

Viite: Oikeusministeriön kirje - lausuntopyyntö 26.6.2014 (OM 6/33/2014)

Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (OM Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014)

Johdanto

Oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013-2025 on todettu julkisen oikeusavun lyhyen aikavälin tavoitteeksi selvittää valtion oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistamisen tarve, osana oikeudenhoidon tehostamis- ja sopeuttamishanketta. Työryhmää on kutsuttu rakennetyöryhmäksi. Sen tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia, arvioida yhden oikeusapuviraston perustamisen vaikutuksia sekä tehdä ehdotus oikeusaputoimistojen organisaatorakenteeksi.

Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa erikseen numeroituihin kysymyksiin. Niiden johdosta käräjäoikeus toteaa seuraavaa:

Käräjäoikeuden kannanotot

1. Julkisen oikeusavun ja edunvalvonnan eriyttäminen

Työryhmä ehdottaa, että oikeusapupalvelujen tarjoaminen ja edunvalvontapalvelujen järjestäminen eriytettäisiin omiksi toimistoikseen. Vähintäänkin tulisi säännellä selkeämmin kelpoisuus- ja sijaistamiskysymyksiä, jotka mietinnön mukaan ovat aiheuttaneet epäselvyyttä.

Holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestäminen on siirretty kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusaputoimistoihin vuoden 2009 alusta. Suomi on jaettu kuuteen oikeusapupiiriin, joissa oikeusaputoimistoja on tällä hetkellä 29, ensi vuoden alusta 27. Niillä on toimipaikkoja yhteensä 165. Näissä toimipaikoissa palvelee sekä oikeusavun että edunvalvonnan asiakkaita. Oikeusapupiiriä johtaa oikeusaputoimen johtaja ja oikeusaputoimistoa johtava julkinen oikeusavustaja. Tietyissä toimistoissa (mikäli edunvalvontahenkilöstöä on yli 10) on lisäksi johtava yleinen edunvalvoja.

Työryhmä perustelee ehdotusta pääasiassa esteellisyyskysymyksellä; nykyisessä rakenteessa edunvalvoja on esteellinen ottamaan toimeksiannon hoidettavakseen, mikäli päämies on ollut vastapuolena saman oikeusaputoimiston oikeusavussa (ja toisinpäin). Eriytetyt toimistot poistaisivat tämän esteellisyysongelman silloin kun toimistot sijaitsevat myös fyysisesti erillään.

Käräjäoikeus puoltaa ehdotusta. Työryhmän mietinnöstä ei ilmene, onko edunvalvontapalvelujen sijoittamisella oikeusaputoimistojen yhteyteen saavutettu joitakin merkittäviä toiminnallisia etuja. Esteellisyyskysymystä on kuitenkin pidettävä painavana seikkana eriyttämisen puolesta, samoin kuin julkisen oikeusavustajan ja julkisen edunvalvojan tehtävien erilaisuutta ja niissä saavutettavaa ammatillista pätevyyttä. Väestön ikärakenteesta johtuen edunvalvontatoimeksiantojen määrän voi ennustaa kasvavan. Suurten keskusten julkiset edunvalvojat ovat ylityöllistettyjä. Helsingissä 13:lla julkisella edunvalvojalla on kullakin n 270 päämiestä. Näissä olosuhteissa esteellisyysilanteiden riski on suuri.

2.- 3. Oikeusapupiirien lukumäärä

Työryhmän pohdintojen taustana on tältä osin ollut oikeudenhoidon uudistamisohjelma, jossa poliisin toimialuejako on asetettu tavoiteltavaksi toimialuejaoksi. Poliisilaitosten määrä on vuoden alusta 11. Oikeusaputoimistojen koko huomioon ottaen työryhmä on pitänyt vastaavaa määrää oikeusapupiirejä liian suurena. Vaarana on mainittu mm hallinnon hajautumisen tavoitellun yhtenäistymisen asemesta. Tämän vuoksi työryhmä on vertaillut yhdentoista asemesta kahdeksaa tai kuutta oikeusapupiiriä. Piirien toimialueet olisi kuitenkin määriteltävissä vastaamaan poliisin ja syyttäjän toimialueita.

Tällä hetkellä oikeusapupiirejä on kuusi: Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen oikeusapupiirit. Oikeusapupiiriä johtaa oikeusaputoimen johtaja ja oikeusaputoimistoa johtava julkinen oikeusavustaja. Oikeusaputoimen johtaja määrätään viideksi vuodeksi kerrallaan ja hän on samalla yhden piirinsä oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja.

Työryhmän kummassakin vaihtoehdossa piirijaoksi (6 tai 8) piirit olisivat virastoja, joiden johtajat keskittyisivät johtamis-, hallinto- ja kehittämistehtäviin eivätkä enää toimisi jonkin piirinsä oikeusaputoimiston johtavana julkisena oikeusavustajana. Jokaiseen piiriin nimitettäisiin lisäksi kaksi hallintosihteeriä. Mietinnössä ei ole esitetty arvioita hallinnollisen työn osuudesta johtavien julkisten oikeusavustajien työssä. Pyrkimystä hallinnollisten tehtävien keskittämiseen voidaan sinänsä pitää oikeana. Kannanottoa vaikeuttaa tosin edellä mainittu puute tiedoissa näiden tehtävien edustaman osuuden määrittelyssä. Oletettavaa on, että johtavan julkisen oikeusavustajan työ oikeusaputoimistossa tulee joka tapauksessa edelleen sisältämään jonkin verran johtamiseen, hallintoon ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Kun ehdotuksen mukaan oikeusapupiireistä muodostettaisiin itsenäisiä virastoja, uudistuksella ei olisi esteellisyystilanteita nykyisestä lisääviä vaikutuksia.

Oikeusapupiirejä ja niiden alaisia oikeusaputoimistoja voinee verrata suuriin käräjäoikeuksiin osastojakoineen; hallinto ja tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa on keskitetty, tulostavoitteet osasto/toimistokohtaisia.

Esitetyistä vaihtoehtoista käräjäoikeus puoltaa kuuden oikeusapupiirin mallia. Se vastaa pitkälle nykyistä jakoa ja tässä mallissa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen eriyttäminen olisi mahdollista. Työryhmä on arvioinut tämän vaihtoehdon kustannusneutraaliksi. Kahdeksan piirin malli edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista, tosin tätäkin vaihtoehtoa on arvioitu kustannusneutraaliksi laajassa mielessä. Kuuden piirin mallin etuna lieenee myös piirien pienemmät kokoerot ja paremmat mahdollisuudet käytänteiden yhtenäistämiseen.

4. Tehtäväkuvat

Työryhmän luetteloiduista tehtävistä – erikseen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan, hallintosihteerin, johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tehtävistä – käräjäoikeudella ei ole erityistä huomautettavaa. Toimistojen johtajan tehtäviin olisi ehkä luonnollista lisätä vastaaminen toimiston tulostavoitteesta ja toimiston töiden järjestelystä yleisesti sekä työhyvinvoinnista. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan tehtäviin on kirjattu sidosryhmäyhteistyö. Tämä tulisi lisätä myös toimistojen johtavien tehtäviin, koska käytännössä merkityksellinen sidosryhmäyhteistyö esimerkiksi edunvalvonta-asioissa tapahtunee paikallistasolla, holhous- ja sosiaaliviranomaisten ja käräjäoikeuksien kanssa.

5. Yhdentoista oikeusaputoimiston muodostaminen

Käräjäoikeus ei pidä tätä vaihtoehtoa suositeltavana.

Lukumäärä perustuu tämänhetkiseen poliisilaitosten lukumäärään, jota oikeudenhoidon uu-

distamisohjelmassa on pidetty tavoiteltavana toimialuejakona. Käräjäoikeus yhtyy niihin näkemyksiin, joita työryhmä on esittänyt tämän vaihtoehdon haittapuolista. Niistä merkittävin on oletettava esteellisyytilanteiden merkittävä lisääntyminen. Muina haittoina on nähty yksiköiden suuret kokoerot, vaikeus pitää toimintatavat yhdenmukaisina sekä että oikeusavun ja edunvalvonnan eriyttäminen ei olisi mahdollista.

6. Keskusviraston perustaminen

Työryhmä on todennut, että tällä hetkellä enää tuomioistuinhallinto ja julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan koko valtion yleinen ohjaus ja hallinto on keskitetty oikeusministeriöön. Työryhmä ei kuitenkaan kannata keskusviraston perustamista kustannussyistä. Keskusviraston perustaminen tarkoittaisi piirirakenteen poistumista, mutta se ei sinänsä ratkaisisi toimistojen organisoitumista vaikka se tehostaisikin hallintoa. Työryhmä on esitellyt myös keskusvirastomallin, jossa piirijako (6 tai 8) säilyisi. Työryhmä on pitänyt keskusviraston perustamista riskialttiina sen johdosta, että se veisi resursseja oikeusaputoimistojen perustyöstä ja toiminnasta.

Käräjäoikeus ei pidä keskusviraston perustamista tässä tilanteessa suositeltavana.

7. Oikeusapuviraston perustaminen

Tämän vaihtoehdon suurimpana ongelmana työryhmä on pitänyt esteellisyysskysymyksiä. Tässä mallissa hallinto olisi keskitetty yhteen virastoon. Virastolla olisi oikeusaputoimistoja, joita voisi olla nykyinen määrä (29) tai vähemmän. Virastolla olisi kaikki operatiiviset tehtävät. Tässä mallissa olisi mahdollista, että toimipaikkojen välinen riippumattomuus vaarantuisi, koska nykyisistä itsenäisistä oikeusaputoimistoista muodostettaisiin yksi virasto.

Käräjäoikeus ei pidä oikeusapuviraston perustamista tässä tilanteessa suositeltavana.

8. Käräjäoikeus pitää kuuden oikeusapupiirin mallia parhaana esitetyistä vaihtoehdoista edellä kerrotuilla perusteilla.

9. Muita havaintoja

Mietinnön sivuilla 14-15 selostettu oikeusaputoimistojen tulosohtausmenettely vaikuttaa varsin työläältä. Sen lisäksi siihen voi liittyä perusteltua huolta oikeusaputoimistojen yhdenvertaisuudesta nykyisten oikeusaputoimen johtajien kaksoisroolin vuoksi.

Lausunnon on valmistellut käräjätuomari, osaston johtaja Matti Palojärvi.

Laamanni


Eero Takkunen