

Julkiset oikeusavustajat ry:n ja JUKO ry:n puolesta annettu lausunto oikeusministeriön muistioluonnoksesta ja asetusehdotuksesta koskien oikeusapupiirejä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikkoja ja edunvalvonta-alueita (OM 2/33/2013)

Oikeusministeriön muistioluonnoksen ja asetusehdotuksen lähtökohdista

Oikeusapupiirejä, oikeusaputoimistojen toimipaikkoja ja edunvalvonta-alueita koskeva hanke liittyy laajempaan oikeusministeriön tavoitekokonaisuuteen, jossa tavoitellaan oikeusaputoimistojen haavoittuvuuden vähentämistä, hallinnon tehostamista, henkilöstön työtehtävien järjestelymahdollisuuksien lisäämistä ja maakuntapohjaista toimistoratkaisua. Lisäksi tavoitellaan ilmeisesti taloudellisia säästöjä.

Julkiset oikeusavustajat ry ja JUKO ry ovat laatineet tämän lausunnon yhteistyössä. Lausunnon tarkoituksena on valottaa niitä eri näkökohtia, jotka asetusehdotukseen liittyvät ja jotka ilmenevät seurannaisvaikutuksina hallinnollisesta keskittämisestä johtuen.

Alueellinen tarve perusteena hallinnon keskittämiselle

Valtion oikeusaputoimistoista annettu lain (258/2002) perusteella on selvää, että oikeusaputoimistojen sijaintiin vaikuttaa lähtökohtaisesti ja ainoastaan *alueellinen tarve*. Yhdellä oikeusaputoimistolla voi olla eri toimipaikkoja, jotka täydentävät oikeusavun alueellista tarvetta.

Asetusehdotuksen perusteluina on esitetty yhtenä seikkana se, että toimipaikkoja ei vähennetä. Näin ollen alueellista tarvetta oikeusapuun ei väitetäkään vähentyneen. Kyse on puhtaasti hallinnon keskittämisestä.

Oikeusaputoimistojen vähentämisen perusteena on hallinnon keskittämisen palveltava alueellista tarvetta. Asetuksen sisältämä ehdotus maakuntapohjaisista nimistä ei sinänsä perustu alueelliseen tarpeeseen, vaan on pikemmin seuraus valtiollisista keskittämisyhtymyksistä.

Oikeusministeriön luonnoksessa mainitaan oikeusaputoimistojen yhdistämisen keinona vähentää toimistojen haavoittuvuutta, keventää niiden hallintoa ja järjestää henkilöstön työtehtäviä uudestaan. Kyseessä on ensisijaisesti siis valtion suhteesta oikeusaputoimistojen hallintoon eikä niinkään oikeusaputoimiston suhteesta asiakaspohjaan. Lisäksi kyseessä on esimiestehtävien vähentäminen ja yksikköjen suurentaminen. Kummallakaan näkökohdalla ei ole osoitettu olevan varsinaista perustetta alueellisen tarpeen tyydyttämisessä.

Vaikuttaa siis siltä, että oikeusministeriön perustelut hallinnon keskittämiselle eivät ole peräisin alueellisesta tarpeesta.

Mikäli näin, on lausuntojen antajien vastuulla tarkastella asetusehdotuksen myönteistä tai haitallista vaikutusta alueelliseen oikeusavun tarpeeseen. Mikäli asetusehdotuksella on myönteinen seurannaisvaikutus tai mikäli asetusmuutoksen vaikutus on neutraali, on asetus lähtökohteisesti valtion oikeusaputoimistoista annettu lain (258/2002) mukainen ja muutos voidaan toteuttaa.

Mikäli kuitenkin asetusehdotus aiheuttaa haitallisia vaikutuksia, jotka estävät oikeusavun alueellisen tarpeen tyydyttämisen tai huonontavat palveluja, ei asetusta voida säätää muuttamatta em. lain sananmuotoa. Muutos olisi tässä tapauksessa tehtävä lakimuutoksen menettelyä noudattaen siitä huolimatta, että oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa on määrätty. Lakimuutoksen osalta olisi myös kiinnitettävä huomiota perusoikeusnäkökulmaan.

Myönteiset vaikutukset

Asetusehdotuksella lienee paljon myönteisiä vaikutuksia valtion hallinnon kannalta, kun oikeusaputoimistojen nimellinen määrä vähenee. Yhdistäminen vähentää palkkakuluja esimiespaikkojen vähentyessä. Valtion virkamiestyön määrä lienee vähäisempi mitä vähemmän muutosten yhteydessä on neuvoteltava eri paikkojen henkilöstön kanssa.

Esimerkiksi syyttäjälaitoksessa, tuomioistuinlaitoksessa ja ulosottovirastoissa tämä lienee itsestäänselvyys. Taloudellisesti valtio voittaa näissä asioissa hallintokulupuolella ja luultavasti tämä pätee myös oikeusaputoimistojen osalta. Tämä asia ei kuitenkaan liity mitenkään oikeusavun alueelliseen tarpeeseen.

On myös selvää, että toimistojen yhdistäminen antaa ainakin *mahdollisuuden* siihen, että henkilöstön työtehtäviä voidaan esimerkiksi sairaustapauksissa jouhevammin järjestellä toimiston sisäisesti, jolloin toimiston haavoittuvuus teoriassa vähentyy. Toisaalta, kun jokaisessa oikeusaputoimistossa on useita toimipaikkoja jo nyt, jää epäselväksi se, miten jatkuva yhdistyminen voisi tuoda lisäarvoa tilanteeseen?

Haitalliset vaikutukset

Esteellisyys

Haitallisena vaikutuksena on esteellisyyksien lisääntyminen, millä on suora vaikutus alueellisen oikeusavun tarpeen tyydyttämiseen.

Yksityiset lakimiehet eivät voi antaa oikeusapua kaikissa asioissa, joten oikeusaputoimiston lisääntynyt esteellisyys vaikuttaa suoraan asiakaskunnan palvelun tarpeeseen. Koska asiakas em. syystä voi joutua matkustamaan satoja kilometrejä toimipaikkaan, mihin matkaan hänellä ei välttämättä ole varaa, on kyse myös kansalaisen oikeusturvasta ja hänen perusoikeuksistaan.

Oikeusministeriön muistiossa ei tarjota mitään keinoa tämän tyyppisten ongelmien ratkaisemiseksi eikä tässä tilanteessa ole mahdollista viitata mahdollisiin tuleviin kehityssuuntiin kaavailujen perustelemiseksi. Oikeusturvan ja oikeusavun tarve on jokaisella tässä ja nyt.

Alueellisessa tarpeessa on olennaisesti kyse siitä, mistä kansalainen saa oikeusapua, jonka hän tuloillansa pystyy kustantamaan ja joka on hänen ulottuvillaan.

Taloudellinen näkökulma

Hallinnon keskittäminen säästää toki hallinnon kuluja, mutta esteellisyystilanteissa se aiheuttaa oikeusavun parissa lisäkuluja valtiolle. Oikeusavustaja saattaa esimerkiksi joutua matkustamaan toiselle paikkakunnalle, jollei asiakkaalle ole varaa tulla johonkin toimiston toimipaikkaan ja jollei hänen oman asuinalueensa oikeusaputoimisto pysty tarjoamaan palvelua esteellisyyden takia. Näin on jo nyt.

Toisena esimerkkinä, on juttujen siirtyminen yksityisille. Monessa pienessä kunnassa ei ole toimivia yksityisiä lakimiehiä tai niiden määrä on ratkaisevasti vähentynyt. Oikeusaputoimistojen yhdistäminen ja siitä seuraavat esteellisyystilanteet aiheuttavat kansalaisten eriarvoisuutta kaupunkien ja maaseudun välillä.

On myös selvää, että oikeusavun tarjoaminen yksityisten lakimiesten kautta ei ole halvempaa kuin oikeusaputoimistojen kautta eivätkä yksityiset lakimiehet pysty tarjoamaan oikeusapua kaikissa asioissa, kuten oikeusaputoimistot lähtökohtaisesti voivat.

Mainittu taloudellinen haittapuoli ei korostu samalla tavalla esimerkiksi syyttäjien ja tuomariston osalta, sillä heillä esteellisyysoongelmat yhdistymistilanteista johtuen lienevät suhteellisen vähäisiä oikeusavun tilanteeseen nähden. Näin ollen virastojen yhdistäminen näiden ammattiryhmien osalta ei myöskään aiheuta samaa oikeusturvaongelmaa kansalaiselle kuin mikä tilanne on oikeusaputoimistoja yhdistettäessä.

Henkilöstön näkökulma

Oikeusaputoimistojen yhdistäminen tuo ongelmia henkilöstön keskinäiseen toimintaan ja työhyvinvointiin.

Toimistojen yhdistäminen suuriksi entiteeteiksi saattaa aiheuttaa sen, että työntekijä ei näe esimiestään muutoin kuin kerran työhaastattelussa ja muutoin korkeintaan kerran vuodessa. Voitaneen kysyä miten henkilöstöhallinta ajatellaan tapahtuvan tässä tilanteessa?

Mikäli tilanne ajatellaan ratkaistavan esimiesportaan kautta siten, että jokaisessa toimipaikassa on jokin väliasteena toimiva JJOA:n alainen esimies, mitä yhdistäminen tuo tällöin uutta? Eihän hallinto siinä tapauksessa kevene.

Asiakkaan näkökulma

Muutostilanteissa tulisi ottaa huomioon ensisijaisesti asiakkaan näkökulma, sillä julkiset oikeusavustajat palvelevat ensisijaisesti keskitulotuloisia ja vähävaraisia henkilöitä. Arvojen pitäisi olla lähtöisin asiakkaan eikä hallinnon tarpeesta.

Mikäli yhdistämistilanteita tulee on aina otettava huomioon asiakas, eli kansalainen, jonka vuoksi oikeusapua annetaan. Yhdistymisistä pitää päättää ja ilmoittaa vähintään 1,5 vuotta ennen varsinaista tapahtumaa, jotta voidaan vähentää jo olemassa olevalle asiakkaalle koituvat haitat yhdistymistilanteiden esteellisyyksistä johtuen.

On huomattava, että oikeusaputoimistolla on myös paljon asiakkaita, jotka tuovat rahaa valtiolle ja maksavat suuren osan toimintakuluista.

Mikäli he kokevat, että he eivät saa sitä palvelua mikä kuuluu, nämä asiakkaat menevät mieluummin yksityiselle lakimiehelle - ja valtio häviää jälleen taloudellisesti (- toki ei hallintokuluissa välttämättä).

On myös kyse oikeusavustajan ammattitilpeydestä ja työhyvinvoinnista, kun hän kokee voivansa hoitaa jutut kunnialla loppuun.

Oikeusavustajien kokemuksia jo tapahtuneista yhdistämisistä

Julkiset oikeusavustajat ry on saanut palautetta jäsenistöltään aikaisemmin tehdyistä yhdistämisistä.

Palautteen mukaan he eivät ole kokeneet yhdistämisen vähentävän toimiston haavoittuvuutta tai lisäävän työtehtävien tehostumista. Ongelmaksi on koettu, että ns. päätoimipaikoista ei käytännössä ole ollut aikaa lähettää korvaava työntekijä sivutoimipisteelle, sillä päätoimipaikoissa ei ole ylimääräistä aikaa. Näin ollen sivutoimipisteen mahdollinen haavoittuvuus ei ole vähentynyt.

Tämä saattaa tietenkin olla johtamiseen liittyvä ongelma, mutta se ei ainakaan korjaannu, jos yksiköt edelleen suurentuvat.

Työntekijät ovat kokeneet, etteivät tunne työtovereitaan, sillä yksiköt ovat sen verran suuria.

Työntekijät ovat kokeneet vieraaksi sen, etteivät käytännössä näe esimiestään kuin kerran vuodessa.

Ilmeisesti hallinto ei kevene toimistojen sisällä, sillä vuosilomapäätökset on tehtävä niin kuin ennenkin oli toimistossa sitten 4 tai 30 ihmistä - työ vain siirretään toiselle henkilölle.

Lopuksi

Julkiset oikeusavustajat ry ja JUKO ry ilmoittavat kantanaan, ettei säädettyä asetusta voida hyväksyä ehdotetuin tavoin ja ehdotetuilla perusteilla. Kyse on oikeusavun heikentämisestä ja kansalaisten oikeusturvan heikentämisestä ilman asianmukaista lainsäätämisyjärjestystä.

Julkiset oikeusavustajat ry:n ja JUKO ry:n puolesta

Porissa 30. toukokuuta 2013

Ylva Norrgård
Julkinen oikeusavustaja, varatuomari