

---

# Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon

Ahti Saarenpää 60 vuotta

*Toimituskunta*

Aulis Aarnio

Urpo Kangas

Rauno Korhonen

Heikki E. S. Mattila

Tuulikki Mikkola

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

[sly@lakimies.org](mailto:sly@lakimies.org)

[www.lakimies.org](http://www.lakimies.org)

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-264-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2006

# Sisällys

## SIVIILIOIKEUS

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Aulis Aarnio: Muisteluksia matkan varrelta</i> .....                                                       | 9   |
| <i>Aulis Aarnio: Tekijänoikeudet ja perustuslaki</i> .....                                                    | 13  |
| <i>Markku Helin: Sukupolvien väliset eturistiriidat perheoikeudessa</i> .....                                 | 27  |
| <i>Urpo Kangas: Jäämistöositus ja -erottelu, maksuväliintulo<br/>ja lesken suoja</i> .....                    | 43  |
| <i>Asko Lehtonen: Oikeuden saatavuudesta<br/>perheoikeudellisissa hakemusasioissa</i> .....                   | 63  |
| <i>Tapani Lohi: Ainoalle rintaperilliselle annettu lahja</i> .....                                            | 85  |
| <i>Heikki E. S. Mattila: De Latinitate recentiorum doctrinarum<br/>ad iura hereditaria pertinentium</i> ..... | 113 |
| <i>Tuulikki Mikkola: Kansainvälisen sääntelyn tehtävistä<br/>parisuhde- ja jäämistöoikeudessa</i> .....       | 137 |
| <i>Anna Mäki-Petäjä-Leinonen: Vanhuuden ennakkointia –<br/>välineenä edunvalvontavaltuus</i> .....            | 149 |
| <i>Kari Nuotio: Havaintoja holhousviranomaisen lupa-asiaassa</i> .....                                        | 169 |
| <i>Désirée Söderlund: Balzac, avioehto ja kosto</i> .....                                                     | 189 |
| <i>Pekka Tuunainen: Perinnöstä luopumisen pätemättömyys<br/>sekä vilpittömän mielen suoja</i> .....           | 203 |
| <i>Pertti Välimäki: Perusasioita täytäntöönpanokiellosta<br/>korkeimmassa oikeudessa</i> .....                | 225 |

## OIKEUSINFORMATIIKKA

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Ari Koivumaa – Rauno Korhonen: Ahti Saarenpää<br/>suomalaisen oikeusinformatiikan tienraivaajana</i> ..... | 241 |
| <i>Jon Bing: Calculating the cases of the widow Brandt</i> .....                                              | 255 |
| <i>Peter Blume: Fortiden, fremtiden og den personlige integritet</i> .....                                    | 267 |
| <i>Wolfgang Mincke: Die Kohärenz juridischer Aussagen</i> .....                                               | 287 |

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Tuomas Pöysti: Oikeudellisen tiedon niukkuus</i>                   |     |
| ja henkilötietojen suoja .....                                        | 303 |
| <i>Jari Råman: Yleislaki, yleiset opit ja vaikutusten arviointi –</i> |     |
| ehdotuksia tietoturvallisuuden sääntelyn kehittämiseksi .....         | 329 |
| <i>Dag Wiese Schartum: Om barns rett til personvern .....</i>         | 351 |
| <i>Peter Seipel: Integritetsskydd och folkets röst .....</i>          | 367 |
| <i>Annamari Turunen: Aineettomuus, oikeuksien hallinnointi</i>        |     |
| ja yhteiskäyttö .....                                                 | 385 |
| <br>Ahti Saarenpään curriculum vitae ja valikoitu bibliografia .....  | 399 |
| <br>Kirjoittajat .....                                                | 401 |

# Oikeuden saatavuudesta perheoikeudellisissa hakemusasioissa

## OIKEUDEN SAATAVUUS

Oikeusdogmaattisissa tutkimuksissa on yleensä selvitetty jonkin oikeussubjektin oikeudellista asemaa, esimerkiksi mitä oikeuksia asianomaisella oikeussubjektilla on. Kun oikeusjärjestyksen tosiasiallista toimintaa tutkitaan, tulisi myös selvittää, millaiset keinot ja mahdollisuudet asianomaisella henkilöllä on käytännössä toteuttaa ja turvata oikeutensa. Kysymys on tällöin siitä, millaisia käytännön mahdollisuuksia yksittäisellä kansalaisella tai väestöryhmällä on tosiasiassa suojata oikeuksiaan ja mitkä seikat muodostavat esteitä tai rajoituksia oikeuksien toteuttamiselle.<sup>1</sup> Tämä kysymyksenasettelu ohjaa huomaamaan niitä eroavuuksia, joita eri kansalaisilla on oikeuden saatavuudessa (*Access to Justice*).<sup>2</sup>

Liberalistisen käsityksen mukaan riita-asian oikeudenkäyntiä saatetaan pitää asianosaisten välisenä yksityisasiana. Yhteiskunnan tehtäviin kuuluisi huolehtia vain siitä, että kansalaisilla on tarvittaessa käytettävissään tuomioistuinlaitos. Oikeuden saatavuus toteutuisi siten, että kansalaisella on oikeus panna vireille kanne. Tämän näkemyksen mukaan riittävää olisi se, että tuomioistuinmenettely on kaikkien käytettävissä.<sup>3</sup> Asiantila voi-

---

<sup>1</sup> Ks. Ervasti, Kaijus: Riitojen ratkaisu Suomessa Access to Justice -näkökulmasta s. 640–642, Defensor Legis 1999 s. 640–660 ja Tala, Jyrki: Oikeuden saatavuus s. 677–679. Teoksessa Suomalainen oikeussanakirja VII. Oikeuden yleistieteet. Helsinki 1999.

<sup>2</sup> Ervo on käyttänyt ilmaisun *Access to Justice* vastineena termiä *oikeuksiin pääsy*. Ks. Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti s. 117–119, Helsinki 2005. Virolainen ja Pölonen ovat jakaneet oikeuden saatavuuden kahteen alaryhmään, joista he käyttävät termiä *access to court* (henkilön oikeus päästä asioimaan tuomioistuimessa) ja *access to justice* (ihmisen tosiasiallinen mahdollisuus päästä oikeuksiinsa eli saada oikeutensa toteutetuksi). Ks. Virolainen, Jyrki – Pölonen, Pasi: Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I s. 256–257, Helsinki 2003.

<sup>3</sup> Ks. Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö s. 101, Helsinki 1995.

daan ilmaista Cappellettia lainaten: ”Justice is open to all, like The Ritz Hotel.”<sup>4</sup>

Oikeusavun saaminen varallisuudesta riippumatta on eräs oikeusturvan keskeisistä elementeistä. Taloudelliset seikat voivat muodostaa esteen oikeuden saatavuudelle, jos kansalaisilla ei ole mahdollisuutta maksuttomaan oikeusapuun. Perustuslain perusoikeussäännökset edellyttävät oikeusavun todellista saatavuutta. Perustuslain 6 §:ssä tarkoitettu kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä edellyttää, että oikeusapua on kaikkien saatavilla tasapuolisesti. Vähävaraisille henkilöille on myös turvattava mahdollisuus oikeusapuun tuomioistuimessa. Muutoin ei voida puhua asianosaisten todellisesta yhdenvertaisuudesta tuomioistuimessa. Samoin perustuslain 21 §:n säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä edellyttävät, että oikeus-suojan elementteihin kuuluu mahdollisuus saada oikeusapua, jos sitä tarvitsee. Oikeusapua on annettava valtion kustannuksella, jos siihen ei ole muutoin taloudellisia mahdollisuuksia.<sup>5</sup> Maksuttoman oikeusavun kustannukset eivät ole valtiontalouden kannalta kohtuuttoman suuri menoerä, jos niitä verrataan valtion muihin menoihin. Maksuttoman oikeusavun aiheuttamat kustannukset ovat alle 2 promillea valtion budjetista. Määrä on vähäinen, jos sitä verrataan sosiaaliturvaan käytettyihin miljardeihin euroihin.<sup>6</sup> Kustannusten arvioinnissa on otettava huomioon vähävaraisten kansalaisten oikeusturvan tärkeys.

Oikeudenkäynnissä kumpikin asianosainen kantaa riskin siitä, että hän omien kulujensa lisäksi joutuu korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tämän riskin osalta on katsottu, että se estää aiheettomien juttujen saatamisen tuomioistuimeen ja että se edistää halukkuutta tehdä sovinto. Riski oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ei saa olla niin merkittävä, että se estää kansalaista nostamasta kannetta tuomioistuimessa, jos hänellä on siihen todellista tarvetta. Asianosainen luopuu helposti kanteen nostamisesta, jos hänellä ei ole varoja oikeudenkäyntiä varten. Sanottu riski voi muodostaa todellisen esteen oikeuden saatavuudelle. Tämä voi olla seurausta siitä, että oikeudenkäyntijärjestelmä ei toimi oikeudenmukaisella tavalla.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ks. Cappelletti, Mauro (ed.): *Access to Justice and the Welfare State* p. 20, Florence 1981.

<sup>5</sup> Oikeusavusta ihmis- ja perusoikeutena ks. Ervo 2005 s. 116–131; Jokela, Antti: Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu s. 46–49, Helsinki 1995 ja Jokela, Antti: Oikeudenkäynti II s. 72–76, Helsinki 2002.

<sup>6</sup> Ks. Lappalainen, Juha: *Siviiliprosessioikeus II* s. 106, Helsinki 2001.

<sup>7</sup> Ks. Lappalainen 2001 s. 104–106.

Oikeuden saatavuus on vähitellen muodostunut merkittäväksi ongelmaksi. Oikeuden saatavuutta koskeviin seikkoihin ei kiinnitetty huomiota, kun riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä uudistettiin vuonna 1993. Uusi oikeudenkäyntimenettely aiheuttaa osapuolille huomattavia kuluja, jos oikeudenkäynnistä tulee pitkä. Oikeudenkäyntikulut ovat nousseet merkittävästi. Ne estävät vähävaraista henkilöä ryhtymästä oikeudenkäyntiin, jos hän ei saa maksutonta oikeusapua. Oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet niin paljon, ettei keskituloisilla ole varaa suureen oikeudenkäyntiin. Nykyisin onkin koettu ongelmalliseksi keskituloisten rajalliset taloudelliset mahdollisuudet käydä oikeutta, mikä johtuu oikeudenkäyntimenettelyn kalleudesta. Keskituloisten asemaa on tosin pyritty parantamaan oikeusapulakia koskevalla uudistuksella.<sup>8</sup>

## PERHEOIKEUDELLISISTA HAKEMUSASIOISTA

Monet perheoikeudelliset asiat voidaan käsitellä hakemusasioina, kuten avioeroasia ja yhteiselämän lopettaminen (AL 28.1 §) sekä niiden liitännäiskäsymyksenä AL 30.1 §:ssä mainitut vaatimukset.<sup>9</sup> Hakemuksella pannaan vireille lisäksi keskeiset lapsioikeuden alaan kuuluvat jutut eli lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta (HTL 14.1 §)<sup>10</sup> sekä lapseksi ottamista (OLL 29.2 §) koskevat asiat. Henkilöoikeuden alaan lähinnä kuuluva edunvalvojan määräämistä ja toimikelpoisuuden rajoittamista koskeva asia pannaan nykyisin vireille hakemuksella (HolHTL 69 §).<sup>11</sup> Hakemusasian käsittelyjärjestystä

<sup>8</sup> Ks. Rautio, Jaakko: Oikeusapu valtion varoin s. 664. Teoksessa Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2003.

<sup>9</sup> Avioeroasian liitännäisvaatimuksista ks. Aarnio, Aulis – Helin, Markku: Avioliittolain muutetut säännökset s. 67–69, Tampere 1988; Koulu, Risto: Hakemusasioista erityisesti avioeroasioiden kannalta s. 136–149, Helsinki 1989 ja Saarenpää, Ahti: Avioliittolain muutokset s. 46–52, 4. p., Rovaniemi 1992.

<sup>10</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole lainkaan selvitetty, miksi HTL:ssa tarkoitettun asian vireillepanotavaksi otettiin hakemus eikä haastehakemus. Ks. HE 224/1982 vp s. 6 ja 17 sekä Koulu 1989 s. 104.

<sup>11</sup> Holhousasiat ovat olleet osaksi hakemusasioita ja osaksi riita-asioita. Kun holhouslakia uudistettiin vuonna 1983 (368/1983), holhottavaksi julistamista koskeva asia muutettiin oikeusturvasyistä riita-asiaksi. Hakemuksella voitiin panna vireille a) holhottavaksi julistamista koskeva asia, jos hakija pyysi sitä itse, ja b) holhottavaksi julistamisen kumoamista koskeva asia. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) säätämisen yhteydessä muutet-

on noudatettava asian vireillepanovaiheessa siitä riippumatta, onko asia riitainen tai ei. Lueteltujen hakemusasioiden käsittelyä on kuitenkin jatkettava riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä, jos asia on riitainen. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että riitaisen hakemusasian käsittely eroaa riita-asiasta vain jutun vireillepanotavan osalta. Edellinen pannaan vireille hakemuksella ja jälkimmäinen haastehakemuksella. Näissä jutuissa oikeudenkäyntikulut nousevat yleensä käytännössä samansuuruisiksi. Toisin sanoen hakemusasia ei muodosta tällöin taloudellisesti edullista menettelytapaa. Erikseen selvittävä kysymys on siten oikeusavun saamismahdollisuus perheoikeudellisissa hakemusasioissa.

Kaikkia perheoikeudellisia asioita ei voi panna vireille hakemuksella. Lapsen elatusta koskevat asiat ovat riita-asioita, jotka voidaan panna vireille vain haasteella (ElatusL 10, 13 ja 14 §). Lapsen elatusapua koskeva asia voidaan panna vireille hakemuksella, kun sitä käsitellään 1) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta (HTL 14.3 §) tai 2) avioeroa ja yhteiselämän lopettamista (AL 31 §) koskevan jutun liitännäisvaatimuksena. Isyyden vahvistamista ja kumoamista koskevat isyysjutut ovat myös haasteella vireille pantavia riita-asioita.<sup>12</sup> Isyyden vahvistamista koskevassa jutussa lapsen elatusasia tulee vireille haastehakemuksen perusteella (ElatusL 13.2 §).

Hakemusasioita koskeva oikeustila muuttui monessa suhteessa merkityksellisesti, kun hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annettu laki tuli voimaan 1.5.1987 lukien.<sup>13</sup> Tämä laki sisälsi yleiset säännökset niiden hakemusasioiden käsittelystä, joista ei ollut säädetty erillisiä menettelysäännöksiä. Perheoikeudellisia hakemusasioita koskevia erityissäännöksiä sisältyy muun muassa AL 29–32 §:ään ja HTL 3 lukuun.

Hakemusasiaa ei määritelty HKL:ssa aineellisin eli asian laatua koskevin kriteerein vaan muodollisten seikkojen perusteella. Oikeustila on pysynyt muuttumattomana senkin jälkeen, kun hakemusasioiden menettelysäännök-

---

tiin 1) edunvalvojan määräämistä ja 2) toimikelpoisuuden rajoittamista koskevat jutut hakemusasioiksi, mitä muutosta ei perusteltu lakiesityksessä (ks. HE 146/1998 vp s. 63–64). Täysi-ikäisen henkilön vajaavaltaiseksi julistaminen merkitsee poikkeuksellinen voimakasta puuttumista yksilön itsemääräämisoikeuteen. Oikeusturvan tarve ei ole vähentynyt, minä vuoksi olisi ollut asianmukaista arvioida ja edes perustella jutun muuttamista riita-asiasta hakemusasiaksi.

<sup>12</sup> Hakemusasiana on voitu käsitellä vain isyyden tunnustaminen (IsyysL 20 §), jonka vahvistaminen siirtyi 1.1.2003 lukien käräjäoikeuksilta maistraateille. Ks. HE 79/2002 vp.

<sup>13</sup> HKL (307/1986) on kumottu ja siihen sisältyneet säännökset on siirretty OK 8 lukuun (786/2002). Uudet säännökset tulivat voimaan 1.1.2003.



set siirrettiin OK 8 lukuun.<sup>14</sup> Hakemusasiaksi katsotaan asiat, jotka alioikeus voi ottaa käsiteltäväkseen 1) hakemuksesta, 2) ilmoituksesta tai 3) omasta aloitteestaan (HKL 1.1 § ja OK 8:1). Riita-asian ja hakemusasian välistä eroa ei voida tehdä aineellisin perustein vaan asian vireilletulotavan perusteella. Tämä valintaperuste otettiin käyttöön HKL:n valmistelu- ja lainsäädäntövaiheessa tietoisesti<sup>15</sup> eikä sitä muutettu siirrettäessä HKL:n säännökset OK 8 lukuun.<sup>16</sup> Asianosaisilla ei ole valintamahdollisuutta, vaan hakemusasian käsittelyjärjestystä on noudatettava, jos alioikeus voi ottaa asian käsiteltäväkseen hakemuksesta. Hakemusasioihin kuuluu hyvin erilaisia asioita, jotka eivät ole sisällöllisesti yhteismitallisia. Monet perhe- ja holhousoikeudelliset hakemusasiat vastaavat sisällöllisesti riita-asioita, joissa kuultavaksi kutsutun henkilön asema on täysin rinnasteinen riita-asian vastaajaan. Käytännössä on ollut kysymys siitä, että perinteinen riita-asia on muuttunut hakemusasiaksi pelkästään sen vuoksi, että juttu on asiaa koskevassa erityislaissa säädetty pantavaksi vireille hakemuksella. Tosiasiallinen asiantila on otettu huomioon OK 8 luvun 4 §:n säännöksessä (768/2002), jossa lueteltujen perhe- ja holhousasioiden käsittelyä on jatkettava riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä, jos asia on riitainen. Näissä tilanteissa hakemus- ja riita-asioiden menettelyllinen ero supistuu lähinnä vireillepanotapaan.<sup>17</sup> Järjestelmää voidaan pitää epäjohdonmukaisena. Tälle epäjohdonmukaiselle asiantilalle ei ole rationaalisia perusteita. Se on ymmärrettävissä vain historiallisen kehityksen tuloksena, jota ei ole lainmuutoksella yhdenmukaistettu.

## OIKEUSAVUSTA PERHEOIKEUDELLISISSA HAKEMUSASIOISSA

Oikeuden toteutumisessa käytännön tasolla on keskeistä, että kansalaisilla on mahdollisuus turvautua tuomioistuinmenettelyyn, kun he sitä tarvitsevat. Oikeuden saatavuus voi olla näennäistä, jos taloudelliset seikat ovat esteenä

---

<sup>14</sup> Ks. HE 32/2001 vp s. 64.

<sup>15</sup> Ks. HE 90/1985 vp.

<sup>16</sup> Ks. HE 32/2001 vp s. 21–22 ja 63–65.

<sup>17</sup> Ks. HE 32/2001 vp s. 21 ja 67 sekä Koulu 1989 s. 103.

oikeudenkäyntiin ryhtymiseksi.<sup>18</sup> Tästä näkökulmasta on erityisen tärkeää, että myös vähävaraisilla henkilöillä on mahdollisuus tuomioistuimessa ajaa kannetta omien etujensa ja oikeuksiensa toteuttamiseksi. Samoin heidän tulisi voida puolustautua oikeudenkäynnissä perusteettomia vaatimuksia vastaan. Tärkeisiin kysymyksiin kuuluu sen seikan selvittäminen, onko asianosaisilla riittävä mahdollisuus saada maksutonta oikeusapua, jos heidän omat taloudelliset resurssinsa ovat rajoitetut.

Viime vuosikymmeninä on tapahtunut merkittäviä muutoksia oikeusavun saatavuudessa. Toisinaan oikeusapua on parannettu ja toisinaan kavennettu. Jälkimmäiseen suuntaan ovat vaikuttaneet taloudelliset suhdanteet. Valtiontaloudellisia joustoja on haettu vähävaraisten oikeuksia supistamalla. Historiallisen kehityksen tunteminen auttaa ymmärtämään nykyistä oikeustilaa ja sen perusteita. Toisin sanoen saadaan tietoa niistä seikoista, jotka todellisuudessa ovat vaikuttaneet voimassa olevan normin syntyyn.

## Maksuton oikeudenkäynti hakemusasiassa

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/1973) alkuperäisessä muodossa asetettiin maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämiselle *hakemusasiassa* kvalifioituja edellytyksiä. Muiden edellytysten lisäksi hakemusasiassa vaadittiin, että asian laatu ja asiaan osallisen oikeusturvan toteuttaminen *erityisistä syistä* vaati maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä (MOL 1.1 §). Kysymys oli lakivaliokunnan tekemästä lisäyksestä, jolla haluttiin laventaa MOL:n soveltamisalaa vuoden 1955 lakiin verrattuna.<sup>19</sup> Hakemusasiassa voitiin tällöin käytännössä myöntää maksuton oikeudenkäynti vain erityisistä syistä. Tämä oli silloisen oikeustilan vallitessa osittain ymmärrettävissä, koska lukumääräisesti arvioiden tyypillisiä hakemusasioita olivat mm. lainhuudatus- ja kiinnitysasiat. Tavallaan katsottiin, että kiinteistön ostajalla ja kiinnitysvelan saajalla oli aina taloudellisesti riittävä mahdollisuus hoitaa hakemusasiansa omalla kustannuksellaan.

Hakemuslainkäyttöön kuuluvia tyypillisiä perheoikeudellisia asioita olivat tuolloin ottolapsisuhteen perustaminen ja purkaminen sekä asumus- ja avioeroasia yhteisestä hakemuksesta. Asumus- ja avioeroasia voitiin panna

---

<sup>18</sup> Ks. Rautio 2003 s. 663.

<sup>19</sup> Ks. LaVM 16/1972 s. 2 sekä Aalto, Jorma: Maksuton oikeudenkäynti s. 49–50, Helsinki 1974 ja Jokela 1995 s. 52–53.

vireille myös riita-asiana.<sup>20</sup> Erityisiä syitä koskevien edellytysten katsottiin täyttyvän helposti niissä hakemusasioissa, joissa oli kysymys kaksiasiansaaisuudesta, kuten holhottavaksi julistamisessa sekä ottolapsisuhteen perustamisessa tai purkamisessa. Yksiasiansaaisuuteeseen perustuvissa hakemusasioissa maksuttoman oikeudenkäynnin saamisen edellytykset täyttyivät, jos hakemusasia oli poikkeuksellisen monimutkainen ja hakijan oikeusturvan takaaminen tulevaisuudessa edellytti sen hoitoa.<sup>21</sup>

## Hakemusasioiden menettelyuudistus

Eduskunnan käsiteltäväksi annettiin vuonna 1985 hallituksen lakiesitys (HE 90/1985 vp) hakemusasioiden käsittelyä yleisessä alioikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi. Tämän esityksen johdosta annetussa lakivaliokunnan mietinnössä kiinnitettiin huomiota oikeuskäytännössä vallinneisiin epäkohtiin, erityisesti oikeuskäytännön tiukkuuteen ja siitä johtuneisiin vääristymiin. Lakivaliokunta katsoi, että muun muassa hakemusasioina käsiteltävissä asumus- ja avioeroasioissa olisi tarpeen saada maksuton oikeudenkäynti. Lakivaliokunta esitti epäkohdan korjaamista joko lainsäädäntöteitse tai tuomioistuimille annettavilla ohjeilla joustavasta tulkinnasta.<sup>22</sup> Lakivaliokunnan mietintö kuvastaa selvästi näkemystä siitä, ettei oikeusavun tarvetta ja taloudellista mahdollisuutta saada oikeusapua ollut silloin voimassa olleessa oikeudessa otettu riittävästi huomioon muun muassa perheoikeudellisissa asioissa.

## Avioliittolain osittaisuudistus

Hallituksen reagointi ei ollut kuitenkaan lakivaliokunnan esittämän toivomuksen mukainen. Hallituksen lakiesityksessä avioliittolain muuttamiseksi esitettiin tulkintasuosituksen luonteinen kannanotto maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämisedellytyksistä avioeroasioissa. Lausuma sisältyi lainuudistuksen taloudellisia vaikutuksia koskevaan osaan. Esityksessä katsottiin,

---

<sup>20</sup> Hakemusasioina käsiteltiin myös mm. holhoojan ja uskotun miehen määrääminen, testamentin valvonta ja pesänjakajan määrääminen. Ks. Aalto 1974 s. 51.

<sup>21</sup> Ks. Aalto 1974 s. 53–54.

<sup>22</sup> Ks. LaVM 9/1985 s. 1.

ettei maksuttoman oikeudenkäynnin myöntäminen yleensä voine olla perusteltua ”puhtaassa” avioeroasiassa, joka käsitellään hakemusasiana. Esi-tyksen mukaan avioeroasian liitännäiskysymys voi antaa aiheita maksutto-man oikeudenkäynnin myöntämiseen varsinkin, jos se olisi riitainen. Esi-merkkeinä tällaisista liitännäiskysymyksistä mainittiin lasten huolto sekä lapsen tai puolison elatus.<sup>23</sup> Avioeroasioiden siirtämisellä riita-asioista ha-kemusasioiksi tavoiteltiin kustannussäästöjä, joiden määrää ei tosin pystytty esityksessä arvioimaan.

Hallituksen lakiesityksessä oltiin siten edelleen säästölinjalla, joka oli omaksuttu 1970-luvulla energiakriisien aikana. Tämä lakiesityksen kanta oli yllättävä, koska 1980-luvun loppupuolella Suomessa oli pitkä noususuhdan-ne, jota sittemmin kutsuttiin ns. kasinotaloudeksi. Vähävaraisten oikeustur-vasta tingittiin valtiontaloudellisilla perusteilla, jotka eivät olleet pakotta-via.<sup>24</sup> Valtion verotulot kasvoivat tuolloin ennätysmäisellä tavalla.

Lakivaliokunta uudisti mietinnössään aikaisemman kannanottonsa. Va-liokunta ei pitänyt hallituksen esityksessä ilmaistua kantaa asianmukaise-na. Lakivaliokunta perusteli lausumaansa sillä, 1) että heti asiaa vireille pan-taessa saatavien oikeiden tietojen ja neuvojen avulla saadaan asiat nopeam-min, helpommin ja halvimalla kuntoon sekä 2) että kysymys on asianosai-sille tärkeistä ja vaikeista asioista.<sup>25</sup>

Lakivaliokunnan kannanotoilla ei ollut laajaa vaikutusta oikeuskäytän-töön. Avioliittolain muutosten jälkeen tiukkalinjaisuus jatkui eräissä alioi-keuksissa. Hovioikeuskäytännössä noudatettiin lainmuutoksen jälkeen vuon-na 1988 yleensä hallituksen esityksen perustelujen mukaista kantaa, osittain tosin modifioidussa muodossa. ”Puhtaassa” avioeroasiassa ei yleensä myön-netty maksutonta oikeudenkäyntiä. Liitännäisvaatimuksen esittäminen kat-sottiin MOL 1.1 §:ssä tarkoitetuksi ”erityiseksi syyksi”. Tällä ”yleislinjalla” olivat Helsingin, Itä-Suomen, Rovaniemen ja Turun hovioikeudet. Asian-osaisille myöntämieliselä kannalla oli Vaasan hovioikeus, jossa maksuton oikeudenkäynti myönnettiin ja avustaja määrättiin myös ”puhtaassa” avio-eroasiassa. Välittävällä kannalla oli Kouvola hovioikeus, jossa myönnettiin kyllä maksuton oikeudenkäynti, mutta maksuttoman oikeudenkäynnin saa-neelle asianosaiselle ei määrätty avustajaa, mitä kantaa perusteltiin tuomio-istuimen neuvontavelvollisuudella. Liitännäisvaatimuksen (esim. lapsen ta-

<sup>23</sup> Ks. HE 62/1986 vp s. 37–38. Ks. lisäksi Aarnio – Helin 1988 s. 66.

<sup>24</sup> Lainmuutoksen vaikutuksista ks. Jokela 1995 s. 54.

<sup>25</sup> Ks. LaVM 14/1986 s. 3 ja Aarnio – Helin 1988 s. 56.

paamisoikeuden) käsittely erillisenä hakemusasiana katsottiin asiaksi, jonka laatuun liittyi silloisessa MOL 1.1 §:ssä tarkoitettuja ”erityisiä syitä”.<sup>26</sup>

Avioeroasioissa esiintyi selvästi omaperäistä soveltamiskäytäntöä, kun kysymys oli maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämisestä. Vastaavaa käytäntöä ei esiintynyt muissa hakemusasioissa. Muun muassa pesänjakajan määräämistä koskevissa hakemusasioissa myönnettiin säännönmukaisesti pyynnön mukaisesti maksuton oikeudenkäynti, jos asianosaisten välillä oli erimielisyyttä pääasiasta.

## MOL:n muutos vuonna 1989

Oikeustila muuttui täysin vuoden 1989 alusta lukien. Tällöin tuli voimaan maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muutos (23.12.1988/1125). Hakemusasiassa oli maksuton oikeudenkäynti myönnettävä samoin edellytyksin kuin riita-asioissa. Hallituksen lakiesityksessä oli siirrytty täysin lakivaliokunnan edustamalle kannalle.<sup>27</sup> Hallituksen esityksessä katsottiin, ettei maksuttoman oikeudenkäynnin tarpeellisuutta voida arvioida prosessilajien perusteella, vaan hakemusasioissakin on harkittava a) maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä hakijan varallisuusolojen ja b) oikeudenkäyntiavustajan määräämistä oikeudellisen asiantuntemuksen tarpeen perusteella. Esityksessä mainittiin erityisryhmänä avioeroasiat.<sup>28</sup> Maksuton oikeudenkäynti oli myönnettävä ja avustaja määrättävä asianosaiselle samoilla perusteilla yhtä hyvin avioeroasiassa kuin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa. MOL:n muutos merkitsi tosiasiallisesti sitä, että sillä palautettiin se oikeustila, joka oli vallinnut ennen HTL:n säätämistä vuonna 1983 ja AL:n muutosta vuonna 1988, jolloin nämä jutturyhmät oli siirretty riita-asioista hakemusasioiksi.<sup>29</sup>

Toteutettu uudistus selkeytti oikeuslaitoksen tehtäviä. Tuomioistuimet saattoivat keskittyä tuomitsemistoimintaan eli oikeusriitojen ratkaisemiseen, kun taas asianajajalaitos ja yleiset oikeusaputoimistot palautettiin oikeudel-

---

<sup>26</sup> Ks. esim. Helsingin HO 22.9.1988 Pn:o 246, jossa lapsen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä ja avustajan määräämistä perusteltiin asian merkityksellisyydellä.

<sup>27</sup> Ks. Jokela 1995 s. 54–55.

<sup>28</sup> Ks. HE 158/1988 vp s. 3–5.

<sup>29</sup> Ks. Jokela 1995 s. 310.

lisen neuvonnan ja avun antajiksi. Samalla korostettiin tuomioistuinten puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Uudistus merkitsi erityisesti vähävaraisten henkilöiden oikeusturvan kohentumista, koska heille suotiin mahdollisuus oikeudelliseen apuun kaikissa hakemusasioissa. Hallituksen esityksessä katsottiin, että maksuttoman oikeudenkäynnin tarpeeton käyttö voitaisiin estää MOL 2 §:n nojalla.<sup>30</sup> Näiden säännösten mukaan maksutonta oikeudenkäyntiä ei saanut myöntää, 1) jos asialla oli vähäinen merkitys asianomaiselle tai 2) jos vaatimus perustui siirrettyyn oikeuteen maksuttoman oikeudenkäynnin saamiseksi. Vastaavat säännökset sisältyvät nykyisin oikeusapulain (257/2002) 7 §:ään.<sup>31</sup>

Hakemus- ja riita-asioiden asettamisella samaan asemaan oli huomattava periaatteellinen merkitys mm. avioeroasioissa, jotka olivat vuonna 1988 muuttuneet hakemusasioiksi. Avioero merkitsee aina olennaista muutosta aviopuolisoiden yhteiselämässä ja taloudellisissa asioissa eikä se siten koskaan ole vähämerkityksellinen.<sup>32</sup> Säännönmukaisesti avioero on puolisoien elämän merkittävimpiä tapahtumia, koska heidän koko varallisuutensa yleensä jaetaan osituksessa ja koska perheolosuhteet järjestetään tyystin uudelleen muun muassa puolisoien yhteiselämän sekä lasten asumisen, huollon ja tapaamisoikeuden suhteen.<sup>33</sup> Kansalaiset eivät saa perus- ja ammattikoulutuksen yhteydessä sellaista oikeuskasvatusta, että he omin neuvoin pystyisivät ottamaan edes tavallisissa perheoikeudellisissa asioissa kantaa eri seikkojen oikeudelliseen merkitykseen. Tuomioistuinmenettelyssä voi olla kysymys vain avioerosta, mutta siinä yhteydessä asianosaisten tulisi tietää, ottavatko he samassa yhteydessä käsiteltäväksi muita asioita, kuten osituksen toimittamisen, yhteiselämän lopettamisen sekä lasten asumista, huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lapsen elatusta koskevat kysymykset. Muut kuin lainopillista koulutusta saaneet kansalaiset tarvitsevat yleensä oikeudellista neuvontaa ja muuta oikeusapua näitä asioita koskevassa päätöksenteossa ja niiden asianmukaisessa hoitamisessa.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Ks. HE 158/1988 vp s. 4.

<sup>31</sup> Ks. tarkemmin Aalto 1974 s. 59–68, Jokela 1995 s. 326–328 ja HE 82/2001 vp.

<sup>32</sup> Ks. Saarenpää 1992 s. 53.

<sup>33</sup> Hovioikeuskäytännössä oli jo aikaisemminkin vakiintuneesti katsottu, etteivät avioeroasiat ole merkitykseltään vähäisiä asianosaisille. Esimerkkinä voidaan mainita Itä-Suomen hovioikeuden 5.10.1979 antama päätös Pn:o 1254/74, jossa oli kysymys avioerosta yhteisestä hakemuksesta.

<sup>34</sup> Ks. Jokela 1995 s. 360–361.

Vuoden 1989 alussa voimaan tullut maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muutos toi eräitä muitakin uudistuksia, joilla oli merkitystä myös perheoikeudellisissa hakemusasioissa.

Hakemusmaksua ei peritty vuoden 1989 alusta lukien, jos jollekin haki-joista oli myönnetty maksuton oikeudenkäynti (MOL 7.2 §). Tämä etu tosin poistettiin 1.2.1993 voimaan tulleella lainmuutoksella (1668/92), joka oli lama-aikana annettu budjettilaki. Nykyisen oikeusapulain (257/2002) 4 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan oikeusavun myöntäminen tuottaa vapautuksen muun muassa käsittelymaksuista (oikeudenkäynti-, hakemus- ja toimitusmaksuista), toimituskirjamaksuista (ote-, jäljennös- ja todistusmaksuista) ja erillisten kustannusten korvauksesta pääasialla käsittelevässä viranomaisessa. Vapautuksen saa vain oikeusapua saava asianosainen.<sup>35</sup>

Aikaisempien säännösten mukaan oli valtion varoista korvattu maksuttoman oikeudenkäynnin saaneen asiaan osallisen saapumisesta tuomioistui-meen aiheutuneet kulut, jos hänet oli riita-asiassa määrätty asian selvittä-misen vuoksi saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistui-meen. Vuoden 1989 alusta myönnettiin sama etu myös hakemusasioissa (MOL 8.2 §).<sup>36</sup> Vastaava säännös sisältyy nykyisin oikeusapulain (257/2002) 4 §:n 3 momenttiin. Hakemus- ja riita-asiat ovat siten tässä suhteessa samassa asemassa.

## MOL:N MUUTOS VUONNA 1993 JA UUSI OIKEUSAPULAKI

Eduskunnan käsiteltäväksi annettiin syksyllä 1992 lakiesitys, jolla pyrittiin vähentämään maksuttomien oikeudenkäyntien aiheuttamia kustannuksia noin 20 milj. markalla. Hallitus oli antanut oikeusministeriölle tehtäväksi valmis-tella tarvittavat muutokset maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettuun la-kiin siten, että valtion menoja olisi voitu leikata sanotut 20 milj. mk. Kysy-mys oli ns. budjettilaista, joka liittyi vuoden 1993 talousarvioesitykseen.<sup>37</sup> Nämä seikat ovat ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että Suomen tasavalta

---

<sup>35</sup> Oikeusapua annetaan joko korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan. Omavastuuosuuden suuruudesta säädetään yksityiskohtaisesti oikeusavusta annetun valtioneuvoston ase-tuksen (388/2002) 1 ja 5–7 §:ssä.

<sup>36</sup> Ks. HE 158/1988 vp s. 9 ja Jokela 1995 s. 357.

<sup>37</sup> Ks. HE 185/1992 vp s. 2.

oli ”syöksymässä” historiansa syvimpään lamaan. Oikeusturvan näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena sitä, miten nämä säästöt kohdistettiin. Normin syntyä koskevasta näkökulmasta on mielenkiintoista, minkä tyyppiset seikat valikoituvat säästöjen kohteeksi ja mitkä näistä säästökohteista jäivät voimaan senkin jälkeen, kun taloudelliset olosuhteet ovat olennaisesti parantuneet.

Vuonna 1992 ehdotetuilla muutoksilla olisi ollut merkittävä vaikutus maksutonta oikeudenkäyntiä koskeviin seikkoihin perheoikeudellisissa asioissa. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt muun muassa kansalaisten oikeusturvaa koskevista seikoista johtuen kaikkia hallituksen lakiesityksen muutos ehdotuksia. Tästä syystä lakiesityksen lopulliset vaikutukset jäivät ehdotettua pienemmiksi mutta kuitenkin olennaisiksi. Osa näistä säästökohteista on jäänyt voimaan tavallaan pysyvästi.

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamista koskeva laki tuli voimaan 1.2.1993 lukien (1668/1992). Oikeustilan myöhempien muutosten osalta tullaan vertailukohteena käyttämään nykyistä oikeusapulakia (5.4.2002/257), joka tuli voimaan 1.6.2002. Muutosvertailu on mielenkiintoinen mm. siinä suhteessa, missä määrin taloudellisessa lamatilanteessa vuonna 1992 esitettyjä periaatteita käytettiin vielä 2002, jolloin valtakunta ei ollut taloudellisessa ahdinkotilassa.

## **Maksuton oikeudenkäynti hakemusasioissa**

Hallituksen lakiesityksen (HE 185/1992 vp) yksi merkittävimmistä muutosehdotuksista koski maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä hakemusasioissa. Lakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että maksuton oikeudenkäynti olisi voitu myöntää vain sellaisessa hakemusasiassa, joka olisi koskenut 1) holhousta (nykyisin toimikelpoisuuden rajoittamista ja vajaavaltaiseksi julistamista), 2) lapsen oikeudellista asemaa tai 3) lapsen huoltoa. Lakiesityksen perustelujen mukaan maksuttoman oikeudenkäynnin myöntäminen olisi perusteltua, jos hakemusasiassa olisi kyse a) lapsen tai b) holhokin edusta. Avioeroasioita pidettiin lakiesityksessä niin yksinkertaisina, ettei asianosainen yleensä tarvitsisi niissä avustajaa. Esityksen mukaan vähävarainen asianosainen voisi tarvittaessa saada yleistä oikeusapua.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Ks. HE 185/1992 vp s. 2–3.



Eduskunta ei kuitenkaan pitänyt hallituksen esittämää muutosta tältä osin perusteltuna, minkä vuoksi muutosesitys hylättiin eduskunnassa. Lakivaliokunta kiinnitti mietintönsä perusteluissa huomiota kansalaisten oikeusturvaan tukeutumalla toisaalta MOL:n perusajatukseen ja toisaalta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten Suomea velvoittaviin säännöksiin oikeudenkäynnin järjestämisestä. Valiokunnan mukaan maksuttoman oikeudenkäynnin tarpeellisuutta ei voida arvioida prosessilajin mukaan.<sup>39</sup>

Aikaisempaa ”maksutonta oikeuskäyntiä” vastaavat nykyisen oikeusapulin (257/2002) 4 §:ssä tarkoitetut oikeusapuun kuuluvat muut etuudet kuin vapautus avustajanpalkkiosta. Näitä etuja ei voida nykyisinkään rajoittaa prosessilajin perusteella. Vähävaraiselle henkilölle, joka on oikeutettu oikeusapuun ilman omavastuusuutta, voidaan myöntää oikeusapuna vapautus muista menoista kuin avustajanpalkkiosta. Tämä koskee tilanteita, joissa hakijan ei katsota tarvitsevan avustajaa oikeudellisessa asiassa. Oikeusapu tuo tällöin vapautuksen muun muassa käsittely- ja toimituskirjamak-suista sekä todistelukustannuksista.

## Oikeusapu ja oikeusturvavakuutus

Hallituksen lakiesityksessä ehdotettiin, että oikeusturvavakuutus olisi ensisijainen maksuttomaan oikeudenkäyntiin nähden. Tämä olisi toteutettu MOL 1 §:n 4 momentiksi lisättävällä uudella säännöksellä siten, että maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä harkittaessa olisi ollut otettava huomioon, voiko hakija saada menonsa korvatuksi oikeusturvavakuutuksen nojalla. Oikeusturvavakuutuksesta ei yleensä korvattu muun muassa avioeroasioita ja muita hakemusasioita eikä pesänjaosta ja osituksesta aiheutuvia kustannuksia, kuten ei myöskään riidattomia vaatimuksia, joilla pyritään hankki-maan täytäntöönpanoperuste.<sup>40</sup>

Tämäkään muutosesitys ei saanut enemmistön hyväksyntää eduskunnassa. Lakivaliokunta ehdotti MOL 1 §:n 4 momenttia koskevan lisäyksen poistamista lakiesityksestä ”asian selvittämättömään tilaan” viitaten, koska valmisteluvaiheessa ei ollut selvitetty oikeusturvavakuutukseen liittyviä käytännön ongelmia.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Ks. LaVM 12/1992 s. 1–2 ja Jokela 1995 s. 57–58 ja 308–310.

<sup>40</sup> Ks. HE 185/1992 vp s. 3.

<sup>41</sup> Ks. LaVM 12/1992 s. 2. Ks. lisäksi Jokela 1995 s. 59 ja Lappalainen 2001 s. 122.

Nyttemmin on uudessa oikeusapulaissa (257/2002) säädetty oikeusavun ja oikeusturvavakuutuksen suhteesta. Lähtökohtana uusissa säännöksissä on se, että oikeusapua ei myönnetä, jos hakijalla on oikeusasian kattava oikeusturvavakuutus. Oikeusapua voidaan myöntää siltä osin kuin kustannukset ylittävät vakuutussopimuksessa määritellyn enimmäiskorvausmäärän. Vähävaraiselle henkilölle, joka on oikeutettu oikeusapuun korvauksetta, voidaan myöntää oikeusapua vakuutuksen omavastuuosuuden kattamiseen. Oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuudella ei ole nykyisin suurta merkitystä perheoikeudellisissa hakemusasioissa. Oikeusturvavakuutuksen vakuutusehdoissa on yleensä rajattu korvauspiirin ulkopuolelle useat perheoikeudelliset asiat, kuten avioeroasiat, lasten huoltoriidat ja elatusasiat, sekä vastapuolelle maksettavat oikeudenkäyntikulut.<sup>42</sup>

## Avustajan määräyksen kesto

Hallituksen lakiesityksessä lähdettiin siitä, että maksuton oikeudenkäynti olisi edelleen voimassa kaikissa niissä viranomaisissa, joissa voidaan myöntää maksuton oikeudenkäynti. Esityksessä ehdotettiin lakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan avustajan määräys olisi kuitenkin ollut voimassa vain siinä viranomaisessa, jossa se olisi annettu. Samoin MOL:iin ehdotettiin lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan muutoksenhakutuomioistuimen olisi ollut harkittava avustajan määräyksen antaminen erikseen. Tällöin olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, olisiko avustajan käyttäminen asianosaisen oikeusturvan kannalta ollut tarpeellista.<sup>43</sup>

Nämäkin muutosehdotukset hylättiin eduskunnassa. Lakivaliokunta katsoi, ettei avustajan määräyksen rajoittaminen yhteen oikeusasteeseen olisi oikeudenmukaista eikä tasapuolista, minkä lisäksi se olisi ollut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten periaatteiden vastaista.<sup>44</sup> Tämäkin yksityiskohda osoittaa, että kustannussäästöihin pyrittiin vähävaraisten oikeusturvaa heikentämällä välittämättä periaatteellisesti merkittävistä seikoista.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Ks. HE 82/2001 vp s. 33–37, Jokela 2002 s. 110–113 ja Lappalainen, Juha: Oikeusturvavakuutus s. 680. Teoksessa Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2003.

<sup>43</sup> Ks. HE 185/1992 vp s. 3–4.

<sup>44</sup> Ks. LaVM 12/1992 vp s. 2–3. Ks. lisäksi Jokela 1995 s. 60 ja 399–400.

<sup>45</sup> Lakiesityksen mukaan säästöjä olisi syntynyt vuositasolla 3 milj. markkaa, jos muutoksenhakutuomioistuin erikseen ratkaisisi avustajan tarpeellisuuden. Ks. HE 185/1992 vp s. 2. Tällaisen arvion laskelmalliset perusteet olisi mielenkiintoista nähdä.

Oikeustila on pysynyt tältä osin muuttumattomana myös nykyisessä oikeusapulaissa (257/2002). Tämän lain 13 §:ssä säädetään oikeusavun alkamisajankohdasta ja kestosta. Oikeusapua koskeva etuus on voimassa kaikissa oikeusasteissa, joissa asiaa käsitellään.<sup>46</sup>

## Avustajan määrääminen hakemusasioissa

Eduskunta kavensi vuonna 1992 avustajan määräämismahdollisuutta hakemusasioissa, vaikka eduskunta ei hyväksynyt hallituksen esityksessä (HE 185/1992 vp) ehdotettua maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämisen rajoittamista hakemusasioissa. Lakivaliokunnan ehdotuksesta lakia muutettiin siten, että avustajaa ei saa määrätä hakemusasiassa, ellei siihen ole erityisen painavia syitä. Valiokunta katsoi, että erityisen painavia syitä avustajan määräämiseen on tyypillisesti 1) holhousta (nykyisin toimikelpoisuuden rajoittamista ja vajaavaltaiseksi julistamista), 2) lapsen huoltoa ja 3) lapsen oikeudellista asemaa koskevissa asioissa. Valiokunnan mukaan avustajan määräämistä ei voi rajoittaa vain näihin asioihin, vaan muissakin hankalissa ja yksilön oikeudelliseen asemaan ratkaisevasti vaikuttavissa hakemusasioissa olisi edelleen perusteltu syy myöntää asianosaiselle oikeusavustaja.<sup>47</sup>

Nykyisen oikeusapulain (257/2002) 6.2 §:ään sisältyy vastaavia oikeusavustajan palveluksia koskevia rajoituksia hakemusasioissa, jollei ole erityisen painavia syitä oikeusavustajan saamiseen. Tässä säännöksessä on lueteltu ne asiat, joissa oikeusapuun ei pääsääntöisesti kuulu oikeusavustajan palvelut. Pyrkimyksenä on ollut säästää valtiolle oikeusavusta aiheutuvia kustannuksia. Rajoitukset on ollut tarkoitus kohdistaa sellaisiin asioihin, joissa avustajaa ei yleensä ole katsottava välttämättömäksi. Rajoitussäännöksen mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen muun muassa yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä *hakemusasiassa*. Avustaja voidaan kuitenkin määrätä, jos siihen on erityisen painavia syitä.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Ks. tarkemmin HE 82/2001 vp.

<sup>47</sup> Ks. LaVM 12/1992 s. 2.

<sup>48</sup> Ks. HE 82/2001 vp. Ks. lisäksi Jokela 2002 s. 84, jossa on katsottu, että erityisen painavia syitä avustajan saamiseen on yleensä mm. silloin, kun hakemuksen laatimiseen tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta tai erityisiä selvityksiä taikka kyseinen asia muutoin vaikeusasteeltaan tai käsiteltävältään vastaa riita-asian menettelyä.

Oikeusapulakia koskevassa lakiesityksessä oletettiin, että hakemusasioissa avustajan tarve aktualisoituu keskimäärin harvemmin kuin kanneasioissa. Tästä lähtökohdasta huolimatta esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että hakemusasiat ovat varsin epäyhtenäinen ryhmä, joka sisältää varsin erityyppisiä asioita. Lakiesityksen mukaan hakemusasiat voivat olla asiallisesti ja vaativuudeltaan normaaleihin riita-asioihin verrattavia juttuja, joten avustajan tarvetta voi yleensäkin esiintyä hakemusasioihin luokiteltavissa juttutyypeissä. Perusteluissa katsottiin, että oikeusapuratkaisu tulisi aina perustua niin riita-asiassa kuin hakemusasiasa tapauskohtaiseen harkintaan ja että ratkaisevaa kussakin yksittäistapauksessa tulisi olla nimenomaan avustajan tarve eikä asian vireillepanotapa.<sup>49</sup>

Sanottuihin perusteluihin on helppo yhtyä kahdessa suhteessa. Monet perheoikeudelliset hakemusasiat ovat täysin rinnastettavia haastehakemuksella vireille pantaviin riita-asioihin. Erona on usein vain vireillepanoasiakirjan nimi, muttei sen sijaan asian sisältö.<sup>50</sup> Juttujen vireillepanotavan valinta ei ole perustunut kokonaisvaltaiseen harkintaan. Tämä koskee erityisesti perheoikeudellisia asioita. Hakemusasiaksi valikoituminen on johtunut lähinnä siitä, minä ajankohtana asianomaisen erityislain menettelysäännöksiä on uudistettu. 1980-luvulla tuli tavaksi lisätä aineellisoikeudellisiin lakeihin menettelysäännöksiä, joissa säädettiin asia pantavaksi vireille hakemuksella. Oikeusapuun liittyviä oikeusvaikutuksia ei pitäisi liittää hakemus- ja riita-asioden väliseen jakoon, koska jutun vireillepanotavan valinta on johtunut satunnaisista seikoista. Vireillepanotapa ei siten korreloi adekvaatilla tavalla avustajatarpeen kanssa. Epäadekvaattisuus tulee korostuneesti esille holhousasioissa. Holhouslain osittaisuudistuksella vuonna 1983 muutettiin oikeusturvasyistä holhottavaksi julistamista koskeva asia haasteella vireille pantavaksi riita-asiaksi (368/1983). Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) säätämisen yhteydessä tehtiin holhottavaksi julistamista nykyisin vastaava vajaavaltaiseksi julistaminen hakemusasiaksi ilman perusteluja.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ks. HE 82/2001 vp. Perusteluiden mukaan oikeuskäytännössä oli vakiintuneesti sovellettu MOL 10.2 §:n rajoitussäännöstä siten, että avustaja oli hakemusasioissa yleensä määrätty esimerkiksi 1) holhousta, 2) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta, 3) lapsen oikeudellista asemaa koskeissa asioissa ja 4) avioeroasioissa silloin, kun esillä on avustajaa edellyttäviä riitaisia liitännäisvaatimuksia. Perusteluissa katsottiin, että avustajan tarvetta voi olla muissa kuin näissä luetelluissa hakemusasioissa.

<sup>50</sup> Ks. HE 32/2001 vp s. 21.

<sup>51</sup> Ks. HE 146/1998 vp.

Perhe- ja holhousasiat ovat yleensä rinnasteisia riita-asioihin. Hakemusta riita-asioita ei voida enää erottaa toisistaan sisällöllisin perustein.<sup>52</sup> Hakemusasioihin kuuluu nykyisin hyvin erilaisia juttuja. Jotkut ovat aitoja hakemusia, joissa on asianmukaista noudattaa kevennettyä menettelyä esimerkiksi kirjaamistoimenpiteiden suorittamiseksi. Toiset hakemusasiat rinnastuvat varsinkin riitaisina tavanomaisiin riita-asioihin. Hakemusasioiden joukko on niin epäyhtenäinen, ettei ole perusteltua valita sitä kokonaisuudessaan lähtökohtaisen avustajajaoituksen kohteeksi. Lainsäädäntöteknisesti ei vaikuta luontealta se, että ”erityisen painavat syyt” toteutuisivat säännönmukaisesti eräissä perhe- ja holhousoikeudellisissa hakemusasioissa. Pääaja poikkeussääntö on tavallaan asetettu väärin päin.

Edellä oleva käsittely osoittaa, että hakemusasiat ovat olleet kustannussäästöjen vakiokohde. Kysymys on kuitenkin tavallisten ihmisten asioista, jotka ovat heille yleensä oikeudellisesti vaikeita ja muutoinkin erityisen merkityksellisiä. Oikeuspoliittisesti olisi voinut oikeusapulain säätämisen yhteydessä tarkemmin harkita, olisiko ollut tarpeellista palauttaa vuoden 1989 uudistuksen myötä saavutettu oikeustila, jossa oikeusavun saantimahdollisuutta ei ratkaista prosessilajia koskevilla muodollisilla perusteilla. Riittävä saattaisi olla oikeusapulain 1 §:stä ilmenevä pääsääntö eli hakijan tarve saada asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassaan.<sup>53</sup>

## Matkakulujen korvaus ja palkkio ajanhukasta

Avustajan käytöstä aiheutuvia kustannuksia ehdotettiin lakiesityksessä (HE 185/1992 vp) vähennettäväksi MOL 15.1 §:ään lisättävällä säännöksellä. Tämän säännöksen mukaan avustajan palkkiota määrittäessä oli sen määrään vaikuttavana seikkana otettava huomioon myös se, onko ollut erityisiä syitä määrätä avustaja tuomioistuinpaikkakunnan ulkopuolelta. Erityisten syiden puute johti palkkion epäämiseen siitä ylimääräisestä ajanhukasta, joka johtui avustajan tulemisesta muualta kuin tuomioistuinpaikkakunnalta. Lakiesityksen perustelujen mukaan laissa tarkoitettuna erityisenä

---

<sup>52</sup> Tätä asiantilaa osoittaa OK 8 luvun 4 §:n (768/2002) säännös, jossa lueteltujen hakemusasioiden käsittelyä on jatkettava riita-asian käsittelystä säädetystä järjestyksessä, jos asia on riitainen. Ks. HE 32/2001 vp s. 21, 63–64 ja 67.

<sup>53</sup> Ks. Jokela 1995 s. 366–367, jossa po. lainmuutosta on pidetty tarpeettomana ja selvänä taka-askeleena oikeudenhoidossa,

syynä voitiin pitää asian a) poikkeuksellista vaikeutta tai b) erityistä luonnetta.<sup>54</sup>

Eduskunta piti näitä muutoksia perusteltuina säästöjen aikaansaamiseksi. Lakivaliokunnan ehdotuksesta säännöstä muutettiin eduskunnassa vielä siten, että avustajan ”vieraspaikkakuntalaisuus” vaikuttaa myös avustajan kuluja korvauksiin.<sup>55</sup>

MOL 15.1 §:ää asiallisesti vastaava säännös sisältyy nykyisen oikeusapulain (257/2002) 17.1 §:ään. Aikaisemmassa laissa käytettiin ilmaisua ”avustaja tuomioistuinpaikkakunnan ulkopuolelta”, joka oli yhdenvertaisuuden kannalta kovin ongelmallinen esim. tuomioistuinpaikkakunnan naapurikunnassa toimivan avustajan suhteen. ”Ulkopaikkakuntalaisen” avustajan palkkioita ja kuluja ei tarvinnut alentaa, jos hänen määräämiseensä oli erityistä syytä.<sup>56</sup> Oikeusapulain säännös koskee vain yksityistä avustajaa. Siinä puhutaan avustajasta, ”joka ei yleisesti hoida asianajotehtäviä kyseissä tuomioistuimissa”. Avustajan toimipaikalla ei ole merkitystä. Uusi ilmaisu ei suosi tuomioistuinpaikkakunnan avustajia. Jos avustaja ei yleisesti toimi ao. tuomioistuimissa, matkustamisesta syntyneet lisäkulut ja ajanhukka korvataan ainoastaan, mikäli avustajan käyttäminen on ollut perusteltua. Ilmaisua ”henkilö, joka ei yleisesti hoida asianajotehtäviä kyseissä tuomioistuimissa” on valitettavan epätäsmällinen. Epäselvää lienee, viittaako ilmaisu menneisyyteen (joka ei ole aikaisemmin hoitanut) vai tulevaisuuteen (tarkoitukseen jatkossa hoitaa asioita po. tuomioistuimissa). Termi ”yleisesti” on siinä määrin normatiivinen (arvostuksenvarainen), että sille on vaikea ennakolta antaa tarkkarajaista merkityssisältöä, mikä luo tarpeetonta epävarmuutta vähävaraisten oikeusturvaan.

Avustajien palkkiota ja kuluja koskevien rajoitusten rationaliteetti on monessa suhteessa ongelmallinen. Tämä säästökohde kehitettiin lama-ajan ahdingossa. Valtiontaloudellinen tila on nykyisin aivan toinen. Säästökohde

---

<sup>54</sup> Ks. HE 185/1992 vp s. 3. Ks. lisäksi Jokela 1995 s. 382. Lakiesityksen mukaan vieraspaikkakuntalaisuutta koskeva rajoitussäännös tuottaa vuositasolla 4 milj. markan säästöt. Tältäkin osin olisi mielenkiintoista nähdä selvitys säästöjen toteutumisesta.

<sup>55</sup> Ks. LaVM 12/1992 s. 3. Ks. lisäksi Varviala, Jukka: Muutoksia lakiin maksuttomasta oikeudenkäynnistä s. 3–4, Defensor Legis 1993 s. 1–5.

<sup>56</sup> Käytännön tulkintaongelmista ks. KKO 2004:61, jossa oli kysymys tapauksesta, jossa asianajajan toimisto sijaitsi harvaanasutulla alueella käräjäoikeuden tuomiopiirissä mutta eri paikkakunnalla kuin tuomioistuimen istuntopaikka. Valistuneeseen tulkintaan perustuen KKO katsoi, että asianajaja oli oikeutettu palkkioon matka-ajalta ja matkakulujen korvaukseen. Perusteluissa kiinnitettiin huomiota mm. ihmisten tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen oikeudenhoidossa.

on aluepoliittisesti epäoikeudenmukainen. Esimerkkinä voidaan käyttää muun muassa Lapin laaja-alaisia käräjäoikeuksia ja ruotsinkielisen Pohjanmaan pitkän rannikkokaistan käsittävää käräjäoikeutta. Näillä alueilla käräjämatkat ovat aivan toista luokkaa kuin Etelä-Suomen ruuhka-alueilla. Jälkimmäisellä alueella matkakuluilla ei ole samaa taloudellista merkitystä kuin harvaan asutuilla alueilla. Matkakuluille ei pitäisi antaa ratkaisevaa merkitystä avustajan valinnassa. Avustajien valintamahdollisuudet voivat myös olla kovin rajoitetut muualla kuin suurissa kaupungeissa. Maksuttomien oikeudenkäyntien kustannuksista on 96 % muodostunut avustajien palkkioista. Lakivaliokunnan vuonna 1992 tekemällä lisäyksellä, joka koski matkakulujärjestelyjä, ei ole sanottavaa valtiontaloudellista merkitystä.

Osapuolten tasavertaisuuden näkökulmasta avustajan ”tuomioistuinsidonnaisuus” on kyseenalainen. Esimerkkinä voidaan käyttää avioeroasiaa liitännäisvaatimuksineen, joka tulee vireille Kuusamon käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä toinen puolisoista asuu. Keskeinen kysymys on tässä yhteydessä, miksi Rovaniemellä asuvan toisen osapuolen pitäisi valita avustaja Kuusamosta, jos hänen asuin- ja kotipaikaltaan ei löydy Kuusamon käräjäoikeudessa ”yleisesti asianajotehtäviä hoitavaa” avustajaa, mutta asianosaisen kotipaikkakunnalta löytyisi avustaja, joka entuudestaan tuntee hänen asiansa. Rovaniemeläisen asianosaisen ja kuusamolaisen avustajan välinen henkilökohtainen tapaaminen edellyttäisi kuitenkin matkustamista. Sanotuista seikoista johtuvia ongelmia voidaan poistaa katsomalla, että asianosaisen omalta asuinpaikkakunnalta olevan avustajan käyttäminen on perusteltua asianosaisen ja avustajan keskinäisen yhteistyösuhteen tai yhteydenpito-  
tarpeiden yms. seikkojen vuoksi.<sup>57</sup>

Viimeksi mainittuihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota hallituksen esityksen perusteluissa. Perustelujen mukaan rajoitussäännöksen tarkoituksena on, että avustajalle suoritetaan korvausta vain sellaisista kuluista, joita kyseisessä tuomioistuimessa normaalisti toimivalle avustajalle aiheutuu. Tästä pääsäännöstä voidaan poiketa silloin, kun se katsotaan perustelluksi. Näin olisi esimerkiksi silloin, 1) kun avustajaksi on tarkoituksenmukaisempaa määrätä oikeusavun saajan asuin- tai työskentelypaikkakunnalla toimiva avustaja, 2) kun jutun erityinen laatu puoltaa kyseisen avustajan käyttämistä tai 3) kun pääsäännön mukaisten avustajien piiristä ei ole saatavissa avustajaa, joka kykenee käyttämään samaa kansalliskieltä kuin oikeusavun saaja. Oikeusapulain 17 §:n säännös ei sinänsä estä muunkin kuin kyseises-

<sup>57</sup> Ks. Varviala 1993 s. 4.



sä tuomioistuimessa yleisesti asioivan avustajan määräämistä. Kysymys on vain matkustamisesta syntyvän lisäkulun ja ajanhukan korvaamisesta. Avustajaa määrättäessä voidaan tehdä päätös siitä, korvataanko matkustamisesta aiheutuva lisäkulu sen johdosta, että muun kuin kyseisessä tuomioistuimessa yleisesti asianajotehtäviä hoitavan avustajan määräämistä on pidettävä perusteltuna.<sup>58</sup>

Kustannussäästöjä on pyritty saavuttamaan kokonaistaloudellisesti marginaalialueen asioilla. Esimerkiksi hakemusasioden osuus on ollut oikeusavun kokonaiskustannuksista 8 %:n luokkaa ja kaikki muut menot kuin avustajien palkkiot ovat yhteensä noin 4 %. Maksuttomien oikeudenkäyntien kokonaismäärä väheni 1990-luvulla, mutta sen sijaan menot nousivat koko ajan. Riita-asioden yksikkökustannukset kaksinkertaistuivat vuodesta 1993 vuoteen 1998 mennessä. Hakemusasioissa on yksikkökustannusten nousu ollut vajaat 50 %. Osa menojen noususta (eli noin 20 %) on johtunut valtion omista toimenpiteistä eli palvelujen arvonlisäverosta (tarkkaan ottaen 18,03 % laskun loppusummasta), mikä suurimmaksi osaksi palautuu valtiolle arvonlisäveron maksun muodossa.<sup>59</sup> Oikeusapulakia koskevassa esityksessä on laajoja selostuksia taloudellisista seikoista, joista monet antavat merkityksellistä tietoa. Kustannussäästöjen perustelut ja valinnat näyttävät pikemminkin perustuvan arkiajatteluun ja summittaisiin arvoihin kuin tutkimuksiin tai verifioituihin kustannuslaskelmiin perustuviin tietoihin. Vuoden 1993 muutosten kustannusvaikutuksista olisi ollut aiheellista esittää todennettuihin laskelmiin perustuvat selvitykset ennen kuin niitä jatkettiin oikeusapulain säätämisen yhteydessä. Yksikkökustannusten valtavat nousut johtuivat ymmärrettävästi alioikeusuudistuksen tuottamista laajoista kirjallisista ja suullisista valmisteluista sekä raskaista suullisista pääkäsittelyistä, kuten lakiesityksen perusteluissakin on todettu.<sup>60</sup> Kustannussäästöjen saavuttamiseksi olisi aiheellista arvioida, onko tutkimustietoon perustuen luotettavasti verifioitu suullisten käsittelyjen ylivertaisuus vai olisiko kuitenkin perusteltua harkita uudelleen kirjallisten esitysten nykyistä järkevämpää käyttöä sekä valmisteluaineiston laajempaa hyödyntämistä pääkäsittelyssä. Ainakaan kaikissa tilanteissa ei vaikuta rationaaliselta se, että samat asiat esitetään jopa neljä kertaa: ensin haastehakemuksessa ja sen jälkeen kirjallisessa ja suullisessa

---

<sup>58</sup> Ks. HE 82/2001 vp.

<sup>59</sup> Oikeusavun saajan omavastuuosuuteen sisältyy myös 22 %:n arvonlisävero, mikä usein jää huomaamatta.

<sup>60</sup> Ks. HE 82/2001 vp.



valmistelussa sekä lopuksi suullisessa pääkäsittelyssä. Vähempikin voisi riittää. Oikeusapumenojen valtavirrat liittyvät näihin menettelyihin. Todelliset säästöt syntyvät myös sieltä.<sup>61</sup> Tässä suhteessa on ollut oikeasuuntainen riita-asioiden alioikeusmenettelyn tehostamista koskeva lainmuutos,<sup>62</sup> joka on tosin kovin varovainen ja jossa pitäydytään tinkimättömästi suullisuusperiaatteessa. Nykyistä aikaisemmin olisi voinut sallia mm. puhelimen ja videokonferenssilaitteiden rationaalisen käytön, mikä on pitkään ollut mahdollista mm. Ruotsissa.

---

<sup>61</sup> Ks. Jokela 1995 s. 49–50, jossa on kiinnitetty huomiota siihen, että oikeudenhoidosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia olisi pyrittävä vähentämään ensisijaisesti organisatorisilla ja menettelyä koskevilla uudistuksilla, joilla ei huononnetta kansalaisten oikeusturvaa.

<sup>62</sup> Ks. HE 32/2001 vp ja laki 768/2002. Ks. lisäksi Lappalainen, Juha: Siviilijutun käsittely käräjäoikeudessa vuoden 2002 uudistuksen mukaan. Helsinki 2002. Ks. samoin HE 271/2004 vp ja laki 243/2006, jotka tosin koskevat rikosasioita.