

29.8.2014

Asia

Lausuntopyyntö OM 6/33/2013
Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus

Etelä-Savon käräjäoikeus lausuu ”Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistustyöryhmän mietinnöstä” seuraavaa:

Julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan eriyttäminen

Kuten mietinnössä todetaan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirtyi kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusaputoimistoihin vuoden 2009 alussa. Kokemuksia palveluiden yhdistämisestä ja sen toimivuudesta on siten kertynyt vain lyhyenä pidettävältä ajalta. Erilaisten toimintojen yhdistäminen ja hyvien ja toimivien käytäntöjen muotoutuminen vie useimmissa tapauksissa kuitenkin huomattavasti pidemmän ajan kuin mitä oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut ovat tähän mennessä yhdessä toimineet.

Edunvalvontapalveluiden siirtyminen oikeusaputoimistojen alaisuuteen ei ole mietinnön mukaan lisännyt esteellisyystilanteita siinä määrin kuin aluksi on uskottu. Esteellisyystilanteissa asioita on ohjattu sekä toiseen oikeusaputoimistoon että yksityisille.

Ottaen huomioon, että edunvalvontapalveluiden siirtymisestä kunnilta oikeusministeriön hallinnon alle ja oikeusaputoimistoihin on tapahtunut vasta muutamia vuosia sitten, ei ole tarkoituksenmukaista, että näin lyhyen ajan kuluttua ryhdyttäisiin tekemään uudistuksia palveluiden eriyttämiseksi. Mahdollisesti aiheutuneet esteellisyystapaukset eivät yksinomaan voi olla peruste muutoksen toteuttamiselle.

Eriyttämisestä aiheutuisi ainoastaan tarpeettomia kustannuksia sekä mahdollisten toimitilarekaisujen että henkilöstöjärjestelyjen johdosta.

Eriyttämisen sijasta toimistojen toimintaa tulisi kehittää ja palveluita parantaa henkilöstön koulutuksen, toiminnan suunnittelun ja mietinnössäkin esitetyn oikeusapulainsäädännön selventämisen kautta.

Kahdeksan/kuuden oikeusapupiirin muodostaminen

Mietinnön mukaan kahdeksan oikeusapupiirin perustamisella ei olisi esteellisyystilanteita nykyisestä lisääviä vaikutuksia. Oikeusapupiirien johtajien toimialueet olisivat lähtökohtaisesti nykyistä pienempiä, mikä osaltaan mahdollistaisi aiempaa tehokkaamman hallinnon kehittämisen.

Kahdeksan piirin perustaminen olisi myös mietinnön mukaan kustannusneutraali.

Mietinnön mukaan oikeusapupiirien koko kahdeksan oikeusapupiirin mallissa vaihtelisi aina noin 70 noin 150 virkaan eli piirit olisivat henkilömäärältään huomattavan erikokoisia. Lisäksi olisi pelättävissä, että toimintatapojen pitäminen yhdenmukaisena mahdollisesti vaikeutuisi entisestään piirien välillä.

Sekä kahdeksan että kuuden oikeusapupiirin perustamismallissa oikeusapupiirin johtajan aika kuluisi valtaosin hallinto- ja johtotehtävissä eikä hän hoitaisi lainkaan asiakastoimeksiantoja. Koska piirin hallinnollisia asioita hoitamassa olisi piirin johtajan kanssa vain kaksi hallintosihteerä on riskinä, että piirin suuren henkilöstömäärän ja lukuisten toimipaikkojen vuoksi osa hallinto-tehtävistä siirtyisi kuitenkin käytännössä toimistoille.

Sekä kahdeksan että kuuden oikeusapupiirin perustaminen mietinnön kohdassa 5.2.3. kuvattuine toimenkuvineen vaikuttaa liian moniportaiselta ja pirstaleiselta järjestelmältä. Vastuu ja valta siirtyisi yksittäisiltä oikeusaputoimistolta ja niiden johtajilta piirin johtajalle, joka kuitenkin ei ole minkään piirinsä oikeusaputoimiston johtaja eikä lainkaan tekemisissä sen paremmin oikeusapu kuin edunvalvonta asiakkaiden kanssa.

Kuten mietinnössä todetaan asiakkaan kannalta menettelytapojen ja käytäntöjen tulisi olla samanlaisia. Mitä pirstaleisempi ja moniportaisempi järjestelmä luodaan sitä suurempi vaara on, että menettelytavat ja käytännöt vaihtelevat eri puolella maata.

Tehtäväkuvat

Etelä-Savon käräjäoikeuden käsityksen mukaan sen paremmin kahdeksan kuin kuudenkaan oikeusapupiirin perustaminen ei ole kannatettavaa.

Oikeus- ja edunvalvontapiirin johtajalle annettaisiin mietinnön mukaan liikaa valtaa suhteessa yksittäiseen oikeusaputoimistoon.

Mietinnössä piirinjohtajalle kaavaillaan varsin moninaisia hallinnollisia tehtäviä. On kyseenalaista kykenisikö piirin johtaja kahden hallinnollisen sihteerin avustuksella suoriutumaan kaikista hänen vastuulleen asetetuista tehtävistä siten, että myös kehitystyölle jäisi riittävästi aikaa. Kuten edellä tässä lausunnossa on todettu hallinnollinen valta siirtyisi yksittäiseltä oikeusaputoimistolta ja sen johtajalta piirin johtajalle hallinnollisissa asioissa. Herää kysymys: kuinka motivoituneita yksittäisten toimistojen johtajat olisivat kehittämään toimistojen toimintaa kun päätösvalta edellä mainituissa asioissa on ylemmällä tasolla. Yksittäisten toimistojen johtajat olisivat ko mallissa lähinnä ”apupojan” asemassa. Olisi myös mahdollista, että piirin johtajat heille asetettujen tehtäväkuvien perusteella puuttuisivat liikaa yksittäisten toimistojen toimintaan.

Keskusviraston perustaminen

Niin syyttäjä- kuin ulosottotoimella on oma keskusvirastonsa. Organisaatioina, etenkin syyttäjälaitos, ne eivät liene juurikaan oikeusaputoimea henkilömäärältään suurempia. Myös tuomioistuineläytöksen keskusviraston perustamista kaavaillaan ja sitä varten oikeusministeriö on asettanut selvitysmiehet.

Mietinnön mukaan keskusvirasto toimisi oikeusministeriön ja oikeusaputoimistojen välillä siten, että piirirakenne poistuisi ja samalla oikeusapupiirien oikeusaputoimen johtajan tehtävät. Johtavat julkiset oikeusavustajat ja johtavat yleiset edunvalvojat jatkaisivat viroissaan. Toimiva malli voisi olla se, että oikeusaputoimistot, joita tällä hetkellä on 29, olisivat suoraan keskusviraston alla toimivia virastoja.

Koska hallinnolliset asiat hoidettaisiin keskusvirastotasolla oikeusaputoimistot voisivat keskittyä asiakastyöhön. Oikeusaputoimistojen ohjaus ja valvonta olisi keskitetymppää ja henkilöstön kouluttaminen ja kehittäminen nykyistä tehokkaampaa samoin erikoistuminen eri oikeudenaloihin. Keskusviraston perustamista puoltaa myös se, ettei keskusvirasto muodostaisi esteellisyyttä toimistojen välille.

Vaikka keskusviraston perustaminen kasvattaisi oikeusavun kustannuksia perustamisvaiheessa olisivat perustamisesta koituvat edut mietinnönkin mukaan niin huomattavat, että keskusviraston perustaminen on kannatettavaa.

Tässäkin mallissa lienee mahdollista pohtia, että keskusvirastolle keskitettäisiin oikeusapupäätösten tekeminen yksityisille avustajille oikeusaputoimistojen sijaan.

Keskusviraston perustaminen ei estäisi sitä, että oikeusaputoimistojen määrää nykyisestä vähennettäisiin, mikäli tähän katsottaisiin olevan tarvetta. Tulee kuitenkin muistaa ettei oikeusaputoimistojen määrää tule verrata sen paremmin syyttäjä-, poliisi-, ulosotto- tai tuomioistuinlaitoksen virastojen määrään, koska sekä oikeusapu- että edunvalvontatoiminta on lähtökohdiltaan erilaista toimintaa. Palvelun saatavuus tulee myös taata harvemmin asutuilla alueilla siten, että oikeusaputoimistojen verkko on mahdollisimman kattava.

Oikeusapuviraston perustaminen

Mietinnön mukaan oikeusapuviraston perustaminen saattaisi aiheuttaa toimipaikkojen välille esteellisyyden ja sitä kautta toimeksiantojen ohjaamisen yksityiselle sektorille. Viraston perustaminen aiheuttaisi siten välillisesti valtion menojen huomattavan kasvun. Koska oikeusapuviraston perustaminen mietinnön mukaan saattaisi tuottaa myös turhaa byrokratiaa, ehdotus ei ole kannatettava.

Paras malli oikeusaputoimistojen organisaatioksi

Etelä-Savon käräjäoikeus katsoo, että paras malli oikeusaputoimistojen organisaatioksi olisi keskusvirastomalli, jossa piirirakenne poistettaisiin ja oikeusaputoimistot (tällä hetkellä 27) toimisivat suoraan keskusviraston alaisuudessa.

Keskusvirastomallissa väliportaan hallinto olisi täysin tarpeeton lisäten vain hallinnon moniporaisuutta ja pirstaloitumista. Piirirakenne lisäisi myös kustannuksia ainakin piirin johtajien ja hallintosihteerien palkkojen muodossa. Nekin varat olisi syytä ohjata suoraan yksittäisten toimistojen toimintaan.

Keskusvirastomallin etujen osalta viitataan mietinnön sivulla 80 mainittuun.

Hyvän suunnittelun kautta järjestelmä on mahdollista rakentaa siten, että keskusvirasto vähentäisi oikeusministeriön tehtäviä niin, että perustamista voitaisiin pitää myös toiminnan kannalta edullisena. Oikeusministeriössä lienee edelleen sekä syyttäjä- että ulosottosektoria tuntevaa henkilöstöä, joten keskusviraston perustamisen esteenä ei voi olla se, että ministeriössä ei olisi riittävää oikeusavun ja edunvalvonnan tuntemusta.

Laati

Marja Virtanen
laamanni
Etelä-Savon käräjäoikeus

