 2012 kymmenen prosenttia, kun se vuonna 2008 oli kahdeksan prosenttia.

Vuoden 2002 oikeusapu-uudistuksen tavoite oli laajentaa oikeusapuun oikeutettujen määrää ja osakorvausasiakkaiden osuus olikin kymmenen vuotta uudistuksen jälkeen noin viisi prosenttia korkeampi, kuin mitä se oli ennen uudistusta. Itä-Suomessa, Rovaniemellä ja Vaasassa täyden korvauksen maksavien asiakkaiden määrä kasvoi noin seitsemän prosenttia 2005 ja 2012 välisenä aikana. Toimistot, jotka hoitivat myös täyden korvauksen asiakkaita, eivät pääsääntöisesti pitäneet vuonna 2002 tulleen oikeusapu-uudistukseen vaikutusta omaan toimintaansa kovin suurena, kun taas niissä toimistoissa, joissa täyden korvauksen asiakkaiden osuus oli marginaalinen, koettiin vahvemmin, että ilman korvausta apua saavien asiakkaiden osuus asiakaskunnasta kasvoi hieman. [14]

Harvemmin asuttujen seutujen oikeusaputoimistoissa yleisin asiakastyyppi on perintöasioissa apua tarvitseva henkilö, joka maksaa oikeusavustaan osakorvauksen tai täyden korvauksen, kun taas suurissa asutuskeskittymissä yleisin asiakastyyppi hakee apua avioliitto- ja perheasioihin tai rikosasioihin ja saa sitä ilman korvausta. [15]

[14] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 45-9
[15] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 89

Koko maassa käsiteltyjen oikeusapuasioiden määrä on viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana ollut 70 000 asian molemmin puolin, joskin trendi on pääosin ollut laskeva. Käsiteltyjen oikeusapuasioiden määrät ovat viime vuosina laskeneet pääosin julkisella puolella, kun taas yksityisten avustajien käsittelemien asioiden määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena. [16]Julkisiin oikeusaputoimistoihin saapuneiden ja niissä käsiteltyjen asioiden määrä on tasaisesti laskenut 2000-luvun aikana. Kun vielä vuonna 2000 oikeusaputoimistoihin saapui ja niissä käsiteltiin noin 56 000 asiaa, oli vastaava luku reilu kymmenen vuotta myöhemmin noin 44 600. Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä on laskenut 13 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012. Vuonna 2013 valtion oikeusaputoimistot ja yksityiset avustajat hoitivat 66 999 oikeusapuasiaa, joista yksityisten avustajien hoitamien oikeusapuasioiden määrä oli 22 233 ja valtion oikeusaputoimistojen 44 766. Julkisten oikeusaputoimistojen osuus kaikista oikeusapuasioista on viime vuosina ollut noin kaksi kolmasosaa. Kehityksen taustalla on tuomioistuinten ulkopuolisten oikeusapuasioiden rajaaminen vain valtion oikeusaputoimistojen hoidettavaksi. [17]

Oikeusapuun saapui vuonna 2016 50 369 asiaa, siellä käsiteltiin 47 985 asiaa ja oikeusapupäätöksiä tehtiin 35 412. Oikeusapuohjausta tehtiin 7 155 asiassa. Vuonna 2016 oikeusaputoimistoihin saapui noin 1 800 asiaa vuotta 2015 enemmän (4 %) ja oikeusaputoimistoissa käsiteltiin noin 400 asiaa edellistä vuotta vähemmän (–1 %). Oikeusaputoimistot tekivät turvapaikanhakijoiden oikeusapupäätöksiä vuonna 2016 15 563 kappaletta, mikä on noin 7 000 kappaletta vuotta 2015 enemmän. Oikeusaputoimistoihin turvapaikka-asioita saapui 3 970 asiaa ja niitä käsiteltiin 1 355 asiaa. Oikeusaputoimistoihin saapuneista asioista 87 prosenttia oli siviili- ja hallinto-oikeudellisia asioita (85 prosenttia vuonna 2015) ja 13 prosenttia oli rikosasioita (15 prosenttia vuonna 2015). Oikeusaputoimistojen käsittelemistä asioista puhelinneuvonnan osuus oli 25 prosenttia (23 prosenttia vuonna 2015), muun oikeudellisen neuvonnan osuus oli 17 prosenttia (17 prosenttia vuonna 2015), asiakirjan laatimiseen päättyneiden asioiden osuus oli 19 prosenttia (20 prosenttia vuonna 2015), tuomioistuimissa käsiteltiin 20 prosenttia asioista (20 prosenttia vuonna 2015) ja loput 18 prosenttia asioista (20 prosenttia vuonna 2015) päätyivät joko hallintoviranomaisen käsittelyyn tai muuhun

[16] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 13
[17] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 13

toimenpiteeseen. Tyypillisiä tuomioistuinkäsittelyyn meneviä riita-asioita olivat lasten huoltoon ja elatukseen liittyvät asiat.[18]

Avioliitto- ja perheasiat käsittivät neljänneksen oikeusaputoimistoissa käsitellyistä asioista (mm. lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät asiat, sopimusositukseen liittyvät asiat ja elatusavun vahvistamiseen tai muuttamiseen liittyvät asiat). Perintöasioiden osuus oli lähes yhtä iso kuin avioliitto- ja perheasioiden (mm. perunkirjoitukset, muut perintöasiat ja perinnönjakoasiat). Perinteisten siviiliasioiden osuus kaikista käsitellyistä asioista vuonna 2012 oli viidennes (mm. huoneenvuokra-, kiinteistö-, velkomus-, vahingonkorvaus-, palvelussuhde- ja tasa-arvoasiat sekä yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat asiat). Vuonna 2012 rikosasiat olivat oikeusaputoimistojen neljänneksi suurin asiaryhmä vajaan viidenneksen osuudella käsitellyistä asioista (mm. muu rikosasia, pahoinpitelyihin liittyvät asiat). Eläkkeisiin ja muihin sosiaalisiin etuuksiin liittyvät asiat kattoivat kolme prosenttia kaikista käsitellyistä asioista (mm. edunvalvojan/edunvalvojan sijaisen hakeminen, täytäntöönpanoasiat, sakon ja yhdyskuntapalvelun muuntoon sekä ulosottoon liittyvät asiat, ulkomaalaislain mukaiset asiat, veroasiat sekä erilaiset hallinnolliset asiat). [19]

Vuonna 2012 valtion oikeusaputoimistoissa käsitellyistä 43 542 asiasta 2 134, eli noin 5 % luokiteltiin niin sanotusti vaativiksi. Vaativiksi asioiksi on määritelty sellaiset, jotka edellyttävät oikeusavustajalta keskimäärin huomattavasti enemmän työtä tai erityisosaamista. Määrällisesti eniten vaativia asioita käsiteltiin perinteisissä siviiliasioissa. Suhteellisesti eniten vaativia asioita käsiteltiin Helsingin oikeusapupiirissä, jossa kuusi prosenttia kaikista piirissä käsitellyistä asioista oli vaativia. [20]

Rissasen ja Rantalan tutkimuksessa [21]kartoitettiin myös oikeusaputoimistojen näkemyksiä eri asiaryhmien kehittymisestä tulevaisuudessa ja oikeusaputoiminnan tulevista trendeistä. Asiaryhmien suhteelliset osuudet ovat pitkään pysyneet lähes muuttumattomina, ja yleinen uskomus oli, että vastaisuudessakin oikeusaputoimistojen toiminta perustuu pitkälti perhe-, perintö- ja rikosasioiden hoitoon. Yksi asiaryhmä, jonka kuitenkin muutamassa haastattelussa uskottiin tulevaisuudessa kasvattavan osuuttaan, olivat hometalotapaukset. Hometalotapaukset on usein oikeusaputoimistoissa

[18] Oikeusministeriö (2017) Tilinpäätös 2016, s. 57. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1
[19] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 12-13
[20] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 14-15
[21] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 21

luokiteltu huoneenvuokra- tai kiinteistöasioita koskevien asioiden alle. Tiukkoihin taloudellisiin aikoihin liittyen osa haastatelluista näki myös työsuhteita koskevien asioiden kasvattavan osuuttaan muun muassa monien irtisanomisten myötä. Lisäksi etenkin niillä paikkakunnilla, jossa väestörakenteen vanheneminen on voimakasta, mainituksi tuli perintöasioiden, kuten perunkirjoitusten, testamenttien ja muiden perinnönjakoon liittyvien asioiden mahdollinen lisääntyminen. Myös ulkomaalaisten asiakkaiden osuuden uskottiin yleisesti kasvavan, koska heidän osuutensa väestöstä kasvaa. [22]

Rissasen ja Rantalan tutkimuksessa (2013) todetaan, että oikeusaputoimistojen asia- ja asiakasrakenteessa on tapahtunut sen luonteinen muutos, että asioista on tullut työläämpiä ja enemmän aikaa vieviä. Oikeusavun asiakkaat ovat nykyisin entistä valveutuneempia erityisesti internetistä tiedonsaantimahdollisuuksista johtuen ja näin ollen myös haastavampia, mitä tulee heidän omiin vaatimuksiinsa. [23]

Yksityisille avustajille tehtyjen oikeusapupäätösten määrä on pysynyt keskimäärin lähes samana vuosien 2005 (28 %) ja 2012 (32 %) välisenä aikana huolimatta julkisten oikeusaputoimistojen yleisestä asiamäärien laskusta käsittäen noin kolmanneksen kaikista tehdyistä oikeusapupäätöksistä. Viime vuosina yhä useampi kokonaan julkisin varoin kustannettua oikeusapua saanut asiakas sai avun julkisen oikeusaputoimiston sijaan yksityiseltä asiamieheltä. Tätä tukee myös korvauksettomien asiakkaiden suhteellisen osuuden kasvu yksityiselle asiamiehelle myönnetyissä oikeusapupäätöksissä. Väestökeskittymissä, kuten pääkaupunkiseudulla, oikeusaputoimistot käsittelivät enemmän tuomioistuinasioita, joita on myös mahdollista siirtää yksityisten avustajien hoidettaviksi. Kynnys tähän on Rissasen ja Rantalan tutkimuksen (2013) mukaan matalin silloin, kun odotettavissa on resursseja kuluttavia pitkiä käsittelyaikoja vaativia tuomioistuinasioita. Neljäsosa kaikista yksityisen avustajan kautta oikeusapua vuonna 2012 saaneista asiakkaista asuikin pääkaupunkiseudulla; Helsingin oikeusapupiirin keskimääräistä pidemmät jonot, toimistojen yhdistymiset sekä alueella olevien lainopillisia palveluja tarjoavien toimijoiden suuri määrä ovat saattaneet vaikuttaa siihen, että asiakkaat ovat oikeusapupalveluita hakiessaan enenevässä määrin päätyneet yksityisten avustajien

[22] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 21-22
[23] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 50

asiakkaiksi.[24] Perintöasiat puolestaan tuovat oikeusaputoiminnalle tuloja, ja ne ovat tyypillisesti ulkoprosessuaalisia asioita, joita ei lähtökohtaisesti ohjata yksityisille avustajille.[25]

Rissasen ja Rantalan (2013) tutkimuksessa nostetaan esiin, ettei oikeusapupalkkioiden määräytymiskäytäntö tällä hetkellä houkuttele yksityisiä lakimiehiä ja asianajajia hoitamaan oikeusapuasioita. Yksityiset asiamiehet näkevät oikeusavun palkkioiden etääntyneen liikaa laki- ja asianajotoimistojen keskimääräisestä laskutuksesta. Huomionarvoista on myös se, että yksityiset asiamiehet voivat hoitaa oikeusapupäätöksellä ainoastaan tuomioistuinasioita. [26]

2.3. Liiketaloudelliset asiakkaat ja heidän maksamat korvaukset

Oikeusaputoimistot palvelevat myös tietyissä tapauksissa sellaisia asiakkaita, jotka eivät tulojensa ja varallisuutensa takia olisi oikeutettuja oikeusapuun. Nämä asiakkaat maksavat saamastaan juridisesta avusta täyden korvauksen; tällöin kyse ei siis ole varsinaisesta julkisin varoin tuotetusta oikeusavusta, vaan normaaliin maksulliseen asianajo- tai lakiasiantoimiston palveluun verrattavissa olevasta toiminnasta, jota oikeusaputoimistot tarjoavat. Täyden korvauksen asiakkaille tehdään yleensä hylätty oikeusapupäätös, jolloin he tulevat oikeusaputoimiston asiakkaiksi niin sanottuina liiketaloudellisina asiakkaina. Liiketaloudelliset asiakkaat ovat toissijaisia suhteessa niihin asiakkaisiin, jotka saavat oikeusapua korvauksetta tai osakorvauksella ja oikeusaputoimistoilla on mahdollisuus ottaa liiketaloudellisia asiakkaita vastaan, jos varsinaisten oikeusapuasiakkaiden määrä tämän sallii. Monissa suuremmissa toimistoissa, kuten Helsingissä, liiketaloudellisia asiakkaita ei juuri ole, kun taas esimerkiksi Itä-Suomen ja Rovaniemen piireissä heidän osuutensa saattaa olla jopa neljännes kaikista asiakkaista.[27] Vuonna 2016 oikeusaputoimistojen hoitamista asioista 72 prosenttia (71 prosenttia vuonna 2015) hoidettiin korvauksetta, 22 prosenttia (23 prosenttia vuonna 2015) osakorvausta ja 6 prosenttia (6 prosenttia vuonna 2015) täyttä korvausta vastaan.[28]

[24] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 85
[25] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 90
[26] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 92
[27] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 49
[28] Oikeusministeriö (2017). Tilinpäätös 2016, s. 56. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1

Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todetaan, että painopiste julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten asiamiesten välillä on muutoksessa. Oikeusaputoimistot myöntävät yhä enemmän päätöksiä yksityisille avustajille, ja kun oikeusaputoimistojen käsittelemien asioiden määrä laskee, vaativien tuomioistuinjuttujen hoitaminen painottuu entisestään yksityisille avustajille. Samalla liiketaloudellisten asiakkaiden määrä oikeusaputoimistoissa kasvaa, kuin myös kokonaan korvauksetta oikeusapua saavien osuus yksityisten avustajien asiakkaina. [29]

Asiaryhmä, jossa asiakas yleisimmin maksoi täyden korvauksen, olivat perintöasiat (vuonna 2012 18 % kaikista perintöasioista ja 43% kaikista täyden korvauksen maksaneiden asiakkaiden asiaryhmistä). Vastaavasti rikosasioiden osuus niin sanotuilla liiketaloudellisilla asiakkailla on huomattavasti pienempi kuin ilman korvausta apua saavilla, sen sijaan avioliitto- ja perheasioiden osuus on jokaisessa asiakasryhmässä, eli niin täyden korvauksen, osakorvauksen kuin ilman korvausta –asiakkaillakin, vähintään 20 prosenttia. [30]

Suhteellisesti eniten osakorvauksen sekä täyden korvauksen maksavia asiakkaita oli asiakirjan laatimiseen päättyvissä asioissa; vuonna 2012 18 % kaikista asiakirjan laatimisen toimenpiteistä oikeusaputoimistoissa sijoittui täyden korvauksen piiriin. Tässä toimenpideryhmässä yli puolet asiakkaista maksoi oikeusavun osittain tai kokonaan itse. Toiseksi yleisimmin oikeusavusta täyden korvauksen maksavat saavat apua oikeudellisen neuvon muodossa ja kolmanneksi yleisimmin muuna toimenpiteenä. [31]

Kategoria muu toimenpide sisältää eräänlaiset oikeudellista neuvoa laajemmat toimenpiteet. Toimenpide edellyttää kirjallista yhteydenottoa tai neuvottelua vastapuolen tai jonkin muun viranomaisen kanssa, kuten puheluja, sopimusneuvotteluja tai kirjeitä. Tähän ryhmään merkitään myös esitutkintaan päättyvät rikosasiat sekä ulkomaalaislain alle kuuluvat asiat. Muu toimenpide -kategoriaan on luokiteltu myös Romeossa omina luokkinaan esiintyvät seuraavat toimenpiteet: avustaminen toimituksessa, kaupan vahvistus ja virka-apu.[32]

[29] Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Julkinen oikeusapu. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2014. https://www.vtv.fi/files/4026/5_2014_Julkinen_oikeusapu.pdf
[30] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 50-51
[31] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 59-60
[32] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 24-25

Täyden korvauksen maksavia asiakkaita voidaan arvioida olevan Rissasen ja Rantalan tutkimuksen perusteella (2013, s. 48) suhteessa enemmän paikkakunnilla, joissa oikeudellisten palvelujen tarjonta on yleisesti ottaen niukkaa; tällöin osa oikeudellisia palveluita tarvitsevista ihmisistä hakee oikeudellisen apunsa oikeusaputoimistosta ja maksaa siitä tulojensa puolesta täyden korvauksen. Vastaavasti Rissasen ja Rantalan tutkimuksessa oletetaan myös, että kyseisissä toimistoissa oikeusapuun käyttövarojensa puolesta oikeutettuja asiakkaita on suhteessa niin vähän, että toimistoilla on paremmat resurssit hoitaa myös täyden korvauksen asiakkaita. Vuonna 2012 Helsingissä (3 %) sekä Kouvolassa (4 %) täyden korvauksen maksavien asiakkaiden määrä koko asiakaskunnasta oli marginaalinen, kun taas Itä-Suomessa (18 %), Rovaniemellä (16 %) ja Vaasassa (13 %) se oli selvästi korkeampi. Vuonna 2012 Itä-Suomen oikeusapupiirin täyden korvauksen asiakkaat muodostivat 28 prosenttia koko maan täyden korvauksen asiakkaista. [33]

Vuonna 2012 oikeusaputoimistot perivät asiakkailta kuluja 4 332 376 euron edestä. Summa koostui oikeusavustajien palkkioista ja kuluista sekä kerätyistä oikeusapumaksuista. Oikeusaputoimistojen veloittamista kuluista 69 prosenttia (2 966 280 euroa) perittiin muilta kuin liiketaloudellisilta asiakkailta. Nämä asiakkaat maksoivat oikeusavustaan 20–75 prosentin osakorvauksen, heitä veloitettiin lisäomavastuun kautta tai asiakkaalla oli oikeusapupäätös oikeusturvavakuutuksen omavastuuosuuteen, jolloin oikeusaputoimisto laskutti vakuutusyhtiötä. Loput 31 prosenttia (1 355 096 euroa) kuluista perittiin liiketaloudellisilta asiakkailta, jotka maksoivat oikeusaputoimistoilta saamastaan palvelusta täyden korvauksen. Eniten oikeusaputoiminnasta (sekä osakorvausasiakkaat että liiketaloudelliset asiakkaat) perittäviä maksuja maksettiin vuonna 2012 Turun oikeusapupiirissä (893 156 euroa). Seuraavaksi eniten tuloja asiakkaat toivat Vaasan (833 732 euroa) ja Itä-Suomen oikeusapupiireihin (823 033 euroa). [34]

Piirien sisällä perityt maksut jakautuvat hyvin eri lailla oikeusapuasiakkaiden ja liiketaloudellisten asiakkaiden kesken: Itä-Suomessa 59 prosenttia kaikista perityistä maksuista on oikeusapuasiakkailta ja 41 prosenttia liiketaloudellisilta asiakkailta, kun taas Helsingissä vastaava suhde on 94 prosenttia ja 6 prosenttia. Liiketaloudelliset asiakkaat toivat kaikista toimistoista eniten rahaa Kainuun oikeusaputoimistolle (121 850 euroa) ja vähiten Kouvolan oikeusaputoimistolle (852 euroa). Liiketaloudellisten asiakkaiden keskimääräinen maksu koko maassa oli 266 euroa yhtä hoidettua asiaa

[33] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 46-8
[34] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 58

kohden. Eniten liiketaloudelliset asiakkaat maksoivat yhtä tapausta kohden perintöasioissa (340 euroa) ja rikosasioissa (316 euroa). Toimenpiteistä tuottoisimpia oikeusaputoimistoille olivat asiakirjan laatimiset, jotka toivat 53 prosenttia kaikista maksuista. Liiketaloudellisilta asiakkailta veloitettiin asiakirjan laatimisesta keskimäärin 338 euroa. Toiseksi eniten asiakkaita veloitettiin yleiseen tuomioistuimeen päätyneissä asioissa (22 prosenttia kaikista maksuista). Yleiseen tuomioistuimeen ja sen suulliseen käsittelyyn päätyneissä asioissa liiketaloudelliselle asiakkaalle maksettavaa jäi keskimäärin 920 euroa. [35]

2.4. Oikeusaputoiminnan tuotot ja kustannukset

Valtion maksullinen toiminta perustuu säädöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin. Valtion maksullisesta toiminnasta säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Lisäksi toimintaa ohjaavat määräykset ja ohjeet. Täyden korvauksen asiakkaiden asioita hoidetaan sen sijaan liiketaloudellisin perustein, ja asiakas maksaa saamastaan palvelusta täyden korvauksen. Oikeusaputoimistojen tulisi laskuttaa täyden korvauksen asiakkaalta palkkio sen mukaan, mikä on asianajopalveluiden käypä hinta oikeusaputoimiston sijaintipaikkakunnalla.[36]

Oikeusaputoimistoissa käsitellään vuosittain noin 3 000 täyden korvauksen asiaa, mikä on ollut noin 6–7 prosenttia kaikista käsitellyistä asioista. Täyden korvauksen asioita hoidettiin kaikissa oikeusaputoimistoissa vuonna 2013, mutta niiden määrä vaihteli toimistoittain (vaihteluväli 5–288 toimeksiantoa per toimisto).

Vuonna 2013 oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan kustannukset olivat noin 8,1 miljoonaa euroa ja tuotot noin 5,2 miljoonaa euroa. Julkisoikeudellisten suoritteiden (osa-korvausasiakkaiden) kustannukset olivat noin 6,5 miljoonaa euroa ja tuotot noin 3,7 miljoonaa euroa. Täyden korvauksen suoritteiden kustannukset olivat noin 1,6 miljoonaa euroa ja tuotot noin 1,5 miljoonaa euroa.[37] Oikeusministeriön viimeisimmän tilinpäätöksen mukaan oikeusaputoiminnan toimintamenot (brutto) vuonna 2016 olivat 28 miljoonaa euroa [38].

[35] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 62-3
[36] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 10
[37] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 11
[38] Oikeusministeriö (2017): Tilinpäätös 2016, s. 55. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1

	2011	2012	2013
Tuotot	1 399	1 395	1 479
Kustannukset	1 711	1 717	1 617
Kustannusvastaavuus (%)	82 %	81 %	91 %

Taulukko 1: Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus (1000 euroa)[39]

Täyden korvauksen oikeusapupalvelujen maksullinen toiminta on ollut viimeisen viiden vuoden aikana alijäämäistä. Vuosina 2009–2013 maksutulojen osuus suhteessa kustannuksiin on vaihdellut 72 prosentista 91 prosenttiin. Vuonna 2013 täyden korvauksen oikeusapupalveluiden maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 91 prosenttia. [40]

Oikeusaputoimistoissa käsiteltiin noin 3 000 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 1,5 miljoonaa euroa; toimeksiannon keskimääräinen palkkio oli 492 euroa. Oikeusapupiirien välillä oli suhteellisen paljon eroa keskimääräisen palkkion ja tuottojen suhteen:

- Helsingin oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 118 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 51 260 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 434 euroa.
- Vastaavasti Itä-Suomen oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 878 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 381 216 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 434 euroa.
- Kouvolan oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 63 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 66 112 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 1 049 euroa.
- Rovaniemen oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 734 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 259 006 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 353 euroa.
- Turun oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 490 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 297 781 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 608 euroa.

[39] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 11
[40] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 11

- Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 723 täyden korvauksen toimeksiantoa vuonna 2013 ja maksullisen toiminnan tuotot olivat 397 819 euroa. Toimeksiannon keskimääräinen palkkio oikeusapupiirissä oli 550 euroa.[41]

Oikeusaputoimistojen perimä palkkio vaihtelee välillä 130–200 euroa/tunti ilman arvonlisäveroa. [42]Täyden korvauksen asiakkaalta tulisi periä palkkio, joka vastaa paikallisen asianajopalvelun mukaista hintaa. Käytännössä näin ei aina tapahdu. Täyden korvauksen asiakkaan tuntipalkkio on:

- Helsingin oikeusapupiirin toimistoissa (Helsinki, Itä-Uusimaa, Järvenpää nykyinen Keski-Uusimaa, Länsi-Uusimaa) välillä 170–200 euroa/tunti
- Itä-Suomen oikeusapupiirin toimistoissa (Mikkeli ja Savonlinna nykyinen Etelä-Savo, Kainuu, Keski-Savo, Pohjois-Karjala, Iisalmi ja Kuopio nykyinen Pohjois-Savo) välillä 145–190 euroa/tunti
- Kouvolan oikeusapupiirin toimistoissa (Kotka ja Kouvola nykyinen Kymenlaakso, Lappeenranta, Lahti nykyinen Päijät-Häme, Hyvinkää nykyinen Keski-Uudenmaa) välillä 180–200 euroa/tunti
- Rovaniemen oikeusapupiirin toimistoissa (Kemi-Tornio, Lappi, Oulu, Oulunseutu nykyinen Oulu, Rovaniemi, Ylivieska) välillä 140–170 euroa/tunti
- Turun oikeusapupiirin toimistoissa (Ahvenanmaa, Kankaanpää, Kanta-Häme, Rauma, Tampere nykyinen Pirkanmaa, Pirkanmaa, Turku, Varsinais-Suomi) välillä 130–200 euroa/tunti
- Vaasan oikeusapupiirin toimistoissa (Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pori) välillä 160–200 euroa/tunti [43]

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (2014) todetaan, että liiketaloudellisin perustein määrätty tuntivelotus oikeusaputoimistoissa on noudattanut paikkakunnalla yleisesti käypää asianajotaksaa ja vaihdellut haastateltavien mukaan 150–180 euron välillä. Tarkastusviraston tilintarkastusyksikön tietojen perusteella euroissa laskettuna liiketaloudellisten suoritteiden tulokertymä oli säilynyt useiden vuosien ajan suunnilleen samansuuruisena eli noin 1,1–1,5 miljoonana eurona. Vuonna 2011 kertymä oli ollut yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa samoin kuin vuonna 2012. Euromääräisesti suurimmat kertymät vuonna 2012 olivat Itä-Suomen oikeusapupiirissä olevilla Kajaanin (132 590 euroa) ja Joensuun (112 318 euroa) oikeusaputoimistoilla sekä Vaasan

[41] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 15-16
[42] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 14-15
[43] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 15

oikeusapupiirissä olevalla Porin (99 731 euroa) oikeusaputoimistolla. Oikeusapupiirien johtajat toivat esille, että vaikka kaikki tehdyt tunnit laskutettiin myös kokonaan itse maksavilta asiakkailta ja tuntitaksana käytettiin paikkakunnan yksityisissä toimistoissa veloitettavaa tuntihintaa, ei kustannusvastaavuus ollut koko valtakunnan tasolla parantunut tavoitteen mukaiseksi. He korostivat, että heidän käytössään ei ollut muita keinoja, joilla asiaan olisi voinut vaikuttaa. Oikeusministeriö ei ollut pyynnöistä huolimatta toimittanut heille sellaista laskelmaa kustannusvastaavuuden laskemiseksi, joka olisi ollut selkeä ja ymmärrettävä eikä heillä ollut siten mielestään mahdollisuuksia vaikuttaa tilanteeseen, kun kustannusvastaavuuden määräytymiseen vaikuttavista tekijöistä ei ollut tietoa.[44]

Nykyinen täyden korvauksen oikeusapupalvelujen kustannusvastaavuuslaskelman laskentamalli on ollut käytössä yli kymmenen vuoden ajan ja siinä on perusperiaatteena painotetun työmäärän mukaisen kustannusten kohdentamisperusteen käyttäminen. Kustannukset on tuotettu oikeusministeriön työajankirjaus- ja toimintolaskentajärjestelmällä (Tarmo), joka oli käytössä kaikissa oikeusaputoimistoissa vuoteen 2016 asti; valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva Kieku- järjestelmä otettiin käyttöön oikeusministeriön hallinnonalalla syksyllä 2016. Oikeusaputoimistojen kustannusvastaavuuslaskelmat on laadittu oikeusministeriön talousyksikössä kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä. [45]

Oikeusaputoimistojen henkilöstö kohdistaa työaikansa työajankirjausjärjestelmään vähintään neljä kertaa vuodessa. Kirjaukset tehdään oikeusavussa 17 päätoiminnolle ja 13 tukitoiminnolle ja yleisessä edunvalvonnassa 13 päätoiminnolle ja 14 tukitoiminnolle. Oikeusaputoimistojen henkilöstö kohdentaa työaikansa joko tunti- ja minuuttikirjauksina tai prosentuaalisina kirjauksina kullekin toiminnolle sen mukaan, miten paljon työaikaa on mennyt tehtävän hoitamiseen. Henkilöstön kirjausten perusteella lasketaan kunkin viraston eri henkilöstöryhmien mukaiset henkilötyövuosijakaumat toiminnoittain. Jos henkilö ei ole tehnyt työajankirjausta tai se on tehty osittain, henkilön henkilötyövuosi kohdistetaan toiminnoille keskiarvon mukaan. Työajankirjausta ja henkilötyövuosilaskentaa varten tarvittavat tiedot henkilöiden palvelujaksoista ja poissaoloista siirretään työajankirjaus- ja toimintolaskentajärjestelmään henkilötietojärjestelmä Primasta kuukausittain. Oikeusaputoimistojen työajankohdennusprosentti oli koko maassa keskimäärin 61 prosenttia vuonna 2013; tämä tarkoittaa, että 39% henkilöstöstä ei kirjannut työaikansa kohdentumista, jolloin työaika kohdennettiin keskiarvojen mukaan. Työajankohdennus oli 80–99 prosenttia 10 toimistolla, 60–79 prosenttia 10 toimistolla, 10–59

[44] Valtiotalouden tarkastusvirasto (2014): Julkinen oikeusapu. https://www.vtv.fi/files/4026/5_2014_Julkinen_oikeusapu.pdf
[45] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 17

prosenttia 11 toimistolla ja 100 prosenttia yhdellä toimistolla. Työajankohdennus puuttui kokonaan kahdesta toimistosta. [46]

Oikeusaputoimistojen täyden korvauksen asiakkaiden kustannusvastaavuuslaskelmissa kustannukset on kohdennettu täyden korvauksen asiakkaiden suoritteiden painotetun työmäärän mukaisessa suhteessa. Painotetun työmäärän taustalla on toimenpiteiden painokertoimet, jotka muodostuvat toimeksiannon hoitamiseen käytetystä resurssista ja ajasta. Toimenpidekohtaiset painokertoimet on määritelty järjestelmään.[47]

Kehittämisen kohteena voidaan nähdä kustannusten kohdentamisperusteena käytettävän painotetun työmäärän korvaaminen todelliseen toimeksiannon hoitamiseen käytetyllä työajalla. Kustannusvastaavuuslaskelman laadintaa varten tarvittaisiin tietoa henkilöstön tehollisesta työajasta, täyden korvauksen toimeksiantojen hoitamisen osuudesta tehollisesta työajasta ja oikeusaputoimistojen kokonaiskustannuksista; on ehdotettu, että tieto täyden korvauksen toimeksiantojen hoitamiseen käytetystä ajasta raportoidaan asiankäsittelyjärjestelmästä (Romeo). [48]

2.5. Käsiteltyjen asioiden määrä suhteessa henkilötyövuosiin ja yleisimmät oikeusavun toimenpiteet

Oikeusaputoimistossa työskentelevän henkilökunnan määrä on Rissasen ja Rantalan tutkimuksen mukaan laskenut samalla kun asiamäärät ovat laskeneet. Henkilöstön vähentyminen on koskettanut eniten Vaasan ja Kouvolan piirejä. Kansliahenkilökunnan määrä on vähentynyt suhteessa enemmän kuin oikeusavustajien määrä. Koko maassa yhtä oikeusavustajan henkilötyövuotta kohden käsiteltiin vuonna 2012 keskimäärin 214 asiaa. Piirien sisällä määrät vaihtelivat Vaasan 234 asiasta Kouvolan piirin 166 asiaan. Vuonna 2012 käsiteltyjen asioiden määrä yhtä oikeusavustajan henkilötyövuotta kohden on laskenut Helsingin, Turun, Itä-Suomen, Rovaniemen ja Kouvolan oikeusapupiireissä, kun taas Vaasan piirissä luku pysyi pääpiirteittäin muuttumattomana. Vastaavasti kansliahenkilökunnan osalta asiamäärät yhtä henkilötyövuotta kohden ovat kasvaneet 2000-luvun lopun määristä; oikeusaputoimistojen sihteerit ovat entistä työllistetympiä – yhtä sihteeriä kohden on yhä enemmän asioita verrattuna yhteen oikeusavustajaan. Vuonna 2012 Helsingin oikeusapupiirissä käsiteltyjen

[46] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 18
[47] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 19
[48] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. s. 29

asioiden määrä yhtä kansliahenkilökunnan työvuotta kohden oli korkein (269 asiaa) ja Kouvolassa matalin (176 asiaa). Samoin koko henkilökunnan henkilötyövuosiin suhteutettaessa olivat Helsingin asiamäärät yhtä henkilötyövuotta kohden korkeimmat (122 asiaa vuonna 2012) ja Kouvolan matalimmat (85 asiaa). [49]

Neuvo oli vuonna 2012 yleisin oikeusaputoimistoissa asian käsittelyyn käytetty toimenpide. Neuvot jaetaan sekä oikeudellisiin neuvoihin että puhelinneuvoihin, moni puhelinneuvoista päättyy siihen, että asiakkaalle varataan aika toimistoon. Neuvojen jälkeen seuraavaksi yleisimmät toimenpiteet olivat asiakirjan laatiminen ja muu toimenpide. Neuvoja annettiin suhteellisen tasaisesti jokaisessa asiaryhmässä, kun taas asiakirjan laatiminen liittyi pääsääntöisesti perintöasioihin. Kaiken kaikkiaan yksittäisistä toimenpiteistä yleisin on perunkirjoituksen laatiminen. Vuonna 2012 niitä oli yli kymmenes kaikista toimenpiteistä. Varsinaisten oikeusavun toimenpiteiden lisäksi oikeusaputoimistoista on mahdollista saada oikeusapuohjausta, jossa henkilö ohjataan oikean paikkaan saamaan oikeanlaista apua, ja jota antaa kansliahenkilökunta. Oikeusaputoimistojen käsittelemissä asioissa sovintoon päästiin noin kuudessa prosentissa asioista, ja niiden suhteellinen osuus on ollut viime aikoina lievässä kasvussa. Suurin osa sovinnoista tehdään avioliitto- ja perheasioissa ja sopimusten kasvuun on mahdollisesti vaikuttanut tietyissä käräjäoikeuksissa lapsiasioiden yhteydessä kokeilussa ollut Follo-järjestelmä. [50]

Asiakkaan ollessa tyytymätön saamaansa oikeusapupäätökseen hänellä on mahdollisuus saada tuomioistuimen ratkaisu oikeusaputoimiston päätökseen. Ratkaisupyyntöjen määrä on sähköisen asioinnin tulon jälkeen ollut pienessä kasvussa, mutta niiden määrä on edelleen hyvin pieni suhteessa kaikkiin oikeusapupäätöksiin. Suurin osa ratkaisupyynnöistä tehdään yksityisille avustajille tehdyistä oikeusapupäätöksistä.[51]

2.6. Tilastoinnin ulkopuolelle jäävä maksuton neuvonta

Oikeudelliseen puhelinneuvontaan voidaan ohjata kysymykset, joiden vastaamiseen tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta, mutta jotka ovat luonteeltaan niin yleisiä, että ne eivät edellytä esimerkiksi asiakirjoihin tutustumista. Oikeudellista puhelinneuvontaa voi antaa vain

[49] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 21-22
[50] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 40-41; 87
[51] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 41

lakimiestutkinnon suorittanut julkinen oikeusavustaja. Oikeudellinen puhelinneuvonta on määritelty oikeusapulaissa vähäiseksi oikeudelliseksi neuvonnaksi, jossa hakijalle tehdään esteellisyystarkistus, mutta hänen taloudellista asemaansa ei tarvitse selvittää eikä avusta peritä omavastuuta. Puhelinneuvontaa on annettu ja seurattu tilastollisesti vuodesta 1998 Espoon ja Närpiön oikeusaputoimistoissa ja Seinäjoen oikeusaputoimistossa vuoden 2002 alusta.

Syksyllä 2005 käynnistettiin valtakunnallinen oikeudellisen puhelinneuvonnan kokeilu, jolla jo olemassa olevaa kokeilua laajennettiin ja monipuolistettiin. Joulukuusta 2009 alkaen, oikeusaputoimistojen toimintakertomuksen mukaan, kaikissa oikeusaputoimistoissa julkiset oikeusavustajat ovat antaneet oikeudellista puhelinneuvontaa työtilanteen salliessa ja asian ollessa laadultaan sellainen, että se on käsiteltävissä puhelimessa. Käytännössä kuitenkaan muutamat oikeusaputoimistot eivät anna puhelinneuvontaa ja ilmoittavat tästä muun muassa internet-sivuillaan. Vuonna 2012 puhelinneuvot kattoivat 15 prosenttia kaikista oikeusaputoimistojen toimenpiteistä. Niiden osuus on ollut kasvussa valtakunnallisen kokeilun laajentumisen jälkeen. Kaikista vuonna 2012 annetuista puhelinneuvoista 30 prosenttia annettiin perinteisissä siviiliasioissa, 23 prosenttia avioliitto- ja perheasioissa, 18 prosenttia perintöasioissa, 16 prosenttia muut asiat -kategoriassa, 11 prosenttia rikosasioissa ja 2 prosenttia eläkettä ja muita sosiaalisia etuuksia koskevissa asioissa. [52] Oikeusministeriön tilinpäätöksen mukaan oikeusaputoimistojen oikeusapuohjaukseen soitetuista puheluista 47 prosenttia (48 prosenttia vuonna 2015) päättyi puhelinneuvoon eikä vaatinut jatkotoimenpiteitä, 37 prosentissa (35 prosentissa vuonna 2015) puheluista asiakas ohjattiin ottamaan yhteyttä toiseen viranomaiseen ja 16 prosentissa (17 prosentissa vuonna 2015) puheluista asiakas ohjattiin ottamaan yhteyttä yksityiseen lakimieheen [53].

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusapua koskeva selvitys vuodelta 2007 osoitti, että vajaassa puolessa oikeusaputoimistoihin tulevista yhteydenotoista yhteydenottajalle annetaan ohjausta ilman, että nämä tapaukset kirjautuisivat virallisiin tilastoihin. Myös vuoden 2013 selvityksen mukaan asiakkuuteen johtamattomissa yhteydenotoissa yleisin toimenpide oli yhteydenotto johonkin toiseen viranomaiseen. Vuoden 2007 tutkimuksen mukaan vain harvassa oikeusaputoimiston asiakkuuteen

[52] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 27-28

[53] Oikeusministeriö (2017). Tilinpäätös 2016, s. 56. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1

johtamattomassa yhteydenotossa oli kyse siitä, että oikeusapua ei voitu myöntää yhteydenottajan taloudellisten olojen vuoksi. [54]

Oikeudellisen puhelinneuvonnan lisäksi oikeusaputoimiston sihteerit antavat oikeusapuohjausta eli tienviittapalvelua puhelimessa, sähköpostitse ja toimistossa. Oikeusapuohjauksessa asiakasta ohjataan eteenpäin asiansa selvittämiseksi ilman, että kuitenkaan vastataan oikeudellisiin ongelmiin. Oikeusapusihteerit kirjaavat antamansa ohjauksen ylös, ja se tilastoidaan Julia-järjestelmään; oikeusapuohjauksen yleisluonteisuuden takia sitä kirjataan vuoden 2013 selvityksen tulosten mukaan monessa toimistossa vaihtelevasti. [55]

2.7. Oikeusaputoimistojen määrän väheneminen ja jonotusaikojen pidentyminen

Vuosien 2008–2012 aikana myös oikeusaputoimistojen määrä on vähentynyt jokaisessa oikeusapupiirissä. Kouvolan piirissä toimistojen määrä on laskenut kahdeksasta viiteen, Vaasassa 12:sta kahdeksaan, Rovaniemellä kymmenestä kahdeksaan, Turussa 14:sta yhdeksään, Helsingissä kuudesta neljään ja Itä-Suomessa kymmenestä seitsemään. Vuosien 2013 ja 2014 yhdistymisten jälkeen Vaasan piirin toimistojen lukumäärä on enää neljä toimistoa ja Rovaniemen piirin viisi toimistoa.[56]

Oikeusaputoimistoja on yhdistetty ja henkilöstöä vähennetty jokaisessa oikeusapupiirissä, mutta muutosten vaikutukset ovat näkyneet niissä eri tavoin. Suurimmissa asukaskeskittymissä, kuten pääkaupunkiseudulla, asiakkaita olisi enemmän kuin julkisten oikeusaputoimistojen resurssit antavat myöten ja tuomioistuinasioita on tällöin mahdollista ohjata yksityiselle puolelle, koska lakiasianpalveluita tarjoavien toimijoiden määrä samalla on alueella suuri. Harvemmin asutuilla seuduilla vaihtoehdot asiakkaiden uudelleen ohjauksessa ovat samat, mutta olosuhteet haastavammat johtuen siitä että yksityisiä toimijoita on vähemmän ja etäisyydet lähimpään esteettömään oikeusaputoimistoon voivat venyä jopa satoihin kilometreihin. Harvemmin asutuilla seuduilla on usein

[54] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 29
[55] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 29-30
[56] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 21-22

pulaa yksityisten toimijoiden ylläpitämistä asianajo- ja lakiasiaintoimistoista, jolloin oikeusaputoimistoilla on myös tärkeä asema liiketaloudellisten asiakkaiden palvelemisessa. [57]

Oikeusaputoimintaan tukeutuvien ihmisten kannalta on tärkeää, että Suomeen ei synny alueita, joissa lainopillisten palveluiden saatavuus muuttuu osan kansalaisista kohdalla liian haastavaksi. Myös kuluttajan valinnanvapauden turvaaminen olisi tärkeää; aitoa valinnanmahdollisuutta ei ole silloin, apua tarvitsevan tulotasosta riippumatta, jos oikeusaputoimisto on ainoa oikeudellista apua antava taho asuinalueella, mutta ei myöskään silloin, jos oikeusaputoimistolla ei ole mahdollisuutta hoitaa jotain tuomioistuinasiaa, vaan ohjaa sen yksityiselle asiamiehelle. [58]

Valtion oikeusaputoimistoja on 29 vuonna 2014. Oikeusaputoimistojen henkilömäärä on noin 920 henkilötyövuotta. Valtion oikeusaputoimistot vastaavat alueellaan oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Oikeusaputoimistojen henkilöstöstä oikeusaputehtäviä hoitaa noin 400 henkilötyövuotta. [59]Kalenterivuonna 2013 Suomessa oli 832 asianajaja- tai lakiasiantoimistoa, jotka hoitivat oikeusapupäätöksen saaneita asiakkaita. Toimistoista 420 oli sellaisia, jotka käsittelivät yli kymmenen oikeusapuasiaa. Oikeusapuasioita hoitavat yksityiset toimistot ovat kooltaan keskimääräisesti pieniä. Lukumääräisesti eniten oikeusapuasioita hoitavia yksityisiä toimistoja oli Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa, kun taas vähiten niitä oli Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Valtion oikeusaputoimistoilla oli vuonna 2013 Suomessa toimipisteitä ja niiden sivuvastaanottoja 145 kappaletta. Maantieteellisesti oikeusaputoimistojen toimipisteitä ja sivuvastaanottoja oli eniten Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa ja vähiten Etelä-Karjalassa sekä Kanta-Hämeessä.

Maakuntien välillä on huomattavia eroja siinä, kuinka paljon oikeudellista apua on tarjolla sekä kuinka paljon oikeusapuasioita maakunnan alueella hoidetaan. Harvimmin asutetut maakunnat, kuten Lappi, Kainuu ja Pohjois-Karjala, näyttävät tarjoavan suhteellisen kattavan toimijaverkon oikeusavun tarvitsijoille, kun taas Kaakkois-Suomessa on suurin uhka oikeuspalveluiden katoamisesta. [60]Maakunnan asukaslukuun suhteutettuna tilanne oli vuonna 2012 paras Lapissa, jossa 100 000 asukasta kohden oli 32 oikeusapuasioita hoitavaa toimipaikkaa. Asukaslukuun suhteutettuna eniten

[57] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 88-9
[58] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 94
[59] Tuire Honko, Sami Pajukangas, Juha Saunamäki (2014): Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014
[60] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 23

varsinaisia oikeusapuasioita hoidettiin Keski-Pohjanmaalla (1736/100 000 asukasta). Jos lukuun otetaan mukaan myös oikeusaputoimistojen käsittelemät täyden korvauksen asiakkaat, eniten asioita hoidettiin Lapissa (1960/100 000 asukasta). Vastaavasti vähiten oikeusapuasioita käsitelleitä toimipaikkoja suhteutettuna asukaslukuun oli Päijät-Hämeessä sekä Etelä-Karjalassa. Etelä-Karjalassa käsiteltiin myös pienin määrä oikeusapuasioita asukaslukuun suhteutettuna. Lapin ja Etelä-Karjalan eroavaisuuksien taustalla ovat osaltaan valtion oikeusaputoimistojen hoitamat täyden korvauksen asiakkaat. Lapissa liiketaloudellisten asiakkaiden vastaanottamiseen voi oikeusaputoimistoilla olla hyvät perusteet, sillä yksityisiä asianajaja- ja lakiasiainpalveluita ei juuri ole kasvukeskusten ulkopuolella, vaikka niiden asukaslukuun suhteutettu määrä on suhteellisen korkea. Sen sijaan Etelä-Karjalassa oikeusaputoimisto ei käytännössä hoida täyden korvauksen asiakkaita lainkaan. Kuitenkin Etelä-Karjalan alueen haasteena on oikeusapuasioita hoitavien yksityisten toimistojen vähyys. Vuonna 2013 maakunnan alueella toimi yhteensä 38 asianajo- tai lakiasiaintoimistoa, joista vain joka kolmas oli hoitanut oikeusapuasioita edellä mainitulla aikavälillä. Yksityisten palveluntarjoajien oikeusapuasiat näyttävätkin jakautuvan niitä hoitavien toimistojen kesken epätasaisesti suurimpien kaupunkien ulkopuolella. Esimerkiksi keskisuurissa ja sitä pienemmissä kaupungeissa suurin osa asianajo- ja lakiasiaintoimistojen oikeusapuasioista jakautuu muutaman toimiston kesken, vaikka oikeusapuasioita käsitelleiden toimistojen yhteenlaskettu määrä olisi yli kymmenen. [61]

Jonotusajat oikeusaputoimistoissa ovat kasvaneet valtakunnallisesti viime vuosina noin päivän vuodessa. Rissasen ja Rantalan tutkimuksen (2013) mukaan vuonna 2012 keskimääräinen jonotusaika oikeusaputoimistoon oli 14 päivää, kun se vuonna 2008 oli 11,5 päivää. Pisimmät jonotusajat olivat vuonna 2012 Helsingin oikeusapupiirissä (20,4 päivää) ja lyhimmät Turun oikeusapupiirissä (12,1 päivää). Oikeusministeriön tilinpäätöksen (2017) mukaan oikeusaputoimistojen keskimääräinen jonotusaika oli vuonna 2016 noin 11,4 päivää, mikä on vuoden 2015 tasoa [62]. Yhtenä rasitteena oikeusaputoiminnalle pidettiin sellaisia tapauksia, joissa henkilö varaa ajan oikeusaputoimistosta,

[61] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 19, 22-24.
[62] Oikeusministeriö (2017) Tilinpäätös 2016, s. 56. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1

mutta jättää sen ilmoittamatta käyttämättä; näitä oli vajaa viidennes kaikista perutuista oikeusapuajoista. [63]

Erityisesti silloin, kun jonotusajat toimistoissa ovat keskimääräistä pidemmät, ilmenee peruuttamatta ja käyttämättä jääneiden aikojen ongelmia. Henkilöt, joille on jouduttu varaamaan aika monen viikon päähän ensimmäisestä yhteydenotosta oikeusaputoimistoon, eivät haastattelujen mukaan jaksa aina odottaa ja jättävät usein aikansa käyttämättä. Oikeusaputoimistot pitävät kirjaa tällaisista asiakkaista Julia-sovelluksesta löytyvän ajanvarauskalenterin avulla. Vuonna 2012 oikeusaputoimistoissa peruttiin 8 980 varattua aikaa. Kaikista käyttämättä jääneistä ajoista 15 prosenttia oli sellaisia, joissa asiakas jätti ilmoittamatta saapumatta paikalle; joissain toimistoissa jopa 25–30 prosenttia perumisista oli näitä niin sanottuja tyhjiä käyntejä.[64]

2.8. Oikeusaputoimistojen ja yksityisten välinen kilpailu

Oikeusministeriön tilipäätöstietojen mukaan vuonna 2016 oikeusapuasioiden menot olivat noin 66,4 miljoonaa euroa, mikä on 24 % prosenttia edellistä vuotta enemmän (53,5 miljoonaa euroa vuonna 2015). Menojen kasvu johtuu kasvaneista asiamääristä. Kansainvälistä suojelua hakeneiden turvapaikanhakijoiden oikeusapupäätöksistä (noin 15 000 kpl) noin 74 prosentissa avustajana oli yksityinen oikeusavustaja[65]. Julkisen oikeusavun asianhallintajärjestelmästä saadun tiedon mukaan yksityiset oikeusavustajat hoitivat 41 315 asiaa vuonna 2016 (33 719 asiaa vuonna 2015). Yksityisten avustajien hoitamista oikeusapuasioista 54 % oli rikosasioita (64 % vuonna 2015). Ulkomaalaislainmukaisia asioita oli 29 % (19 % vuonna 2015). Avioliitto- ja perheoikeudellisia asioita oli 10 % (11 % vuonna 2015). Yksityishenkilön velkajärjestelylain mukaiset korvaukset olivat noin 2,5 miljoonaa euroa (2,1 miljoonaa euroa vuonna 2015). Syytteestä vapautettujen oikeudenkäyntikulujen korvaukset olivat noin 5,0 miljoonaa euroa (8,1 miljoonaa euroa vuonna 2015). Konkurssilain

[63] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 41; 86

[64] Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 33-34

[65] Oikeusministeriö (2017): Tilinpäätös 2016, s. 59. http://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4762335/ORK-tilinpaatos-2016.pdf/7261352e-f28c-4f97-aa1c-a6c9de232ba7

mukaiset julkisselvittäjien palkkiot olivat noin 0,6 miljoonaa euroa (1,3 miljoonaa euroa vuonna 2015) [66].

Vuonna 2004 toteutetussa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa yksityisiltä avustajilta kysyttiin mm. oikeusaputoimistojen ja yksityisten avustajien välisestä mahdollisesta kilpailuasetelmasta. Yksityisille avustajille suunnattuun kysymykseen *"Koetteko oikeusaputoimistot kilpailijoiksenne"* vastanneista valtaosa ei kokenut toimistoja oman liiketoimintansa kannalta lainkaan (n. 20 %) tai ei ainakaan kovin merkittäviksi (n. 40 %) kilpailijoiksi. Vastaavasti joka neljäs yksityinen avustaja koki oikeusaputoimistot melko ja joka kymmenes vastaaja erittäin merkittäviksi kilpailijoiksi. Lakimieskunnan sijoittumisen aluekohtaiset erot vaikuttavat näkemyksiin vahvasti. [67]

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa yksityiset avustajat eivät yleisellä tasolla nähneet isoja ongelmia oikeudellisen avun nykyisessä saatavuudessa toimintapaikkakunnillaan. He toivat kuitenkin esiin muun muassa huolensa mahdollista ongelmista tulevaisuuden avustajatarjonnassa, oikeusaputoimistojen tietyntyyppisen valikoivuuden asioiden laadun osalta, toimistojen jonotusajat ja jossain määrin erilaisen työtahdin. Oikeudellisen avun tarjonnan riittävyydestä tulevaisuudessa oltiin huolissaan lähinnä pienemmillä paikkakunnilla, johtuen uuden sukupolven kiinnostuksen vähäisyydestä oikeusapuasioita kohtaan. Pienten paikkakuntien osalta nähtiin uhkaksi se, että ihmisten pieniä oikeusongelmia jää kokonaan hoitamatta sekä oikeusaputoimistoverkon kutistuessa että yksityisten avustajien vähetessä. Oikeusaputoimistot eivät esim. jonotusaikojen pidentyessä pysty vastaamaan kysyntään. Muiden kuin tuomioistuimissa hoidettavien asioiden rajaamista vain oikeusaputoimistojen hoidettaviksi pidettiin esimerkiksi oikeusaputoimistojen jonotusaikojen valossa oikeusapuasiakkaiden käytännön elämää hankaloittavana tekijänä; apu saattaakin jäädä kokonaan hakematta, kun kiireellistä asiaa ei jonotusaikojen pituuden vuoksi voi hoitaa oikeusaputoimistossa. [68]

[66] Oikeusministeriö (2017): Tilinpäätös 2016, s. 60 http://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4762335/ORK-tilinpaatos-2016.pdf/7261352e-f28c-4f97-aa1c-a6c9de232ba7
[67] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 26
[68] Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki, s. 28

3. Oikeusaputoiminnan kustannukset ja palveluiden hinnoittelu

Tässä luvussa muodostetaan arvio oikeusaputoiminnan kustannusrakenteesta. Lisäksi luvussa tarkastellaan oikeusaputoimistojen tuottamien täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia ja kustannusten suhdetta näistä palveluista perittäviin hintoihin. Kustannuksia ja hintoja on arvioitu eri tavoin. Luvun havainnot nojautuvat julkisesti saatavilla oleviin tietolähteisiin, erityisesti Oikeusministeriön julkaisemiin tilinpäätöstietoihin ja oikeusaputoiminnan kehittämisselvityksiin, joita on käsitelty myös luvussa kaksi. Lisäksi oikeusaputoimistot ovat toimittaneet eräitä tietoja toiminnastaan. Oikeusaputoimistoihin suunnattiin myös alkuvuonna 2017 kysely niiden suoritteista, henkilöstöstä ja kustannuksista, mutta toimistot eivät vastanneet tähän kyselyyn. Sen sijaan toimistot toimittivat tiettyjä kustannus- ja suoritetietoja, joita myös hyödynnetään tässä luvussa.

Ennen varsinaisiin euromääräisiin arvioihin siirtymistä, luvun aluksi käydään läpi erilaisia kustannuskäsitteitä ja niiden merkitystä palveluiden hinnoittelussa sekä määritellään mitä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan oikeusaputoimistojen palveluiden hinnoittelun kustannusvastaavuudella.

3.1. Kustannuskäsitteistä

Tämän tutkimuksen taustamotiivi on kysymys siitä, miten julkisesti rahoitettu oikeusaputoiminta hinnoittelee palvelunsa, jotka se suuntaa alkuperäisen tehtäväkenttänsä ulkopuolelle, eli ns. maksaviin asiakkaisiin. Näistä toimeksiannoista käytetään termejä ”markkinaehtoiset palvelut” ja ”täyden korvauksen toimeksiannot”. Koska nämä oikeudelliset palvelut kilpailevat yksityisten toimijoiden tarjoamien oikeudellisten palveluiden kanssa (luku 4), sillä miten palvelut hinnoitellaan, on merkitystä kilpailutilanteen näkökulmasta. Hinnoittelu puolestaan on asia, joka väistämättä liittyy toiminnan kustannuksiin.

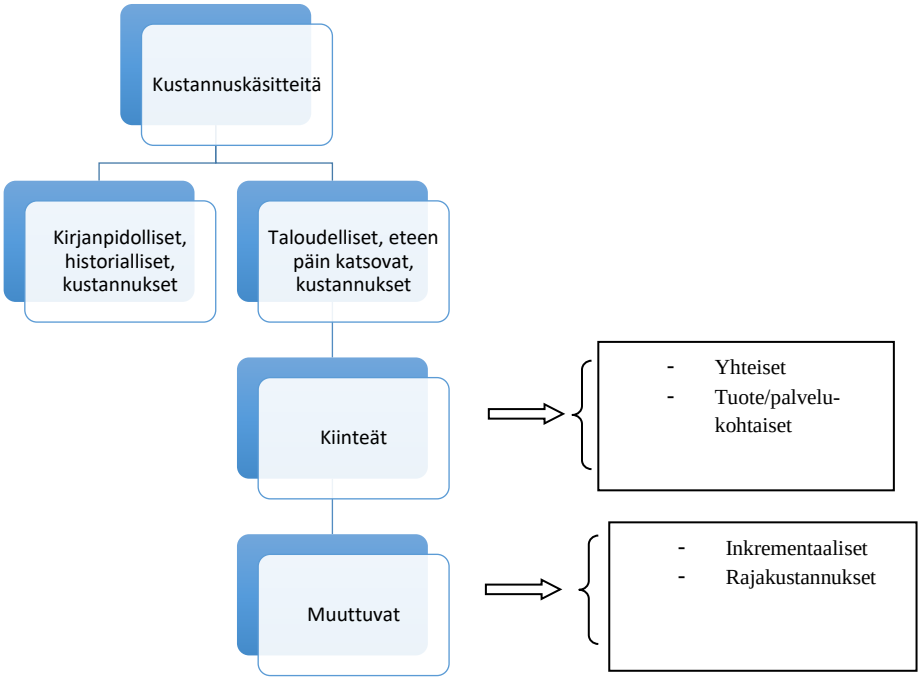
Hyvän vertailukohdan erityisesti täyden korvauksen palveluiden hinnoittelulle tarjoaa se, miten tuotteiden tai palveluiden hinnoittelu määräytyy markkinaehtoisessa yritystoiminnassa. Talousteorian ja empiiristen tutkimusten mukaan yritysten hinnoittelu riippuu kaikilla toimialoilla tuotannon rajakustannuksista. Rajakustannukset viittaavat yhden lisäyksikön tuotannosta aiheutuviin suoriin kustannuksiin. Täydellisen kilpailun markkinalla hinta vastaa rajakustannuksia. Monopolitoimialalla tuotteen hinta ylittää rajakustannukset määrällä joka riippuu kysynnän hintajoustosta. Käytännön maailmassa hintataso useimmilla toimialoilla on näiden ääripäiden välissä.

Kustannukset ja tuotteiden tai palveluiden hinnoittelu ovat luonnollisista syistä toisiinsa läheisesti liittyviä asioita.

Jako kiinteiden ja muuttuvien kustannusten välillä tarkoittaa taloustieteessä eri asiaa kuin yritysten käytännön laskentatoimen kustannusten luokittelu välillisiin ja välittömiin kustannuksiin esimerkiksi aiheuttamisperusteen mukaisesti. Peruslähtökohta toimialan taloustieteessä on se, että yritykset pyrkivät minimoimaan toiminnastaan aiheutuvia kustannuksia toiminnan taso huomioiden. Nämä kustannukset voidaan jakaa muuttuviin ja kiinteisiin perustuen siihen kuinka lyhyessä ajassa niihin on mahdollista vaikuttaa. Normaalissa yritystoiminnassa kaikki kustannukset ovat muuttuvia pitkällä tähtäimellä.

Lyhyellä tähtäimellä osaan kustannuksista ei voida vaikuttaa. Tällaisia ajallisesti sidotulla tavalla kiinteitä kustannuksia ovat tyypillisesti tuotantokoneiston ylläpitokustannukset. Raja kiinteiden ja muuttuvien kustannusten välillä ei ole tarkka vaan riippuu kunkin toiminnan luonteesta ja taloudellisista lainalaisuuksista. Talousteorian mukaista jakoa kiinteisiin ja muuttuviin kustannuksiin ei ole mahdollista suoraan havaita yritysten tilinpäätösaineistosta.

Kustannuskäsitteitä voidaan luokitella eri lähtökohdista. ja ne voidaan jakaa eri luokkiin mm. alla olevan kuvan esittämällä tavalla.



Kirjanpidolliset kustannukset ovat kirjanpitosääntöjen mukaisella tavalla esitettyjä yrityksen toiminnan historiallisia kustannuksia joihin kuuluvia eriä ovat mm. poistot, korot, palkkakustannukset, liiketoiminnan muut kulut jne.

Todelliset taloudelliset kustannukset ovat tietyn toiminnan, hyödykkeen tai palvelun tuottamisesta todellisuudessa aiheutuvat kustannukset eteenpäin katsoen. Todellinen taloudellinen kustannus on esimerkiksi tietyn hyödykkeen tehokkaasta tuotannosta aiheutuvat kustannukset annetuilla teknologisilla ja muilla rajoitteilla eli toisin ilmaistuna todellinen kustannus, joka aiheutuu yrityksen (yhteiskunnan) resurssien käytöstä tuotannossa. Todelliset taloudelliset kustannukset voidaan edelleen jakaa kahteen pääluokkaan.

> **Kiinteät kustannukset** ovat edellä kuvatulla tavalla kustannuksia, jotka eivät riipu tuotannon volyymista ja ne voidaan edelleen jakaa mm. tuotespesifeihin kiinteisiin kustannuksiin joita ei olisi olemassa ilman tiettyä tuotetta ja monituoteyrityksen tapauksessa eri tuotteille yhteisiin kiinteisiin kustannuksiin, joita ei voida taloudellisesti mielekkäällä tavalla jakaa eri tuotteille yksiselitteisellä tavalla.
>
> **Muuttuvat kustannukset** ovat kustannuksia, jotka riippuvat tuotannon volyymista. Inkrementaaliset kustannukset vastaavat kysymykseen kuinka paljon yrityksen (kokonais)kustannukset muuttuisivat, jos tuotannon määrä kasvaa/laskee tietyn määrän. Rajakustannukset ovat puolestaan inkrementaalisten kustannusten ääripää: Kuinka paljon kustannukset muuttuvat tuotettaessa yksi yksikkö lisää tiettyä tuotetta tai palvelua.

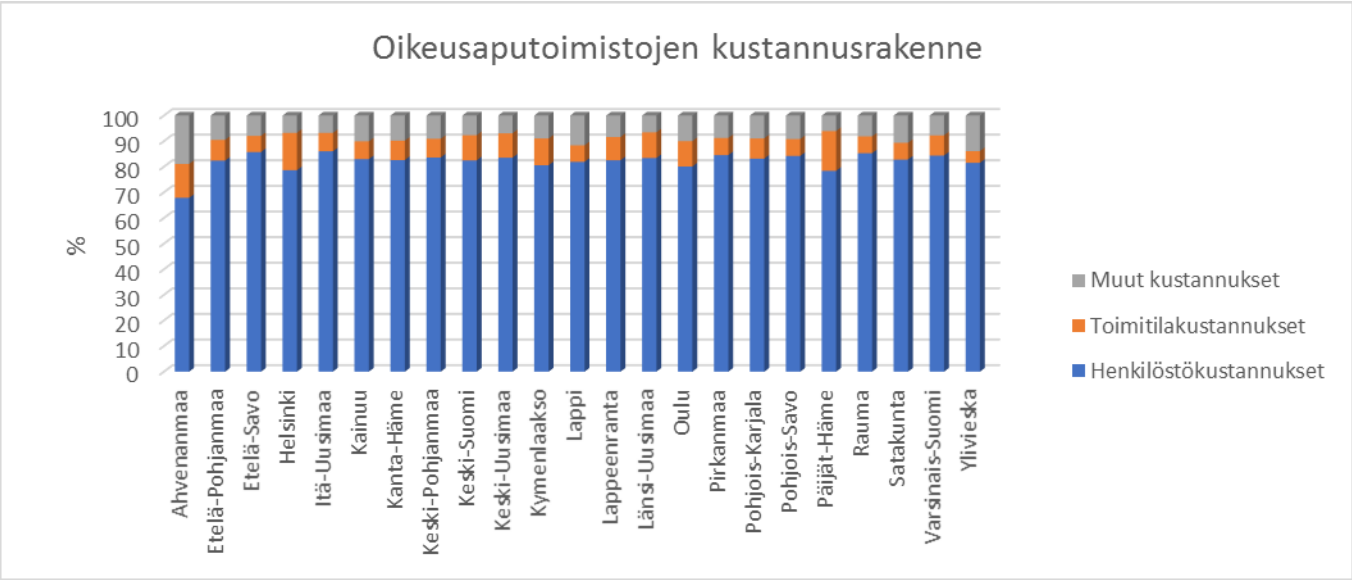
Ainoastaan eteenpäin katsovilla, todellisilla taloudellisilla kustannuksilla, on merkitystä yrityksen hinnoittelu-, tuotanto- ja investointipäätösten kannalta. Tämä lähtökohta unohtuu hyvin usein keskusteltaessa esimerkiksi yrityksen kirjanpidollisista kustannuksista hinnoittelun yhteydessä.

Edellä kuvatusta voidaan siirtyä tarkastelemaan kysymystä mitä tarkoittaa kustannusvastaavuus hinnoittelussa. Kustannuksia vastaavan hinnoittelun voidaan tulkita tarkoittavan sen hintatason tunnistamista, joka kattaa kaikki tuotannon (inkrementaaliset) kustannukset, mukaan lukien pääoman kustannuksen eli täyttää nollavoittoehdon. Ylimääräisten voittojen puuttuminen eli ”nollavoitto”-tilanne on asia, joka ymmärretään usein väärin. ”Nollavoitto”-termiä ei pidä ottaa kirjaimellisesti, vaan se tarkoittaa, että säännelty yritys ansaitsee saman tuoton omalle pääomalle kuin mitä sijoittajat saisivat toisilta kilpailluilta toimialoilta riskit huomioon ottaen. ”Nollavoitto” siis tarkoittaa, että yrityksen omistajat eivät ansaitse ‘liikavoittoja’ (rents) suhteessa vertailukelpoisiin sijoituskohteisiin.

Edellä kuvatun valossa voidaan edelleen määritellä kustannusvastaavuus oikeusaputoiminnassa ja erityisesti ns. täyden korvauksen toimeksiannoissa. Tässä tutkimuksessa kustannusvastaavuudella tarkoitetaan sellaista suoritteista perittävää korvausta (eli tuntihintaa), joka kattaa täyden korvauksen toimeksiantojen kokonaiskustannukset. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu kysymykset siitä, tuotetaanko oikeusapupalvelut, ja järjestelmän tuottamat muut palvelut, tehokkaasti, ja onko järjestelmä kokonaisuutetaan organisoitu tehokkaalla tavalla.

3.2. Oikeusaputoiminnan kustannusrakenne ja niiden hoitamat liiketaloudelliset asiat

Oikeusaputoimistot toimittivat tätä tutkimusta varten tiedot toimintamenoistaan ja tuloistaan vuosina 2013 – 2015. Alla olevassa kuviossa 3.1 on kuvattu tiedot toimittaneiden oikeusaputoimistojen kustannusrakenne jaoteltuna palkkoihin ja palkkioihin (henkilöstökustannukset), toimitilavuokriin (toimitilakustannukset), sekä muihin menoihin viimeiseltä tiedossa olevalta vuodelta 2015.

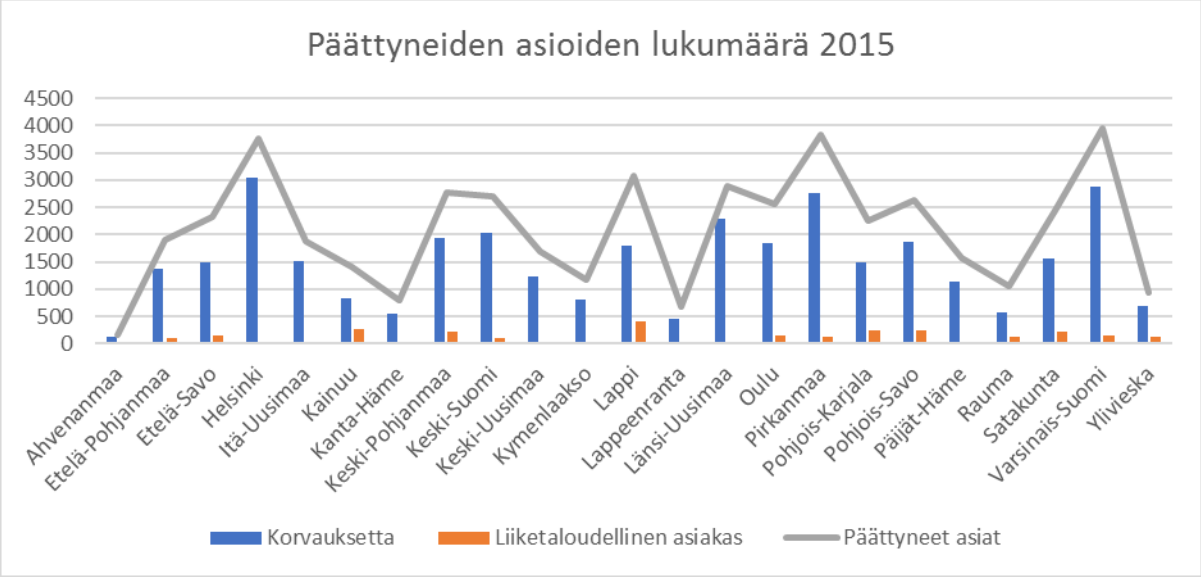


Kuvio 3.1. Oikeusaputoimistojen kustannusrakenne. Lähde: Oikeusaputoimistojen lähettämät tilastot (kuviossa mukana kaikki oikeusaputoimistot, joista tietoja toimitettiin).

Kuviosta 3.1 voidaan todeta, että henkilöstökustannukset muodostavat ylivoimaisen valtaosan oikeusaputoimistojen kustannuksista. Näiden osuus kaikista toimintamenoista vaihtelee oikeusaputoimistoittain välillä 68 – 86 %. Valtaosassa vastanneita oikeusaputoimistoja henkilöstökustannusten osuus on 80 – 85 % kaikista toimintamenoista. Toimitilakustannusten osuus kokonaiskustannuksista on noin 10 % (vaihtelee toimistoittain välillä 5 – 16 %) ja muut kustannukset muodostavat samoin noin 10 % kokonaiskustannuksista (vaihtelee toimistoittain välillä 6 – 14 %).

Julkisen oikeusaputoiminnan kustannuksista voidaan todeta, että kyseessä on tyypillinen asiantuntijapalveluita tuottava organisaatio, jonka kustannuksista valtaosa muodostuu asiantuntijoiden ja muun henkilökunnan palkkauskustannuksista. Varsinaisten kiinteiden kustannusten osuus on suhteellisen matala.

Oikeusaputoimistot toimittivat myös tiedot päättyneiden asioiden lukumääristä vuosilta 2013 – 2015 sekä tiedon siitä mikä osuus näistä oli liiketaloudellisten asiakkaiden toimeksiantoja. Kuviossa 3.2 on esitetty päättyneiden liiketaloudellisten asioiden lukumäärä, päättyneiden asioiden lukumäärä sekä korvauksetta hoidettujen oikeusapuasioiden lukumäärä oikeusaputoimistoittain vuonna 2015.



Kuvio 3.2. Oikeusaputoimistojen päättyneet asiat vuonna 2015. Lähde: Oikeusaputoimistojen lähettämät tilastot (kuviossa mukana kaikki toimistot, joista tietoja toimitettiin).

Kuviosta 3.2 voidaan todeta, että valtaosa oikeusaputoimistojen hoitamista asioista on hoidettu korvauksetta. Kuviosta voidaan myös todeta, että liiketaloudellisten asioiden lukumäärässä on suuria eroja eri oikeusaputoimistojen välillä. Tietyissä toimistoissa näitä asiakkaita ei ole käytännössä ollut lainkaan (esimerkiksi Helsinki, Itä-Uusimaa ja Kymenlaakso). Toisissa oikeusaputoimistoissa liiketaloudellisia asioita on sen sijaan hoidettu melko suurilukuinen määrä kaikkiin hoidettuihin asioihin suhteutettuna. Kuviossa 3.3 on esitetty liiketaloudellisten asioiden prosentuaalinen osuus kaikista päättyneistä asioista oikeusaputoimistoittain.

Kuvio 3.3. Oikeusaputoimistojen LT-asiakkaiden osuus kaikista asioista vuonna 2015. Lähde: Oikeusaputoimistojen lähettämät tilastot (kuviossa mukana kaikki toimistot, joista tietoja toimitettiin).

Kuviosta 3.3 voidaan todeta, että liiketaloudellisten asiakkaiden osuus kaikista asioista nousee korkeimmillaan lähes 20 % (Kainuu). Näiden asiakkaiden osuus ylittää 10 % viidessä toimistossa (Ahvenanmaa, Lappi, Pohjois-Savo, Rauma ja Ylivieska) ja toisaalta liiketaloudellisten asiakkaiden osuus on hyvin pieni seitsemässä toimistossa (Helsinki, Itä-Uusimaa, Keski-Uusimaa, Kymenlaakso, Lappeenranta, Länsi-Uusimaa ja Päijät-Häme). Yhteenvetona voidaankin todeta yhdenmukaisesti luvun kaksi kanssa, että kysymys kustannuksia vastaavasta oikeusaputoimistojen liiketaloudellisten asiakkaiden ja asioiden hinnoittelusta on relevantti osassa toimistoja. Osa toimistoja keskittyy oikeusaputoiminnan ydintoimintaan ja hoitaa korvauksetta julkiseen oikeusapuun oikeutettujen asioita.

3.3. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma I

Oikeusministeriön asettama työryhmä toteutti vuonna 2013 projektin, jossa selvitettiin kustannuslaskennan kehittämistä erityisesti täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kohdalla. Työryhmä julkisti loppuraportin *”Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen”*, johon on luvussa kaksi viitattu useaan otteeseen.

Kyseinen raportti sisältää tietoja, joiden avulla voidaan yksinkertaisella tavalla arvioida oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan kustannuksia vastaavaa hinnoittelua. Raportin liitteessä 1 on esitetty täyden korvauksen asiakkailta vuonna 2013 perityt tuntipalkkiot toimistoittain (ilman

arvonlisäveroa). Raportin muissa osioissa on esitetty vastaavasti toimistoittain täyden korvauksen toimeksiantojen asiamäärät.

Näiden tietojen avulla voidaan laskea, että asiamäärillä painotettu keskimääräinen täyden korvauksen asiakkailta peritty tuntipalkkio Suomessa oli vuonna 2013 165 euroa/tunti. Samana vuonna Oikeusministeriön tilinpäätöksen mukaan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuusprosentti oli 91 %. Kehittämistyöryhmän raportissa esitetään kuitenkin kustannusvastaavuudesta toinen arvio, 78 %. Oikeusministeriön tilinpäätöksestä käy ilmi maininnan tasolla, että osa oikeusaputoimistoista on jätetty huomiotta kustannusvastaavuusprosentin laskemisessa. Tätä ei kuitenkaan perustella niin, että syihin olisi mahdollista ottaa kantaa lukujen valossa. Tästä syystä voidaan olettaa, että kehittämistyöryhmän esittämä arvio 78 % kustannusvastaavuudesta on luotettavampi, koska se nojautuu oikeusaputoimistokohtaiseen erillisselvitykseen.

Näiden lukujen perusteella (kustannusvastaavuusprosentti 78 % ja keskimääräinen tuntipalkkio 165 euroa/tunti) voidaan edelleen laskea, että vuonna 2013 kustannuksia vastaava keskimääräinen täyden korvauksen toimeksiantojen tuntihinta olisi ollut noin 210 euroa/tunti[69].

Tämä arvio nojautuu luonnollisesti siihen, että työryhmä on työssään arvioinut oikein täyden korvauksen asioiden osuuden kokonaiskustannuksista, perityt tuntipalkkiot sekä asiamäärät.

3.4. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma II

Oikeusministeriö julkaisee vuosittain tilinpäätöksen, jossa käsitellään myös oikeusapujärjestelmää. Viimeisin saatavilla oleva tilinpäätös, hetkellä jolloin tämä raportti kirjoitettiin, oli vuodelta 2015. Kyseisenä vuonna oikeusaputoimistoissa hoidettiin 48 399 asiaa. Näistä 6 %, eli 2904 asiaa, olivat täyden korvauksen asioista. Alla olevassa kuviossa 3.4 on esitetty tilinpäätöksestä ilmenevä maksullisen toiminnan tuloslaskelma vuosilta 2013 – 2015.

Kuviossa 3.4 sarakkeet, jotka on otsikoitu oikeusapu (LT[70]) käsittelevät täyden korvauksen toimeksiantoja. Vuonna 2015 kokonaiskustannukset täyden korvauksen palveluista olivat 1 824 779

[69] Tässä on käytetty vuoden 2013 lukuja, koska mainitun kehittämisraportin luvut, ja niistä laskettu tuntihinta, ovat tältä vuodelta. Tuoreempaa selvitystä oikeusaputoimistojen laskuttamista tuntihinnoista, ei ole ilmeisesti olemassa. Oikeusministeriön tilinpäätöksen mukaan vuonna 2016, joka on tuorein saatavilla oleva tietoa, oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuusprosentti oli noussut 100 %:n. Tämän perusteella laskien kustannuksia vastaava hinta olisi laskelman mukaan 2016 ollut jotain 165 ja 210 euron väliltä (todennäköisesti nimittäin oikeusaputoimistojen veloittama tuntihinta on noussut vuodesta 2013).
[70] Termi LT viittaa liiketaloudelliseen asiakkaaseen.

euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että keskimääräisen asian hoitamisen kokonaiskustannukset olivat 628 euroa.

Maksullisen toiminnan myyntituotot olivat vuonna 2015 1 528 264 euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusaputoimistojen maksullinen toiminta oli noin 300 000 euroa tappiollista ja kustannusvastaavuusprosentiksi muodostui tilinpäätöksen mukaan 85 %. Keskimääräinen asiakohtainen palkkio täyden korvauksen asioista oli samalla 527 euroa ja kokonaispalkkiosta laskien kustannusvastaavuusprosentiksi muodostui 84 %, eli käytännössä sama luku, jonka tilinpäätös esittää.

	Oikeusapu (JO)			MUUTOS	Oikeusapu (LT)			MUUTOS
Oikeusaputoimistot/oikeusapupalvelut	**2013**	**2014**	**2015**	**2014/2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2014/2015**
TUOTOT								
Maksullisen toiminnan tuotot								
> maksullisen toiminnan myyntituotot	3591474	3716557	3758916	1 %	1451666	1491943	1528264	2 %
> maksullisen toiminnan muut tuotot	97386	64713	72817	13 %	27044	21008	22707	8 %
Tuotot yhteensä	*3688860*	*3781270*	*3831733*	*1 %*	*1478710*	*1512951*	*1550971*	*3 %*
KUSTANNUKSET								
Maksullisen toiminnan erilliskustannukset								
> aineet, tarvikkeet ja tavarat	54195	56251	56798	1 %	13567	14313	15412	8 %
> henkilöstökustannukset	3622217	3787053	3651596	-4 %	915925	973694	1004062	3 %
> vuokrat	336454	336061	319280	-5 %	78815	79994	87811	10 %
> palvelujen ostot	181258	223354	259442	16 %	44811	55003	79970	34 %
> muut erilliskustannukset	53285	60128	57219	-5 %	15151	17378	16584	-5 %
Erilliskustannukset yhteensä	*4247410*	*4462847*	*4344335*	*-3 %*	*1068269*	*1140382*	*1197839*	*5 %*
Maksull. toiminnan osuus yhteisskustannuksista								
> tukitoimintojen kustannukset	2161536	2242284	2205377	-2 %	533454	565279	610450	8 %
> poistot	59061	59409	59614	0 %	14401	14745	16490	12 %
> korot	2984	872	0	-100 %	729	217	0	-100 %
Osuus yhteiskustannuksista yhteensä	*2223581*	*2302565*	*2264991*	*-2 %*	*548584*	*580241*	*626940*	*8 %*
Kokonaiskustannukset yhteensä	6470990	6765411	6609326	-2 %	1616853	1720623	1824779	6 %
Ylijäämä (+) / alijäämä (-)	-2782130	-2984142	-2777593	7 %	-138143	-207672	-273809	-32 %
Kustannusvastaavuus-%	57 %	56 %	58 %		91 %	88 %	85 %	

Kuvio 3.4. Oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan tuloslaskelma. Lähde: Oikeusministeriön tilinpäätös 2015, s. 100.

Hyödyntäen vuoden 2013 arviota keskimääräisestä asiapainotetusta tuntihinnasta (165 euroa/tunti) ja tilinpäätöksestä 2015 laskettua kustannusvastaavuusprosenttia, päädytään siihen, että vuonna 2015 täyden korvauksen toimeksiannot olisivat olleet hinnoiteltu kustannuksia vastaavalle tasolla, jos niistä olisi peritty keskimäärin noin 200 euron tuntihintaa.

Julkisista tietolähteistä laskien, ja olettaen, että oikeusministeriön tilinpäätöksissä ja muissa asiakirjoissa on arvioitu oikein oikeusaputoiminnan kustannukset ja maksullisen toiminnan osuus niistä, päädytään näin ollen arvioon, että täyden korvauksen asioiden kustannuksia vastaava hintataso nykyisellä kustannusrakenteella tulisi olla tällä hetkellä noin 200 – 210 euroa/tunti.

Raportin valmistumisen jälkeen Oikeusministeriö on julkaissut tilinpäätöksensä vuodelta 2016, jossa maksullisen toiminnan kustannusvastaavuusprosentti on noussut huomattavasti aiempaan verrattuna tasolle 100 %. Vuoden 2016 tiedoilla päivitetty vastaava laskelma on esitetty liitteessä 1.

3.5. Täyden korvauksen toimeksiantojen kustannuksia vastaava tuntihinta, laskelma III

Yhdistämällä edellä käsitellyt tiedot oikeusaputoimistojen kustannusrakenteesta muista lähteistä saataviin tietoihin julkisten oikeusavustajien työajan käytöstä ja palkkauksesta voidaan esittää ns. insinöörilaskelma kustannuksia vastaavasta oikeusavustajan tuntiveloituksesta.

Julkisten oikeusavustajien mediaanipalkka on noin 5000 euroa/kk. Työnantajan henkilösivukustannukset ovat noin 25 % kuukausipalkasta. Oikeusministeriön tilinpäätöksen mukaan maksullisessa toiminnassa henkilöstökustannusten osuus on ollut noin 55 % kokonaiskustannuksista (kuvio 3.4). Oletetaan lisäksi, että liiketaloudellisten asiakkaiden toimeksiantoja hoitavat kokeneet oikeusavustajat, joiden kustannukset ovat oikeusavustajien mediaanipalkkoihin nojautuvia arvioita suuremmat. Oletetaan, että tällaisen oikeusavustajan palkka muodostuisi vaativuustasosta O1 (n. 3 700 euroa/kk), henkilökohtaisen suoritusosan suoritustasosta 15 (40 % tehtäväkohtaisesta palkasta eli noin 1 500 euroa/kk) ja 15 vuoden kokemusosasta (10 % tehtäväkohtaisesta palkasta, eli 370 euroa/kk). Yhteensä palkka olisi siis noin 5 600 euroa/kk, eli jonkin verran mediaanipalkkaa korkeampi.

Näiden tietojen perusteella voidaan laskea, että oikeusaputoimistojen kokonaiskustannukset kuukaudessa julkista oikeusavustajaa kohti ovat noin 12 700 euroa (palkkakustannukset henkilösivukustannuksineen noin 7000 euroa/kk ja muut kustannukset (45 %) ”jyvitettynä” oikeusavustajalle noin 5 700 euroa/kk).

Tässä laskelmassa kustannuksia vastaava tuntiveloitus on siis se, joka tuottaa kuukaudessa noin 12 700 euron laskutuksen oikeusavustajalle, eli jos oikeusavustaja käyttäisi työaikansa kuukauden ajan liiketaloudellisen asiakkaan asian hoitamiseen, hän laskuttaisi kuukauden työstä em. 12 700 euroa.

Kuukaudessa on noin 160 työtuntia. Selvitysten mukaan työntekijä on työnantajan käytettävissä tosiasiassa noin 90 % laskennallisesta työajasta (Lähde: EK). Loppuosa muodostuu esimerkiksi

sairauspoissaoloista jne. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen oikeusavustaja on kuukaudessa töissä noin 140 tuntia. Tämän jälkeen jäljelle jäävä kysymys laskelman näkökulmasta on se, kuinka suuri osa tästä 140 tunnista on ns. laskutettavaa työaikaa.

Asianajajaliiton vuoden 2012 asianajajatutkimuksen mukaan julkisen oikeusavustajan laskutettava työaika on noin 65 % kokonaistyöajasta. Tätä arviota ja edellä kuvattua laskelmaa hyödyntäen kustannuksia vastaavaksi tuntihinnaksi julkiselle oikeusavustajalle muodostuu noin 140 euroa/tunti. Tämä arvio on matalampi kuin edellä kahdella tavalla laskettu arvio kustannuksia vastaavasta hinnoittelusta. Insinöörilaskelma on herkkä erityyppisille oletuksille mm. oikeusavustajien palkkakustannusten osuudelle kokonaiskustannuksista. Joka tapauksessa näin laskettuna arvio kustannuksia vastaavasta hinnoittelusta on matalampi, kuin mihin päädytään nojautuen liiketaloudellisista toimeksiannoista tehtyihin erillisselvityksiin ja Oikeusministeriön tilinpäätöksiin.

3.6. Johtopäätökset kustannuksia vastaavasta hinnoittelusta oikeusaputoimistojen tuottamissa täyden korvauksen toimeksiannoissa

Edellä on kolmella tavalla arvioitu kustannuksia vastaavaa hinnoittelua liiketaloudellisten asiakkaiden asioissa. Kaksi näistä tuottaa lähellä toisiaan olevat arviot kustannuksia vastaavasta tuntihinnasta näissä asioista. Tämä arvio on noin 200 euroa/tunti. Arvio on samalla käytännössä samalla tasolla kuin mitä yksityiset asianajajat mediaanina veloittavat palveluistaan (Lähde: Asianajajaliiton asianajajatutkimus 2012). Samalla arvio on myös laskettu suoraan hyödyntäen selvityksiä ja tilinpäätöstietoja oikeusapujärjestelmän tuottamien liiketaloudellisten palveluiden hinnoittelusta, tuotoista ja kustannuksista.

Kolmas arvio kustannuksia, eli ns. insinöörilaskelma, tuottaa jonkin verran kahdesta muusta arviosta poikkeavan arvion kustannuksia vastaavasta julkisen oikeusavustajan tuntiveloituksesta. Toisaalta arvio on myös herkkä käytetyille oletuksille, joiden oikeellisuuteen on käytettävissä olevin tiedoin vaikea ottaa kantaa.

Johtopäätös on se, että oikeusaputoimistojen tuottamien liiketaloudellisten palveluiden tuntihinnan tulisi olla noin 200 euroa/tunti, jotta sillä katettaisiin palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. On hyvä myös todeta, että kustannuksia vastaava hinnoittelu ei ole oikeusapujärjestelmän kaltaisessa toiminnassa pysyvä. Kustannuksiin voidaan vaikuttaa joko niitä kasvattavasti tai laskevasti, ja tämä luonnollisesti voi muuttaa arviota kustannuksia vastaavasta hinnoittelusta.

4. Oikeusaputoimistojen kilpailutilanne yksityisten palveluntuottajien kanssa ja kilpailuneutraliteetti

Julkisella oikeusavulla on alun perin tavoiteltu yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsottuja tavoitteita. Erityisesti tavoitteena on ollut varmistaa oikeudellisen asiantuntijapalvelun saatavuus tarvittaessa myös vähävaraisille henkilöille. Seuraavassa jäsennetään lyhyesti tutkimuksen kuluessa muodostunut näkemys oikeusapujärjestelmän nykytilanteesta suhteessa näihin tavoitteisiin ja toisaalta yksityisiin palveluntuottajiin.

4.1. Relevantit markkinat

Kilpailulainsäädännön soveltamisessa keskeinen käsite on ns. relevantit markkinat. Relevantit markkinat viittaavat siihen hyödykejoukkoon, jonka kesken kilpailu tietyllä toimialalla käydään. Relevanttien markkinoiden markkinarajaukset jaetaan tyypillisesti kahteen osa-alueeseen: Rajanvetoon maantieteellisten ja tuotejoukon osalta.

EU-tasolla vakiintunut käytäntö relevanttien markkinoiden määrittämisessä on käyttää niin kutsuttua hypoteettisen monopolistin testiä, eli SSNIP-testiä. Testillä tarkastellaan sitä, miten kuluttajat tai tuottajat reagoisivat tuotteen/palvelun hinnannousuun, eli siis kuinka helposti he siirtyisivät kuluttamaan tai tuottamaan korvaavaa tuotetta (mikäli sellainen on olemassa). Testissä oletetaan, että tarkastelun alainen tuote/palvelu on monopolistin hallussa ja erityisesti tutkitaan sitä olisiko tämän hypoteettisen monopolistin mahdollista nostaa voitollisesti tuotteen hintaa 5-10 prosenttia silloin kun muiden hyödykkeiden hinnat pysyvät ennallaan.

Mikäli tämä on mahdollista, eli hinnannousu on monopolille voitollinen, tämä tuote muodostaa relevantin markkinan ja kilpailu käydään siis tämän tuotteen tai palvelun valmistajien kesken. Mikäli taas hintojen nostaminen voitollisesti ei ole mahdollista, osoittaa tämä, että muiden tuotteiden tarjoajat asettavat tuotteen myynnille kilpailullisia rajoitteita. Voidaan siis todeta, että tässä tapauksessa muut tuotteet ovat substituutteja kyseiselle tuotteelle. Tällöin analyysissa siirrytään seuraavalle tasolla: Seuraavaksi lähimmät substituutit sisällytetään tuotekoriin ja tarkastellaan uudelleen hypoteettisen monopolistin toimintaa, sillä oletuksella, että se olisi näiden tuotteiden ainoa tarjoaja.

Relevantti markkina on siis pienin tuoteryhmä, joka toteuttaa SSNIP-testin. Toisin sanoen, SSNIP-testi määrittelee markkinan siten, että se on pienin tuoteryhmä, jonka monopolisoiminen olisi kannattavaa.

Testin taustalla oleva taloudellinen logiikka on hyvin yksinkertainen. Lähes kaikkien tuotteiden/palveluiden hinnan nousu vaikuttaa kysyntää alentavasti muiden tekijöiden pysyessä ennallaan. Keskeistä on kuitenkin menetetyn volyymin suhde hinnan nousuun. Mikäli esimerkiksi hintaa nostetaan 5 prosenttia mutta kysyntä laskee vain neljä prosenttia, on hinnan nousu luonnollisesti kannattava olettaen, että tilanne muilta osin pysyy ennallaan.

Menetetyn myynnin volyymia arvioitaessa keskitytään kahteen seikkaan: ensiksikin, menetetyn myynnin määrä riippuu siitä kuinka läheisinä substituutteina kuluttajat näkevät muut tuotteet (kysynnän korvattavuus). Toisaalta myynnin lasku riippuu myös siitä, miten nopeasti tuotannontekijät muualla voidaan suunnata kilpailevien tuotteiden tuotantoon (tarjonnan korvattavuus).

Kysyntälähtöinen substituutio tarkoittaa siis sitä, että kuluttajat siirtävät ostonsa korvaaviin tuotteisiin, joiden suhteellinen hinta on muutoksen myötä laskenut. Kysynnän ei tarvitse siirtyä kokonaan muihin tuotteisiin, riittää kun osa kuluttajista siirtyy korvaaviin tuotteisiin tai vaihtoehtoisesti kuluttajat siirtävät osan kulutuksestaan korvaaviin tuotteisiin. Substituuttien ei myöskään tarvitse olla ominaisuuksiltaan identtisiä eikä fyysisiltä ominaisuuksiltaan samankaltaisia. Myöskään hinnan ja laadun ei tarvitse olla samankaltainen. Olennaista on vain se, miten kuluttajat reagoivat mahdollisen hinnannousun yhteydessä.

Tarjonnan korvattavuus voi myös olla merkittävä, joskin vähemmän ilmeinen, substituution muoto. Kaksi tuotetta ovat tarjontalähtöisesti substituutteja, mikäli yhden tuotteen valmistajalla on hallussaan olennaiset tuotannontekijät, joita tarvitaan toisen tuotteen valmistukseen. Tämän lisäksi kilpailijalla täytyy olla mahdollisuus suhteellisen pienin lisäinvestoinnein ja riittävän nopeasti siirtää tuotantoaan toisen tuotteen valmistukseen ja kilpailijalla täytyy myös olla mahdollisuus markkinoida uutta tuotettaan.

Esimerkkinä tarjonnan korvaavuudesta voidaan ajatella esimerkiksi kenkien tuotantoa. Kuluttajan näkökulmasta markkinat ovat hyvin kapeat koon suhteen, eli kuluttaja tuskin vaihtaisi kengännumeroa, vaikka hänen oman numeronsa kengät kallistuisivatkin. Mikäli tietyn numeron kengät kallistuisivat, muilla kenkien valmistajalla on kuitenkin mahdollisuus hyvin pienin kustannuksin siirtää tuotantoaan eri numeroisiin kenkiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että markkinoiden määrittelyssä ei tule huomioida vain tuotteita, jotka ovat fyysisiltä, teknisiltä tai muilta ominaisuuksiltaan samanlaisia. Näin toimien on olemassa riski päätyä liian kapeaan markkinamäärittelyyn. SSNIP-menetelmä on ennen kaikkea viitekehys jonka avulla toimimalla olennaiset kysymykset markkinoiden määrittelyssä nousevat esiin. SSNIP-testin käytännön toteuttaminen edellyttää usein erilaisten empiiristen analyysien toteuttamista, jotka eivät ole relevantteja tässä yhteydessä.

Edellä kuvatun kehikon valossa voidaan tarkastella oikeusaputoimistojen tarjoamien palveluiden suhdetta yksityisten toimijoiden tarjoamiin palveluihin. Lähtökohta on se, että SSNIP-testin hengen mukaisesti kilpailutilanteeseen ei lähtökohtaisesti vaikuta se, että toisia palveluita tuottaa julkinen taho, ja toisia yksityiset elinkeinonharjoittajat.

Ensimmäisenä havaintona voidaan todeta, että varsinaiset oikeusapupalvelut, eli vähävaraisille korvauksetta tarjottavat oikeudelliset palvelut, muodostavat todennäköisesti oman relevantin markkinansa. Näiden palveluiden asiakkaat eivät käytännössä edes voi siirtyä kuluttamaan muita palveluita, koska heillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia hankkia muita juridisia palveluita. Tämä on ollut aiemmin todetulla tavalla myös oikeusapujärjestelmän alkuperäinen tarkoitus.

Toisena havaintona voidaan todeta, että oikeusaputoimistojen tarjoamien liiketaloudellisten palveluiden osalta nämä palvelut kuuluvat todennäköisesti samoille relevanteille markkinoille yksityisten palveluntuottajien tuottamien juridisten palveluiden kanssa, ja kilpailevat suoraan näiden kanssa. On myös hyvin mahdollista, että liiketaloudellisten palveluiden relevantit markkinat jakautuvat edelleen useampiin alatuotemarkkinoihin (esimerkiksi toimeksiannon sisällön mukaisesti) ja myös useampiin relevantteihin maantieteellisiin markkinoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että mahdollisesti esimerkiksi Kainuussa tuotettavat avioliitto- ja perheoikeudelliset asiat muodostavat oman relevantin maantieteellisen markkinan, joka on erillinen esimerkiksi Helsingin vastaavasta.

Tarkalla relevanttien markkinoiden jaolla ei ole kuitenkaan tämän tutkimuksen näkökulmasta merkitystä, vaan olennaista on se, että korvauksetta tuotettavat oikeusapupalvelut muodostavat oman erillisen relevantin markkinansa ja oikeusapujärjestelmän tuottamat liiketaloudelliset palvelut kilpailevat yksityisten tuottamien juridisten palveluiden kanssa samalla tai samoilla relevanteilla markkinoilla.

4.2. Kilpailuneutraliteetti

Julkisen oikeusapujärjestelmän yhteydessä on nostettu esille kysymys siitä ovatko oikeusaputoimistojen tarjoamat liiketaloudelliset palvelut hyväksyttäviä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja siihen liittyvä säädösperusta löytyy kilpailulaista.

Lähtökohta kilpailuneutraliteetille on se, että julkisyhteisöt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla, mutta kilpailuolosuhteiden on oltava neutraalit. Kilpailuneutraliteetin valvonnan tarkoitus ei ole suojata yksityisiä yrityksiä kilpailulta, vaan kilpailun toimivuutta menettelyltä tai toiminnan rakenteelta, joka vääristää kilpailua. Menettely voi tarkoittaa esimerkiksi kustannuksia vastaavaa alihinnoittelua ja rakenne esimerkiksi elinkeinotoimintaa muussa kuin yhtiömuodossa, mistä voi seurata etua esimerkiksi konkurssisuojan muodossa.

Tempo ei tarjoa juridisia palveluita, eikä tämän tutkimuksen tavoitteena ole analysoida oikeusapujärjestelmän tuottamien palveluiden rakennetta tai menettelyjä juridisesta näkökulmasta. Edellä kuvatun taloudellisen analyysin johtopäätösten valossa voidaan kuitenkin tehdä ainakin seuraavat havainnot liittyen oikeusaputoimistojen liiketaloudellisiin palveluihin.

a) Oikeusaputoimistojen tarjoamat liiketaloudelliset palvelut kilpailevat yksityisten yritysten tuottamien vastaavien palveluiden kanssa samalla tai samoilla relevanteilla markkinoilla,
b) Oikeusaputoimistot tarjoavat liiketaloudellisia palveluita hinnoiteltuna todennäköisesti niiden tuotantokustannukset alittavasti ja
c) Oikeusaputoimistot harjoittavat liiketaloudellisten palveluiden osalta elinkeinotoimintaa virastomuodossa.

5. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on analysoitu suomalaisen oikeusapujärjestelmän kustannuksia, kustannusrakennetta ja sen tuottamien liiketaloudellisten palveluiden hinnoittelua suhteessa kustannuksiin. Lisäksi tutkimuksessa on analysoitu kilpailutilannetta suhteessa yksityisiin lainopillisia palveluita tarjoaviin tahoihin.

Julkisen oikeusapujärjestelmän tuottamat liiketaloudelliset palvelut kilpailevat todennäköisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien tarjoamien palveluiden kanssa samalla tai samoilla relevanteilla markkinoilla. Edellä kuvattuihin analyyseihin nojautuen vaikuttaa siltä, että näiden palveluiden tuottamisen kokonaiskustannukset ovat tällä hetkellä noin 200 euroa/tunti. Oikeusaputoimistot perivät näistä palveluista keskimäärin noin 160 – 170 euroa/tunti vastaavaa korvausta. Toisin sanoen keskimäärin liiketaloudellisia palveluita tarjotaan niiden kustannukset alittavaan hintaan. On hyvä myös huomata, että yksityiselle palveluntuottajalle, joka antaa oikeusapua, maksetaan korvausta 110 euroa/tunti. Samaan aikaan Suomen Asianajajaliiton vuonna 2012 toteuttaman Asianajajatutkimuksen mukaan yksityisten asianajajien perimä tuntikorvaus oli ollut tuolloin noin 200 euroa/tunti.

Tämän perusteella vaikuttaa myös siltä, että oikeusaputoimistojen perimä keskimääräinen korvaus alittaa markkinaehtoisten elinkeinonharjoittajien keskimääräisen hintatason. Lisäksi yksityisille palveluntuottajille oikeusavusta maksettava korvaus alittaa sekä oikeusaputoimistojen oman veloituksen että oikeusaputoimistojen kokonaiskustannuksia vastaavan hintatason. On kuitenkin hyvä huomata, että asiassa on eroja eri oikeusaputoimistojen välillä. Suomessa on oikeusaputoimistojen ilmoittamien hinta-arvioiden mukaan oikeusaputoimistoja, jotka perivät liiketaloudellisista palveluistaan kustannusvastaavaa hintaa.

Asian jatkoselvittämisen helpottamiseksi oikeusaputoimistojen kustannuslaskentaa tulisi kehittää läpinäkyvämmäksi. Asiaa pohtineen kehittämistyöryhmän ehdotusten mukaisesti läpinäkyvyyden takia oikeusaputoimistojen kustannuslaskentaa tulisi kehittää suuntaan, jossa kustannusten kohdentamisperusteena käytettäisiin todellista toimeksiannon hoitamiseen käytettyä työaikaa, ei painotettua työmäärää. Kustannusvastaavuuslaskelman laadintaa varten tarvittaisiin tietoa henkilöstön tehollisesta työajasta, täyden korvauksen toimeksiantojen hoitamisen osuudesta tehollisesta työajasta ja oikeusaputoimistojen kokonaiskustannuksista. Huomio kiinnittyy näiltä osin myös siihen, että nykykäytännössä esimerkiksi henkilöstön tehollisen työajan kirjaaminen vaikuttaa puutteelliselta ja osittain sattumanvaraiselta.

Liite 1

Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan kyseisenä vuonna oikeusaputoimistoissa hoidettiin 47 985 asiaa. Näistä 6 %, eli n. 2 880 asiaa, olivat täyden korvauksen asioista[71]. Alla olevassa kuviossa X.1 on esitetty tilinpäätöksestä ilmenevä maksullisen toiminnan tuloslaskelma vuosilta 2014–2016.

Kuviossa X.1 sarakkeet, jotka on otsikoitu oikeusapu (LT[72]) käsittelevät täyden korvauksen toimeksiantoja. Vuonna 2016 kokonaiskustannukset täyden korvauksen palveluista olivat 1 524 908 euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että keskimääräisen asian hoitamisen kokonaiskustannukset olivat 529 euroa. Muutos kokonaiskustannuksissa on aiempien vuosien tasoon nähden erittäin huomattava, ja tilinpäätösteknisesti selittyy lähinnä maksullisen toiminnan henkilökustannusten sekä osuuden yleisistä kustannuksista huomattavasta laskusta. Tämä herättää kysymyksiä, koska käsiteltyjen asioiden lukumäärä on pysynyt vakiona, ja on epätodennäköistä, että toiminnan todellinen kustannusrakenne olisi muuttunut yhden vuoden aikana näin selvästi aiempaan vakiintuneeseen tasoon verrattuna. Kyse on siis luultavasti kirjanpitokäytäntöjen muutoksesta.

Maksullisen toiminnan myyntituotot olivat vuonna 2016 1 499 549 euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusaputoimistojen maksullinen toiminta oli noin 5 000 euroa tappiollista, kun tappiota aiempina vuosina näytettiin tilinpäätöksessä noin 300 000 euroa/vuosi. Kustannusvastaavuusprosentiksi muodostui tilinpäätöksen mukaan 100 %. Keskimääräinen asiakohtainen palkkio täyden korvauksen asioista oli 521 euroa ja kokonaispalkkiosta laskien kustannusvastaavuusprosentiksi muodostui 98 %, eli käytännössä sama luku, jonka tilinpäätös esittää.

[71] Oikeusministeriö (2017): Tilinpäätös 2016. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1
[72] Termi LT viittaa liiketaloudelliseen asiakkaaseen.

	Oikeusapu (JO)			MUUTOS	Oikeusapu (LT)			MUUTOS
Oikeusaputoimistot/oikeusapupalvelut	**2014**	**2015**	**2016**	**2015/2016**	**2014**	**2015**	**2016**	**2015/2016**
TUOTOT								
Maksullisen toiminnan tuotot								
> maksullisen toiminnan myyntituotot	3716557	3758916	3560226	-5 %	1491943	1528264	1499549	-2 %
> maksullisen toiminnan muut tuotot	64713	72817	61703	-15 %	21008	22707	20376	-10 %
Tuotot yhteensä	*3781270*	*3831733*	*3621929*	*-5 %*	*1512951*	*1550971*	*1519925*	*-2 %*
KUSTANNUKSET								
Maksullisen toiminnan erilliskustannukset								
> aineet, tarvikkeet ja tavarat	56251	56798	76287	34 %	14313	15412	17693	15 %
> henkilöstökustannukset	3787053	3651596	3456022	-5 %	973694	1004062	790748	-21 %
> vuokrat	336061	319280	419638	31 %	79994	87811	83888	-4 %
> palvelujen ostot	223354	259442	761725	194 %	55003	79970	191463	139 %
> muut erilliskustannukset	60128	57219	99874	75 %	17378	16584	26829	62 %
Erilliskustannukset yhteensä	*4462847*	*4344335*	*4813546*	*11 %*	*1140382*	*1197839*	*1110621*	*-7 %*
Maksull. toiminnan osuus yhteiskustannuksista								
> tukitoimintojen kustannukset	2242284	2205377	2671301	21 %	565279	610450	413279	-32 %
> poistot	59409	59614	3761	-94 %	14745	16490	1008	-94 %
> korot	872	0	0		217	0	0	
Osuus yhteiskustannuksista yhteensä	*2302565*	*2264991*	*2675062*	*18 %*	*580241*	*626940*	*414287*	*-34 %*
Kokonaiskustannukset yhteensä	6765411	6609326	7488609	13 %	1720623	1824779	1524908	-16 %
Ylijäämä (+) / alijäämä (-)	-2984142	-2777593	-3866680		-207672	-273808	-4983	
Kustannusvastaavuus-%	56 %	58 %	48 %		88 %	85 %	100 %	

Kuvio X.1. Oikeusaputoimistojen maksullisen toiminnan tuloslaskelma. Lähde: Oikeusministeriön tilinpäätös 2016, s. 77.

Hyödyntäen vuoden 2013 arviota keskimääräisestä asiapainotetusta tuntihinnasta (165 euroa/tunti) ja tilinpäätöksestä 2016 laskettua kustannusvastaavuusprosenttia, päädytään siihen, että vuonna 2016 täyden korvauksen toimeksiannot olisivat olleet hinnoiteltu kustannuksia vastaavalle tasolla, jos niistä olisi peritty keskimäärin noin 165 euron tuntihintaa[73].

[73] Laskelmaa vääristää se, että todellisuudessa tuntihinta on todennäköisesti noussut vuoden 2013 jälkeen, mutta tuoreempaa tietoa ei ole saatavilla. Käytännössä kustannuksia vastaavan tuntihinnan vuonna 2016 voidaan arvioida olevan tasolla n. 180 euroa/tunti (olettaen n. 10 % hinnannousu vuodesta 2013)

Liite 2

Oikeusministeriö on esittänyt kritiikkiä sitä kohtaan, että Oikeusministeriön tilinpäätöksistä ilmenevät maksullisen toiminnan kustannustiedot eivät kuvaa oikein todellisia kustannuksia. Tämän näkökulman mukaan ns. painotettujen työmäärien käyttäminen kustannuslaskennan pohjana ei johda oikeisiin johtopäätöksiin ja lisäksi esimerkiksi työaikojen kohdentamisesta aiheutuu harhaa.

Raportissa kuvattu ns. painotettujen työmäärien käytäntö nojautuu siihen, että jossain vaiheessa historiassa Oikeusministeriö on kerännyt kyselyn avulla tietoja keskimääräisistä tiettyyn toimenpiteeseen (siis esimerkiksi asiakirjan laatiminen jne.) kuluvasta työajasta. Nämä kyselyin kerätyt tiedot on muunnettu painotettujen työmäärien muotoon ja näitä käytetään kustannusseurannassa.

Koko painotettujen työmäärien käytäntö ja sen lähtökohdat vaikuttavat epäluotettavilta. Kuten raportissa on tuotu esille, tarkoituksenmukaisempaa olisi todennäköisesti seurata järjestelmällisesti kaiken työajan kohdentumista eri tehtäviin ja asioihin ja perustaa kustannusseuranta tähän. Tätä myös maksullisen toiminnan kustannuslaskennan kehittämistyöryhmä suositti vuonna 2013. Vaikka koko työvoiman työaika saataisiin kohdennettua tarkasti, tämänkin jälkeen esille nousisi mm. kysymys siitä miten yleiskustannukset jaetaan eri toiminnoille. Tähän ei ole olemassa selvästi oikeaa tai väärää tapaa. Taloustieteessä osoitetulla tavalla ns. yleiskustannuksia, jotka aiheutuvat esimerkiksi tuotantokoneiston käyttämisestä useamman tuotteen tai palvelun tuottamiseen, ei voi kohdentaa yksiselitteisesti oikein.

Ajatus siitä, että oikeusministeriön tilinpäätökset ja niissä oikeusaputoiminnan kustannukset ja niiden jakautuminen maksullisen ja muun toiminnan välillä, olisivat selkeästi virheelliset, jää tässä tutkimuksessa ratkaisematta. Asian perusteellinen selvittäminen edellyttäisi mm. painotettujen työmäärien perusteella laadittujen kustannuslaskelmien sekä eri tavalla toteutetun tilinpäätöksen systemaattista vertailua ja tämän pohjalta tehtävää selvitystyötä.

Erilaisten lukujen käyttämisellä on luonnollisesti suuri vaikutus laskelmien johtopäätöksiin. Oikeusministeriö toimitti tämän raportin alkuperäisen version valmistumisen jälkeen tiedot oikeusaputoimistojen maksulliseen toimintaan käyttämistä kokonaistuntimääristä vuosilta 2013–2015. Näiden tietojen mukaan koko oikeusapujärjestelmässä käytettiin vuonna 2014 14 765 tuntia ja vuonna 2015 15 456 tuntia täyden korvauksen toimeksiantoihin. Oikeusministeriön tilinpäätösten mukaan maksullisen toiminnan kokonaiskustannukset olivat vastaavasti vuonna 2014 1 720 623 euroa ja

vuonna 2015 1 824 779 euroa. Näistä laskemalla kokonaiskustannukset olisi tullut katettua vuonna 2014 117 euroa/tunti ja vuonna 2015 118 euroa/tunti tuntihinnalla. Nämä arviot ovat karkeasti ristiriitaiset mm. sen kanssa, että tilinpäätösten mukaan kustannusvastaavuusprosentti oli vuonna 2014 88 % ja vuonna 2015 85 % ja samalla maksullisesta toiminnasta on todellisuudessa peritty keskimäärin yli 165 euroa/tunti. Syyt näihin eroihin jäävät mm. edellä kuvatuista syistä johtuen jatkotutkimuksissa selvitettäviksi.

Lähteet

Rissanen, Kati & Lasola, Marjukka (2014): *Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152517

Rissanen, Kati & Rantala, Antti (2013): *Julkisen oikeusavun kohdentuminen*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Helsinki. https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152496

Honko, Tuire, Pajukangas, Sami ja Juha Saunamäki (2014): *Täyden korvauksen oikeusapupalveluiden kustannuslaskennan kehittäminen*. Mietintöjä ja lausuntoja 39/2014. Oikeusministeriö: Helsinki. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1412848964655/Files/OMML_39_2014_Oikeusav_kustannusl_42.pdf

Oikeusministeriö (2013) *Tuloselvitys*. https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/asiointi/tuloselvitys.html

Oikeusministeriö (2016) *Oikeusministeriön tilinpäätös 2015*. http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1462787722154.html

Oikeusministeriö (2016) Tiedote: *Oikeusaputoimistojen hallintoa aiotaan keskittää*. https://oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/03/oikeusaputoimistojenhallintoaaiotaankeskittaa.html

Oikeusministeriö (2017) *Organisaatio*. https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/organisaatio.html

Oikeusministeriö (2015) *Oikeusavun kokonaissuunnitelma*. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf

Oikeusministeriö (2017) *Tilinpäätös 2016*. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79611/OMTH_22_2017_OMn_tilinpaatos_2016.pdf?sequence=1

Suomen Asianajajaliitto (2012) *Asianajajatutkimus*

https://www.asianajajaliitto.fi/files/1628/Asianajajatutkimus2012.pdf

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Julkinen oikeusapu. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2014.

https://www.vtv.fi/files/4026/5_2014_Julkinen_oikeusapu.pdf