

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 9.2.2016, OM 7/33/2015, OM025:00/2015, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

ASIA LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt Helsingin oikeusaputoimistoa lausumaan esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

Helsingin oikeusaputoimisto lausuu hallituksen esityksestä kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Ehdotetulla lailla toteutettaisiin valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus siten, että muutoksen jälkeen Suomessa olisi kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä johtaisivat päätoimiset määräaikaiset johtajat, joiden apuna toimisi avustavaa henkilökuntaa. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muodostettaisiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Vuonna 2002 voimaan tullut laki valtion oikeusaputoimistoista ja vuonna 2008 voimaan tullut laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä kumottaisiin.

Esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteiksi on asetettu organisaation selkeyttäminen ja voimavarojen vapauttaminen tukitoiminnoista ydintoimintoihin tukitoimintoja keskittämällä ja sitä kautta hallintoa keventämällä. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu ammattimaisempi johtaminen ja roolien, tehtävien ja toimivallan selkeyttäminen sekä ydin- ja tukitoimintojen eriyttäminen samoin kun resurssien joustavampi ja suunnitelmallisempi käyttö sekä palvelutarjonnan yhdenmukaistaminen ja työskentelyn tehostaminen.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää asetettuja tavoitteita oikeina ja hyvinä, mutta katsoo lisäksi, että organisaatiomuutoksessa keskeisinä tavoitteina tulisi olla myös ohjauksen, johtamisen ja kehittämisen vahvistaminen ja näitä koskevien toimintamallien yhtenäistäminen sekä toiminnan laadun ja tehokkuuden parantaminen ja mittaaminen yhdenmukaisilla mittareilla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT JA LAKIEHDOTUS

2 § Pykälän 1 momentin mukaan jokaisessa piirissä olisi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja sekä tarvittava määrä häntä avustavaa henkilökuntaa. Johtajaa avustavaa henkilökuntaa tai sen määrää ei ole haluttu pykälässä tarkemmin määritellä, koska tarvittava hallintotehtäviä suorittava henkilökunta voi vaihdella eri piireissä.

Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota siihen, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä hallintotehtävissä työskenteleviltä virkamiehiltä edellytetään muun muassa korkeaa talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijuutta, minkä johdosta kyseessä on erityistä asiantuntemusta vaativa asiantuntijatehtävä. Terminologisesti esitysluonnoksessa ehdotettu *”avustava henkilökunta”* ei siten kuvaa ko. tehtävien sisältöä tai niille asetettavia vaatimuksia, minkä johdosta se esitetään poistettavaksi ja korvattavaksi esim. termillä *”muuta henkilökuntaa”*.

Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota ja jättää oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko kaikkien oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävien olla luonteeltaan määräaikaista, ottaen huomioon erityisesti yhteen virastomalliin siirtymisen valmistelu. Mikäli mainittuun ratkaisuun päädyttäisiin, tulisi mahdollisuus virkavapaaseen nykyisistä tehtävistä olla luonnollisesti kaikissa tehtävissä työskentelevillä.

4 § Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita. Palveluiden ostaminen olisi mahdollista, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että palveluiden ostamisesta päättäisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan. Pykälään ehdotetaan lisäksi lisättäväksi mahdollisuus sopia edunvalvontapalveluiden tuottamisen ohella myös oikeusapupalveluiden tuottamisesta. Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää ehdotusta kannatettavana. Helsingin oikeusaputoimisto pitää tarpeellisenä turvata se, että tulevaisuudessa voidaan mahdollisesti nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa valita sujuvin ja tehokkain tuottamistapa sekä oikeusapu- että edunvalvontapalvelujen osalta. Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota yksityiskohtaisissa

perusteluissa mainittujen seikkojen ohella siihen, että yksityinen ja julkinen sektori tuottavat palveluja jo nyt rinnakkain sekä oikeusapu- että edunvalvontapalvelujen osalta. Helsingin oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan malli on hyvä ja toimiva ja edistää tervettä kilpailua ja sitä kautta asiakkaiden saaman palvelun laadun jatkuvaa seuranta ja kehittämistä.

10 § Esteellisyys

Pykälän 2 momentissa todetaan selkeyden vuoksi, että saman oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat eivät ole esteellisiä edustamaan vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä asiassa ole esteellisiä. Helsingin oikeusaputoimisto pitää esteellisyyttä selkeyttävää momenttia tarpeellisena. Organisaation tukitoimintojen uudelleen organisointi ei saa aiheuttaa toiminnallista haittaa ydintoimintoihin. Helsingin oikeusaputoimisto pitää tärkeänä huomioida tukitoimintojen sisäisessä organisoinnissa piirittämällä sitä, etteivät käytännön työmenetelmät, -järjestelyt tai prosessit luo mahdollisuuksia esteellisyyden vaarantumiselle. Erityisesti tämä tulee huomioitavaksi mm. sijaisuuskysymyksiä ja tehtäväkuvia laadittaessa ja ratkaistaessa. Toimistoilla tulee olla substanssitoiminnoissa riittävä itsenäisyys.

15 § Yleisen edunvalvojan kelpoisuus ja tehtävät

Helsingin oikeusaputoimisto pitää esitystä yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimusten siirtämisestä asetuksesta lakiin lain soveltamisen selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi kannatettavana.

16 § Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan määräys edunvalvojan tehtävään annettaisiin asianomaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle eikä palvelua tuottavan toimiston edunvalvojalle. Edunvalvontamääräykset jaettaisiin palveluntuottajille työjärjestyksen mukaisesti ja palveluntuottaja määräisi mitä virkaa määräys koskee.

Edunvalvojan määräämis- ja vaihtotilanteet ovat päämiehelle merkittäviä asioita. Vaihtotilanteissa päämiehen mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon, kuulemista ja mielipidettä on pidetty tärkeänä. Päämiehelle voi olla merkitystä esimerkiksi se millä alueella hänen edunvalvojansa toimipaikka on. Helsingin oikeusaputoimisto jättää harkittavaksi turvaako esitetty menettely sekä määräämisvaiheessa että edunvalvojan vaihtamisessa päämiehen riittävät osallistumismahdollisuudet häntä koskevan päätöksentekoon.

Sinänsä pyrkimys joustavoittaa menettelyä vaihtotilanteissa on kannatettava ja määräämispäätösten jakaminen toimistoille antaa uusia mahdollisuuksia myös toimintojen

laadulliseen kehittämiseen, minkä johdosta Helsingin oikeusaputoimisto pitää ehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana.

17 § Yleisen edunvalvojan esteellisyys

Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota esitetyn lainkohdan vaikeaselkoisuuteen. Täsmennyksestä huolimatta lainkohta jättää merkittävän paljon tilaa tulkinnalle ja kaipaisi selkeyttämistä. Helsingin oikeusaputoimistolla ei ole kuitenkaan esittää uutta muotoiluehdotusta asiaan.

22 § Tarkemmat säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seikoista, joista voidaan antaa tarkempia määräyksiä oikeusministeriön asetuksella. 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä määrättäisiin tarkemmin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestyksessä. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtoryhmästä ja sen tehtävistä.

Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota siihen, että työjärjestyksen merkitys uuden organisaation sisäisenä työvälineenä korostuu huomattavasti entisestä. Helsingin oikeusaputoimisto toivoo, että työjärjestysten hyvällä ohjeistuksella sekä huolellisella ja yhtenäisellä laatisella saadaan lisättyä yhdenmukaisuutta ja kaivattua ketteryttä ja joustavuutta organisaatioon. Helsingin oikeusaputoimisto kiinnittää huomiota siihen, että sekä työjärjestyksessä että asetuksissa tulisi varmistaa tukitoimintojen tehokas, tuottava ja laadukas järjestäminen siten, että ne edistävät yhteen virastomalliin siirtymistä ja kykenevät ns. siirtymäaikaanakin tukemaan organisaation tuottavuuden ja toiminnallisuuden parantamista eikä tarpeettomia haittoja toiminnalle pääse syntymään.

Muuta

Valtion keskus- ja aluehallintorakennehanke (VIRSU) ja hallituksen hyväksymät keskushallinnon uudistamisen toteuttamisperiaatteet ja aikataulut

Helsingin oikeusaputoimisto pitää tärkeänä sitä, että kaikessa organisaatiomuutoksen valmistelussa edettäisiin siten, ettei muutos hidastaisi siirtymistä yhden oikeusapu- ja edunvalvontaviraston malliin valtion keskus- ja aluehallintorakennehankkeen ja hallituksen hyväksymien keskushallinnon uudistamisen toteuttamisperiaatteiden ja aikataulujen mukaisesti. Helsingin oikeusaputoimisto pitää erityisen tärkeänä sitä, että nyt toteutettavat muutokset ja ratkaisut tukisivat ja edistäisivät yhteen virastomalliin siirtymistä.

Lopuksi

Sekä oikeusavun että edunvalvonnan tehtävistä huolehtiminen ja toiminnan kehittäminen edellyttävät vahvaa organisaatiota, sitoutunutta ja motivoitunutta henkilöstöä sekä hyvää johtamista.

Helsingin oikeusaputoimisto toivoo, että tukitoimintoja uudelleen organisoitaessa kyetään turvaamaan myös aktiivinen ja jatkuva ydintoimintojen kehittäminen sekä osaavan, ammattitaitoisen ja sitoutuneen henkilöstön asema tiiviinä osana uutta organisaatiota.

Helsingissä 22. päivänä helmikuuta 2016

Kunnioittaen

Marjo Kurki

johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja, varatuomari

Helsingin oikeusaputoimisto

Tuula Eilittä

johtava yleinen edunvalvoja, varatuomari

Helsingin oikeusaputoimisto