

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia	Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus” (Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014).
Lausunnon antajat	1. Arto Tiilikainen, Itä-Suomen oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja, Pohjois-Karjalan oikeusaputoimisto 2. Esa Kyllästinen, johtava julkinen oikeusavustaja, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto 3. Juha Kärki, johtava julkinen oikeusavustaja, Etelä-Savon oikeusaputoimisto
Lausunto	Lausunto on jaoteltu lausuntopyynnön mukaisesti yhdeksään eri kohtaan. 1. KANTAMME JULKISEN OIKEUSAVUN JA YLEISEN EDUNVALVONNAN ERIYTTÄMISEEN (mietinnön kohta 5.1) Mielestämme julkista oikeusapua ja yleistä edunvalvontaa ei tule eriyttää omiksi toimistoikseen. Nykyinen järjestelmä ja rakenne, jossa oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut kuuluvat oikeusaputoimistoon, on hyvä ja toimiva. Olemme esimerkiksi itse vuodesta 2009 lukien tehneet paljon ja järjestelmällisesti töitä sen eteen, että oikeusaputoimistojen järjestämät oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut saadaan entistä toimivimmiksi ja laadukkaimmiksi. Tässä vaiheessa kun kokonaisuus on saatu varsin toimivaksi, emme koe hyvänä vaihtoehtona sitä, että rakenteita ryhdyttäisiin purkamaan eriyttämällä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot toisistaan. Mikäli näin toimittaisiin, hyväksi havaittu kehitys ottaisi askeleita taaksepäin. Edunvalvonnan siirtyessä vuonna 2009 oikeusaputoimistojen yhteyteen, pohdittiin Hallituksen esityksessä 45/2008 muun muassa sitä, miten edunvalvonta olisi hyvä järjestää. Tällöin katsottiin, että useat syyt puoltavat sitä, että edunvalvontapalvelujen tuottaminen tulisi siirtää oikeusaputoimistojen yhteyteen. Edunvalvontatehtävien luonne on monissa suhteissa samantapainen kuin oikeusaputoimistojen tehtävät. Sekä edunvalvojan että oikeusavustajan tehtävänä on yksityisten kansalaisten asioiden hoitaminen, joten kummassakaan ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Kummassakin tehtävässä tavoitteena on, että päämiehen oikeusturva toteutuu. Myös suhde työnantajaan on edunvalvojan ja oikeusavustajan tehtävässä samankaltainen. Molemmissa tehtävissä ollaan velvollisia toimimaan päämiehen edun mukaisesti ja tässä suhteessa työnantajasta

riippumattomasti. Molemmissa tapauksissa on myös tehtävien hoidon valvonta järjestetty työnantajasta riippumattomasti, sillä edunvalvoja valvoo maistraatti ja julkisia oikeusavustajia Suomen Asianajajaliitto. Tehtävien sisällössä on luonnollisesti myös eroja, mikä vaikuttaa siihen, miten edunvalvontapalveluiden tuottaminen on tarkoituksenmukaista järjestää. Edunvalvontatehtävässä omaisuuden hoitoa ja käyttöä sekä maksuliikennettä ja tilinpitoa koskevat kysymykset korostuvat oikeudellisiin kysymyksiin verrattuna. Edunvalvonnassa tulee kuitenkin säännöllisesti esiin myös oikeudellista harkintaa vaativia tilanteita, esimerkiksi perintö- tai avioliitto-oikeudellisia ongelmia tai kysymyksiä oikeudesta erilaisiin etuuksiin ja yhteiskunnallisiin palveluihin. Oikeusaputoimistoilla on hyvä asiantuntemus tällaisten kysymysten ratkaisemiseen, joten sen katsottiin Hallituksen esityksessä toimintaympäristönä tukevan edunvalvojan tehtävän hoitoa. Edunvalvojien koulutus ja kokemustausta on vaihteleva, johtuen valtiolle siirryttäessä sovelletusta siirtymäsäännöksestä. Kun oikeusapu ja edunvalvonta kuuluvat samaan toimistoon, on edunvalvojilla tarvittaessa hyvät mahdollisuudet ja matala kynnyks lähestyä oikeusaputoimiston henkilökuntaa oikeudellisissa ongelmissa. Tällä tavoin oikeusapuyksikkö tukee edunvalvontayksikön toimintaa.

Oikeusaputoimistot tarjoavat oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita. Oikeusaputoimistoilla on laaja ja tiheä toimipaikkaverkosto. Toimipaikka verkoston tiheys antaa edellytykset sille, että sekä oikeusapu- että edunvalvontapalveluita on koko maassa tarjolla yhdenvertaisesti.

Ennen oikeusavun valtiolle siirtymistä, hoidettiin oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja useissa kunnissa samassa toimistossa eli oikeusaputoimistossa. Tällainen järjestelmä oli jo silloin toimiva. Järjestelmä on toimiva myös tällä hetkellä, joten sitä ei ole syytä purkaa.

Omat kokemuksemme oikeusapu- ja edunvalvontayksiköiden sekä johtavien julkisten oikeusavustajien ja johtavien yleisten edunvalvojien yhteistyöstä ovat hyviä. Tämä yhteistyö tukee esimerkiksi koko ajan kummankin johtavan työssään kehittymistä sekä jaksamista. Tällaista hyvää yhteistyörakennetta ei tule purkaa. Mikäli oikeusaputoimen ja edunvalvonnan yhteistoiminta ei joissain yksiköissä toimi hyvin, tulee tällaista yhteistyötä kehittää. Koko hyvää järjestelmää ei tule kuitenkaan purkaa sen vuoksi, jos se ei toimi joissakin yksittäisissä toimistoissa. Keskiuurissa ja suurissa oikeusaputoimistoissa on tällä hetkellä kohtalaisen paljon edunvalvonnan ja oikeusavun virkoja. Tietyissä tapauksissa tämä tarvittaessa mahdollistaa henkilökunnan joustavan siirtymisen, mikäli se katsotaan perustelluksi esimerkiksi siten, että henkilöitä siirryy oikeusavun ja edunvalvonnan viroista puolin ja toisin virkoihin.

Esimerkiksi Itä-Suomen oikeusapupiirin alueella on useita toimipaikkoja järjestetty siten, että oikeusavun ja edunvalvonnan henkilökunta työskentelee

samoissa toimitiloissa. Tällä on pyritty säästämään muun muassa vuokratkustannuksia ja yhteiseen käyttöön on voitu hankkia esimerkiksi kopiokone ja videoneuvottelulaitteet, joita molemmat yksiköt voivat käyttää. Mikäli oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista muodostettaisiin omat toimistot, jouduttaneen ainakin pohtimaan, onko jatkossa mahdollista käyttää yhteisiä tiloja ja koneita sekä laitteita. Mikäli yhteisiä tiloja ja laitteita ei jatkossa voitaisi käyttää, johtaisi tämä suurella todennäköisyydellä erilaisten kiinteiden kustannusten, esimerkiksi vuokratkustannusten nousuun. Mikäli eriyttäminen toteutettaisiin, johtaisi se monessa toimipaikassa myös siihen, että jälleen tulisi paljon sellaisia pieniä toimipaikkoja, joissa työskentelisi erillään lukumääräisesti vähän oikeusavun ja edunvalvonnan työntekijöitä. Työturvallisuuden kannaltakaan tällainen vaihtoehto ei olisi hyvä ratkaisu.

2. KANTAMME KAHDEKSAN OIKEUSAPUPIIRIN MUODOSTAMISEEN (mietinnön kohta 5.2.1)

Emme pidä kahdeksan oikeusapupiirin muodostamista hyvänä vaihtoehtona.

Kahdeksan oikeusapupiirin vaihtoehdossa nykyisen kuuden oikeusapupiirin johtajan lisäksi tulisi nimitettäväksi kaksi uutta piirin johtajaa sekä näiden tueksi hallintosihteereitä. Kustannukset olisivat tämän johdosta kahdeksan oikeusapupiirin mallissa suuremmat kuin kuuden oikeusapupiirin mallissa. Kahdeksan oikeusapupiirin mallissa oikeusapupiirien henkilömäärät olisivat hyvin erikokoiset, pienimmässä oikeusapupiirissä noin 71 ja suurimmassa noin 150 henkilöä. Kahdeksan oikeusapupiirin organisaatorakenteen etujen ja haittojen osalta yhdyimme työryhmän mietinnön sivulla 51 esittämiin etuihin ja haittoihin.

3. KANTAMME KUUDEN OIKEUSAPUPIIRIN MUODOSTAMISEEN (mietinnön kohta 5.2.2)

Työryhmän esittämistä vaihtoehdoista pidämme parhaimpana esitystä kuuden oikeusapupiirin muodostamisesta. Haluamme kuitenkin korostaa, että mielestämme tällä hetkellä käytössä oleva organisaatorakenne kuudesta oikeusapupiiristä sekä se, että kukin oikeusaputoimisto on oma virasto, on paras vaihtoehto.

Mikäli tulevaisuudessa päädyttäisiin työryhmän esittämällä tavalla kuuden oikeusapupiirin muodostamiseen, olisi se mahdollista muodostaa työryhmän esittämällä tavalla. Tässäkään tapauksessa emme kuitenkaan pidä kohdassa yksi esittämillämme perusteluilla hyvänä vaihtoehtona oikeusavun ja edunvalvonnan eriyttämistä. Kuuden oikeusapupiirin muodostamiseen liittyvän organisaatorakenteen etuina ja haittoina voidaan pitää niitä seikkoja, jotka työryhmä on tuonut esille mietinnön sivulla 58.

4. KANTAMME KOSKIEN TEHTÄVÄKUVIA (mietinnön kohta 5.2.3)

Tehtävänkuviin liittyen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan tehtäväkuvassa on mainittu muun muassa päättäminen piirin toimistojen virkanimityksistä ja virkavapauksien myöntämisestä yhteistyössä toimiston johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan kanssa. Tältä osin parempana vaihtoehtona voitaisiin pitää, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja päättäisi ainoastaan oikeusavustajien ja johtavan yleisen edunvalvojan nimityksistä ja virkavapauksista yhteistyössä toimiston johtavien kanssa. Oikeusaputoimiston muun henkilökunnan nimitykset ja virkavapaudet olisivat kunkin toimiston johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tehtävänä. Johtavalla julkisella oikeusavustajalla ja johtavalla yleisellä edunvalvojalla on toimistoissa paikanpäällä olevana yleensä paras tuntemus virkanimityksiin ja virkavapauksiin liittyen. Mikäli oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja vastaisi piirinsä kaikkien oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen työntekijöiden virkanimityksistä ja virkavapauksista, lisäisi tämä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan tehtäviä. Voidaan myös kysyä, olisiko tällaisella järjestelyllä saavutettavissa ainakaan huomattavia etuja verrattuna siihen, että osa työntekijöiden nimityksistä ja virkavapauksista tehtäisiin kentällä johtavan julkisen oikeusavustajan tai johtavan yleisen edunvalvojan toimesta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajana tulisi jatkossakin olla joku alueen johtavista oikeusavustajista. Tehtävän tulisi olla määräaikainen. Määräaika voisi olla nykyisen mukainen eli enintään viisi vuotta kerrallaan. Määräaikaisuus lisäisi piirin johtajan tulostuuta ja hänen toimintaa olisi mahdollista kontrolloida oikeusministeriön suunnasta paremmin kuin, jos piirin johtajan virka olisi vakituinen virka. Piirin johtajalla olisi mahdollisuus palata johtavan oikeusavustajan virkaan, koska valittu piirin johtaja olisi myös alueella toimivan toimiston johtava oikeusavustaja.

5. KANTAMME YHDENTOISTA OIKEUSAPUTOIMISTON MUODOSTAMISEEN (mietinnön kohta 5.3)

Emme pidä yhdentoista oikeusaputoimiston muodostamista hyvänä vaihtoehtona.

Yhdentoista oikeusaputoimiston organisaatorakenteen edut ja haitat ilmenevät työryhmän mietinnön sivulta 69.

6. KANTAMME KESKUSVIRASTON PERUSTAMISEEN (mietinnön kohta 5.4)

Emme pidä keskusviraston perustamista hyvänä vaihtoehtona.

Keskusviraston perustaminen nostaisi kustannuksia huomattavasti. Keskusviraston perustamisen etujen ja haittojen osalta yhdymme työryhmän mietinnön sivulla 80 esittämiin seikkoihin.

7. KANTAMME OIKEUSAPUVIRASTON PERUSTAMISEEN (mietinnön kohta 5.5)

Emme pidä oikeusapuviraston perustamista hyvänä vaihtoehtona.

Oikeusapuviraston organisaatiorakenteen etujen ja haittojen osalta yhdymme työryhmän mietinnön sivulla 85 esittämiin seikkoihin.

8.-9. PARHAANA PITÄMÄMME MALLI VALTION OIKEUSAPUTOIMISTOJEN ORGANISAATIOKSI SEKÄ MUUTA LAUSUTTAVAA KOSKIEN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÄ

Katsomme, että nykyinen käytössä oleva organisaatiorakenne niin kuuden oikeusapupiirin, kuin myös itsenäisten oikeusaputoimistojen osalta on hyvä, toimiva ja kustannustehokas.

Nykyisessä järjestelmässä oikeusapu ja edunvalvonta kuuluvat samaan toimistoon eli oikeusaputoimistoon. Useat johtavat julkiset oikeusavustajat ovat toimineet kunnalla työskentelyn aikaan myös edunvalvojina ja toimineet myöhemminkin edunvalvojan sijaisen tehtävissä. Tämän johdosta usealla johtavalla julkisella oikeusavustajalla on myös käytännön kokemusta edunvalvonnasta, joka edesauttaa edunvalvontatoiminnan johtamista.

Johtavalla julkisella oikeusavustajalla on viraston tehokkaan toiminnan järjestämiseksi sopiva määrä valtaa ja siihen liittyvää vastuuta. Mikäli käytännössä kaikki hallintotehtävät siirrettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajille, olisi todennäköistä, että tällainen järjestely heikentäisi vastuun keskittämällä myös toimistokohtaista eli paikallista vastuunottoa ja se edelleen vaarantaisi koko oikeusapu- ja edunvalvontatoimintaa. Jos oikeusapupiirin johtajan aika kuluisi valtaosin hallinto- ja johtotehtäviin, hän etääntyisi käytännön työstä. Näin kävisi myös siitä tapauksessa, jos oikeusapupiirin johtaja ei jatkossa olisi enää minkään toimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Toimistojen ja toimipaikkojen välimatkat voivat olla useita satoja kilometrejä, jonka vuoksi on myös tärkeää, että johtamista ja hallintotehtäviä on toimistossa, eikä niitä kaikkia ole keskitetty kauas oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle. Edellä mainittujen seikkojen johdosta kaikkia hallintotehtäviä ei tule siirtää toimistoilta pois. Osa hallintotehtävistä, esimerkiksi erilaisten suunnitelmien (esimerkiksi valmissuunnitelma) teko voitaisiin kuitenkin keskittää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle siten, että hänellä olisi päävastuu suunnitelmien teosta.

Vaikka puolustamme nykyistä organisaatorakennetta, tulisi nykyistä järjestelmää kuitenkin kehittää siten, että oikeusministeriöltä siirrettäisiin oikeusaputoimen johtajille nykyistä enemmän budjettivaltaa.

Oikeusministeriön ja oikeusaputoimen johtajien budjettikeskustelut tulisi olla jatkossa sellaiset, että rahat myönnettäisiin oikeusapupiirille, ei kullekin toimistolle erikseen. Tämän jälkeen oikeusaputoimen johtajan tehtävänä olisi päättää rahojen jaosta omassa oikeusapupiirissä. Oikeusministeriön ja oikeusaputoimen johtajien käymät tulosneuvottelut olisivat tällöin piiri, eikä toimistokohtaisia.

Nykyistä järjestelmää tulisi kehittää myös siten, että johtavilla julkisilla oikeusavustajilla ja oikeusaputoimen johtajilla olisi nykyistä suurempi työnjohdollinen mahdollisuus esimerkiksi tasata julkisten oikeusavustajien työmääriä. Etäpalveluita tulisi kehittää siten, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun oikeusavun tarvitsijoita voitaisiin auttaa etäpalveluiden kautta Itä-Suomen toimistoista käsin. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella aloitettiin syksyllä 2013 oikeustieteiden opetus. Tätä kautta tulemme jatkossakin saamaan koulutettuja henkilöitä vaativiin oikeusavun ja edunvalvonnan tehtäviin.

Oikeusapupäätöksiä tekevien toimistojen lukumäärä tulisi vähentää. Oikeusapupäätösten tekemistä tulisi keskittää siten, että jatkossa 10-15 toimistoa tekisi oikeusapupäätöksiä. Tällaisen keskittämisen etuna olisivat muun muassa päätösten tasalaatuisiin ja mahdollisimman yhdenmukaiset käytännöt päätöksiä tehtäessä. Keskittämisen johdosta saataisiin oikeusapupäätöksiä tekevien toimistojen resurssit nykyistä paremmin käyttöön, koska tällöin olisi paremmin hallinnassa se, missä päätöksiä voidaan työtilanne huomioon ottaen kulloinkin parhaiten tehdä.

Oikeusministeriön asetuksessa valtion oikeusaputoimistoista 6 §:n 2 momentin mukaan johtavan julkisen oikeusavustajan ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa työjärjestyksessä määrätty julkinen oikeusavustaja. Kyseistä lainkohtaa tulisi muuttaa siten, että työjärjestyksen mukaan myös johtava yleinen edunvalvoja olisi mahdollista määrätä johtavan julkisen oikeusavustajan sijaiseksi. Kyseisen asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan johtava julkinen oikeusavustaja voi määrätä jonkun oikeusaputoimiston virkamiehistä toimimaan hallintosihteerinä. 3 momentin mukaan hallintosihteerin tehtävistä määrätään työjärjestyksessä. Tulevaisuudessa työjärjestyksessä pitäisi olla mahdollista määrätä joku sihteerin toimimaan esimestehtävissä, jolloin tällainen henkilö tulisi olla mahdollista nimetä tiimin vetäjäksi. Tällainen tiiminvetäjä voi olla tarpeen suuremmissa, eli esimerkiksi yli kymmenen henkilön toimipaikoissa.

Käytössä oleva työsuojeluorganisaatio, johon kuuluvat työsuojelupäällikkö, oikeusapupiiristä valittu työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua, sekä työsuojelutoimikunta, on toimiva ja kustannustehokas. Mikäli nykyistä työsuojeluorganisaatiota muutettaisiin, ei sillä välttämättä saavutettaisi mitään hyötyjä nykyiseen työsuojeluorganisaatioon verrattuna.

Kainuun oikeusaputoimisto kuuluu luontevasti Itä-Suomen oikeusapupiiriin ja oikeusaputoimen johtajan sekä toimiston yhteistyö on toiminut hyvin. Vaikka Kainuu ei enää kuulu Itä-Suomen hovioikeuden tuomiopiiriin, ei tämä ole kuitenkaan sellainen seikka, jonka vuoksi Kainuun oikeusaputoimisto tulisi siirtää pois Itä-Suomen oikeusapupiiristä.

Työryhmän mietinnössä on tarkasteltu rakenneuudistuksia tuomioistuimissa, syyttäjälaitoksessa, ulosottolaitoksessa, maistraateissa ja poliisihallinnossa. Oikeusaputoimen osalta ei ole välttämätöntä seurata näitä organisaatorakenteita, koska oikeusaputoiminta poikkeaa edellä mainittujen viranomaisten toiminnasta. Esimerkiksi palveluiden tuottaminen oikeusavussa ja edunvalvonnassa on erilaista kuin edellä mainituilla viranomaisilla. Oikeusavun ja edunvalvonnan osalta kansalaisille on tärkeää, että he saavat palvelut kohtuullisen asiointimatkan päästä.

Mikäli nykyistä järjestelmää muutetaan, työryhmän esittämistä valtion oikeusaputoimistojen organisaatiomalleista parhaimpana pidämme kuuden oikeusapupiirin muodostamista. Missään tilanteessa emme kuitenkaan pidä hyvänä vaihtoehtona sitä, että oikeusapu ja yleinen edunvalvonta eriytettäisiin.

Paikka ja aika

Joensuussa 7. päivänä elokuuta 2014

Arto Tiilikainen
oikeusaputoimen johtaja, asianajaja

Esa Kyllästinen
johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja

Juha Kärki
johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja