



Oikeusministeriölle

Viite: Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus, mietintöjä ja lausuntoja 25/2014

ASIA LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt Helsingin oikeusaputoimistolta lausuntoa työryhmän mietinnöstä ”Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus” (mietintöjä ja lausuntoja 25/2014)

Organisaatiouudistuksen strateginen tausta ja tavoitteet

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2014-2017 (Toiminta ja hallinto 2/2013) asetetaan tehtäväksi selvittää mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013-2025 puolestaan todetaan, että oikeudenhoidon lyhyen aikavälin tavoitteena oikeusavun osalta on oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistuksen tarpeen selvittäminen.

Oikeusaputoimistojen nykyrakenne on hallinnollisesti raskas ja sirpaleinen, pienten toimistojen suuresta lukumäärästä johtuen haavoittuvainen sekä henkilöstön työtehtävien järjestelymahdollisuuksien osalta joustamaton. Hallinto vie nykyisessä organisaatorakenteessa kohtuuttomasti aikaa. Nykyisen organisaatorakenteen heikkouksia ovat lisäksi yhteisten toimintatapojen ja prosessien puuttuminen: eri toimistoissa ja piireissä on erilaisia käytäntöjä, vaikka sekä päämiesten että henkilöstön kannalta menettelytapojen tulisi olla samat. Kaksivaiheinen tulosohtausmenettely on liian raskas. Hallinnollinen johto, ohjaus ja valvonta kaipaavat tehostamista ja henkilöresurssien erilaista kohdentamista. Resurssien käyttö ja kohdentaminen tulisi perustua yhtenäisille mittareille ja arviointikäytännöille. Tehokkaampi ja tuottavampi tehtävien hoitaminen jatkuvasti monimutkaistuvassa toimintaympäristössä edellyttää mahdollisuutta keskittyä tarkoituksenmukaisiin tehtäväkokonaisuuksiin jatkuvan osaamisen kehittämisen mahdollistamiseksi.

Työryhmän mietinnöstä ei käynyt selkeästi ilmi, mitkä ovat valtion oikeusavun rakenteellisen uudistuksen tavoitteet tai millaisia hyötyjä sillä tavoitellaan. Helsingin oikeusaputoimiston käsityksen mukaan rakenneuudistuksen tavoitteeksi tulisi asettaa: 1) hallinnon keventäminen, yhtenäistäminen ja tehostaminen, 2) organisaation joustavuuden lisääminen 3) ohjauksen, johtamisen ja kehittämisen vahvistaminen sekä näiden toimintamallien yhtenäistäminen 4) toiminnan tehostumisen myötä lisäresurssien kohdentaminen ydintehtäviin 5) toiminnan laadun ja tehokkuuden mittaaminen yhdenmukaisilla mittareilla.

Helsingin oikeusaputoimisto lausuu mietinnön johdosta kunnioittaen seuraavaa. Lausunto on jaoteltu on lausuntopyynnössä 26.6.2014 pyydettyllä tavalla.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
PL 600 00181 Helsinki	Porkkalankatu 13 G, 2. krs 00180 Helsinki	029 56 60100	029 56 60139	helsinki.oikapu@oikeus.fi

1) Julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan eriyttäminen (mietinnön kohta 5.1)

Työryhmä esittää harkittavaksi, että oikeusapupalvelujen tarjoaminen ja edunvalvonta palvelujen järjestäminen ja tarjoaminen eriytettäisiin omiksi toimistoiksi.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää ehdotusta kannatettavana.

Oikeusapu ja edunvalvonta ovat molemmat valtion järjestämiä kansalaisten oikeusturvaa edistäviä palveluja. Vaikka palvelujen keskeinen elementti on sama, ovat palvelujen sisältö ja tuottamistavat kuitenkin hyvin erilaisia. Kyseessä on kaksi erillistä ja itsenäistä toimialaa, joilla on omat osaamisalueensa. Molempien toimialojen toiminnan tehokkaan kehittämisen kannalta Helsingin oikeusaputoimisto pitää eriyttämistä kannatettavana. Toimintojen erottaminen organisatorisesti ei estä toimialojen välistä yhteistyötä taikka asiantuntija-avun antamista.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää tärkeänä, että eriyttäminen toteutetaan johdonmukaisesti, eikä esimerkiksi mietinnön kohdassa 5.1 esitettyjä poikkeusratkaisuja kuten yhdistelmävirkoja muodosteta, vaan pienten yksiköiden johtamiseen liittyvät kysymykset ratkaistaan esim. muodostamalla toimistoista hallinnollisesti riittävän suuria kokonaisuuksia sekoittamatta kuitenkaan toimialoja keskenään.

2) Kahdeksan oikeusapupiirin muodostaminen (mietinnön kohta 5.2.1)

Työryhmä esittää harkittavaksi kahdeksan oikeusapupiirin perustamista.

Helsingin oikeusaputoimisto ei pidä ehdotusta kannatettavana.

Helsingin oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan ehdotetulla mallilla ei olisi mahdollista saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Ehdotuksen haitat ovat sillä saavutettavia hyötyjä suuremmat. Jakamalla oikeusapupiirit nykyistä pienempiin kokonaisuuksiin ei tapahdu minkäänlaista tehostumista esim. hallinto- ja tukitoimintojen hoitamisessa, vaan vaikutus on päinvastainen.

3) Kuuden oikeusapupiirin muodostaminen (mietinnön kohta 5.2.2)

Työryhmä on päätenyt kannattamaan kuuden oikeusapupiirin muodostamista.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää työryhmän ehdotusta riittämättömänä turvaamaan organisaatiouudistukselle asetetut tavoitteet.

Kuuden oikeusapupiirin mallissa hallinto keskitettäisiin kuuteen piiriin. Vaikka uudistuksella saataisiin hallinnosta yhtenäisempää piiritasolla, valtakunnallinen yhtenäisyys jäisi edelleen puuttumaan. Suurimpana puutteena ehdotetussa mallissa nähdään se, että valtakunnallinen ja tehokas ohjaus, johtaminen, valvonta sekä kehittäminen jäisi edelleen puuttumaan. Puuttumaan jäisivät lisäksi sekä talous- että henkilöstöhallinnon vahva osaaminen ja prosessinomistajuus.

Mainituilla perusteilla Helsingin oikeusaputoimisto ei pidä työryhmän ehdotusta kuuden oikeusapupiirin muodostamisesta sellaisenaan kannatettavana.

4) Tehtäväkuvat (mietinnön kohta 5.2.3)

Työryhmä on mietinnössään pohtinut erilaisia tehtäväkuvia eriyttäessä oikeusapu- ja edunvalvonta kuuden ja kahdeksan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mallissa.

Koska Helsingin oikeusaputoimisto ei pidä ehdotettuja malleja sellaisenaan kannatettavina, ei toimisto ota yksityiskohtaisesti kantaa kuvattuihin tehtäväkuviin. Tehtäväkuvat ja vastuunjako eri toimijoiden kesken tulee huolellisesti pohtia ja rakentaa sen jälkeen, kun toteutettava malli on valittu.

Yleisellä tasolla Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän pohtimista tehtäväkuvista puuttuvat vastuutahot ja toimintamallit, jotka vastaisivat sekä tuuki- ja hallinto- sekä substanssitehtävien osalta toiminnan tehostumisesta ja sen edellytyksenä olevista toimintatapojen yhtenäistämisestä kokonaisuutena. Ohjaus, johto ja valvonta samoin kuin kehittäminen toteutuu vain piiriorganisaatiotasolla. Valtakunnallinen yhteistyö jäisi ainoastaan työryhmän esittämän piirin johtajien muodostaman yhteistyöryhmän tehtäväksi. Tämän ryhmän tehtäviä tai toimivaltaa ei ole mietinnössä kuvattu.

5) Yhdentoista oikeusaputoimiston muodostaminen (mietinnön kohta 5.3)

Työryhmä on mietinnössään pohtinut 11 oikeusaputoimiston perustamista.

Helsingin oikeusaputoimisto ei pidä mallia toteuttamiskelpoisena oikeusavun osalta, johtuen sen esteellisyyttä merkittävästi lisäävästä vaikutuksesta.

Myös muilta osin Helsingin oikeusaputoimisto katsoo, ettei ehdotetulla mallilla olisi mahdollista saavuttaa organisaatiouudistukselle asetettuja tavoitteita riittävällä tavalla nimenomaan hallinto- ja tukitehtävien hoitamisen osalta.

6) Keskusviraston muodostaminen (mietinnön kohta 5.4)

Työryhmä ei ole mietinnössään kannattanut tässä vaiheessa keskusviraston perustamista oikeusavulle ja edunvalvonnalle, koska työryhmän näkemyksen mukaan kustannukset nousisivat huomattavasti.

Helsingin oikeusaputoimisto on työryhmän kanssa eri mieltä.

Keskusvirastolla tarkoitetaan tiettyä valtionhallinnon haaraa hoitavaa valtioneuvoston ja samalla jonkin sen ministeriön alaista koko valtakunnan alueella toimivaa viranomaista. Keskusviraston tehtävänä on tukea ja luoda edellytyksiä muiden virastojen tulokselliselle toiminnalle ja seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista ja huolehtia toimialan ohjauksesta, johtamisesta ja valvonnasta.

Oikeusavulle ja edunvalvonnalle perustettavan oikeusministeriön alaisen keskusviraston erityisenä tehtävänä olisi huolehtia oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen alueellisesta saatavuudesta, toimistojen toimintaedellytyksistä sekä kehittää oikeusapu- ja edunvalvontatointa kokonaisuutena. Oikeusavun ja edunvalvonnan keskusvirasto vastaisi tukitoimintojen prosesseista, toimialojen ohjauksesta ja valvonnasta sekä yhteisten linjojen ja toimintatapojen luomisesta. Keskusvirasto tarjoaisi vahvaa osaamista ja asiantuntijuutta sekä myös huolehtisi henkilöstön osaamisen kehittämisestä.

Keskusvirastomallin hyötyjä voidaan nähdä myös muualla oikeusministeriön hallinnon alalla, jossa tällä hetkellä enää tuomioistuinhallinto ja julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan koko valtion yleinen ohjaus ja hallinto on keskitetty oikeusministeriöön.

Keskusviraston perustamisen hyödyt tulevat myös selvästi esille työryhmän mietinnöstä. Työryhmä on kuitenkin katsonut, ettei keskusviraston perustaminen ole kannattavaa, sillä perustaminen maksaisi ja vaatisi lisäresurssointia. Helsingin oikeusaputoimisto on eri mieltä työryhmän näkemyksestä kustannusten ja lisäresurssitarpeen osalta. Tehtävät toimialalla eivät lisääntyisi keskusviraston perustamisen myötä, vaan kyse olisi puhtaasti tehtävien uudeleen organisoinnista. Koska tehtävät eivät lisäännä, ei mitään perustetta lisäresurssien tarpeelle ole olemassa, vaan virasto pystytään toteuttamaan nykyisillä resursseilla. Myöskään tarvetta erillisten toimitilojen vuokraamiselle ei ole, vaan keskusviraston henkilökunta voi toimia valtakunnallisesti hajautetusti.

Kaikki operatiiviset tehtävät, hallinnonalan ohjaus, johto, valvonta ja kehittäminen siirtyisivät oikeusministeriöltä keskusvirastolle. Samoin hallinnolliset tehtävät siirtyisivät mahdollisimman laajasti oikeusaputoimistoilta keskusvirastolle. Keskusvirasto ei aiheuttaisi esteellisyttä, eikä voisi puuttua yksittäisten toimeksiantojen tai päämiesten asioiden hoitoon. Toimialan asiantuntijat olisivat edelleen täysin itsenäisiä ja riippumattomia asiakastoimeksiantojen hoitamisen osalta. Keskusvirasto turvaisi Helsingin oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan asiantuntijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden työryhmän esittämistä malleista parhaiten.

Keskusvirasto mahdollistaisi monenlaiset ratkaisut toimistojen organisoitumiseksi lukumäärältään ja rakenteeltaan. Helsingin oikeusaputoimisto pitää esitetyistä parhaimpana mallia, jossa keskusviraston alla on 6 oikeusapupiiriä (mietinnön s. 79). Ensimmäisen rakenteellisen muutosvaiheen yhteydessä tulisi luoda yhtenäiset mittarit toiminnan laadun ja tehokkuuden mittaamiseksi. Näiden pohjalta oikeusapu- ja edunvalvontatoimialaa ja organisaatiota olisi mahdollista ja tulisi kehittää edelleen niin rakenteellisesti kuin lukumääräisestikin sekä kohdentaa resursseja faktapohjaiseen tietoon perustuen.

Helsingin oikeusaputoimisto haluaa kuitenkin tuoda esille, että se pitää piirirakennetta lähtökohtaisesti keinotekoisena organisaatorakenteena. Piirimalli luo organisaatioon ylimääräisen hallinnollisen väliportaan. Helsingin oikeusaputoimisto pyytää oikeusministeriötä vielä selvittämään, olisiko organisaatio mahdollista toteuttaa ilman tätä hallinnollista väliportasta ja kartoittamaan ratkaisut molempien toimialojen tarpeista lähtien. Etenkään edunvalvonnan osalta piirirakenne ei ole tarpeellinen. Keskusvirasto mahdollistaisi edunvalvonnan osalta selkeästi nykyistä isommat toimistokoot, jotka ovat välttämättömiä yhteisten työtapojen ja toimintamallien kehittämisessä. Piirirakenteen välttämättömyyttä ja sillä saavutettavia hyötyjä ja haittoja tulisi perusteellisesti selvittää myös oikeusavun osalta.

Yllä mainituin huomioin Helsingin oikeusaputoimisto pitää mietinnössä esitetyistä malleista keskusviraston perustamista kuuden oikeusapupiirinmallin mukaisesti oikeusavulle ja edunvalvonnalle kannatettavana ja parhaana mallina. Liitteenä 1 on tämän mallin mukainen organisaatorakennehahmotelma.

7) *Oikeusapuviraston perustaminen* (mietinnön kohta 5.5)

Työryhmä on mietinnössään pohtinut oikeusapuviraston perustamista.

Oikeusapuvirastomallissa hallinto olisi keskitetty yhteen virastoon.

Helsingin oikeusaputoimisto näkee oikeusapuviraston perustamisessa paljon samoja hyötyjä kuin keskusvirastomallissa. Näistä tärkeimpänä hallinnon, ohjauksen, johtamisen ja valvonnan sekä kehittämisen keskittämällä saavutettavat edut. Lisäksi oikeusapuvirasto mahdollistaisi organisaation joustavuuden esimerkiksi mahdollistamalla henkilökunnan sijoittamisen tarkoituksen ja tarpeen mukaan eri toimipaikkoihin.

Oikeusavun erityispiirteistä johtuen Helsingin oikeusaputoimisto katsoo kuitenkin, ettei oikeusapuviraston perustaminen ole mahdollista siinä laajuudessa kuin organisaatio tarvitsisi. Mikäli nykyisistä oikeusaputoimistoista muodostettaisiin yksi oikeusapuvirasto, olisi mahdollista, että toimipaikkojen välinen riippumattomuus vaarantuisi. Tämän estämiseksi olisi tiukasti varmistuttava siitä, että ainoastaan hallinto olisi keskitetty oikeusapuvirastolle. Tämä taas ei riittäisi turvaamaan hallinnonalan tarpeita toiminnan kehittämisen, ohjauksen, valvonnan ja johtamisen näkökulmasta.

Mainituista syistä Helsingin oikeusaputoimisto ei pidä ehdotusta oikeusapuviraston perustamisesta kannatettavana.

8) Paras malli valtion oikeusaputoimistojen organisaatioksi

Helsingin oikeusaputoimisto pitää keskusviraston perustamista oikeusapuun ja edunvalvontaan parhaana mallina uudeksi organisaatioksi.

Työryhmän ehdottamista malleista ainoastaan keskusviraston perustamisella voidaan toimialan erityispiirteet huomioon ottaen ja toimintaa haavoittamatta saavuttaa uudistukselle asetut tavoitteet.

Keskusvirastomallilla voidaan luoda oikeusapuun ja edunvalvontaan vahva, tehokas ja osaa-va hallinto sekä yhdenmukaiset toimintatavat ja linjat koko toimialalle. Malli parantaa mahdollisuuksia työn tuottavuuden parantamiselle ja kustannussäästöjen saavuttamiselle. Osaamisen keskittäminen eri tehtävä- ja osaamisalueille tehostaa tehtävien hoitamista, jolloin resursseja vapautuu ydintoimintoihin. Malli myös luo kaivattuja mahdollisuuksia ura- ja henkilökiertoon ja lisää siten toimialan houkuttelevuutta. Mallin avulla molempien toimialojen kehittäminen ja asema oikeusministeriön hallinnonalalla vahvistuu.

Malli on taloudellisilta vaikutuksiltaan kustannusneutraali; koska toimialan tehtävät eivät lisäännä, ne pystytään edelleen hoitamaan nykyisellä henkilöstöllä, eikä malli edellytä lisärekrytointeja. Noin kahden vuoden siirtymäajalla arvioituna toimintatapojen yhtenäistämällä ja osaamisen kehittämällä ja keskittämällä saadaan vapautettua hallinnon resursseja ydintoimintoihin. Hallinto- ja tukitehtävien tehostumisen edellytyksenä on niiden järjestäminen keskitetysti kaikille yhteisesti ja yhtenäisiä prosesseja ja toimintatapoja noudattaen. Hallintotehtävien keskittäminen organisatorisesti ei kuitenkaan tarkoita henkilöiden keskittämistä fyysisesti samaan paikkaan, vaan nykyiset työvälineet mahdollistavat näiden tehtävien hoitamisen pääsääntöisesti fyysisestä sijainnista riippumattomasti. Näin ollen lisäkustannuksia ei synny toimitilavuokristakaan.

9) Muuta lausuttavaa

Yleisenä kaikkiin työryhmän tarkastelemiin rakenteellisiin vaihtoehtoihin liittyvänä kommenttina Helsingin oikeusaputoimisto esittää näkemyksensä, ettei mikään tarkastelussa ollut rakennemalli edellytä nykyisten henkilöstöresurssien lisäämistä. Uudistuksessa ei ole siirtymässä uusia lisätehtäviä oikeusaputoimistojen tehtäväksi, vaan tarkastelussa on kyse vain rakenteellisesta uudistamisesta. Tällöin organisaatorakenteet voivat muuttua ja tehtäviä saatetaan järjestellä uudelleen. Tämä voi aiheuttaa muutoksia henkilöstön sijoittumiseen organisaatiossa, mutta ei edellytä henkilöstöresurssien lisäämistä. Tehtävämuutosten myötä ja erityisesti johtamistehtäviin liittyen nousee esille uudenlaisia osaamistarpeita, mutta nämä tarpeet voidaan hoitaa olemassa olevan henkilöstön osaamista kehittämällä ilman ulkoisia rekrytointeja.

Helsingin oikeusaputoimisto katsoo, että keskusviraston perustamista koskeva työ on käynnistettävä mahdollisimman nopeasti siten, että virasto voisi aloittaa toimintansa 1.1.2015 alkaen. Tämä on tarpeen myös Kiekun käyttöönoton kannalta.

Olellisinta rakenneuudistuksessa on toimintamallien ja prosessien yhtenäistäminen valtakunnallisesti. Tämä edellyttää hoidettavien tehtävien tarkastelua yhtenäisinä prosesseina, joissa erotellaan hallinto- ja tukitoiminnot sekä edunvalvonnan ja oikeusavun substanssitehtävät. Kullakin prosessilla tulee olla omistaja, joka vastaa sen prosessin toimivuudesta ja tehokkuudesta valtakunnallisesti.

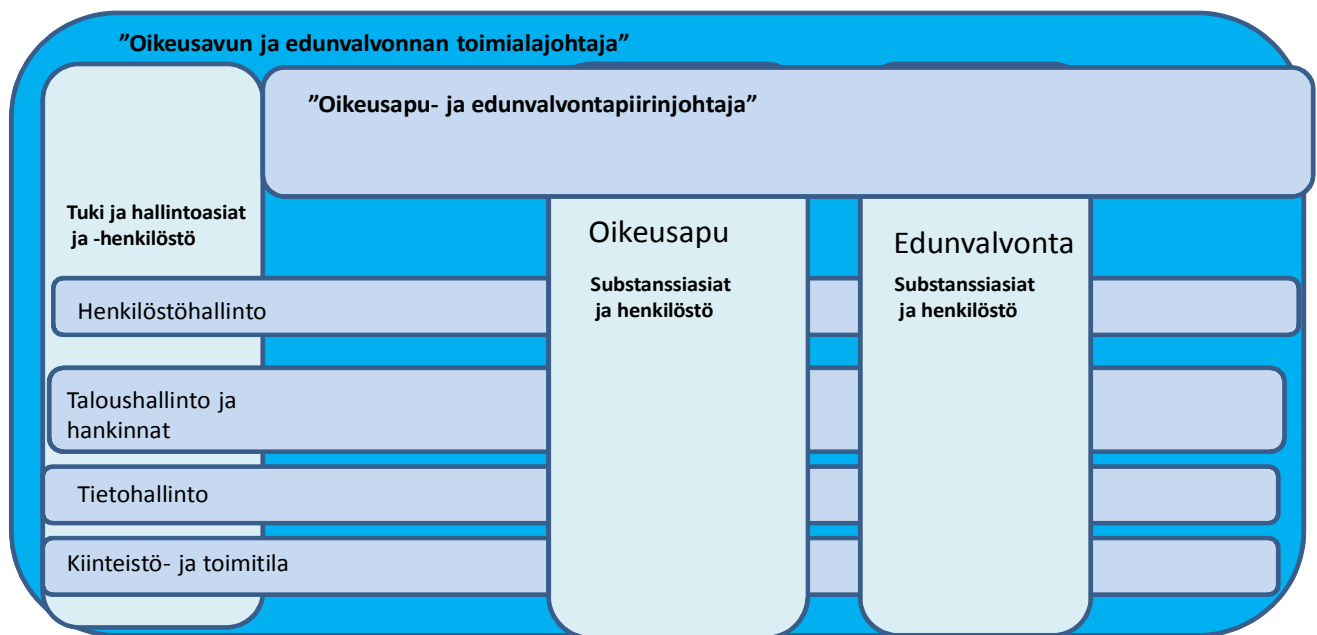
Helsingissä 18. elokuuta 2014

Tuula Eilittä
johtava yleinen edunvalvoja
Helsingin oikeusaputoimisto

Marjo Kurki
johtava julkinen oikeusavustaja
Helsingin oikeusaputoimisto

Liite: - rakennehahmotelma ”oikeusavun ja edunvalvonnan toimiala” (kaksi organisaatiokuvaa)

Rakennehahmotelma
 ”Oikeusavun ja edunvalvonnan toimiala”



Rakennehahmotelma
"Oikeusavun ja edunvalvonnan toimiala"

