

Asia: VN/4142/2020

Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto - selvitys perustamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kannatatteko Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista ja nykyisistä oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä luopumista?

Kannatetaan selvityksen mukaisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista ja oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä luopumista.

Uusi rakenne mahdollistaa yhtenäisen ja asiantuntevan keskushallinnon toiminnan sekä ydintoimintojen vahvat oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot. Keskushallinnon kehityksen lisäksi toimistoja on vahvistettava keskushallinnon tehtävien kumppanina ja substanssin toteuttajana.

2. Miten arvioitte Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen ja piiriorganisaatiosta luopumisen vaikuttavan paikallisen, alueellisen tai valtakunnallisen sidosryhmäyhteistyön hoitamiseen?

Kattava julkisen oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan ja yleisen edunvalvonnan sidosryhmäyhteistyö toteutuu myös selvityksen mukaisessa yhtenäisrakenteessa. Käytännössä oikeusaputoimistot sekä oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan osalta ja edunvalvontatoimistot omalla toimialallaan huolehtivat paikallisesta ja alueellisesta sidosryhmäyhteistyöstä. Tämä vakiintunut yhteistyö jatkuu. Keskushallinto, yhdessä toimistojen kanssa, linjaa sidosryhmäyhteistyön kehityssuuntia. Näin on esimerkiksi sovittelutoimen suunniteltujen muutosten kohdalla.

3. Tulevatko erityisesti julkista oikeusapua koskevat esteellisyysperiaatteet turvatuiksi ehdotetussa virastorakenteessa?

Selvityksessä on kattavasti käyty läpi se, miten julkinen oikeusapu asianajotoimintana toimii säännöstönsä mukaisesti itsenäisesti ja riippumattomasti. Tähän keskeiseen elementtiin ei tule muutosta myöskään selvityksen mukaisessa rakenteessa. Toimiston ja sen viranhaltijan riippumattomuus toteutuu edelleen. Sama on tilanne talous- ja velkaneuvonnassa ja yleisessä edunvalvonnessa, näitä toimialoja koskevien säännösten valossa.

Tehtävien hoitamisen tavoitteet ja toimintatapojen määrittely sekä resurssien käyttö toteutuvat hallinnollisesti toimiston kannalta samalla tavalla kuin nykyään. Oikeusministeriön ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tilalla ovat jatkossa oikeusministeriö ja oikeusapu- ja edunvalvontaviraston keskushallinto. Näillä hallinnollisilla toiminnoilla ei ole vaikutusta substanssin hoitamisessa eikä ratkaisuihin yksittäisessä toimeksiannossa tai tehtävässä. Rakenteellista esteellisyyttä ei muodostu, kuten ei nytkään.

Toimialojen asianhallintajärjestelmät on jo nyt eriytetty siten, että kukin oikeusaputoimisto, sen talous- ja velkaneuvonnan osa ja edunvalvontatoimisto ovat itsenäisiä yksiköitä. Toimintojen toimitilaratkaisuissa on otettu huomioon, että tietosuoja säilyy eikä toimitilasta johtuvaa esteellisyyttä synny. Nämä tekijät turvaavat myös selvityksen mukaisessa organisaatorakenteessa sen, että sallassapito ja tietosuoja eivät vaarannut eikä esteellisyystilanteita synny. Tältäkin osin uudistus ei tuo muutosta.

Selvityksessä on pohdittu, tulisiko oikeusaputoimiston kullekin toimipaikalle muodostaa oikeusavun asianhallintajärjestelmässä itsenäinen asema. Tätä ei pidetä mahdollisena. Toimiston johtavalla julkisella oikeusavustajalla on substanssin osalta työnjohdollinen asema, vaikkakaan ei oikeutta puuttua yksittäiseen toimeksiantoon tai ratkaisuun. Tämä asema toisi mukanaan rakenne-esteellisyyden. Ratkaisu ei myöskään ole tarpeellinen. Jo nykyisellään maantieteellisesti laajallakin alueella käytännössä esiin tulevat oikeusavun esteellisyystilanteet voidaan ratkaista käyttämällä ensisijaisesti toisen oikeusaputoimiston etäpalvelua tai toissijaisesti yksityistä asianajotoimistoa tai lakiasiantuimistoa. Lisäksi oikeusaputoimistojen toimipaikat ovat henkilömäärältään pieniä. Eriyttämisellä ei saavutettaisi etua nykytilanteeseen verrattuna.

4. Miten arvioitte viraston perustamisen vaikuttavan julkisen oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluiden saatavuuteen ja yhdenmukaisuuteen?

Julkisen oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä yleisen edunvalvonnan palveluiden saatavuus ja yhdenmukaisuus pysyvät ennallaan tai parantuvat selvityksen mukaisessa rakenteessa.

Toimisto- ja toimipaikkarakenteeseen ei esitetä muutosta, joten alueellinen ja väestöllinen palvelukyky ja palvelujen saatavuus säilyvät.

Yhdenmukaisuus voi parantua, koska keskitetysti huolehditaan koulutuksesta, oikeudellisen informaation saannista ja substanssin linjauksista. Yhtenäinen ratkaisukäytäntö on tavoitteena, kuten yleisestikin oikeudenhoidossa.

Lisäksi yhtenäinen keskusrakenne mahdollistaa paremmin sen, että toimintoja voidaan keskittää, kun se on tarkoituksenmukaista. Tällainen voi olla esimerkiksi kaikkien oikeusapuhakemusten käsittelyn ja ratkaisutoimen keskitys. Automatisaatiolla, tekoäly mukaan lukien, on tässä keskeinen

rooli. Oikeusavun edellytykset tulee silloin lainsäädännössä määritellä siten, että automaation käyttö on mahdollista.

Matalan kynnyksen neuvontapalvelut, kuten chat voidaan selvityksen mukaisessa rakenteessa tarvittaessa organisoida keskitetympin ja sille voidaan osoittaa paremmin resursseja. Näin parannetaan ennakkollista oikeussuojaa.

5. Pidättekö ehdotettua viraston keskushallinnon organisaatorakennetta perusteltuna?

Selvityksessä esitettyä oikeusapu- ja edunvalvontaviraston keskushallinnon rakennetta pidetään perusteltuna. Tämä koskee virastoa päällikkövirastona, toimialakohtaisia rakenteita ja yhteisten keskushallinnon toimintojen vastuualueita.

Huomiota kiinnitetään myös siihen, että selvityksen mukainen oikeusapu- ja edunvalvontavirasto on rakenteellisesti yksi kokonaisuus. Se muodostuu keskushallinnosta sekä suoraan, ilman väliporrasta, olevista oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista ja niiden toimipaikoista.

Toimialakohtaiset rakenteet

Julkisen oikeusavun, jonka osana on talous- ja velkaneuvonta sekä yleisen edunvalvonnan toimialoille on esitetty selkeä toimialakohtainen linjaorganisaatio.

Nämä toimialat ovat keskenään substanssin osalta siten erilaisia, että niitä ei voida organisoida yhdelle toimialalle. Vaikka missiotason tavoitteet olisivatkin yhteisiä, ovat toimenpiteet niiden ja myös strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytännössä erilaisia. Synergiaetuja käytännön toiminnassa toki on.

Rakenne on myös kevyt, koska toimialallaan oikeusaputoimistot, joiden osana on talous- ja velkaneuvonta, sekä vastaavasti edunvalvontatoimistot toimivat suoraan toimialajohtajan alaisuudessa. Toimistojen luku ei muodosta tässä estettä. Toimistojen itsenäistä asemaa operatiivisessa toiminnassa vahvistetaan.

Selvityksen mukaisia toimialan ja toimialan johtajan tehtäviä pidetään perusteltuina ja kattavina. Keskushallinto huolehtii linjauksista ja käytäntöjen yhtenäistämisestä. Toimialan johtajan tehtävä on vastuualueellaan erityisesti koordinoita strategiatyö toimialan palvelujen ja tuloksellisuuden taustatekijöiden mukaan. Tämän pohjalta johtaja huolehtii toimistojen tulosohjauksesta ja toiminnan arvioinnista. Myös kehittämistehtävien kokonaisuus on keskeinen. Sen toteutuksessa

perustavoitteita ovat palvelujen alueellinen ja yhdenvertainen saatavuus, myös kielelliseltä kannalta, toimialan hyvä ja kehittyvä ammattitaito, käytäntöjen yhdenmukaisuus ja valtakunnallinen sidosryhmäyhteistyö.

Toimialajohtaja tekee alansa substanssia koskevat sopimukset, kuten edunvalvonnan ostopalvelusopimukset ja niiden muutokset sekä huolehtii niiden sopimussyhteistyön ja valvonnan järjestelyistä. Vastaava olisi esimerkiksi sopimus tietojärjestelmien rajapinnan kautta tehtävästä tiedonsiirrosta, esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnassa.

Tämän kaiken toiminnan johtaminen on verkostomaista, kulloisenkin teeman tarpeiden mukaan. Tehtävä on hallinnollinen ja toiminnan edellytyksiä luova. Kuten selvitys kiteyttää, toimialajohtaja vastaa toimialueensa menestyksestä.

Toimialajohtajilla tulee olla sijaisjärjestelyt. Tämä koskee toisaalta oikeusavun toimialaa, sisältäen talous- ja velkaneuvonnan ja toisaalta edunvalvonnan toimialaa.

Nykyisellään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan sijaisena toimii yksi piirin toimiston johtava viranhaltija (johtava julkinen oikeusavustaja tai johtava yleinen edunvalvoja). Keskushallintomallissa tämä ei enää ole mahdollista.

Sijaistaminen olisi järjestettävissä toimialojen sisällä. Verkostomaisessa toimintatavassa sijaistaminen on lisäksi järjestettävissä myös laajemmin. Tätä tarkastellaan seuraavassa.

Selvityksessä esitettyä talous- ja velkaneuvonnan apulaisjohtajana toimivaa asiantuntijavirkamiestä pidetään perusteltuna tämän toimialan erityispiirteiden takia. Tehtävä on tarpeen myös sen takia, että mainittu apulaisjohtaja voi toimia myös muuten oikeusavun tai edunvalvonnan toimialojen johtajan sijaisena. Lisäksi sijaistustehtäviä voidaan jakaa myös muille keskushallinnon yksiköille. Tässä tullaan lähelle verkostomaista toimintatapaa. Selvityksen arviointia pidetään tässä ensisijaisena lähtökohtana. Apulaisjohtajien määrää ei siten ole tarpeen lisätä esityksen mukaisesta yhdestä apulaisjohtajasta.

Yhteiset rakenteet

Selvityksen mukaisia keskushallinnon yhteisiä vastuualueita ovat hallinto, talous ja kehittäminen. Ne tuottavat palveluja kaikille toimialoille. Tätä selvityksen mukaista rakennetta pidetään perusteltuna. Perusteltuja ovat myös vastuualueille suunnitellut tehtävät. Vastuualueiden johtajien sijaistus toimisi edellä kuvatulla tavalla verkostomaisesti keskushallinnon piirissä.

Talous -vastuualue vastaisi kehys- ja talousarviosuunnittelusta ja valmistelusta, sisäisestä laskennasta ja raportoinnista, tulossopimuksen ja -ohjauksen valmistelusta tehtävänsä mukaan, kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta. Tehtäviä olisivat myös maksuliike ja perintä siltä osin, kuin niitä ei hoidettaisi Palkeissa tai substanssin osalta toimistoissa. Tässä korostetaan hankintatoimen ja kilpailutusten järjestämistä, joka on tämän vastuualueen tehtävänä. Toimistojen hoidettaville pientehkeistöille suunniteltaisiin ohjeistus. Talous -vastuualue hoitaisi myös sopimushallinnon Palkeiden, oikeusrekisterikeskuksen ja Valtorin kanssa.

Hallinto -vastuualue vastaisi henkilöstöjohtamisen tuesta, henkilöstöhallinnosta sekä rekrytoinnista ja sen tuesta toimistoille. Toimivaltaan kuuluisivat myös virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen. Tämä on keskeinen osa resurssihallintoa ja henkilöstöpolitiikkaa. Edelleen tehtäviin kuuluisivat asiakirjahallinto, arkistointi ja tietosuojat. Vastuualueen tehtäviä ovat myös työnantajatoiminta sekä työsuojelu ja työterveyshuollon yhteistyö. Vielä vastuualueelle kuuluisivat virastopalvelut ja toimitiloja koskevat kysymykset, erityisesti Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtävän yhteistyön koordinointi. Perusteltu on selvityksen kanta siitä, että virkaehtosopimustoimivalta tulee virastolle vasta, kun sen toiminta on vakiintunut.

Kehittäminen -vastuualue vastaisi koulutuksesta, osaamisen kehittämisestä, tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpitämisestä yhteistyössä talous -vastuualueen ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa sekä varautumissuunnittelusta. Vastuualue tukisi muita vastuualueita ja toimialoja erityisesti pitkäkestoisissa kehittämissuunnitelmissa, suunnittelussa ja strategiatyössä. Keskeisin toimintapiiri on digitalisaation käyttö toiminnassa. Vastuualue huolehtii ICT-tuesta, informaatiiko- ja data-analyysipalveluista, tietoturvasta ja sähköisten asiakaspalvelumuotojen kehittämisestä sekä tukee sähköisen viestinnän toimintoja. Tämä on selvityksessä hyvin esillä.

Vastuualueista erillisinä toimintoina olisivat viestintäyksikkö ja johdon tuki.

Viestintä, niin sisäinen kuin ulkoinenkin, ovat yhä olennaisempia nykyisessä toimintaympäristössä. Luotettavuus, selkeys ja nopeus ovat keskeisiä. Niinpä selvityksen mukainen viestinnän yksikkö on yhä tärkeämpi, riittävästi resursoituna. Yksiköllä on tarpeen olla erillinen johtaja.

Johdon tuki huolehtii erikseen määräytyvistä tehtävistä, kuten selvityksen mukaan sisäisestä valvonnasta ja sisäisestä tarkastuksesta. Samoin yhteistoimintamenettely kuuluisi johdon tuelle. Tehtäviä voi olla, osana muiden alueiden toimintaa, myös raportoinnissa ja ennakointi- ja strategiatyössä. Erillinen johtaja ei tässä ole tarpeen, kuten selvityksessä on todettu.

Näin selvityksessä kuvattu viraston johtoryhmä on sopiva tehokkaaseen toimintaan. Johtoryhmän sisäiseen tehtäväjakoön tulee panostaa.

Toimistot

Keskushallinnon organisaation tuki on vahvan oikeusaputoimiston ja edunvalvontatoimiston toiminnalle keskeinen. Kuitenkin keskushallinnon rakenteiden yhteydessä on tarpeen käsitellä myös oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen rakenteellista asemaa. Näin on selvityksessä tehtykin.

Seuraavassa on näkökohtia toimistojen tehtävistä ja niiden ratkaisuvallasta sekä toimistojen kuulemisesta.

Oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan substanssityössä toimiston johtavat viranhaltijat johtavat toimistoja ja niiden toimipaikkoja sekä töiden järjestämistä. Johtava osallistuu myös substanssityöhön, mutta toimistojen koon kasvaessa tälle on entistä vähemmän mahdollisuuksia. Toimiston johtavan sijaistamiseen on kiinnitettävä huomiota.

Pääsääntöisesti toimistotasolla on nyt hoidettu vain tiettyjä hallinnollisia asioita. Periaate on ollut hallinnon keskittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin. Näitä toimistojen tehtäviä ovat esimerkiksi aineiston tuottaminen piirin edelleen hoidettaviin tehtäviin, asiakastoimeksiantoihin liittyvien laskujen käsittely ja hyväksyntä sekä tietyt henkilöstöhallinnon tehtävät, kuten vuosilomat, työajan kohdennus ja virkamatkoihin liittyvät tehtävät.

Tähän on tulossa muutosta. Perusteltuna pidetään selvityksen kuvausta niistä hallinnollisista asioista, jota olisi tarpeen siirtää toimistoille. Tavanomaiset toimistoa koskevat hallinnolliset asiat, joihin ei liity laajempia ulottuvuuksia, tulisivat ratkaista siellä, missä asia pääasiallisesti valmistellaan, missä ratkaisuun on paikallisesti paras asiantuntemus ja mihin toimintoihin ratkaisu vaikuttaa. Toimistoilla on tarpeen olla enemmän toimivaltaa määräaikaisten virkamiesten rekrytoinnissa, hankinnoissa sekä töiden järjestelyissä, kuten virkavapauksissa ja tilojen käyttöä koskevissa asioissa. Näiden vienti keskushallinnolle ei ole tarkoituksenmukaista. Keskushallinto voi kuitenkin tukea toimintaa ja tuottaa materiaalia ja ohjeistusta, kuten selvityksessä on todettu. Keskushallinto varmistaa myös sen, että näin toimittaessa toiminta pysyy asetetuissa taloudellisissa kehyksissä.

Edelleen perusteltuna pidetään sitä, että sinänsä keskushallinnon toimivaltaan kuuluvissa, yksittäistä toimistoa tai sen henkilöstöä koskevissa asioissa otetaan käyttöön päätöksen tekeminen toimiston johtavan tekemästä esittelystä. Tämä selkeyttää vastuusuhteita ja nopeuttaa ratkaisutoimintaa.

Rakenteellisesti toimisto tarvitsee tämän lisätehtävän hoitamiseen tarpeellisen hallintohenkilöstön, huolehtimaan sekä näistä uusista suunnitelluista tehtävistä että jo olemassa olevasta hallinnosta ja substanssin hallinnosta.

Toimistojen kuulemisen osalta parempi ilmaisu on dialogi keskushallinnon ja toimiston välillä. Sinänsä on tarpeen, kuten selvityksessä todetaan, että viraston työjärjestyksen määräyksillä huolehditaan toimistojen oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen kuulemisen menettelytavoista toimistoja koskevissa asioissa. Näitä käsitellään muun muassa talousarviovalmistelussa, talousarvion soveltamisessa ja tulostavoitteiden määrittelyssä sekä niiden toimintaa koskevien ohjeiden valmistelussa. Tämä kuuleminen tulee kuitenkin olla aitoa jatkuvaa keskustelua toiminnasta, tavoitteista, toteutumista sekä kehityssuunnista.

6. Pidättekö perusteltuna viraston keskushallinnon tehtävien hoitamista monipaikkaisesti ja verkostomaisesti?

Selvityksen tarkastelu keskushallinnon tehtävien monipaikkaisesta ja verkostomaisesta hoidosta on perusteltu ja toimintatapojen muutoksen mukainen. Se vastaa yleistä valtionhallinnon virastorakenteiden kehityssuuntaa. Teemoina ovat valtakunnallinen toimivalta, monipaikkaisuus ja verkostomaisuus.

Nyt selvityksen mukaisessa oikeusapu- ja edunvalvontaviraston keskushallinnossa voidaan hyvin toteuttaa tekninen monipaikkaisuus. Nykyiset digitaaliset ratkaisut ja niiden kehitys muuttavat työn kuvan juuri monipaikkaiseen ja paikkariippumattomaan työn tekemiseen. Keskushallinnon johdon ja sen henkilöstön virkapaikat voivat hyvin olla eri paikkakunnilla. Tässä tulee huomioitua myös tosiasiallinen alueellinen kattavuus ja henkilöstön asema muutostilanteessa. Yleisenä tekijä on myös sen, että monipaikkaisuuden pitkäaikainen toimivuus edellyttää lisätyötä johtamisessa, esimiespalveluissa, tiedonkulun varmistamisessa ja läsnäolon tunteen vahvistamisessa.

Toimistotasolla oikeusaputoimistoissa ja edunvalvontatoimistoissa on kuitenkin myös tehtäviä, jotka ovat sidoksissa määrättyyn toimistoon tai toimipaikkaan palveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi. Toimistoissakin monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden osuus kasvaa kuitenkin jatkuvasti.

Verkostomaisuus on puolestaan toimintakulttuuria eli tapa toimia ja tapa johtaa. Tavoitteena on synergian ja lisäarvon saaminen. Toisaalta poistetaan turhia esteitä, siiloja ja toisaalta voidaan luoda organisaatioon hyödyllisiä rakenteita ja toimintatapoja. Toiminta on joustavaa kulloisenkin tarpeen ja asiantuntemuksen mukaan. Tulos syntyy vuorovaikutuksessa, verkoston jäsenet luovat toiminnalle sen monipuolisuuden, innovaatiot ja resurssit. Tavoite on, että resurssien ja osaamisen monipuolisen käytön ohella toteutuvat itseohjautuvuus ja verkoston sisäinen luottamus. Luottamus ja toiminta näkyvät myös ulospäin.

Selvityksen kannat näistä ovat perusteltuja. Verkostomaisuus ja monipaikkaisuus vaativat erityisesti esimiehiltä ja viraston johdolta uusia valmiuksia ja yhteydenpidon toimintatapoja.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yhteisiä hallinto- ja tukitehtäviä voidaan hyvin hoitaa edellä tavoitteena olevalla verkostomaisella tavalla ja eri puolilla maata.

7. Muut selvitystä koskevat huomionne ?

Keskushallinnon toiminnan yhtenäisyys ja asiantuntemus edellyttävät riittävää henkilöstömitoitusta. Selvityksessä oikeusapu- ja edunvalvontaviraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön viitearvo on 2,5 % sektorin kokonaistyöpanoksesta. Tämä vastaa valtionhallinnon yleistä linjaa. Lisäksi resurssien vahvennusta tarvitaan toimistotasolle, edellä olevan tehtävälisäyksen vuoksi. Henkilöstöresurssit ja perustamisen kustannukset määräytyvät tarkemmin virastoa koskevassa jatkotyössä.

Hietala Kari
Pohjois-Suomen oikeusapu ja edunvalvonta