



KANTA-HÄMEEN OIKEUSAPUTOIMISTO
Hämeenlinnan toimipaikka
Sibeliuksenkatu 21, 13100 Hämeenlinna
Puh. 029 56 60 620/vaihe
Fax. 029 56 60 627
kanta-hame.oikapu@oikeus.fi

1 (7)

22.02.2016

OIKEUSMINISTERIÖLLE

oikeusministerio@om.fi

kirta.heine@om.fi

Viite

Lausuntopyyntö 9.2.2016 OM 7/33/2015 koskien luonnosta hallituksen esityksestä laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

Kanta-Hämeen oikeusaputoimisto esittää lausuntonaan luonnoksesta kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen tavoitteista

Oikeusaputoimistojen organisaatorakenne kaipaa tehokkuuden parantamiseksi uudistamista. On kuitenkin taloudelliselta kannalta epäviisaasta rakentaa ensin lyhyen aikavälin uudistuksena kuuden viraston organisaatorakenne ja sitten heti jatkaa selvitystyötä vain yhden oikeusapuviraston perustamiseksi. Kuuden viraston rakenne ei ole tehokasta yhden oikeusapuviraston valmistelua, vaan kalliiksi käyvä väliaikainen järjestely. Nykyisten toimistojen toimintaa voidaan monin tavoin edullisesti tehostaa ilman kaavaillun, haavoittuvaksi jäävän hallintohimmelin rakentamista.

Selvitystyö tulisi nyt tehdä kaikilta osiltaan ensin loppuun ja sitten toteuttaa hallitusti ja yhdellä kertaa parhaaksi todettu rakenne. Tämä onnistuisi hyvin jo paljon ennen vuotta 2025.

Nyt kaavaillussa esityksessä lisätään nimenomaan johtavan tason tehtäviä tekevien määrää (6 uutta piirin johtajaa tai johtavaa julkista oikeusavustajaa). Väitetty uudistuksen kustannusneutraalius ei ole uskottavaa. Nykyisten johtavien julkisten oikeusavustajien ja nykyisten hallintosihteerien palkkojen "tarkistukset" eivät uusien palkkojen aiheuttamaa lisäkustannusta voi kattaa, vaikka huomioitaisiin myös se lisätulo, minkä johtavat oikeusavustajat asianajotyöhön hallintotöistä osin vapautuessaan ansaitsisivat.

Huomiotta ei tule myöskään jättää tempoilevalta tuntuvasta uudistamisesta ja jatkuvasta muutoksesta henkilöstölle aiheutuvaa haittaa, epävarmuuden tunnetta. Kun oikeusavun henkilöstöltä muutenkin odotetaan nyt venymistä vastata turvapaikanhakijoiden oikeusavun tarpeeseen, jo tästä syystä ajankohta uudistukselle ei ole oikea.

Uudistuksen nyt tavoiteltu aikataulu on joka tapauksessa liian tiukka. Uudistusta näyttääkin määrittävän Kieku-tietojärjestelmän käyttöönotto 1.10.2016 eikä tehokkuuden parantaminen.

Keskeisistä ehdotuksista

Hallintotehtävien siirtäminen piiriin, uuteen virastoon

Toimintaa ajatellaan tehostettavan siirtämällä hallintoa pois nykyisistä 27:stä oikeusaputoimistosta tuleviin 6:een oikeusapuvirastoon. Mitään varmuutta ei kuitenkaan ole siitä, kyetäänkö hallintotehtäviä todellisuudessa ja riittävässä määrin siirtämään toimistoista oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajalle ja häntä avustavalle henkilökunnalle. Joidenkin nykyisiä pienehköjä toimistoja turhaan työllistäneiden suunnitelmien tai lausuntojen laatiminen on käsittääksemme mahdollista keskittää nykyisessäkin järjestelmässä piiritasolla valmisteltavaksi. Työsuojelu on jo ollut piiritasolla organisoitu. Tähänastinen oikeusaputoimen johtajien yhteistyön ohjausvaikutus on jäänyt kovin näkymättömäksi, vaikka tilausta heidän yhteisille linjauksilleen on "kentällä" ollut.

Pahimmillaan nyt kaavaillun uudistuksen myötä toimistojen johtavien viranhaltijoiden ja toisaalta piirissä työskentelevän varsinaisen hallinnon välillä tarvitaan paljon aikaavievää tietojenvaihtoa ja yhteydenottoja paikallisten asiointien hoitamiseksi. Monenlainen valmistelutyö (mm. tulosneuvottelut, rekrytoinnit, hankinnat, henkilöstön poissaoloihin ja matkusteluun liittyvät ym. käytännön asiat) jouduttaisiin edelleen tekemään toimistossa varsinaisen piirihallinnon päätöksentekoa varten. Tällöin todellisuudessa johtavien aikaa ei vapaudu substanssityöhön vähäistä enempää - varsinkaan, kun johtavien viranhaltijoiden ajatellaan hoitavan nämä tehtävät toimistossa ilman erityisen hallintotehtäviin erikoistuneen sihteerin apua.

Esteellisyyskysymykset

Oikeusavustajat noudattavat hyvää asianajotapaa. Tällöin heidän tulee olla täysin vapaita tekemään päämiehen edun mukaisia ratkaisuja toimeksiantojen hoitamisessa minkään olosuhteen siihen edes teoreettisella tasolla vaikuttamatta. Esteettömyys on asianajotyön perusarvo, minkä vuoksi sen arvioinnissa on otettava huomioon myös se, miltä asiat näyttäivät, ei vain se, miten asiat ovat.

Toisin kuin ehdotuksessa esitetään, samassa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajan johtamassa virastossa työskentelevät oikeusavustajat ovat esteellisiä hoitamaan toistensa vastapuolen toimeksiantoa, vaikka he toimisivat eri toimistoissa. Mitään merkitystä ei ole sillä, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtaja itse ei hoida toimeksiantoja.

Kaavaillun viraston eri oikeusaputoimistojen julkiset oikeusavustajat työskentelevät kyseisessä tilanteessa saman, yhteisen viraston toimeksiantotavoitteiden ja taloudellisen tuloksen eteen. Tällöin vastapuolien avustajina toimivat oikeusavustajat joutuisivat oikeudenkäyntiasioissa päämiehensä puolesta esimerkiksi kommentoimaan oman virastonsa tulokseen vaikuttavaa, vastapuolen avustajan esittämää oikeudenkäyntikululaskua. Yksityisellä puolella pidetään täysin selvänä, että samaan ketjuun kuuluvien, mutta eri paikkakunnilla toimivien toimistojen avustajat ovat toisiinsa nähden esteellisiä.

Samassa virastossa, sen eri toimistoissa työskentelevillä julkisilla oikeusavustajilla olisi yhteinen esimies (viraston päällikkö), joka nimittäisi virkaan ja erottaisikin siitä tarvittaessa. Vaikka viraston päälliköllä ei olisi yksittäisessä

toimeksiannossa ohjausvaltaa oikeusavustajaan nähden, hänellä ei myöskään tulisi olla pääsyä toistensa vastapuolina toimivien oikeusavustajien toimeksiannoista tietojärjestelmiin kirjoitettuihin tietoihin.

Esteellisyydestä myös kertoo se, että toistensa vastapuolten avustajina toimivat julkiset oikeusavustajat saattaisivat kuulua virastonsa yhteiseen johtoryhmään ja siellä asettaa toimeksiantoihin asti vaikuttavia linjauksia ja tavoitteita.

Asianajajan esteellisyydestä todetaan Hyvää asianajajatapaa kuvaavien Tapaohjeiden 6.4. kohdassa:

Asianajaja ei saa ottaa vastaan tehtävää, jos hänellä, hänelle läheisellä henkilöllä tai samassa toimistossa tai toimistoyhteisössä toimivalla henkilöllä on tehtävään sellainen taloudellinen tai henkilökohtainen liityntä, joka saattaa haitata asianajajan kykyä täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua.

Katsomme, että tällainen henkilökohtainen liityntä julkisella oikeusavustajalla on, jos vastapuolta avustaa tai edustaa saman viraston viranhaltija, joko julkinen oikeusavustaja tai yleinen edunvalvoja. Kyse on kaavaillun viraston rakenteesta johtuvasta jäävistä.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että asiakkuus saman oikeusaputoimiston oikeusavussa ei enää aiheuttaisi esteellisyyttä toimiston edunvalvonnassa ja toisinpäin. Tätä perusteellaan erityisesti sillä, että edunvalvontatoimistot ja oikeusaputoimistot toimisivat jatkossa rinnakkain eikä edunvalvonta olisi enää oikeusavun "alaisuudessa". Lainmuutos ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että moni oikeusaputoimiston toimipaikka on ministeriön toimitilakonseptilla perustellen velvoitettu muuttamaan oikeusavun ja edunvalvonnan yhteiseen toimistotilaan, missä muun muassa palvelutiski, odotustila, lähiarkistotilat ja joisain tapauksissa jopa osa työhuoneista ovat yhteisiä.

Missään tapauksessa tällaisissa tiloissa toimivien toimistojen kohdalla ei molemminpuolinen esteellisyys poistu lakia ehkä muutettaessa, vaan esteellisyystarkastukset on tehtävä entiseen tapaan ja esteellisyys huomioitava. Onko sitten mahdollista joissakin viraston oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoissa noudattaa erilaista esteellisyystarkastusmenettelyä kuin toisissa, uskallamme epäillä. Ja sitä paitsi, nythän uudistuksessa lähdetään edunvalvonnan osalta kaikkien sakin siitä, ettei esteellisyyttä tarkistettaisi ennen kuin edunvalvontamääräys olisi jo toimistoon saapunut!

Hyvän asianajajatavan sitomien julkisten oikeusavustajien ja heidän henkilökuntansa salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on tiukempi ja joka tapauksessa erilainen kuin holhoustoimilain 92 §:ssä edunvalvojalle asetettu salassapitovelvollisuus. Edunvalvoja voi muun muassa olla oikeutettu ilmaisemaan muutoin salassapidettävän tiedon syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten - mikä on ymmärrettävästi täysin poissuljettua oikeusavustajan kohdalla. Miten yhteisissä tiloissa edunvalvonnan kanssa osittain toimivat oikeusavustajat kykenevät valvomaan, että myös edunvalvonnan henkilökunta noudattaisi tätä asianajotoiminnan edellyttämää tiukempaa salassapito- ja vaitiolovelvoitetta?

Asianajotoiminnan järjestämistä koskevassa em. tapaohjeiden 11.4 kohdan määräyksessä lausutaan muun muassa, että

Asianajaja ei saa harjoittaa asianajotoimistossaan muuta kuin asianajotoimintaa ja sitä välittömästi palvelevaa toimintaa. Asianajaja on velvollinen pitämään asianajotoiminnasta taloudellisesti ja toiminnallisesti erillään siihen kuulumattoman ammatti- ja liiketoimintansa.

Hyvää asianajajatapaa koskevan kommentaarin mukaan sananmukaisesti tulkittuna em. kielto tarkoittaa asianajotoimiston huoneistoa, mutta sana "asianajotoimisto" on myös sanan "asianajajayhtiö" synonyymi. Asianajaja joutuu siis pitämään erillään "asianajohuoneistosta" täysin omankin muun toimintansa.

Tämän perusteella pidämme selviönä, että julkinen oikeusavustaja ei hyvää asianajajatapaa noudattaessaan voi harjoittaa asianajoa huoneistotilassa, jossa joku muu taho (kuten edunvalvontatoimisto) harjoittaa omaa toimintaansa. Ainakin on selvää, että mikäli tällaista yhteisissä tiloissa toimimista kuitenkin, vastoin käsitystämme, pidettäisiin mahdollisena, tulee tuo toinen taho tapaohjeiden vaatimalla tavalla samastaa asianajotoimintaa harjoittavaan tahoon esteellisyysratkaisuisissa. Tämä merkitsisi siten kyseisissä tapauksissa välttämättä esteellisyystarkastusten jatkamista oikeusaputoimistossa myös edunvalvonnan päämiesten osalta.

Esimerkkinä hyvän asianajajatavan tulkinnasta todettakoon, että aikanaan kaksi omissa toimistoissaan työskennellyttä asianajajaa saivat huomautuksen hyvän asianajajatavan rikkomisesta sillä perusteella, että heillä oli yhteinen telekopiolaite.

Salassapito ei siis onnistu oikeusavun ja edunvalvonnan välillä samoissa tiloissa toimittaessa, vaan välttämättä, puolin ja toisin, voidaan tulla tietämään vähintäänkin toisen asiakkuuksista. Hyvää asianajajatapaa noudatettaessa ei voida laskea vain sen luottamuksen varaan, ettei toinen taho (edunvalvonta) paljasta sille toisen tahon (oikeusavun) asiakkaista tietoon tulleita salaisuuksia, vaan jo järjestelyjen pitää olla sellaiset, että tällaisten tietojen saaminen estyy. Mitä tietoja edunvalvonnan työntekijä ei tarvitse omassa työssään, niihin hänellä ei tule olla pääsyäkään - ja tietenkin myös päinvastoin!

Jos kuitenkin tällainen yhteinen oikeusavun ja edunvalvonnan huoneistotila on jo olemassa, on selvää, että nyt esitetystä virastotasoa koskevasta rakenneuudistuksesta huolimatta ko. edunvalvontatoimisto ja oikeusaputoimisto ovat esteellisiä palvelemaan toistensa vastapuolia. Toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan, oikeusaputoimiston tulisi siis jatkaa esteellisyystarkastuksen tekemistä nykyiseen tapaan.

Jotta esteellisyystilanteilta oikeusavun ja edunvalvonnan välillä mahdollisimman hyvin välttyttäisiin, toimintoja ei tule järjestää samassa huoneistotilassa.

Varsinkin samoissa tiloissa toimiessa myös vastuukysymykset voivat hämärtyä asiakkaan oikeusturvaa uhkaavalla tavalla: kuka vastaa esimerkiksi edunvalvonnan päämiehen asian hoitoa varten oikeusavustajalta yhteisissä tiloissa "ohimennen, yleisellä tasolla tms" ilman toimeksiantoa ja toimeksiannon osoitavia kirjauksia pyydettyjen juridisten neuvojen oikeellisuudesta?

Yksityiskohtaisista perusteluista

2 § Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalta tulee edellyttää saman kelpoisuusvaatimuksen täyttämistä kuin julkisen oikeusavustajan tulee täyttää eli ylemmää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa (muuta kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa).

Piirin eli tulevan viraston johtajalla tulee olla laaja-alaista tuntemusta sekä oikeusapu- että edunvalvontatoimesta. Tätä molempien alojen tuntemusta ei ole voinut kertyä, ellei ole toiminut nykyisen viraston päällikkönä eli johtavana julkisena oikeusavustajana tai -viraston johtajaa joskus myöhemmin valittaessa - ellei hänellä ole johtajakokemusta sekä edunvalvonnan että oikeusavun puolelta.

Tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää keskeisesti juridista eikä vain hallinnollista osaamista. Tästä samasta syystä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan sijaisena voi toimia vain ylemmän juridisen korkeakoulututkinnon suorittanut johtava julkinen oikeusavustaja.

4 § Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden ostamisesta

Ostopalvelusopimuksen tekemisen mahdollisuus oikeusapupalvelujen tuottamiseksi ei ole tarpeen, koska oikeusaputoimiston käytettävissä esimerkiksi kiiretilanteessa on ns. osoitus-menettely, jossa asiakas ohjataan oikeusaputoimiston kustannuksella yksittäistapauksessa joko toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan palveltavaksi (Laki valtion oikeusaputoimistoista 10 §).

Mikäli kuitenkin kansainvälistä suojelua hakevien asiakkaiden suuren lukumäärän vuoksi katsotaan näissä asioissa tarpeelliseksi oikeusapupalveluiden ostopalvelusopimusten tekemisen mahdollisuus, tulee tämän erityisehdon ehdottomasti näkyä suoraan lakitekstissä eikä vain lain perusteluissa, kuten nyt on kirjoitettu.

7 § Julkisen oikeusavustajan valvonta

Kyseisen pykälän 3 momentti on tarpeeton sen jälkeen, kun edunvalvonnan henkilöstö siirtyy lainmuutoksella omaan edunvalvontatoimistoonsa.

10 § Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Hyvää asianajajatapa ilmenee laissa ja Suomen Asianajajaliiton säännöissä säädetyin lisäksi mm. Asianajajaliiton viimeksi 15.1.2009 vahvistamissa Hyvää

asianajajatapaa koskevista ohjeista, valvonta- ja kurinpitoasioissa annetuista ratkaisuista ja asianajajakunnan omaksumista hyväksytyistä käytännöistä.

Esitetyn lain 10 § 2 momentti on ristiriidassa hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden ja asianajajakunnan omaksumien hyväksytyjen käytäntöjen kanssa eikä sitä siksi tule säätää. Ei tule rakentaa järjestelyä, jossa julkiset oikeusavustajat eivät saisi itsenäisesti tulkita hyvän asianajajatavan heiltä vaatimaa.

Perustelujen osalta viitataan edellä Keskeisistä ehdotuksista -kohdassa lausuttuun.

16 § Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään

Ehdotettu uudistus on kannatettava, mutta oikeusaputoimiston ja edunvalvontatoimiston toimiessa yhteisessä huoneistotilassa tulee suostumus kuitenkin yleiseltä edunvalvojalta pyytää siten, että suostumuspyynnön yhteydessä oikeusaputoimisto tekee entiseen tapaan esteellisyystarkastuksen sekä omien että edunvalvonnan asiakkaiden osalta. Vasta, jos esteettömyys on todettu, edunvalvontatoimisto antaa suostumuksen, tai esteellisyystilanteessa siirtää asian viraston päällikön ratkaistavaksi.

Määräyksen antaminen ehdotetulla tavalla viraston yleiselle edunvalvojalle on omiaan tekemään järjestelmän joustavammaksi, mutta haittapuolena on se ylimääräinen aika, mikä kuluu siihen, että tehtävän vastaanottava, järjestysnumeroltaan nimetty yleinen edunvalvoja lopulta saa määräyksen päästökseen toimimaan päämiehen asiassa. Väärinkäytöstilanteissa usein jo muutama tunti, ellei jopa minuutit, ovat ratkaisevia päämiehen etujen turvaamisessa.

17 § Yleisen edunvalvojan esteellisyys

On riittävää, että säädetään esitetyllä tavalla 17 §:n 1 momentti ja 3 momentti.

Sen sijaan kaavailtu 2 momentti tulee jättää säätämättä, koska on epäuskottavaa, että yleinen edunvalvoja voisi ilman sivuvaikutteita parhaimmalla tavalla hoitaa päämiehensä asiaa, jos saman toimiston yleinen edunvalvoja edustaa vastapuolta samassa asiassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Myös edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on nyt voimassaolevaa esteellisyssäännöstä koskevassa suositukseensa usein nostonut harkintakriteeriksi hyvää asianajajatapaa koskevien periaatteiden soveltamisen.

18 § Velvollisuus tehtävän vastaanottamiseen

Suostumuspyyntöjä erilaisiin edunvalvontatehtäviin ryhtymisestä tulee oikeusaputoimistoon nykyään maistraatin ja käräjäoikeuden lisäksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiltä, poliisilta ja myös yksityishenkilöiltä. Maistraatin ja käräjäoikeuden sekä poliisin esitutkintalain mukaiset pyynnöt ovat selkeitä. Sen sijaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiltä tulee osittain puutteellisin tiedoin ja ilmeisesti kovassa kiireessä laadittuja pyyntöjä. Kaikkein hankalimpia ovat

yksityishenkilöiltä tulleet pyynnöt, joista usein ilmenee, ettei pyytäjää ymmärä edes, mitä hänen pyyntönsä juridisesti merkitsee jne. Pyyntöistä aiheutuu siten ylimääräistä työtä - tähän mennessä nimenomaan esteellisyydestä tarkastuksen tehneeseen oikeusaputoimistoon. Jos suostumuksia ei enää tarvita, niiden pyytäjät on helppo jatkossa ohjata osoittamaan kyselynsä suoraan maistraattiin tai tuomioistuimeen.

Jos suostumuspyyntöä ei enää edunvalvonnalta kysytä etukäteen, maistraatti ja tuomioistuin tutkii edunvalvontatehtävän tarpeellisuuden ja sen, onko nimenomaan yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään päämiehen edun mukais- ta vai olisiko harkittava muita vaihtoehtoja. Esimerkiksi päämiehen erittäin runsas tai vaikeasti hoidettava varallisuus tai erityistehtävän vaatima osaami- nen saattaa olla hyvä peruste päätyä johonkin muuhun vaihtoehtoon.

Jos määräksiä sen sijaan tulee edunvalvontatoimistoon ilman tehtävän erityis- laadun huomioimista, se asettaa aivan uusia koulutus- ja ehkä myös erikoistu- misvaatimuksia edunvalvojille. Olisi myös selvitettävä lastensuojelun edun- valvontatehtävien osalta, kuuluuko tällainen joskus erittäin paljon aikaavievä, muu kuin päämiehen taloudellisten asioiden hoitaminen (kuten lapsen tutus- tuminen ja hänen henkinen tukemisensa jne) todella yleisten edunvalvojien osaamisvelvoitteeseen ja tehtävänkuvaan.

Monissa edunvalvojien erityistehtävissä edunvalvojat hakevat päämiehelleen oikeusapua heti määräyksen saamisen jälkeen ja tehtävän juridista osaamista vaativa osa hoidetaan kokonaan julkisen oikeusavustajan toimesta.

Ehdotettu 18 § 2 momenttia on syytä tarkistaa niin, että säädös mahdollistaa edunvalvontatehtävän siirron toisen viraston edunvalvojalle, jos ko. viraston toisessa toimistossa ei ole esteetöntä edunvalvojaa.

Lopuksi

Alle kahden viikon määräajan vuoksi lausuntopyyntöä ja lausuntoluonnosta ei ole ehditty käsitellä henkilöstön kanssa kokouksissa. Pidän tätä suurena puut- teena asian poikkeuksellinen merkitys huomioiden. Lausunto toimitetaan nyt tiedoksi henkilöstölle.



Ritva Harmaala
johtava julkinen oikeusavustaja
asianajaja