

oikeusministerio@om.fi
kirta.heine@om.fi

LAUSUNTO / VALTION OIKEUSAPUTOIMISTOJEN RAKENNEUUDISTUS (OM 6/33/2014)

Keski-Suomen oikeusaputoimiston lausunto on laadittu kokoonpanolla JJOA Teija Hyytiäinen, JOA Juha Mäkelä, JOA Marja Vähätalo, JYEV Jouko Järvenpää sekä hallintosihteeri Sinikka Vakkanen.

Kantanne julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan eriytymiseen (mietinnön kohta 5.1)

Eriyttämiselle ei ole tarvetta, mikäli viraston päällikkönä voi toimia myös sellainen JYEV, joka täyttää oikeusapulaissa olevat JJOA:lle asetetut pätevyysvaatimukset ja johtavat viranhaltijat voivat toimia toistensa sijaisina hallintoasioissa. Näin hallinto pysyisi kevyenä.

Nykyistä organisaatorakennetta voitaisiin lisäksi kehittää kaikissa rakennemallivaihtoehdoissa siten, että sekä oikeusavun että edunvalvonnan toiminnoissa olisi oma väliesimies; johtava julkinen oikeusavustaja ja johtava yleinen edunvalvoja, jotka olisivat keskenään hierarkkisesti samanarvoisia omalla toimialueellaan ja heidän esimiehensä toimisi viraston päällikkö / toimiston päällikkö, jonka virkanimike muuttuisi esimerkiksi viraston / toimiston päälliköksi.

Yhdentoista oikeusaputoimiston mallissa virastot olisivat riittävän suuria siihen, että sekä oikeusavun että edunvalvonnan toiminnot voisivat toimia käräjäoikeuksissa omaksutun hallintomallin mukaisesti osastoittain. Tällöin oikeusavustajilla ja edunvalvojilla olisi johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan alaisuudessa toimivat tiimit. Viraston / toimiston päällikön työparina toimisi hallintosihteeri. Yhdentoista toimiston mallissa hallintosihteereitä olisi kaksi, toinen oikeusavun ja toinen edunvalvonnan toimialalta.

Virastossa olisi johtoryhmä, mikä toimisi viraston päällikön johdolla. Viraston / toimiston päällikön 1. sijaiseksi hallinnollisten asioiden osalta voitaisiin nimittää joko oikeusavun tai edunvalvonnan lähiesimies (JJOA tai JYEV). Hallintosihteerin sijaisena toimisi tehtävään erikseen nimitetty viranhaltija.

Edellä kuvatun kaltainen organisaatorakenne vahvistaisi virastossa olevaa hallinnollista tietämystä siinä määrin, että virastot voisivat neuvotella suoraan oikeusministeriön kanssa, kuten käräjäoikeudet. Tämä mahdollistaisi rakenteellisesti yhdentoista oikeusaputoimiston muodostamisen.

Mikäli toimialat eriytetään työryhmän esittämällä tavalla vaarana on, ettei työryhmän tavoittelema tehokkuus toteudu, koska johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan työajasta kuluisi edelleen merkittävä osa hallinnolliseen työhön ja nykyinen synergiaetu poistuisi. Heillä molemmilla tuli myös olla sijainen. Vaarana tällöin myös on, että molemmista toimialoista tulee niin pieniä, että ne menettävät sisäisen uusiutumiskykynsä. Erityisen ongelmallista tämä olisi, jos osassa toimistoista oikeusapu ja edunvalvonta olisivat eriytetty toisistaan ja osassa toimistossa olisi johdon osalta yhdistelmävirkoja.

Sähköisen asioinnin lisääntymisen myötä virastoissa tulee olla nykyistä enemmän osaamista ICT-taitojen osalta. Tämän vuoksi esitämme, että organisaatorakennetta voitaisiin edellä kuvatun lisäksi kehittää niin, että oikeusavun ja edunvalvonnan toimintojen osalta virastoissa /toimistoissa olisi yksi yhteinen ICT-asioihin perehtynyt viranhaltija.

Kantanne kahdeksan oikeusapupiirin muodostamiseen (mietinnön kohta 5.2.1)

Piirirakenteen säilyttävistä malleista tarkoituksenmukaisin vaihtoehto on nähdäksemme kahdeksan oikeusapupiirin malli. Kyseisessä mallissa aluejako on tarkoituksenmukainen ja malli huomioi kuuden toimiston mallia paremmin kielellisen väestöjakauman. Malli ei ulota kaksikielisyyden vaatimusta siinä määrin yksikielisille alueille kuin kuuden oikeusapupiirin malli. Tällöin piirin johtajan alaisuudessa toimivien hallintosihteerien rekrytoinnissa ei tarvitse huomioida varsinaisen ammatillisen osaamisen lisäksi kielitaitoa siinä määrin kuin kuuden oikeusapupiirin mallissa, koska osa alueista olisi selvästi yksikielisiä. Lisäksi malli huomioi kuuden oikeusapupiirin mallia paremmin piirin johtajan tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua hänelle nimetyistä tehtävistä.

Näkemyksemme mukaan piirin johtajan sijaistaminen on jätetty esityksessä liian väljäksi. Huomioon ottaen piirin johtajan vastuut tulisi hänellä olla jo ennalta määrätty sijainen. Näkemyksemme mukaan piirin johtajan alaisuudessa olevat kaksi hallintosihteeriä eivät realistisesti kykene suoriutumaan heille kaavaillusta työmäärästä.

Kantanne kuuden oikeusapupiirin muodostamiseen (mietinnön kohta 5.2.2)

Näkemyksemme mukaan malli ei käytännössä toimi, koska sen toteuttamiseen ei ole varattu riittävää määrää henkilöstöresursseja.

Merkittävä osa piirin johtajalle kaavailluista tehtävistä jäisi edelleen tosiasiallisesti toimistojen hoidettavaksi, koska kiireelliset asiat tulisi toimistoissa ratkaista ennen kuin piirin johtajan kanta ennätettäisiin saada. Lisäksi suuri osa kaavailluista tehtävistä on sellaisia, että niitä hoitaessa on huomioitava paikalliset olosuhteet, jolloin piirin johtaja joutuisi jatkuvasti konsultoimaan toimistojen johtavia. Piirin johtajan alaisuudessa toimivat hallintosihteerit joutuisivat osaltaan konsultoimaan ja delegeoimaan tehtäviä toimistojen hallintosihteereille/hallinnollia asioita hoitaville oikeusapusihteereille.

Piirin johtajan ja hallintosihteereiden sijaistaminen muodostuisivat erittäin haastavaksi tehtäväksi niin sijaistettaville kuin toimistoissa työskenteleville sijaisille. Seurauksena olisi tehtävien ruuhkauminen ja viranhaltijoiden ylikuormittuminen.

Toimistojen johtavien viranhaltijoiden työnjohdolliset vaikuttamismahdollisuudet jäisivät vähäisiksi. He joutuisivat kantamaan vastuun ilman että saisivat riittävät valtuudet tuloksekkaan lopputuloksen mahdollistamiseksi.

Kuuden oikeusapupiirin mallissa sekä piirin johtajan, hallintosihteereiden että toimistojen johtavien viranhaltijoiden toimenkuvat rakentuisivat edellä kuvat mukaisesti sellaiseksi, että ne eivät olisi omiaan pysyttämään pitkään tehtävissä alan parhaita kykyjä, jolloin avainosaajariski muodostuisi merkittäväksi. Järjestelmä olisi muutoinkin erittäin haavoittuva.

Kantanne koskien tehtäväkuvia (mietinnön kohta 5.2.3)

Työryhmän piirin johtajalle sekä johtavalle julkiselle oikeusavustajalle sekä johtavalle yleiselle edunvalvojalle kaavailemat tehtäväkuva samoin kuin yhdistelmävirat ja piirin

johtajan sijaistusta koskevat järjestelyt tulee miettiä nykyistä tarkemmin.

Piirin johtajan on erittäin haastavaa selvittää hänelle kaavailluista tehtävistä ilman, että asiat tosiasiallisesti valmistellaan pitkälti oikeusaputoimistoiden oikeusapu ja edunvalvontayksiköissä, mikä valmistelutyö vie huomattavasti aikaa ja luo vääjäämättä päällekkäisiä työtehtäviä piirin johtajan tehtävien kanssa. Esimerkiksi Keski-Suomen oikeusaputoimiston suurusluokkaa olevassa virastossa (54 htv + työllistämistuella palkatut ym. tilapäistyöntekijät) johtavan julkisen oikeusavustajan työpanoksesta kuluu merkittävästi aikaa erinäisiin rekrytointi- ja henkilöstöhallintoasioihin, joista huomattava osa on kiireellisiä. Näistä piirin johtaja joutuisi jatkossa konsultoimaan johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan kanssa, mikäli toiminnot eriytetään toisistaan. Myös muut piirin johtajalle kaavaillut tehtävät on haastavaa jättää pelkästään piirin johtajan vastuulle.

Asiantuntijaorganisaation johtaminen on haasteellinen tehtävä ja se edellyttää riittäviä valtuuksia ja riittävää läsnäoloa sekä valmiutta tarvittaessa hyvinkin nopeaan päätöksentekoon. Tämän vuoksi valta ja vastuusuhteita ei tule eriyttää toisistaan siten, että toimiston johtajava julkinen oikeusavustaja ja johtava yleinen edunvalvoja jäävät pelkiksi kumileimasimiksi, joilla ei ole riittäviä valtuuksia puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Tämän vuoksi tulee huolella harkita kykeneekö johtava julkinen oikeusavustaja ja johtava yleinen edunvalvoja pelkän lähiesimiehisiyytensä perusteella johtamaan riittävän tehokkaasti toimistoa.

Työryhmä on mietinnössään päätenyt siihen, että piirin johtajaa sijaistaa joku piirin johtavista. Työryhmä ei ole mietinnössään tarkemmin pohtinut kuinka realistista kyseinen sijaisjärjestely on toteuttaa käytännössä. Lähtökohtaisesti piirin johtaja on vuosilomalla noin kaksi kuukautta vuodessa, jona aikana hänellä tulee olla kokoaikainen sijainen. Lisäksi piirin johtaja on aika ajoin työmatkojen ym. tehtävien johdosta estynyt hoitamasta kiireellisiä tehtäviä, jona aikana hänellä tulisi olla näitä tehtäviä varten sijainen. Vastaavasti piirin johtavat ovat lähtökohtaisesti vuodesta kaksi kuukautta vuosilomalla. Inhimilliseen elämään liittyvät myös sairauslomat, ennakoitavissa olevat, mutta myös ennakoimattomat. Mikäli sijaisjärjestelyjä ja niiden mitoitusarvetta ei ole etukäteen suunniteltu suurena vaarana on että työtehtävät ruuhkautuvat ja johtavat pahimmassa tapauksessa kriittisten toimintojen vaarantumiseen ja viranhaltijoiden ylikuormittumiseen.

Myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirin hallintosihteerin sijaisjärjestelyt ja resurssointi tulee miettiä nyt työryhmän esittämää tarkemmin. Samalla tulee kartoittaa Palkeiden ja virastojen / toimistojen keskinäinen työnjako. Nykyinen kehityskulun on ollut sen kaltainen, että Palkeilta on siirtynyt tehtäviä takaisin virastoihin.

Näkemyksemme mukaan avainhenkilöriski on huomattava kuuden piirin mallissa. Ks. kyseisen kohdan yhteydessä mainittu.

Kantanne yhdentoista oikeusaputoimiston muodostamiseen (mietinnön kohta 5.3)

Yhdentoista oikeusaputoimiston malli mahdollistaa organisaatorakenteen muodostamisen sellaiseksi, että toimistoilla on riittävä hallinnollinen ja myös substanssi osaaminen ja niillä on siten kyky neuvotella suoraan ministeriön / ylemmän ohjaavan tahon kanssa niin budjettiin kuin hallinnonalan kehittämiseenkin liittyvistä asioista.

Työnjako ja sijaistukset kyetään ratkaisemaan viraston sisällä. Tällöin avainhenkilöriski ei muodostun merkittäväksi ja sijaistukset voidaan hoitaa luontevasti toimiston sisäisin järjestelyin.

Nähdäksemme sähköisen asiointi mahdollistaa jo hyvin lähitulevaisuudessa kuvayhteydellisten etäneuvottelulaitteiden hyödyntämisen asiakasneuvotteluissa kotoa käsin. Myös yhteispalvelu- ja ASPA-verkkosto muotoutuu koko ajan asiakaslähtoisemmäksi. Nämä tekijät

yhdessä sen kanssa, että oikeusavustajat ja edunvalvojat voivat tarvittaessa matkustaa tapamaan asiakastaan / päämiestään esimerkiksi edellä mainittuihin yhteispalvelu- ja ASPA-pisteisiin vähentää esteellisyyden lisääntymisen haittavaikutuksia.

Ruotsinkielisen henkilöstön asema ei ole ollut esteenä poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen lukumäärästä päätettäessä, joten emme näe, että se voisi muodostua merkittäväksi esteeksi oman hallinnonalamme osalta. Oleellista on aikaansaada toimivan organisaatorakenne, mikä mahdollistaa tehokkaan ja tuloksekkaan työskentelyn. Tämä koituu näkemyksemme mukaan kaikkien hyväksi, oli kyse sitten eri henkilöstö- tai kieliryhmistä.

Mikäli oikeusaputoimistojen rakenneuudistus tehdään yhdentoista oikeusaputoimiston mallin mukaan on toimistojen koko mahdollista saada nyt esitettyä tasasuuruisemmaksi sijoittamalla toimistojen toimialueet nyt esitetystä poikkeavalla tavalla. Säädöstausta ei edellytä, että oikeusaputoimistojen / oikeusapupiirien aluerajat mukailisivat jonkun muun viranomaisen, kuten alioikeuksien tai hovioikeuksien aluerajoja.

Kantanne keskusviraston perustamiseen (mietinnön kohta 5.4)

Työryhmän esille tuomista rakennemallivaihtoehtoista parhaiten virastossa tehtävää työtä huomioiva ja osaamista ja tulevaisuuden haasteita tukeva vaihtoehto on keskusvirastomalli, jossa piirirakenne poistuisi ja oikeusaputoimistoja olisi 27 (tai vähemmän). Malli mahdollistaisi oikeusapu ja edunvalvontatoimintojen säilyttämisen nykyisellään, mutta se toimisi vaikka toiminnot eriytettäisiin.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on jo nyt kolme keskusvirastoa; Valtakunnansyyttäjänvirasto, Rikosseuraamusvirasto sekä Valtakunnanvoudinvirasto. Harkinta Tuomioistuinviraston perustamiseksi on vielä kesken ja ratkennee seuraavan hallitusohjelman myötä. Mahdollisen tuomioistuinviraston perustaminen tukisi ajatusta keskusviraston perustamiseksi myös oikeusavun ja edunvalvonnan osalta. Mikäli oikeusavun ja edunvalvonnan osalle ei tällöin perustettaisi vastaavaa virastoa, näiden hallinnonalan ohjaus eroaisi liiaksi edellä mainituista toimijoista, mikä ei olisi jatkossa oikeusavun ja edunvalvonnan kehittymisen kannalta suotuisa kehityskulku.

Kantanne oikeusapuviraston perustamiseen (mietinnön kohta 5.5)

Keskusvirastomallin jälkeen toiseksi kannatettavin vaihtoehto on mielestämme oikeusapuvirasto, jossa piirirakenne poistuisi ja oikeusaputoimistoja olisi 27 (tai vähemmän).

Parhaana pitämämme malli valtion oikeusaputoimistojen organisaatioksi ja perustelut kannallemme

Työryhmän esille tuomista rakennemallivaihtoehtoista parhaiten virastossa tehtävää työtä huomioiva ja tukeva vaihtoehto on keskusvirastomalli, jossa piirirakenne poistuisi ja oikeusaputoimistoja olisi 27 (tai vähemmän). Malli mahdollistaisi oikeusapu- ja edunvalvontatoimintojen säilyttämisen nykyisellään, mutta se toimisi vaikka toiminnot eriytettäisiin.

Keskusvirastomallin jälkeen toiseksi kannatettavin vaihtoehto on mielestämme oikeusapuvirasto, jossa piirirakenne poistuisi ja oikeusaputoimistoja olisi 27 (tai vähemmän).

Kolmanneksi paras vaihtoehto olisi yhdentoista oikeusaputoimiston malli, mikä mahdollistaa organisaatorakenteen muodostamisen sellaiseksi, että toimistoilla on riittävä hallinnollinen osaaminen ja niillä on siten kyky neuvotella suoraan ministeriön / ylemmän ohjaavan tahon kanssa. Työjako ja sijaistukset kyettäisiin ratkaisemaan viraston sisällä. Tällöin avainhenkilöriski ei muodostu merkittäväksi ja sijaistukset voidaan hoitaa luontevasti toimiston

sisäisin järjestelyin. Mallissa viraston päällikkö säilyttää tuntumansa substanssityöhön, vaikka hän ei sitä konkreettisesti suorita, koska hän on päivittäin tekemisissä substanssityötä tekevän henkilöstönsä kanssa

Piirirakenteen säilyttävistä malleista tarkoituksenmukaisin on mielestämme kahdeksan oikeusaputoimiston malli. Kyseisessä mallissa aluejako on tarkoituksenmukainen ja malli huomioi kuuden toimiston mallia paremmin kielellisen väestöjakauman. Malli ei ulota kaksikielisyyden vaatimusta siinä määrin yksikielisille alueille kuin kuuden oikeusapupiirin malli. Tällöin piirin johtajan alaisuudessa toimivien hallintosihteerien rekrytoinnissa ei tarvitse huomioida varsinaisen ammatillisen osaamisen lisäksi myös kielitaitokysymyksiä siinä määrin kuin kuuden oikeusapupiirin mallissa. Lisäksi malli huomioi kuuden oikeusapupiirin mallia paremmin piirin johtajan tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua hänelle nimetyistä tehtävistä. Kyseisen mallin käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin hallinnollisten työtehtävien ja sijaistusten selkeää määrittelyä. Avainhenkilö riskit tulee tunnistaa ja arvioida.

Muuta lausuttavaa koskien työryhmän mietintöä

Näkemyksemme mukaan oikeusaputoimistojen organisaatorakenteeseen ei sinällään sisälly kiireellisiä muutosvaateita. Oikeusaputoimistojen nykyistä organisaatorakennetta tulisi tämän vuoksi noudattaa siihen saakka kunnes on selvitetty voidaanko keskusvirastomalli tai vaihtoehtoisesti oikeusapuvirastomalli toteuttaa ja vasta tämän jälkeen lähteä tarvittaessa toteuttamaan muita vaihtoehtoisia malleja. Näiden muiden mallien osalta tulisi ensin olla selvitettyä onko oikeusavun ja edunvalvonnan toimialojen osalta tarvetta palvelujen sisältöä koskeviin muutoksiin ja vasta tämän jälkeen lähteä tekemään merkittäviä organisaatiota koskevia muutoksia.

Oikeusavun ja edunvalvonnan toimintojen säilyttäminen saman kokonaisuuden alla mahdollistaisi jatkossa sen, että kyseiseen kokonaisuuteen voitaisiin myöhemmin, mikäli siihen on tarvetta, liittää henkilöön kohdistuvia oikeudellisuusluonteisia asiantuntijapalveluita, kuten esim. velka- ja talousneuvonta.

Hallinnon tarkoitus on palvella substanssia, minkä vuoksi hallinnon ja substanssityön tulisi olla lähellä toisiaan (mm. rekrytointi). Hallinnon uudistaminen tilanteessa, jossa isot muutokset ovat vasta tapahtumassa on haastava tehtävä. Yleisen edunvalvonnan osalta tulisi ennakoida pankki-, verkko- ja sähköisessä asiointissa tapahtuvat muutokset, kuten mahdollisuus asioida toisen puolesta sekä edunvalvontavaltuutuksen suomat mahdollisuudet.

Mikäli oikeusaputoimistojen rakenneuudistus tehdään yhdentoista oikeusaputoimiston tai piirijaon pohjalta, on toimistojen / piirien koko mahdollista saada kaikissa esitetyissä malleissa nyt esitettyä tasasuuruisemmaksi sijoittamalla toimistojen toimialueet nyt esitetystä poikkeavalla tavalla. Säädöstausta ei edellytä, että oikeusaputoimistojen / oikeusapupiirien aluerajat mukailisivat jonkun muun viranomaisen, kuten alioikeuksien tai hovioikeuksien aluerajoja.

Jyväskylässä 15.8.2014

Teija Hyytiäinen, johtava julkinen oikeusavustaja