

# Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto – selvitys perustamisesta



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:19

# Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto – selvitys perustamisesta

Juhani Jokinen

Oikeusministeriö 2020

ISBN PDF: 978-952-259-831-8

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	9.12.2020	
<b>Tekijät</b>	Selvityshenkilö Juhani Jokinen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto – selvitys perustamisesta		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:19		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/4142/2020	<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-831-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	109	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	oikeusapu, edunvalvonta, talous- ja velkaneuvonta, organisaatiouudistukset, hallinnon kehittäminen, päätöksenteko		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Oikeusministeriö asetti 2.3.2020 selvityshankkeen, joka koski Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Hankkeen selvityshenkilöksi määrättiin varatuomari Juhani Jokinen. Selvityksen lähtökohtina oli muun muassa julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan palveluiden saatavuuden ja yhdenvertaisuuden turvaaminen, monipaikkaisen organisaation säilyttäminen, taustatehtävien hoitaminen monipaikkaisesti ja verkostomaisesti sekä kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtiminen. Tavoitteena oli myös sektorin keskushallintotehtävien siirtäminen ministeriöstä uudelle virastolle.</p> <p>Virasto olisi päällikkövirasto, joka muodostuisi keskushallinnosta sekä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista. Virasto olisi kirjanpitoyksikkö. Siirtymäajan jälkeen virastolle voitaisiin antaa myös virkaehtosopimusten neuvotteluvaltaa. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen toimipaikkaverkostoon ja niiden itsenäiseen asemaan toimeksiantojen hoitamisessa ei esitetä muutoksia. Toimistojen hallinnollisia tehtäviä ei käytännössä lisättäisi, mutta esittelyjärjestelmän käyttöä ehdotetaan laajennettavaksi.</p> <p>Virastoon ehdotetaan perustettavaksi hallinnon, talouden ja kehittämisen vastualueet sekä oikeusavun ja edunvalvonnan toimialajohtajien toiminnot. Talous- ja velkaneuvonta säilyisi oikeusaputoimistojen yhteydessä, mutta tehtävää varten olisi keskushallinnossa asiantuntijavirkamies. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja kuluttajariitalautakunnan keskushallintotehtäviä ei esitetä siirrettäviksi virastoon.</p> <p>Viraston perustaminen merkitsisi karkean arvion mukaan noin 2,5 miljoonan €:n vuotuista lisärahoitustarvetta.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	9.12.2020	
<b>Författare</b>	Utredare Juhani Jokinen		
<b>Publikationens titel</b>	Utredning om en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:19		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	VN/4142/2020	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-831-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8</a>		
<b>Sidantal</b>	109	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	rättshjälp, intressebevakning, ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning, organisationsförändringar, förvaltningsutveckling, beslutsfattande		
<b>Referat</b>	<p>Den 2 mars 2020 tillsatte justitieministeriet ett projekt för att utreda behovet att inrätta en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet. Till utredare utsågs vicehäradshövding Juhani Jokinen. Utgångspunkten för utredningen var bland annat att trygga tillgången till och jämlikheten i fråga om den offentliga rättshjälpens och den allmänna intressebevakningens tjänster, att bevara en multilokal organisation där även bakgrundsuppgifter sköts på flera orter och i nätverk samt att se till att de språkliga rättigheterna tillgodoses. Ett annat mål var att överföra centralförvaltningsuppgifterna inom sektorn från ministeriet till en ny myndighet.</p> <p>Myndigheten ska vara ett chefsstyrt ämbetsverk som består av en centralförvaltning samt rättshjälps- och intressebevakningsbyråerna. Myndigheten ska utgöra en egen bokföringsenhet. Efter övergångsperioden kan myndigheten också ges förhandlingsrätt i fråga om tjänstekollektivavtal. Det föreslås inga ändringar i rättshjälps- och intressebevakningsbyråernas nätverk av verksamhetsställen eller i deras självständiga ställning vid skötseln av uppdrag. Byråernas administrativa uppgifter utökas i praktiken inte, men det föreslås att användningen av föredragningssystemet utvidgas.</p> <p>Det föreslås att vid myndigheten inrättas ansvarsområden för förvaltning, ekonomi och utveckling samt funktioner för sektorschefer för rättshjälp och intressebevakning. Den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen ska fortsättningsvis finnas i samband med rättshjälpsbyråerna, men inom centralförvaltningen ska finnas en sakkunnigtjänsteman för denna uppgift. Rättegångsbiträdesnämndens och konsumentvistenämndens centralförvaltningsuppgifter ska enligt förslaget inte överföras till myndigheten.</p> <p>Inrättandet av denna myndighet skulle enligt en grov uppskattning innebära ett behov av tilläggsfinansiering på ca 2,5 miljoner euro per år.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="mailto:vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Justice	9.12.2020	
<b>Authors</b>	Juhani Jokinen		
<b>Title of publication</b>	Study on the establishment of a National Legal Aid and Guardianship Authority		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:19		
<b>Register number</b>	VN/4142/2020	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-831-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-831-8</a>		
<b>Pages</b>	109	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	legal aid, public guardianship, financial and debt counselling, organizational innovations, governance improvement, decision-making		
<p><b>Abstract</b></p> <p>On 2 March 2020, the Ministry of Justice launched a project to examine and assess the possibilities to establish a National Legal Aid and Guardianship Authority. Juhani Jokinen, Master of Laws with court training, was appointed as the rapporteur. The objectives of the project included securing the equal availability of public legal aid and guardianship services, maintaining a multi-location organisation, enabling the performance of background tasks in multiple locations and in a network-based manner, and ensuring the realisation of linguistic rights. Another objective was to transfer the central administration of the sector from the Ministry of Justice to the new authority.</p> <p>The National Legal Aid and Guardianship Authority would be a monocratic office consisting of central administration and public legal aid and guardianship offices. It would be an independent accounting office. After a transition period, it could also be given the authority to negotiate collective agreements. No changes are proposed to the network of public legal aid and guardianship offices or to their independent role in dealing with clients. In practice, the administrative duties of the offices would not be increased, but it is proposed that the use the presentation procedure be expanded.</p> <p>It is proposed that divisions for administration, economy and development and posts of directors-general for public legal aid and for guardianship be established. Financial and debt counselling services would remain at legal aid offices, but a post of a financial and debt counselling specialist would be established in the central administration.</p> <p>The central administration of the Licensed Attorneys Board or the Consumer Disputes Board is not proposed to be transferred to the new authority.</p> <p>According to a rough estimate, additional funding of around EUR 2.5 million would be required for the establishment of the National Legal Aid and Guardianship Authority.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Lainsäädännöstä ja sen kehityksestä .....</b>	<b>12</b>
1.1	Oikeusapu ja edunvalvonta .....	12
1.2	Talous- ja velkaneuvonta .....	15
1.3	Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit .....	17
1.4	Oikeusapupäätös .....	20
1.5	Oikeudenkäyntiavustajalautakunta .....	21
1.6	Kuluttajariitalautakunta .....	23
<b>2</b>	<b>Valtion virastojen rakenteesta ja kehittämisen linjauksista .....</b>	<b>25</b>
2.1	Virastokäsitteestä .....	25
2.2	Virastorakenteen kehittämisen linjauksia .....	25
<b>3</b>	<b>Oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa koskevia selvityksiä .....</b>	<b>32</b>
3.1	Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnolliset prosessit .....	32
3.2	Raportti oikeusapuhakemusten käsittelystä oikeusaputoiminnassa .....	33
3.3	Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta .....	34
3.4	Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita .....	36
<b>4</b>	<b>Viimeaikaisia valtionhallinnon organisaatiouudistuksia .....</b>	<b>40</b>
4.1	Digi- ja väestötietovirasto .....	40
4.1.1	DVV:n työjärjestys .....	41
4.1.2	Näkökohtia DVV:n perustamista koskevista lainsäädännön esitöistä .....	42
4.2	Syyttäjälaitos .....	47

4.2.1	Syyttäjälaitoksen työjärjestys .....	49
4.2.2	Näkökohtia Syyttäjälaitosta koskevista lainvalmisteluasiakirjoista .....	50
4.3	Ulosottolaitos .....	51
4.3.1	Ulosottolaitoksen työjärjestykset (luonnoksia).....	53
4.3.2	Näkökohtia lainvalmisteluasiakirjoista .....	55
4.4	ELY-keskus, TE-toimistot sekä KEHA-keskus.....	57
4.4.1	Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset .....	57
4.4.2	Työ- ja elinkeinotoimistot.....	58
4.4.3	KEHA-keskus .....	59
4.4.3.1	Näkökohtia lainvalmisteluasiakirjoista .....	62
<b>5</b>	<b>Virka- ja työehtosopimusjärjestelmä.....</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>Tulosohjauksesta .....</b>	<b>65</b>
<b>7</b>	<b>Valtion talousarvio ja kirjanpito ohjauskeinona.....</b>	<b>67</b>
<b>8</b>	<b>Esteellisyydestä .....</b>	<b>69</b>
8.1	Esteellisyyttä koskevia ratkaisuja.....	70
8.1.1	Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisuja .....	71
8.2	Johtopäätöksiä esteellisyydestä .....	74
<b>9</b>	<b>Verkostomainen toimintatapa .....</b>	<b>76</b>
<b>10</b>	<b>Henkilöstömitoitus .....</b>	<b>79</b>
10.1	Oikeusministeriö .....	79
10.2	Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit.....	81
10.3	Johtopäätöksiä henkilöstömitoituksesta.....	82
<b>11</b>	<b>Organisaatoratkaisu.....</b>	<b>85</b>
11.1	Toimintojen luonne ja niiden väliset yhteydet .....	85
11.2	Henkilöstöpolitiikan näkökulma.....	88
11.3	Valtakunnallinen toimivalta, monipaikkaisuus, verkostomainen toiminta, oikeusministeriön rooli.....	89
11.4	Johtaminen .....	92
11.5	Talousvaikutuksista .....	93



<b>12</b>	<b>Johtopäätökset organisaatiomallista .....</b>	<b>94</b>
<b>13</b>	<b>Erityiskysymyksiä .....</b>	<b>97</b>
13.1	Kielellisten oikeuksien turvaaminen .....	97
13.2	Oikeudenkäyntiavustajalautakunta .....	98
13.3	Kuluttajariitalautakunta .....	99
<b>Liitteet</b> .....		<b>100</b>
Liite 1.	Selvityshankkeen asettamispäätös .....	100
Liite 2.	Mahdollinen johdon tehtäväjako .....	105
Liite 3.	Selvityshenkilön kuulemat asiantuntijat.....	108

## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 2. päivänä maaliskuuta 2020 allekirjoittaneen varatuomari Juhani Jokisen selvittämään mahdollisen Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Selvitys tulee luovuttaa oikeusministeriölle viimeistään 30.9.2020. Selvitystyön tueksi ministeriö asetti ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Pekka Timonen oikeusministeriöstä.

Vuonna 2017 oikeusministeriö oli teettänyt selvityksen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017). Käsillä olevan selvityshankkeen tarkoituksena on selvittää aiempaa tarkemmin viraston perustamiseen liittyviä seikkoja sekä ottaa huomioon talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimistojen uutena tehtävänä.

Virastouudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat muun ohella oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen resurssien nykyistä tehokkaampi kohdentaminen niiden ydintehtäviin, palvelujen saatavuuden, yhdenvertaisuuden ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen, nykyisen valtakunnallisen ja monipaikkaisen organisaation säilyttäminen sekä valtakunnallinen ja verkostomainen toimivalta hallinto- ja taustatehtäviä varten.

Selvitystyön yhtenä lähtökohtana oli valtion virastorakennetta koskevien linjausten mukaisesti siirtää keskushallinnon operatiiviset tehtävät oikeusministeriöstä virastolle, jolloin oikeusministeriölle jäisivät valtioneuvostotasoiset tehtävät. Lisäksi selvityksessä tuli ottaa huomioon julkisten oikeusavustajien ja yleisten edunvalvojien tehtäviin liittyvät esteellisyyksymykset.

Kuluttajariitalautakunnan asema tuli ottaa huomioon selvityksessä ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan liittämisestä viraston yhteyteen tuli esittää arvio.

Selvityksessä päädytään hallinto- ja tukitehtävien osalta hierarkkiseen linjaorganisaatioon. Virasto olisi päällikkövirasto ja se muodostuisi keskushallinnosta sekä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista. Virasto olisi kirjanpitoyksikkö ja sille ehdotetaan, siirtymäajan jälkeen, tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvottelemisen toimivaltaa. Viraston keskushallinto ei sijoittuisi yhteen pääkonttoriin, vaan sen henkilöstön, johto mukaan lukien, virkapaikat voisivat olla eri paikkakunnilla. Nykyisistä oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä luovuttaisiin.

Näistä lähtökohdista tarkasteltiin kahta virastorakenteen vaihtoehtoa:

1. Rakenne, jossa hallinto- ja tukitehtävät olisi jaettu kehittämisen, prosessien ja asiakasrajapintojen vastuualueisiin. Digi- ja väestötietovirasto on organisoitu tämän mallin mukaisesti. Mallin etuina ovat organisaation rakenteeseen kytkeytyvät kannusteet palveluiden yhdenmukaistamiseen ja ICT-ratkaisujen hyödyntämiseen sekä oikeusavun, edunvalvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan siiloutumisriskin vähentäminen. Selvityksessä ei päädytä tämän rakenteen käyttöön, koska siihen arvioidaan liittyvän olennaisia johtamisvastuiden heikkouksia.
2. Rakenne, jossa julkista oikeusapua, yleistä edunvalvontaa sekä osin talous- ja velkaneuvontaa varten olisi omat toimialajohtajat avustavine virkamiehineen. Lisäksi virastossa olisi hallinnon, talouden ja kehittämisen vastuualueet sekä viestintä- ja johdon tuki yksiköt. Selvitys päättyy tähän virastorakenteeseen, koska siinä johtamisen vastuut ovat selkeät ja alaiset tietävät kenen puoleen ongelmatilanteissa käännytään. Samalla talous- ja velkaneuvonnan asemaa voitaisiin kohentaa ja sen valtakunnalliseen ohjaukseen saada alan erityisosaamista.

Selvitystoimeksiannossa edellytetyn mukaisesti selvityksessä tarkastellaan verkostoimaista toimintatapaa. Tarkastelussa päädytään havaintoon, että kysymys on ennen muuta johdon käyttäytymisestä tavalla, joka saa verkostojen ihmiset ja yksiköt toimimaan yhdensuuntaisesti virastokokonaisuuden menestykseksi. Verkoston johtamisen toimintatavat olisi otettava huomioon virastokokonaisuuden johtamisessa.

Selvityksessä on harkittu, vaatisiko oikeusapupäätösten tekeminen uudistuksia mahdollisen organisaatiouudistuksen yhteydessä. Tällaisia uudistuksia ei esitetä. Aikaisemmin tehdyissä selvityksissä on hyviä asioita koskevia uudistusehdotuksia, mutta selvitysmiehen käsityksen mukaan päätösten tekeminen voitaisiin tulevaisuudessa automatisoida tietoteknisin menetelmin. Tämä olisi kuitenkin pidemmän aikavälin hanke ja se edellyttäisi oikeusavun myöntämisen edellytysten uudelleen arviointia. Automatisointi voisi tuoda tehokkuusetuja myös edunvalvontapäätösten käsittelyssä.

Esteellisyyttä koskevat normit ja oikeuskäytäntö vaikuttavat organisaatoratkaisuun, eikä niitä voi sivuuttaa, vaikka oikeusavustajat, edunvalvojat sekä talous- ja velkaneuvojat toimivatkin virkavastuulla. Siksi erityisesti alan ratkaisukäytäntöä on selostettu suhteellisen laajasti. Johtopäätöksenä on, ettei sellainen oikeusavun valtakunnallinen toimivalta ole mahdollinen, joka johtaisi valtakunnallisen toimistojäävin syntymiseen. Siksi keskushallinto vastaisi vain hallinto- ja taustatehtävistä, eikä se voisi ohjata toimistoja tai niiden henkilöstöä yksittäisten asioiden hoitamisessa. Samasta syystä nykyinen toimistorakenne esitetään säilytettäväksi. Tarvittaessa esteellisyyssääntöjen aiheuttamia epäkohtia voidaan jossain määrin lieventää oikeusaputoimistojen ja niiden toimipaikkojen asianhallintajärjestelmän tietoteknisillä muutoksilla. Esteellisyyssäännökset voivat vaikuttaa myös tilaratkaisuihin etenkin, jos valtionhallinnon toimipaikkoja muutetaan yhteisten asiointipisteiden suuntaan.

Selvityksessä ei ehdoteta oikeudenkäyntiavustajalautakunnan eikä kuluttajariitalautakunnan liittämistä viraston yhteyteen. Se olisi kyllä toteutettavissa, mutta lautakuntien hallintotehtävien hoitaminen oikeusministeriön ulkopuolella voitaisiin tarkoituksenmukaisemmin järjestää mahdollisesti perustettavassa ”Oikeushallintovirastossa”.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustaminen olisi yhteen sopiva valtion virastorakennetta koskevien linjausten kanssa. Oikeusministeriön vastuulta poistuisivat tältä osin operatiiviset keskushallintotehtävät. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin päällekkäiset tehtävät voitaisiin hoitaa keskitetysti, ja palveluiden saatavuutta ja yhdenmukaisuutta olisi helpompi hallinnoida yhdessä virastossa. Viraston perustaminen ei johtaisi välittömästi syntyviin kustannussäästöihin, vaan edellyttäisi noin 2,5 miljoonan €:n vuotuista lisärahoitusta. Arviossa ei ole otettu huomioon mahdollisia henkilösiirtoja oikeusministeriöstä. Lisäksi viraston perustamiskustannuksiin tulisi varata ainakin 200 000 €. Viraston keskushallinnon koko olisi noin 60–65 henkilötyövuotta.

Saatuani työn valmiiksi luovutan sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Juhani Jokinen  
Syyskuu 2020

# 1 Lainsäädännöstä ja sen kehityksestä

## 1.1 Oikeusapu ja edunvalvonta

Julkinen oikeusapu (tuolloin yleinen oikeusapu) siirtyi kunnilta valtion tehtäväksi valtion oikeusaputoimistoista annetulla lailla (106/1998), joka tuli voimaan 1.6.1998. Oikeusavun edellytyksistä ja oikeusapumenettelystä säädettiin samaan aikaan voimaan tulleessa laissa yleisestä oikeusavusta (104/1998). "Ehdotuksen mukaan maahan luotaisiin uusi valtiollinen oikeusapuorganisaatio, joka koostuisi noin 70 itsenäisestä oikeusaputoimistosta 160 kunnallisen toimiston sijasta (...).Varsinaista väliporrasta ei perustettaisi, vaan jokaisessa hovioikeuspiirissä olisi oikeusaputoimen johtaja, joka vastaisi koko hovioikeuspiirin oikeusapupalveluista. Toiminnan ylin johto ja valvonta kuuluisi edelleen oikeusministeriölle. Organisaatio olisi näin mahdollisimman kevyt" (HE 132/1997 vp s. 34).

Oikeusaputoimistoista annetun lain 4 §:n mukaan jokaisen hovioikeuden tuomiopiirin alueella oli oikeusaputoimen johtaja, joka samalla toimi yhden oikeusaputoimiston johtavana yleisenä oikeusavustajana. Oikeusaputoimen johtajan tehtävänä oli vastata oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta hovioikeuden tuomiopiirin alueella, mutta johtajalla ei ollut toimivaltaa puuttua paikallisten oikeusavustajien ratkaisuihin oikeusapuasioissa. Oikeusaputoimen johtajan, samoin kuin johtavan yleisen oikeusavustajan ja yleisen oikeusavustajan nimitti oikeusministeriö. Oikeusministeriö kävi tuulosneuvottelut oikeusaputoimen johtajien kanssa, jotka kävivät vastaavat neuvottelut hovioikeuspiirien muiden toimistojen kanssa.

Vuoden 2002 lakiuudistuksessa oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti korvattiin yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Oikeusapulain (257/2002) perusteella oikeusapua voidaan antaa sekä tuomioistuimessa käsiteltävissä että muissa oikeudellisissa asioissa. Uudistuksessa laajennettiin muun ohella oikeusapuun oikeutettujen piiriä, oikeusavun edellytyksiä ja sisältöä tarkistettiin, otettiin käyttöön julkinen oikeusavustaja ammattinimike ja oikeusavun antamista koskeva päätösvalta annettiin oikeusaputoimistoille (oikeusapupäätös) siten, että kielteinen päätös voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Samaan lakiesitykseen (HE 82/2001) kuului myös esitys valtion oikeusaputoimistoista annettavaksi laiksi. Lakiesitys vastasi suurelta osin tuolloin voimassa ollutta lakia,

mutta yleisen oikeusavustajan ammattinimikkeen muutoksen vuoksi koko laki korvattiin uudella samannimisellä lailla (258/2002). Lakiin otettiin teknisten korjausten ohella tarkentavia säännöksiä oikeusturvavakuutuksen vaikutuksesta oikeusavun antamiseen sekä muun muassa säännös asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kunkin hovioikeuden tuomiopiiri muodosti edelleen oikeusapupiirin. Piiriä johtava oikeusaputoimen johtaja toimi samalla yhden oikeusaputoimiston johtavana julkisena oikeusavustajana.

Vuoden 2008 uudistuksessa (927/2008, HE 103/2008 vp) oikeusapulakia täydennettiin sähköisen asioinnin lisäämiseksi sekä oikeusavun taloudellisten edellytysten täsmentämiseksi. Tarkentavia säännöksiä oikeusturvavakuutuksen vaikutuksesta oikeusavun edellytyksiin liitettiin lakiin. Sähköisen asioinnin edellytysten parantaminen koski oikeusavun hakemista, avustajan määräämistä ja avustajan palkkion ja kulukorvausten käsittelyä ja maksatusta. Myös muutoksenhaku voi tapahtua oikeusministeriön sähköisen asiointiportaalin kautta. Tavoitteena oli siirtää tuomioistuimelle sähköisesti oikeusaputoimiston tutkima tieto asiakkaan edellytyksistä saada oikeusapua ja näin tehostaa tuomioistuimelle kuuluvaa tehtävää määrätä oikeusavun ja puolustajan palkkio ja kulukorvaukset.

Lakivaliokunnan mietintö (LaVM 12/2008 vp) kiinnittää kuitenkin sähköisen asioinnin kehittämistarpeen ohella huomiota henkilökohtaisen asioinnin merkitykseen: ”Valiokunta tähdentää, että asiakkaalla on edelleen mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin hakiessaan oikeusapua. Henkilöllä ei ehkä ole tietoliikenneyhteyksiä käytettävissä tai esimerkiksi riittäviä atk-tekniisiä taikka muita valmiuksia. On tärkeää, että asiakas voi jatkossakin kääntyä oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen, joka laatii oikeusapuhakemuksen hänen puolestaan”.

Lakiuudistus koski myös oikeusaputoimistoista annettua lakia. Sivutoimisto- ja sivutoimipaikkakäsitteet poistettiin laista ja ne korvattiin säännöksellä, jonka mukaan oikeusaputoimistolla voi olla tarvittaessa useampi kuin yksi toimipaikka. Oikeusapupiireistä ja oikeusaputoimistojen toimipaikoista säädetäisiin tarkemmin oikeusministeriön asetuksella. Hovioikeuksien tuomiopiirien mukaan määräytyvästä oikeusavun piirijaottelusta luovuttiin, ”koska oikeusaputoimistoilla ei ole hallinnollista yhteyttä hovioikeuksien toimintaan” (HE 103/2008 vp, s. 9). Lakivaliokunta korostaa, ”että asiakkaan kannalta olennaista on oikeusaputoimistojen sijainti ja toimipaikat. Oikeusaputoimistojen verkostoa kehitettäessä on tärkeää huolehtia muiden seikkojen ohella myös asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Oikeusaputoimistojen henkilörekrytoinnissa tulee ottaa huomioon myös kielitaidot, jotta palvelut voidaan myös käytännössä toteuttaa kielilain (423/2003) mukaisesti”.

Vuonna 2016 toteutettiin oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (L 477/2016, HE 26/2016 vp), joka on edelleen voimassa. Maahan muodostettiin kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä, ja henkilöstö oli piirin yhteistä. Uudistuksessa keskitettiin aiemmin toimistoissa hoidettuja hallintotehtäviä piirien vastuulle tuottavuusetujen aikaansaamiseksi. Tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa siirtyivät piireille, jolloin vuosittaisten neuvottelujen määrä väheni 27:stä kuuteen. Piirien vastuulle tulivat johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtävät. Piirien johtajien tehtäviin ei enää kuulunut toimiminen jonkin oikeusaputoimiston johtavana julkisena oikeusavustajana, mitä asiantilaa oli pidetty jossain määrin ongelmallisena yhden toimiston vaikuttaessa olevan erilaisessa asemassa muihin piirin toimistoihin verrattuna. Piirien johtajien toimivaltaa selkeytettiin. Resurssien jakaminen tuli piirin toimipaikkojen kesken piirin johtajien vastuulle helpottaen muutostilanteisiin reagointia. Palveluiden yhdenmukaisuutta voitiin samalla parantaa, kun toimintaprosesseista voitiin päättää piiritasolla.

Uudistuksessa toteutettiin myös esteellisyytilanteita vähentävä ratkaisu säätämällä oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen rinnakkaisesta toiminnasta. Vastapuolen asiakassuhde oikeusaputoimistoon ei merkinnyt uudistuksen jälkeen esteellisyyttä edunvalvonnassa. Mietinnössään lakivaliokunta (LaVM 5/2016 vp) kuitenkin toteaa, "että ehdotettu organisaatorakenne sinänsä ei muodosta esteellisyyttä toimistojen välillä. Valiokunnan näkemyksen mukaan esteellisyys toimistojen välillä on kuitenkin mahdollinen, mikäli toimistot sijaitsevat samassa toimitilassa tai toimistoilla on yhteistä henkilökuntaa. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö tulee tarkistamaan mahdollisen toimitilan aiheuttaman esteellisyyden jokaisen toimiston kohdalta erikseen. Toimitiloista johtuva toimistokohtainen esteellisyys on otettava toiminnassa huomioon, mutta se ei valiokunnan näkemyksen mukaan edellytä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin".

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetulla lailla (575/2008) edunvalvontapalveluiden tuottaminen oli siirretty kunnilta valtiolle. Uudistus kytkeytyi laajemman kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseen. Tavoitteena oli palveluiden saatavuuden turvaaminen ja yhdenvertainen tuotanto koko maassa. Lain 1 § 2 momentin mukaan edunvalvontapalveluiden tuottamista varten maa jaettiin edunvalvonta-alueisiin, joista kuhunkin kuului yksi tai useampi kunta. Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä edunvalvonta-alueella vastasi valtion oikeusaputoimisto. Edunvalvonta-alueista säädettiin oikeusministeriön asetuksella. Edunvalvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluivat oikeusministeriölle. Määrätyin edellytyksin edunvalvonnan palveluiden tuottamisesta voitiin sopia ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa (2 § 3 momentti ja 3 §). Ostopalveluiden järjestämiseen liittyviä perustuslaillisia kysymyksenasetteluja (arvonlisäverotuksen erot, viranomaistehtävä, julkisen vallan käyttö) on käsitelty tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2016 vp.

Yleisen edunvalvojan, johtavan yleisen edunvalvojan ja muun edunvalvontatehtävää hoitavan henkilöstön nimitti johtava julkinen oikeusavustaja.

Lain 5 §:n mukaan yleinen edunvalvoja oli esteellinen edustamaan päämiestään asiassa, jossa hän tai saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva muu henkilö on aikaisemmin neuvotellut vastapuolen kanssa tai muutoin avustanut vastapuolta samassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Tämän lisäksi esteellisyyssäännöksiä sisältyi holhoustoimesta annettuun lakiin (ks. tarkemmin HE 45/2008 vp s. 12, LaVM 8/2008 vp).

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki kumottiin voimassa olevalla lailla valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016). Lailla toteutettiin oikeusaputoimistojen rakenneuudistus muodostamalla kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muutettiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi, eikä edunvalvonnan järjestäminen enää ollut oikeusaputoimistojen vastuulla. Edunvalvojan tehtävistä ja toimivallasta säädetään holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999). Edunvalvontatoimistoista sekä yleisen edunvalvojan määräämismenettelystä, kelpoisuusehdoista ja tehtävistä säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa. Johtavan yleisen edunvalvojan nimittämistoimivalta siirtyi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle.

Vuonna 2019 edunvalvontatoimistojen päämiesten määrä oli 42 700, mikä sisältää myös ostopalveluina hoidettavien päämiesten määrän. Edunvalvontatoimistoissa hoidettiin 38 500 päämiehen edunvalvonta (oikeusministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2019). Päämiesten lukumäärä on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut tasaisessa muutaman prosentin kasvussa.

## 1.2 Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirrettiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistojen tehtäväksi vuoden 2019 alusta lukien talous- ja velkaneuvonnasta annetulla lailla (813/2017). Palvelun yleinen ohjaus ja valvonta siirrettiin oikeusministeriölle. Talous- ja velkaneuvonnan sisältöön ei tehty muutoksia. Palvelu on maksutonta.

Aikaisemmin talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä vastasivat osin Kilpailu- ja kuluttajavirasto, osin aluehallintovirastot ja osin kunnat. Talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluivat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Aluehallintovirastot vastasivat palvelun riittävästä saatavuudesta, mutta palvelun järjestivät kunnat



vaihtelevassa laajuudessa aluehallintovirastojen kanssa tekemiensä sopimusten mukaisesti.

Lakiesitystä (HE 102/2017 vp) talous- ja velkaneuvonnasta annettavaksi laiksi koskeva lakivaliokunnan mietintö (LaVM 12/2017) tiivistää organisaatiouudistuksen syyt ja tarkoituksen seuraavasti: "Toiminnan kehittämiseksi on paremmat edellytykset, kun talous- ja velkaneuvonnan ohjaus keskitetään yhdelle valtiolliselle toimijalle, jolloin käytäntöjä ja toimintatapoja on nykyistä helpompi yhtenäistää. Voimassa olevassa järjestelmässä palveluiden käyttäjien kannalta ongelmana on se, että mahdollisuudet saada talous- ja velkaneuvonnan palveluja vaihtelevat huomattavasti eri puolilla maata. Suurin osa talous- ja velkaneuvontayksiköistä on pieniä yksiköitä, joissa esimerkiksi lomien ja poissaolojen ajaksi ei välttämättä ole saatavissa sijaista. Pienissä yksiköissä myöskään toiminnan kehittämiseksi ei ole riittäviä edellytyksiä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallinnon näkökulmasta nykyinen järjestämistapa on moniportainen ja monimutkainen. Lisäksi valtion korvauksella katetaan vain osa neuvonnan kustannuksista, minkä vuoksi palvelujen saatavuus on suurelta osin kuntien vapaaehtoisen rahoituksen varassa. Lakivaliokunta katsoo, että esitys lisää yhdenvertaisuutta ja parantaa palvelujen saatavuutta erityisesti niillä alueilla, joissa mahdollisuudet saada talous- ja velkaneuvonnan palveluja ovat nykyisin olleet heikot".

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:n mukaan palvelussa:

1. annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta;
2. avustetaan yksityishenkilöitä taloudenpidon suunnittelussa;
3. selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojensa kanssa sovinto;
4. avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvien asioiden hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) edellytettyjen selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa;
5. ohjataan velallinen tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua.

Yksityishenkilöiden lisäksi talous- ja velkaneuvonnassa avustetaan yksityistä elinkeinon- tai ammatinharjoittajaa 1 momentin 3–5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa myös elinkeinotoimintaan liittyvien velkojen osalta.

## 1.3 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä säädetään saman nimisessä laissa (477/2016) ja asetuksessa (826/2016). Oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista piirit vastaavat säädetään oikeusministeriön asetuksella (608/2016).

Lisäksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien julkisilta oikeusavustajilta ja yleisiltä edunvalvojilta vaadittavasta kielitaidosta säädetään valtioneuvoston asetuksella (829/2016). Kielitaitoa koskevan asetuksen mukaan erinomainen ruotsin kielen suullinen ja kirjallinen taito sekä hyvä suomen kielen suullinen ja kirjallinen taito vaaditaan Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä kahteen julkisen oikeusavustajan virkaan ja neljään yleisen edunvalvojan virkaan, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä neljään julkisen oikeusavustajan ja kolmeen yleisen edunvalvojan virkaan sekä Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä yhteen yleisen edunvalvojan virkaan. Lisäksi erikseen säädetään Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa edellytetyistä kielitaidosta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäviä ja tavoitteita kuvaavat hyvin oikeusministeriön ja piirien väliset vuosia 2020–2023 koskevat tulossopimukset:

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävänä on vastata oikeusapupalveluiden, talous- ja velkaneuvontapalveluiden ja edunvalvontapalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella. Oikeusaputoimistojen tehtävänä on oikeusapupäätösten tekeminen ja asianajo oikeusapuasioissa. Oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta antaa asiakkaille tietoa ja neuvontaa talouden ja velkojen hoitamisesta sekä avustaa asiakasta taloudenhallinnan suunnittelussa. Edunvalvontatoimistojen tehtävänä on hoitaa niiden asiakkaiden asioita, jotka eivät kykene valvomaan etujaan tai hoitamaan taloudellisia asioitaan sairauden tai muun syyn takia.

Tulossopimusten yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina ovat (kuhunkin kohtaan liittyy yksityiskohtaisia välitavoitteita):

- Ajanmukainen ja kannustava oikeusjärjestys edistää ja turvaa ihmisten, yritysten ja yhteisöjen toimintamahdollisuuksia.
- Oikeusturva toteutuu käytännössä.
- Käsitteilyketjut ja -menettelyt määräytyvät asian laadun ja vaativuuden mukaan.
- Oikeudellisen ongelman ratkaisu mahdollisemman varhaisessa vaiheessa.

- Neuvontapalvelut ovat helposti saavutettavia. Sähköinen asiointi ja palvelut ovat asiakaslähtöisiä.

Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteina ovat (useine välitavoitteinen):

- Tietojärjestelmät ovat käyttäjäystävällisiä ja tukevat toimintaa.
- Organisaatorakenne ja toimitilaverkosto ovat tarkoituksenmukaiset ja tukevat henkilöstön osaamisen vahvistamista.
- Hallinnonalan sisäinen ja poikkihallinnollinen yhteistyö ja kehittäminen tukevat toiminnan vaikuttavuutta.

Oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan strategiaa ollaan parhaillaan valmistelemaan.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien perustamisen yhteydessä vuonna 2016 piirit laativat yhteistyössä pääosiltaan saman sisältöiset työjärjestykset kullekin piirille. Työjärjestyksissä on piirikohtaiset liitteet, joissa todetaan muun muassa johtavat oikeusavustajat ja edunvalvojat ja sijaisuusjärjestelyt, edunvalvonnan esteellisyystilanteiden käsittely ja ostopalvelusopimukset ja esimerkiksi osa-aikatyön työajat.

Oikeusministeriön asetus valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (826/2016) säättää piirin johtajien sekä johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan vastuista samoin kuin piirin johtoryhmästä. Asetuksen 4 §:ssä määrätään niistä asioista, joista säädetään piirien työjärjestyksissä. Näitä asioita ovat toiminnan järjestäminen, virkamiesten ratkaisovalta sekä edunvalvontamääräysten jakaminen piirin palvelun tuottajille. Edunvalvontamääräysten jakamista koskeva työjärjestyksen liite toimitetaan tiedoksi oikeusministeriölle ja alueen käräjäoikeuksille sekä holhousviranomaiselle.

Työjärjestyksissä määrätään muun muassa seuraavista asioista ja virkamiesten tehtävistä:

Piirin johtaja: Tulostavoitteiden toteutumisesta vastaaminen, hallinnolliset suunnitelmat ja niiden toteuttaminen, palveluiden saatavuus ja tasapuolinen tarjonta, johtaminen ja kehittäminen, hallintosihteereiden, johtavien oikeusavustajien ja johtavien edunvalvojen esimiehenä toimiminen, linjaukset koulutuksesta, arvot.

Tulosneuvotteluja varten piirin johtaja neuvottelee johtavien oikeusavustajien ja johtavien edunvalvojien kanssa toimistojen toiminnallisista tulostavoitteista ja resurssitarpeista, käy tulosneuvottelut ministeriön kanssa ja päättää toimistojen tulostavoitteista ja resursseista.

Henkilöstöhallinnossa piirin johtaja vastaa tai huolehtii esimerkiksi seuraavista asioista: Työhyvinvointi ja työterveyshuolto, virkavapaushakemukset, sairauspoissaolosten palkkamuuotokset, vuosilomasuunnittelu, rekrytointi (ml. haastateltavista ja haastateltajista päättäminen, nimitysmuistio), kehitys- ja suoritusarviointikeskustelut (johtavat sekä eräät sihteerit) ja henkilökohtaisten palkan osien muutokset sekä esitykset ministeriölle vaatavuustasojen muutoksista.

Taloushallinnossa piirin johtaja hyväksyy ostolaskut (pl. oikeusavun asiakastoimeksiannon laskut) ja ostopalvelusopimusten arvonlisäveron hyvitykset.

Hankinnoissa johtaja vastaa hankinnoista (ml. ostopalvelusopimusten valvonta), hankintamenettelystä ja -strategiasta sekä määrää hankintojen suorittajat. Lisäksi johtaja vastaa valtion matkustussäännön noudattamisesta ja linjaa matkustamisen periaatteet.

Johtava oikeusavustaja ja johtava edunvalvoja: Toimiston henkilöstön esimiestehtävät, toimiston toiminnan kehittäminen, tulostavoitteiden saavuttaminen, ehdotusten valmistelu resurssitarpeiksi ja tulostavoitteiksi, oikeusapupäätösten yhdenmukaisuus ja töiden jakamisen perusteet, edunvalvontamääräysten jakaminen, päättäminen koulutukseen osallistumisesta viraston johtajan linjausten mukaisesti, henkilöstön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapuolinen jakautuminen, kannan ottaminen harkinnanvaraiseen poissaoloon ennen viraston johtajan päätöstä, ei-harkinnanvaraisten poissaolosten hyväksyminen, vuosilomista päättäminen viraston johtajan linjausten mukaisesti, osallistuminen rekrytointiin, harjoittelijoiden rekrytointi, kehitys- ja suoritusarviointikeskustelut, edunvalvontapalkkioiden myyntilaskut ja perintäpäätökset, oikeusavun toimeksiantoihin liittyvien laskujen sekä yksityisten avustajien palkkiolaskut, toimiston henkilöstön matkasuunnitelmien ja -laskujen hyväksyntä ja esimerkiksi varhaisen välittämisen mallin mukaiset toimenpiteet.

Työjärjestyksissä voi olla myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevia määräyksiä, kuten talous- ja velkaneuvonnan yksikkövastaavan valintaa ja tämän tehtäviä koskevia määräyksiä. Esityksen yksikkövastaavasta tekee johtava julkinen oikeusavustaja piirin johtajalle.

## 1.4 Oikeusapupäätös

Vuonna 2019 oikeusaputoimistoissa tehtiin 46 738 oikeusapupäätöstä omille asiakkaille ja 22 674 oikeusapupäätöstä yksityisille avustajille.

Valtion varoin annettavasta oikeusavusta ja sen edellytyksistä säädetään oikeusapulaisissa (257/2002 ja muutossäännös 927/2008). Oikeusapupäätöksistä säädetään lain 2 luvussa sekä lisäksi muutoksenhakua koskevassa 4 luvussa ja eräin osin 5 luvussa.

Julkisen oikeusavun keskeiset säännökset liittyvät ensiksikin hakijan taloudellisiin edellytyksiin huolehtia oikeudellisten palveluiden kustannuksista ts. edun myöntäminen edellyttää hakijan taloudellisten olosuhteiden selvittämistä. Tämän lisäksi oikeusapulainsäädäntö sisältää määräykset muun ohella siitä, miten ja mikä taho päättää oikeusavun myöntämisestä, avustajien palkkioista ja korvauksista sekä millaisiin asioihin ja toimenpiteisiin oikeusapua annetaan. Asianosaisen oikeudesta valita oikeudenkäyntiavustajansa (ks. esim. HE 318/2010 jakso 2.2.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti) seuraa, että oikeusapulainsäädäntö koskee myös yksityisiä avustajia, jolloin sääntely sisältää määräyksiä myös menettelystä yksityisten avustajien asiakkaiden oikeusavun hakemisesta ja myöntämisestä.

Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta (10 §), joka, eräin tuomioistuinten toimivaltaa koskevin poikkeuksin, myös päättää sen myöntämisestä. Jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen pääasiassa, oikeusavun hakija ohjataan tekemään hakemus toiseen oikeusaputoimistoon, mutta hakijan pyynnöstä päätös voidaan tehdä kyseisessä oikeusaputoimistossa, elleivät olosuhteet edellytä siirtoa. Vastapuolta avustava julkinen oikeusavustaja ei kuitenkaan saa ratkaista oikeusapuhakemusta (11 §). Jos oikeusapua ei ole myönnetty hakemuksen mukaisesti, hakija voi saattaa kysymyksen oikeusavun myöntämisestä tuomioistuimen ratkaistavaksi (11 § 2 mom.). Oikeusaputoimisto perii hakijalta oikeusapumaksun oikeusavun myöntäessään tai toimittaessaan 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeusapumaksun suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Julkisen oikeusavun saamisen edellytyksistä säädetään oikeusapulain 3 §:ssä. Oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Hakijan taloudellinen asema arvioidaan hänen kuukausittain käytettävissään olevien varojen (käyttövara) ja varallisuuden perusteella. Oikeusapua annetaan korvauksetta tai määrättyä korvausta vastaan henkilölle, jonka käyttövara ja varallisuus eivät ylitä valtioneuvoston asetuksella (388/2002, muutossäännös 1008/2009) tarkemmin vahvistettuja määriä. Oikeusavun saajan perusomavastuun ja lisäomavastuun määräytymisen perusteista säädetään edellä mainitun asetuksen 5–7 §:ssä.

Hakijan on oikeusaputoimiston pyynnöstä esitettävä tuloista ja vähennettäväksi vaadittavista menoista tositteet sekä selvitys omaisuudesta ja veloista. Oikeusaputoimisto tarkastaa tulot, kuitenkin ensisijaisesti viimeksi vahvistetusta verotuksesta, jos kuukausittaiset tulot verojen ja työntekijän lakisääteisten maksujen jälkeen ovat yksinäisellä henkilöllä enintään 600 euroa kuukaudessa ja puolisoilla enintään 550 euroa henkilöä kohden (asetus 388/2002, 8 §).

Oikeusministeriön tulosohjauksessa yksityisille oikeusavustajille tehtävät oikeusapupäätökset on keskitetty 15 oikeusaputoimistolle, Ahvenanmaan sekä Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimistojen huolehtiessa ruotsinkielisistä päätöksistä.

Oikeusavun tuloarvoja koskeva selvityshanke on tarkoitus toteuttaa 31.8.2021 mennessä osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa. Hanke perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaiseen tavoitteeseen selvittää oikeusavun tuloarvojen nostamista ja keskituloisten oikeusapua. Selvitys tuottaisi tietoa oikeusavun edellytysten muuttamisen vaikutuksista oikeusavun saajien määrään.

## 1.5 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana yleisissä tuomioistuimissa voi toimia yleensä vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies. Muille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille luvan myöntää oikeudenkäyntiavustajalautakunta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnasta säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011). Laissa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan velvollisuuksista ja valvonnasta. Oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusehdoista säädetään muualla lain-säädännössä, esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 15 luvussa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 5 luvussa.

Viisijäsenisessä valtioneuvoston nimittämässä lautakunnassa on kolme tuomarijäsentä, yksi luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja sekä yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen (L 715/2011, 4 §). Lautakunta asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja on tehtävissään oikeuskanslerin, asianajajista annetun lain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetun valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan valvonnan alainen (9 §).

Lähtökohtaisesti luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta. Liiton

valvontayksikön tehtävänä on valmistella asiat valvontalautakunnan käsittelyä varten. Lain 12 §:ssä säädetään kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnan yksinomaisesta toimivallasta luvan peruuttamiseen ja seuraamusmaksun asettamiseen. Asianajajaliiton valvontalautakunnan tehtävänä on, mikäli se katsoo luvan peruuttamisen tai seuraamusmaksun määräämisen tarpeelliseksi, tehdä asiasta esitys oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Lisäksi oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi antaa varoituksen luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan rikkoessa velvollisuuksiaan. Luvan peruuttamisesta muusta kuin kurinpidollisesta syystä säädetään lain 20 §:ssä.

Tieto luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan nimestä ja luvan myöntämisen päivämäärästä merkitään oikeudenkäyntiavustajalautakunnan pitämään julkiseen luetteloon (23 §).

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta perii lupahakemuksen käsittelystä maksun. Hakemusmaksun määrää oikeusministeriö antamallaan asetuksella. Vuonna 2020 maksu on 395 €.

Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan on lisäksi suoritettava valvontamaksu, jonka perii oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Valvontamaksu on suoritettava siltä vuodelta, jona oikeudenkäyntiavustajalle myönnetään laissa tarkoitettu lupa, sekä lisäksi jokaiselta kalenterivuodelta, jonka alkaessa hänen lupansa on voimassa.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta suorittaa vuosittain asianajajayhdistykselle 2/3 maksetuista valvontamaksuista, millä summalla katetaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Oikeusministeriö tarkistaa vuosittain valvontamaksun suuruuden elinkustannusindeksin nousua vastaavasti (24 §). Vuonna 2020 valvontamaksu on 369 euroa.

Lain 19 §:n mukaan valvonta-asian käsittelyyn oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään. Eräin, lain 19 § 2 momentissa säädetyin poikkeuksin, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen sovelletaan julkisuuslain (621/1999) säännöksiä.

Lautakunnan vuoden 2019 toimintakertomuksen mukaan vuoden päättyessä luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia oli 1 631. Oikeudenkäyntiavustajalautakuntaan saapui 458 asiaa, joista lupahakemuksia oli 229. Oikeudenkäyntiavustajien omia hakemuksia luvan peruuttamiseksi oli 118. Jonkin kelpoisuusedellytyksen (rikostuomio, ulosottovelka, hakemus- tai valvontamaksun maksamattomuus) menettämisen vuoksi viran puolesta vireille saatettuja luvan peruuttamisasioita oli 17. Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta esitti oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle viidessä

valvonta-asiassa luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan luvan peruuttamista. Näistä neljässä asiassa oli kysymys saman avustajan toiminnasta.

Lautakunta toimii oikeusministeriön tiloissa ja sen tukitehtävistä huolehtii lakimiessihtööri ja osastosihtööri. Vuonna 2019 lautakunta kokoontui 11 kertaa.

Oikeusministeriö on valmistellut arviomuistion luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeista (OM 1/42/2017). Muistiossa tarkastellaan muun ohella oikeudenkäyntiavustajan perehtyneisyyttä, rehellisyyttä ja ammattitaitoa koskevien edellytysten muutostarpeita sekä ehdotuksia valvonta-asioiden kaksinkertaisen käsittelyn yksinkertaistamiseksi. Arviomuistiossa käsitellyt ehdotukset eivät tois-  
taiseksi ole johtaneet lainsäädäntötoimiin.

## 1.6 Kuluttajariitalautakunta

Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on antaa suosituksen luontoisia ratkaisuja elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä riita-asioissa. Lautakunnan ratkaisu kuluttajariita-asiassa ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä siihen saa hakea muutosta valittamalla. Ratkaisukäytännöllään kuluttajariitalautakunta antaa sisältöä kuluttajansuojaa koskevalle lainsäädännölle ja vähentää tuomioistuinten ratkaistavaksi tulevien asioiden määrää.

Lautakunnan toimivallasta säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 2 §:ssä. Lautakunnan toimivallan rajoituksista säädetään lain 3 §:ssä. Säännöksen mukaan esimerkiksi lakisääteistä vakuutusta, arvopaperimarkkinalaissa (746/2012) tarkoitetun arvopaperin luovutusta koskevat asiat ja säännöksessä tarkemmin yksilöidyt asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvät asiat eivät kuulu lautakunnan toimivaltaan.

Kuluttajariitalautakunta voi lain 14 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa jättää asian ratkaisematta tai käsittelemättä. Lautakunta ei saa ratkaista asiaa, joka on ratkaistu tai vireillä tuomioistuimessa ja se voi jättää asian käsittelemättä esimerkiksi, jos asian ratkaiseminen edellyttäisi suullisten todisteiden käyttämistä, asian käsittely ei olisi tarkoituksenmukaista sen poikkeuksellisen monimutkaisuuden ja vaikean selvitettävyyden takia tai, jos kuluttaja ei ole ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan asian selvittämiseksi.

Lautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja päätoiminen varapuheenjohtaja sekä sivutoimisia lakimiesjäseniä ja asiantuntijajäseniä. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan



tajan nimittää valtioneuvosto ja jäsenet oikeusministeriö. Jäsenet ja lautakunnan esittelijät toimivat virkavastuulla ja heidän esteellisyyteensä sovelletaan tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Kuluttajariitalautakunta käsittelee vuosittain noin 6 000 asiaa, sen henkilömäärä (htv) on 37 ja toimintamenomääräraha noin 2,6 milj. €.

## 2 Valtion virastojen rakenteesta ja kehittämisen linjauksista

### 2.1 Virastokäsitteestä

Virasto-käsitteestä ei ole lainsäädännössä yksiselitteistä määritelmää tai mallia, josta ilmenisi mitä tehtäviä virastoon kuuluisi ja miten virasto tulisi organisoida. Virastolle luonteenomaisina piirteinä kuitenkin tunnistetaan rahoitus valtion budjetista budjetti-prosessin mukaisesti, byrokraattinen ja usein päällikköviraston hallintomalli, päätöksenteko esittelystä, pääsääntöisesti virkasuhteessa oleva henkilöstö virkavastuineen ja ministeriö – virasto tulosohjaussuhde. Virasto ei ole itsenäinen oikeushenkilö (omassa erityistehtävässään se voi yleensä edustaa valtiota tuomioistuimessa), ja viraston sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio.

Virastot voidaan jakaa kirjanpitoyksiköihin (laativat toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen, vastaavat kirjanpidosta ja talouden suunnittelusta ja seurannasta), tulosohjattuihin virastoihin (tulossopimus ministeriön kanssa) ja niin sanottuihin muihin tulosohjattuihin virastoihin, jotka eivät ole kirjanpitoyksiköitä. Joissain tapauksissa tulosohjauksesta vastaa toinen keskushallinnon virasto. Lisäksi virasto voi olla niin sanottu työnantajavirasto, jolloin se vastaa organisaation henkilöstösuunnittelusta, seurannasta sekä eräistä työnantajavirastolle kuuluvista velvoitteista, kuten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta ja työterveydestä.

### 2.2 Virastorakenteen kehittämisen linjauksia

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus valmistelee julkisen hallinnon strategian, jonka keskeinen tavoite on kansalaisille annettava palvelulupaus. Strategialla tavoitellaan julkisen hallinnon läsnäolon vahvistamista suomalaisten arjessa koko maan alueella molemmilla kansalliskielillä ja muun ohella digitaalisen esteettömyyden kehittämistä. Strategian tulisi valmistua vuoden 2020 loppuun mennessä ja sen keskeisiä tavoitteita ovat muun ohella kansalaisten palveluiden laadun, sujuvuuden ja saatavuuden parantuminen. Strategiahankkeessa (Kohti 2020-luvun

kansalaislähtöistä julkista hallintoa) valmistellaan periaatteita julkisen hallinnon ja palvelujen uudistamiselle. Strategialla tuetaan valtion viranomaisten, kuntien ja tulevien itsehallinnollisten maakuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa.

Julkisen hallinnon strategian toimintalinjausluonnoksina VM esittää verkkosivuillaan muun ohella seuraavaa:

- Hallinnon tulee työskennellä sujuvasti ja yhtenäisesti yli hallinnon sisäisten rajojen ja rakenteiden. Valtion ja kuntien organisaatioiden on toimittava sujuvasti yhdessä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi ilmiöpohjaista politiikkatoimien valmistelua ja julkisen hallinnon yhteisiä asiakaspisteitä.
- Yhteiskehittäminen ja sujuva yhteistyö hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa sekä verkostomaiset työskentelytavat mahdollistavat hallinnon onnistumisen 2020-luvulla. Hallinnon on lisättävä merkittävästi yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hallinnon yhteistyötapojen monipuolistamista ja kumppanuuksien vahvistamista yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.
- Julkisen talouden kestävydestä huolehditaan panostamalla innovaatioihin sekä panemalla taloudellisia rakenneuudistuksia toimeen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi julkisen talouden kokonaisvaltaista tarkastelua ja tavoitepohjaisen budjetoinnin käyttöönottoa.
- Ihmiskeskeisen ajattelutavan on siirryttävä toiminnaksi hyödyntämällä digitalisaation tuomia mahdollisuuksia. Ihmiskeskeisyys vahvistuu kehittämällä yhdessä ennakoivia, ennaltaehkäiseviä ja tehokkaita palveluita perustuen ihmisten, yritysten ja organisaatioiden tarpeisiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi elämäntapahtumiin perustuvien digitaalisten palveluiden kehittämistä.
- Hallinto rikkoo eriarvoisuutta tukevia rakenteita ja edistää yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi eri kielellisten ryhmien tarpeiden huomioimista palveluiden kehittämisessä ja moninaisuuden huomioimista hallinnon rekrytoinneissa.
- Hallinnon toiminnan tulee perustua luotettavaan tietoon. Hallinto hyödyntää ajantasaista, tutkittua tietoa, edistää monipuolisesti tiedon käyttöä ja avoimuutta sekä kasvattaa tiedolla johtamisen kyvykkyyksiä. Tietopohjan muodostamista on nopeutettava. Tilanteissa, joissa päätöksiä joudutaan tekemään vailla täyttä ymmärrystä valintojen seurauksista, hallinnon on hyödynnettävä laadukasta, kollektiivisesti tuotettua tietoa. Toimintalinjaus tarkoittaa esimerkiksi tietovarantojen avaamista ja verkkokeskustelujen seuraamista ja hyödyntämistä tarpeen mukaan.

Alueellistamisen uudistamista koskeva strategia luovutettiin kuntaministeri Sirpa Paaterolle 22.4.2020. Strategian keskeisiä linjauksia on luopuminen alueellistamiskäsitteestä ja sen korvaaminen valtion alueellisen läsnäolon periaatteella, yksittäisten toimintojen sijoittamista koskevan suunnittelun ja päätöksenteon korvaaminen valtioneuvostotasoisella, poikkihallinnollisella suunnittelulla, ohjauksella ja seurannalla ja valtion toimintojen alueellisen läsnäolon tarpeen tarkastelulla korvaten pääkaupunkiseutu – muu maa tarkastelua. Valtion läsnäolon alueilla tulisi pohjautua palvelutarpeeseen sekä viranomaistehtävien järjestämiseen tuloksellisesti.

Alueellisen läsnäolon tavoitteina strategia toteaa

- palvelutarpeeseen vastaamisen,
- palvelujen tuottamisen monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa,
- palveluiden tarjonnan eri asiakasryhmille siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat,
- viranomaistoiminnan tehtävien tuloksellisuuden,
- sijainnista riippumatta osaamisen ja resurssien hyödyntämisen,
- julkishallinnon yhteiskäyttöiset tilat,
- monipaikkaiset ja paikkariippumattomat työnteon mahdollisuudet, ja
- valtion työnantajakilpailukyvyyn vahvistamisen.

Valtiovarainministeriö on 11.6.2020 asettanut valtioneuvoston tekemän päätöksen mukaisesti Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö nimisen hankkeen, jonka määräaika päättyy vuoden 2020 lopussa. Hankkeessa selvitetään mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirretään maakunnille. Hanke liittyy ensisijaisesti SOTE-uudistukseen, mutta sillä saattaa olla vaikutuksia myös muuhun julkiseen palvelutuotantoon. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan hanke tulee yhteen sovittaa aiemmin mainitun julkisen hallinnon strategian kanssa.

Valtiovarainministeriö asetti 11.12.2019 hankkeen valtionhallinnon toimitilaverkon ja julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalveluverkon kehittämisestä. Selvitys on julkaistu 27.5.2020 nimellä Kohti julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkostoa 2030-luvulla – Keskustelupaperi osana julkisen hallinnon strategiatyötä (VM julkaisuja 2020:43).

Selvityksen tiivistelmä toteaa:

- käyntiasioinnin laskevan noin puoleen 2030 mennessä,
- asiointeja / kansalainen on harvemmin kuin kerran vuodessa,
- palvelutuottajien yhteisillä palvelupisteillä on mahdollista turvata palveluiden saatavuutta ja parantaa palvelutasoa sekä saavuttaa kustannussäästöjä,
- tunnin matka-aika on mahdollistettavissa 99,5-prosenttisesti koko väestölle 90 palvelupisteellä,
- nykyinen palvelutuottajakohtainen verkosto (yli 700 palvelupistettä ja 195 yhteistä asiointipistettä) ei yllä yhdenkään palvelutuottajan osalta kattavasti tunnin saavutettavuuteen,
- yhteisiin palvelupisteisiin siirtyminen edellyttää valtakunnallisesti kokonaisvastuun ottavaa toimijaa.

Valtionhallinnon palvelupisteverkoston tavoitetilaa vuonna 2030 selvitys kuvailee seuraavasti:

- Valtionhallinnon palvelujen lähtökohtana on kattavat sähköiset asiointipalvelut, niihin liittyvä digituki ja monikanavainen asiakaspalvelu. Valtionhallinnon velvollisuutena on ohjata kansalaisia ja yrityksiä digitaalisten palvelujen käyttäjiksi. Sijainnista riippumatta kaikilla ihmisillä on mahdollisuus asioida yhtenevästi sähköisiä kanavia ja etäpalveluja hyödyntäen.
- Kaikilla valtion viranomaisilla on kattavat digitaaliset asiointipalvelut, ja sähköinen kanava on lähtökohtaisesti ensisijainen. Kunkin valtion viranomaisen velvollisuutena on huolehtia omien asiointipalvelujensa digitalisoinnista ja hyödyntää olemassa olevia yhteisiä ratkaisuja. Käyntiasiointi täydentää sähköisiä palvelukanavia.
- Valtionhallinnon yhteinen palvelupisteverkko mahdollistaa käyntiasioinnin kattavan saavutettavuuden ja nykyisen palvelutason kehittämisen niin kaupunkikeskuksissa kuin harvaan asutuilla alueillakin.
- Käyntiasioinnin palvelupisteverkon runkona ovat alueellisten keskuskäytävien kampusmalliset asiointikeskukset.

- Harvaan asutuilla alueilla asiointipisteet toteutetaan koko julkisen sektorin yhteistyönä. Yhteistyötä tulee mahdollisuuksien mukaan edistää myös yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.
- Valtionhallinnon yleiset asiointipalvelut ovat saatavissa samasta käyntiasiointipisteestä ja yhdenmukaisin aukioloajoin. Palvelua tarjotaan viranomaisen omin resurssein tai palveluneuvojien toimesta tai etäpalvelun välityksellä.
- Palvelua tarjoavat yhteisissä asiointikeskuksissa lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen omat resurssit, joko paikan päällä tai etäpalvelun avulla. Omien resurssien asemesta viranomaisen palvelua voivat tarjota myös asiakaspalvelun ammattilaiset kuten nykyisissä asiointipisteissä. Kukin viranomainen arvioi resurssiensa sijoittamisen pisteisiin.
- Etäpalvelulaitteet mahdollistavat asioinnin suoraan viranomaisen kanssa myös niissä pisteissä, joissa viranomaisella ei ole omia resursseja. Viranomaisilta edellytetään valmiutta etävideoyhteyksien vastaanottamiseen.
- Asiointipisteverkon kustannusten jakomallin on kannustettava kaikkia julkisia toimijoita yhteisiin tiloihin. Se ei saa estää asiointipisteverkon uudistamista.
- Valtionhallinnon viranomaiset siirtyvät laadittavan julkisen hallinnon strategian linjausten mukaisesti vuosien 2020–2030 aikana yhteisiin asiointipisteisiin ja sulkevat omat palvelutuottajakohtaiset palvelupisteensä.

Viimeksi mainittu palveluverkoston tavoitetilä vaikuttaisi olevan jännitteisessä suhteessa myöhemmin selostettavien (ks. jakso 8) esteellisyyttä ja asiakkaiden tietojen luottamuksellisuutta koskevien periaatteiden kanssa. Selvitys ottaa kuitenkin huomioon asiakkaiden ja viranomaisten erilaiset tarpeet asiakkaiden kohtaamisessa ja asioinnin luottamuksellisuuden turvaamisessa: ”Asiointikeskuksissa on myös kaikkien viranomaisten käyttöön soveltuvia yleisistä asiakaspalvelutiloista eristettyjä asiakastapaamiseen soveltuvia tiloja ja viranomaistyöskentelyyn soveltuvia myös tekniseltä varustukseltaan moderneja toimistotiloja” (s. 23). Harvaan asuttujen alueiden palveluverkoston kehittämisestä selvitys toteaa: ”Palvelupisteverkoston alueellisessa suunnittelussa lähdetään niiden asiakkaiden tarpeista, jotka asioivat usein ja joiden kyky liikkua tai käyttää sähköisiä palveluita on heikompi kuin muilla asiakasryhmillä. Näitä asiakkaita on erityisesti Kelan, oikeusavun, edunvalvonnan ja osin myös TE-palveluiden asiakaskunnassa. Palveluverkko suunnitellaan siten, että näiden asiakasryhmien tarpeisiin pystytään vastaamaan kokonaisuuksina yhdessä eri palvelutarjoajien kanssa” (s.26).

Valtionvarainministeriön Virasto 2020 -hankkeen loppuraportti (20.3.2019, VM046:00/2018) ehdottaa valtioneuvostotasoisien kattavan ohjeen laatimista virastomuotoisen toiminnan järjestämisen periaatteista. Ohjeeseen olisi sisällytettävissä myös viraston hallintosäädösten perusmalli. Ohje ei kuitenkaan valmistune tämän selvityshankkeen määräaikaan mennessä. Virasto 2020 -hankkeessa oli keskeisesti kysymys muun ohella siitä, miten tuotettu palvelu on saatavissa, miten kansalaisen kohtaaminen tapahtuu, miten palveluiden alueellinen sijoittuminen järjestetään ja kuka siitä päättää sekä siitä, miten viranomaistieto olisi yhteiskäyttöistä.

Käytännössä, jos virastojen toimintaan kuuluu julkisen vallan käyttöä, niiden keskeisistä tehtävistä, toimivaltuuksista ja päätöksentekomenettelystä säädetään kutakin virastoa koskevassa erityislaissa (ks. perustuslain 119 §). Ministeriön ohjausvastuusta hallinnonalansa virastoihin säädetään perustuslain 68 §:ssä (kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta) sekä valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä.

Keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta selvitettiin valtionvarainministeriön VIRSU -hankkeessa 2014–2015. VIRSU-hankkeeseen kuuluvassa Keskushallinnon virastorakenneselvityksessä (VM julkaisuja 3/2015 ja 5/2015) yleisinä kehittämisperiaatteina tunnustetaan:

- selkeä rakenne ja ohjaus (asiakaskokemus johdonmukainen, selkeä ja odotuksia vastaava, toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla),
- valtakunnallinen toimivalta,
- asiakasnäkökulma (automatisointi ja itsepalveluasiointi vähentävät asiointitarvetta, sähköisen palvelun tuki),
- sähköiset palvelut (syvemmän yhteistyön mahdollisuudet strategisten kumppanien kanssa toiminnan kehittämiseksi ja siitä johdettavat automatisoinnin mahdollisuudet, missä hyödyt voivat tulla myös muille organisaatioille tai koko julkiselle hallinnolle) ja
- kyky muutokseen ja riskien hallintaan (joustavuus resurssien käytössä ja rakenteissa).

Virsu-hankkeen koontiraportti (VM julkaisuja 5/2015) ehdottaa ministeriöiden suoraan ohjaamien eli ns. muiden tulosohtajattujen virastojen muuttamista joko kirjanpitoyksiköiksi tai niiden liittämistä johonkin olemassa olevaan kirjanpitoyksikköön. Tulevaisuu-

den virasto muodostaisi näin itsenäisen virastokokonaisuuden, jossa taloushallinnollinen vastuu (kirjanpitoyksikkö), toiminnallinen vastuu (tulosohjaus) ja henkilöstöhallinnollinen vastuu yhdistyvät samaan organisaatioon.

Virsu-hankkeessa syinä pienten virastojen yhdistämistarpeeseen pidetään muun muassa haavoittuvuutta osaamisen kehittämisessä ja säästötarpeiden toteuttamisessa sekä hallinnon suhteellista paisumista verrattuna substanssin resurssitarpeisiin. Selvitys arvioi, ettei virastojen sisäistä hallintoa voida korvata kaikilta osin konsernipalveluilla, kuten hankinnoissa Hanselin, ict-toiminnoissa Valtorin tai kirjanpidossa Palkeiden palveluilla. Virsu-hankkeen koontiraportti ehdottaa valtakunnallisen Oikeusapuviaston perustamista todeten tämän kuitenkin edellyttävän oikeusapuun liittyvien esteellisyyskysymysten selvittämistä.



## 3 Oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa koskevia selvityksiä

### 3.1 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnolliset prosessit

Oikeusministeriö asetti valtion oikeusaputoimistojen organisaatiomuutoksen täytäntöönpanoa varten työryhmän, jonka tehtävä oli laatia prosessikuvaukset oikeusapu- ja edunvalvontapiirien merkittävimmistä hallinnollisista tehtävistä ja laatia kuvausten pohjalta ehdotukset piirin johtajan, piirin hallintosihteerien sekä johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tehtäväkuvauksiksi (Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnolliset prosessit, OM Toiminta ja hallinto 58/2016).

Selvitys kuvaa seitsemän pääprosessia ja niiden alaprosessit:

- Strategia ja tulosohtaus (sekä niihin liittyvät kolme ala-/osaprosessia)
- Henkilöstöhallinto (13 alaprosessia)
- Taloushallinto (15 alaprosessia)
- Yleishallinto (3 alaprosessia)
- Oikeudelliset asiat (2 alaprosessia)
- Kehittäminen ja ohjaus (2 alaprosessia)
- Johtoryhmä ja yhteistoiminta

Selvityksen liitteissä selostetaan lisäksi työsuojelun järjestäminen (liite 1), johtamisjärjestelmän, johtoryhmätyön ja yhteistoiminnan järjestäminen (liite 2) sekä listataan joukko yksityiskohtia, joiden hoitamisesta virastossa tulisi huolehtia (liite 3).

## 3.2 Raportti oikeusapuhakemusten käsittelystä oikeusaputoiminnassa

Oikeusministeriö asetti 2.2.2017 (OM 3/33/2017) johtavan julkisen oikeusavustajan Liisa Törnwallin selvittämään ja seuraamaan käytäntöjä oikeusapuhakemusten käsittelyssä. Törnwallin tehtävänä oli muun ohella esittää suosituksia toimenpiteiksi, joilla oikeusapupäätösten tekoa voidaan tehostaa ja yhtenäistää oikeusaputoimistoissa sekä esittää vaihtoehtoja siitä, miten oikeusapupäätösten teko tulisi organisoida sekä arvioida vaihtoehtojen etuja ja haittoja.

Törnwallin raportti sisältää, paitsi kattavat tilastotiedot oikeusapuhakemusten käsittelystä, myös menettelytapojen yhtenäistämistä ja kehittämistä koskevia ehdotuksia sekä kuvailee yksityiskohtaisesti eri toimistojen käytäntöjä.

Omia asiakkaita koskevat ehdotukset:

- Oikeusavun hakijoilta vaadittujen tietojen yhdenmukaisuuden parantaminen (mm. eroja omien asiakkaiden ja yksityisten hakemuksiin vaadittavissa tiedoissa, vaatimukset asiakirjaselvityksistä poikkeavat eri toimistoissa, tarkastamisesta siirryttäisiin pistokokeisiin).
- Siirtyminen mahdollisimman pitkälti etupainotteiseen toimintatapaan, jolloin oikeusapupäätös olisi jo valmiina tai lähes valmiina asiakkaan saapuessa toimistolle tai etäyhteyden avulla asioimaan julkisen oikeusavustajan kanssa.
- Etäpalveluiden tarjoamisessa toimistokohtaisia eroja: raportti kannustaa lisäämään sähköistä palvelua.
- Perunkirjoitustoimeksiantojen hoitamisessa on toimistokohtaisia eroja: suosittelee "sihteerivetoisempaa menettelyä".
- Vaihtelua oikeusapuohjauksen kirjaamisessa Romeo asianhallintajärjestelmään: suosittelee ohjausta ja merkintöjen valvontaa (vrt. Asianajajaliiton yhteydessä toimivan Valvontalautakunnan ratkaisu 16.11.2006 § 10 puhe- linneuvonnan kirjaamisen merkityksestä esteellisyysarvioinnissa).
- Laskutuskäytännöt eivät ole toimistoissa yhtenäiset. Selvitysmies ehdottaa, että laskutuskäytäntöjen yhdenmukaistamistyötä jatketaan edelleen.
- Tilasto-ohjeiden noudattamisessa eroja. Ehdotetaan tilasto-ohjeiden tarkennusta.

- Tulotietojärjestelmän hyödyntäminen. Selvitysmies esittää, että vuonna 2019 käyttöön otettavan kansallisen tulotietojärjestelmän tietojen hyödyntämismahdollisuutta ryhdyttäisiin selvittämään.
- Selvitysmiehen näkemyksen mukaan suuria mahdollisuuksia henkilöstövähennyksiin ei ole ilman oikeusavun myöntämisen edellytysten yksinkertaistamista.

Yksityisten avustajien oikeusapupäätöksiä koskevat ehdotukset:

- Nykyisessä toimintaympäristössä toiminnan keskittäminen harvemmille oikeusaputoimistoille, esim. 10 toimistolle, voisi tuottaa lisää tehokkuutta kyseisten toimistojen sihteerien erikoistumisen myötä.
- Jos yksityisten avustajien päätösten tekeminen irrotetaan kokonaan omaksi valtakunnalliseksi toiminnaksi, tehokkuutta saataisiin lisättyä.
- Oikeusavun sähköisen asianhallintajärjestelmän avulla yksityisten avustajien lähettämät oikeusapuhakemukset voidaan ohjata niihin toimistoihin, joissa on enemmän resursseja hakemusten käsittelyyn.

### 3.3 Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta

Vuonna 2017 oikeusministeriö teetti selvityksen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta (Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua – Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta, Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017). Oikeusministeriön asettamat selvitysmiehet Esa Kyllästinen ja Christer Lundström päätyivät, tiivistetysti, muun ohella seuraaviin johtopäätöksiin.

Oikeusapu- ja edunvalvontavirastolle siirrettäisiin oikeusministeriössä hoidettavat alaa koskevat hallintotehtävät. Oikeusministeriö vastaisi jatkossa vain oikeusapua ja edunvalvontaa koskevasta lainvalmistelusta, kehys- ja talousarviovalmistelusta sekä tulosohjauksesta. Viraston perustehtävänä olisi kehittää oikeusapu- ja edunvalvontatointia sekä talous- ja velkaneuvontaa sekä huolehtia niiden toimintaedellytyksistä.

Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto, tarkemmin sanottuna sen kanslia, hoitaisi ministeriöstä siirrettävät hallintotehtävät sekä nykyisin oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä hoidettavat hallintotehtävät, mukaan luettuna kuluttajariitalautakuntaa koskevat eräät

henkilöstö- ja taloushallintotehtävät, jotka hoidetaan Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Kanslia toimisi myös toimintaa ohjaavana ja kehittäväenä yksikkönä. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toiminta itsenäisinä virastoina lakkaisi, ja piiritason hallinto poistuisi.

Virasto jakautuisi keskushallintoyksikkönä toimivaan viraston kansliaan ja 4–6 vain ydintehtäviä hoitavaan oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Hallinnollisesti alueet olisivat oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yksiköitä. Alueen sisällä oikeusapu ja edunvalvonta toimisivat edelleen itsenäisesti, päällikkönään alueen johtaja sekä tarvittava määrä apulaispäälliköitä päivittäisjohtamista varten. Virasto kohdentaisi alueille ja toimistoille osoitettavat henkilöstö- ja muut voimavarat.

Oikeusapu- ja edunvalvontavirastoa johtaisi ylijohtaja. Lisäksi virastossa olisi muun muassa hallintojohtaja sekä yhteinen toimialajohtaja oikeusapua, talous- ja velkaneuvontaa sekä edunvalvontaa varten. Viraston johtoryhmään, joka olisi luonteeltaan neuvoa antava, kuuluisivat ylijohtaja, hallintojohtaja, toimialajohtaja sekä oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden johtajat. Johtoryhmä olisi näin laaja-alainen asioiden valmistelu- ja informaation välityksen foorumi.

Maassa olisi 15 oikeusaputoimistoa ja 14 edunvalvontatoimistoa. Ahvenanmaalla olisi yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, joka kuuluisi Lounais-/Länsi-Suomen oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen.

Tulossopimusneuvottelut käytäisiin oikeusministeriön ja perustettavan viraston, tarkemmin sanottuna viraston kanslian kanssa, eikä erillisiä tulossopimuksia tarvitsisi tehdä eri alueille tai toimistoille. Tulossopimukset sitoisivat alueita, joten alueiden johtajien tulisi osallistua prosessiin ja valmistella alueensa osalta siihen kuuluvia asioita.

Oikeusavun substanssitehtävät hoidettaisiin oikeusapu- ja edunvalvonta-alueilla. Alueiden asiankäsittelyjärjestelmät olisivat toimistokohtaisia, eikä Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslialla, oikeusapu- tai edunvalvonta-alueen johtajalla tai muilla toimistoilla olisi siten pääsyä toisen toimiston asiankäsittelyjärjestelmään. Tietoturvasyistä tulisi jatkovalmistelun aikana harkita olisiko asiankäsittelyjärjestelmien syytä olla toimipaikkakohtaisia, jolloin toisessa toimipaikassa toimivalla julkisella oikeusavustajalla tai yleisellä edunvalvojalla olisi pääsy tietyn asiakkaan tietoihin vain, jos hänellä työtehtävien kannalta olisi siihen tarvetta.

Selvitysmiehet ehdottivat myös eräiden tehtävien hoitamista valtakunnallisesti:

- Edunvalvonnan palkkioiden periminen.
- Oikeusapupäätösten keskittäminen.
- Työajanseuranta.
- Oikeusavun ja mahdollisesti tulevaisuudessa edunvalvonnan Chat-palvelut.
- Chat-palvelun lisäksi valtakunnallinen palveluyksikkö, joka voisi vastata asiakkaiden chatin ja etäyhteyden kautta tekemiin kysymyksiin (esteellisyys huomioon ottaen).
- Valtakunnallinen ajanvarauspalvelu (esteellisyys huomioon ottaen).

Vuoden 2017 selvitys arvioi myös yhden viraston malliin liittyviä mahdollisia ongelmia:

- Sidosryhmäyhteistyön toimivuus.
- Johtamisen irtaantuminen arjesta.
- Hallinnon ja päätöksenteon liiallinen keskittyminen.
- Toimistojen välille mahdollisesti muodostuva esteellisyys (joka kuitenkin torjuttavissa).
- Esteellisyytilanteiden lisääntyminen, jos toimistojen määrää vähennettäisiin.

## 3.4 Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita

Vuonna 2019 julkaistiin VN Teas -rahoitteisen tutkimus- ja selvityshankkeen ”Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60) loppuraportti. Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli selvittää julkisen oikeusavun sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden kokemuksia oikeusapupalvelujen saatavuudesta, laadusta ja hyödyllisyydestä suhteessa avun tarpeisiin. Tiedontuotannon tavoitteena oli myös auttaa kehittämään toimintaa suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja lainsäädännöllisiin velvoitteisiin.

Tutkimuksessa pyrittiin tuottamaan kattava, moniulotteinen ja realistinen kuva oikeusavun saatavuudesta, laadusta ja hyödyllisyydestä Suomessa. Tutkimuksessa tarkasteltiin erikseen ja yhdessä julkista oikeusapua yleisesti, turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja talous- ja velkaneuvonnan palveluita sekä sitä, miksi ja miten oikeusapua tulisi jatkossa kehittää. Palvelujen laatua arvioitiin neljän ulottuvuuden kautta: 1) palvelusta tiedottaminen ja palveluun pääsy; 2) kohtaaminen ja asiakkaan toimijuuden tukeminen; 3) asianhoito sekä 4) asiantuntemus ja ammattitaito.

Selvityksessä havaittiin eroja asiakastytyväisyydessä eri palvelujen välillä, puutteita tiedon saannissa ja palveluun pääsyssä, epätietoisuutta asioiden etenemisestä, tarvetta tietyin osin asiantuntemuksen parantamiseen ja sähköisen asioinnin kehittämiseen sekä tarve riittävien resurssien varmistamiseen erityisesti asiakastytyväisyyden ylläpitämisessä.

Yhteisinä oikeusapua sekä talous- ja velkaneuvontaa koskevinä toimenpidesuosituksina selvitys esittää:

- Tietoa oikeusavusta tulisi olla tarjolla myös muilla kuin suomen ja ruotsin kielillä, kuten englanniksi ja myös erityisryhmien tiedonsaantia tulisi parantaa.
- Potentiaalisten asiakkaiden tulisi saada kattavammin tietoa palvelusta ja sen sisällöstä.
- Palvelun kustannukset tulisi kertoa asiakkaalle mahdollisuuksien mukaan heti palvelusuhteen alussa.
- Kaikkien palveluiden osalta tulisi mahdollistaa sähköisen asioinnin kattavampi hyödyntäminen tarvelähtöisesti. Sähköistä ja etäasiointia tulisi kehittää siten, että asiakas saa tiedon prosessin kulusta sekä varmuuden hänen asioitaan hoitavasta oikeusavustajasta tai talous- ja velkaneuvojasta.
- Riittävä henkilöstömitoitus helpottaa työn hallittavuuden tunnetta ja työssäjaksamista.
- Avustajien ja neuvojen ammatillisen sisällöllisen osaamisen ylläpito ja sen kehittäminen tulee varmistaa riittävällä täydennyskoulutuksella.
- Oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan asiakastietojärjestelmiä ja tilastointia tulisi kehittää niin, että ne tukevat palvelun laadun seurainta ja kehittämistä. Asiakastytyväisyyden selvittämistä on syytä jatkaa.

- Avustajien ja neuvojien näkemyksiä tulisi kuulla palveluprosessin kehittämiseksi sekä työn mielekkyyden ja työssäjaksamisen tukemiseksi.

Oikeusapua koskevia suosituksia:

- Asiakastytyväisyyttä voidaan parantaa riittävästä resursseista huolehtimalla.
- Vaikka tulevaisuudessa sähköinen asiointi kasvaa, on sekä oikeuksiin pääsyn että monen oikeudellisen ongelman arkaluonteisuuden vuoksi tärkeää, että mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin säilyy.
- Oikeusavun sähköisiä palveluita kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota niiden saatavuuteen, saavutettavuuteen ja tietosuojaan.
- Sähköisissä palveluissa voitaisiin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä myös siihen, että asiakas voisi seurata reaaliaikaisesti asiansa tilannetta, edistymistä ja kustannuksia.
- Viestinnässä tulee jatkossa panostaa epätietoisuuden vähentämiseen, ja oikeusavun sidosryhmillä tulisi olla oikeat tiedot oikeusavun palveluista. Viestintää on tarpeen kehittää niin, että sen sisältö vastaa mahdollisimman hyvin palvelun tosiasiallista sisältöä sekä siten, että viestit ovat helposti saavutettavia ja tietoa olisi tarjolla eri kielillä.
- Oikeusavun kustannuksista olisi tarpeellista kertoa mahdollisuuksien mukaan heti asiakkuuden alussa ja jos mahdollista, esittää arvio kokonaiskustannuksista.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapua koskevia suosituksia:

- Oikeusavun turvaaminen heti turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen. Hyvä oikeusapu hallintomenettelyvaiheessa edesauttaa asioiden perusteellista selvittämistä maahanmuuttovirastossa tehostaen prosessia kokonaisuudessaan.
- Eri viranomaisten ja avustajien käsitystä siitä, mitä hallintomenettelyvaiheen oikeusapu pitää sisällään olisi syytä yhtenäistää.
- Hakijan tulisi saada yleistä oikeudellista neuvontaa ja henkilökohtaista oikeusapua hyvin pian maahantulonsa jälkeen voidakseen valmistautua Maahanmuuttoviraston puhutteluun.

- Turvapaikka-asioita hoitavien avustajien riittävä määrä on turvattava. Julkisten oikeusaputoimistojen resurssit eivät riitä kaikkien turvapaikanhakijoiden avustamiseen, minkä vuoksi olisi huolehdittava myös yksityisten lakimiesten halukkuudesta avustaa turvapaikanhakijoita varmistamalla palkkoiden kohtuullinen taso.
- Olisi harkittava pitäisikö turvapaikka-asioissa avustavilta lakimiehiltä edellyttää osoitusta perehtyneisyydestä kansainvälisen suojelun kysymyksiin.
- Valitusaikojen lyhentämistä ja yhdenmukaistamista olisi arvioitava.

Talous- ja velkaneuvontaa koskevia suosituksia:

- Jonotusajan tavoiteajaksi tulisi asettaa 30 päivää.
- Henkilökohtainen tapaaminen on turvattava myös jatkossa talous- ja velkaneuvonnassa.
- Tietoa talous- ja velkaneuvontapalvelusta tulisi jatkossa jakaa yhä monikanavaisemmin.
- Velkaongelman realisoitumisen kanssa tekemisiin joutuvat tahot, kuten ulosottoviranomaiset, sosiaaliviranomaiset ja pankit, voisivat ohjata apua tarvitsevia asiakkaitaan talous- ja velkaneuvontapalvelun internet-sivuille tai palvelun piiriin.
- Talous- ja velkaneuvontapalveluiden internet-sivuille tulisi lisätä myös videomateriaalia palvelusta ja taloustaitojen hallinnasta.
- Palveluprosessin yhtenäiset käytännöt tulisi ottaa laajasti käyttöön kaikissa toimipaikoissa, ja niistä tulee selkeästi informoida talous- ja velkaneuvojia.



## 4 Viimeaikaisia valtionhallinnon organisaatiouudistuksia

### 4.1 Digi- ja väestötietovirasto

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva Digi- ja väestötietovirasto (jäljempänä myös DVV) aloitti toimintansa 1.1.2020. Viraston perustamisella toteutettiin organisaatiouudistus, jossa Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimineen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhdistettiin yhdeksi virastokokonaisuudeksi, jonka toimialueeksi tuli koko maa. Lainsäädäntöteknisesti Väestörekisterikeskuksen nimi muutettiin Digi- ja väestötietovirastoksi, johon maistraatit yhdistettiin. Viraston asemasta, johtamisesta ja toiminnasta säädettiin uusi organisaatiolaki (laki Digi- ja väestötietovirastosta 304/2019). Samalla kumottiin rekisterihallintolaki (166/1996), johon maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen asema virastoina perustui.

Virasto on valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 a §:ssä (1096/2009) tarkoitettu kirjanpitoyksikkö.

DVV hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtävälajoilla:

- Digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistäminen sekä palvelujen käytön tuki,
- tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut,
- asiakirjojen ja sähköisen identiteetin todentaminen ja varmentaminen ja
- väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut.

Lisäksi virasto hoitaa kansalaisneuvontaa, digitaalisten palveluiden käyttäjätukea sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

DVV on päällikkövirasto ja sitä johtaa valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja. Viraston työjärjestyksessä voidaan pääjohtajan ratkaisovaltaan kuuluva asia määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi. Pääjohtaja antaa viraston työjärjestyksen. Siinä annetaan tarkemmat määräykset ainakin viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä (6 §).

Valtioneuvoston asetuksessa Digi- ja väestötietovirastosta (53/2020) säädetään viraston toimipaikoista (7 §) sekä tarkemmin viraston tehtäviin kuuluvista digitaalisten palveluiden käyttäjätuesta ja julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävistä. Lisäksi asetuksessa on säännökset määrättyjen virkojen kelpoisuus- ja kielitaitovaatimuksista.

Kielitaitolain (424/2003) 6 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen kuuteen henkikirjoittajan virkaan on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena ruotsin kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito (asetuksen 6 § 1 mom.). Viraston 21 virkaan, joissa ei ole säädettyä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena ruotsin kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito (asetuksen 6 § 2 mom.).

## 4.1.1 DVV:n työjärjestys

DVV:n työjärjestys (2.1.2020) jakaa viraston kolmeen osastoon: asiakkaat, palvelut ja prosessit. Osastot jakautuvat edelleen yksiköihin. Osastoihin kuulumattomia, suoraan pääjohtajan alaisia toimintoja ovat osaamisen johtaminen, viestintä ja markkinointi sekä sisäinen tarkastus. Osastojen ja yksiköiden sisäisillä päätöksillä voidaan määrätä yksityiskohtaisemmin toiminnan järjestämisestä ja sijaisuuksista.

Työjärjestyksen antaa viraston pääjohtaja.

Hallinto- ja tukitehtävät on hajautettu eri osastoille ja yksiköille. Esimerkiksi palvelut-osastolle kuuluvat muiden tehtävien ohella viraston tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja tuotanto. Prosessit-osasto vastaa toiminnan ja talouden ohjauksesta, taloushallinnosta, viraston yhteisistä tukipalveluista sekä asiakirjahallinnosta. Pääjohtajan alaisia osastoihin kuulumattomia toimintoja ovat muun muassa henkilöstöhallinto, viraston yhteinen viestintä ja sisäinen tarkastus.

Prosessit-osaston Lakiasiat-yksikkö vastaa viraston palveluiden oikeudellisesta tukemisesta sekä turvallisuuteen liittyvien osa-alueiden suunnittelusta ja toimeenpanon

koordinoinnista. Näitä osa-alueita ovat riskienhallinta, tietoturvallisuus, tietosuoja, tilaturvallisuus sekä henkilöturvallisuus. Lakiasiat-yksikkö vastaa myös tiedonhallintamallin ja tietoaineistojen muodostamisen toteuttamisen ja ylläpidon koordinoinnista.

Prosessit-osaston Yhteiset tukipalvelut -yksikkö vastaa viraston yhteisistä tukipalveluista ja niiden kehittämisestä. Tehtäviin kuuluvat toimitilahallinto, virastopalvelut, tietoaineistojen säilyttämisen koordinointi ja asianhallinta (ml. arkistointi ja kirjaamo) sekä assistenttipooli.

Talous ja prosessien kehittäminen -yksikkö, joka kuuluu Prosessit-osastoon, huolehtii toiminnan ja talouden suunnittelusta, taloushallinnosta, hankintatoimesta ja muun muassa matkahallinnosta.

Osastoihin kuulumattomia, pääjohtajan alaisuudessa olevia toimintoja on viestinnän ja sisäisen tarkastuksen ohella osaamisten johtaminen toiminto, johon kuuluvat henkilöstöhallinto, HR-toiminto, henkilöstösuunnittelu ja rekrytoinnin, osaamisen johtamisen, palkitsemisen, tyhy-toiminnan, yhteistoiminnan ja operatiivisen henkilöstöhallinnon prosessit.

Työjärjestyksen mukaan (kohta 3.1) osastojen ja yksiköiden johtajat määrätään tehtäviinsä viiden vuoden määräajaksi.

## 4.1.2 Näkökohtia DVV:n perustamista koskevista lainsäädännön esitöistä

Jäljempänä luetellaan sellaisia DVV:n perustamista koskevan lainsäädännön esitöiden huomioita, joilla voi olla merkitystä käsillä olevan selvityksen kannalta. Tarkastelun kohteena ovat hallituksen esitys (HE 233/2018), eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 33/2018) ja valtioneuvoston asetusta (53/2020) koskeva perustelumuistio 30.1.2020.

**Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä:** Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö oli Itä-Suomen aluehallintovirastoon kuuluva itsenäinen yksikkö, jolla oli valtakunnallinen toimivalta. Yksikön toimipiste oli Kuopiossa, mutta yksikön henkilöstöä työskenteli myös Jyväskylässä ja Lahdessa. Digi- ja väestötietoviraston perustamisen yhteydessä kumotuksi tulleen (L 305/2019) aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla aluehallintoviraston tehtävänä oli maistraattien ohjaus, kehittäminen ja valvonta sekä muun muassa maistraattien virkojen perustaminen, lakauttaminen ja muuttaminen. Yksikölle kuuluneet maistraattien ohjaustehtävät koostuivat tulosohjauksen, ohjausjärjestelmän, tietojohtamisen ja toimintakulttuurin kehittämisestä sekä resurssien kohdentamisesta tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti koko

maassa. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö kävi tulosneuvottelut, teki tulosso-  
pimuksen maistraattien kanssa ja laati vuosittain maistraattien toimintakertomuksen  
osana Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä. Vuoden 2017  
lopussa yksikön henkilöstömäärä oli 13 henkilöä ja henkilötyövuosimäärä 12,5 htv  
(HE 233/2018, s. 8 ja 9).

**Valtakunnallinen toimivalta:** Valtion hallintotehtävissä tulee olla valtakunnallinen toi-  
mivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa (päämi-  
nisteri Juha Sipilän hallituksen linjaus). Tavoitteena on, että uudessa virastossa sovel-  
lettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Tehtäviä tu-  
lisi sekä ohjata että hoitaa keskitetysti, huolehtien kuitenkin palveluiden alueellisesta  
saatavuudesta. Uuden organisaation tulisi lisätä muutos- ja riskienhallintakyvykkyyttä.  
Toimintojen uudelleenorganisointi vapauttaa lisää resursseja molemmissa virastoissa  
jo käynnissä olevaan digitalisaatiotyöhön sekä mahdollistaa valtakunnalliset työjonot  
ja toimintatapojen aiempaa systemaattisemman kehittämisen digitaalista työtä tuke-  
vaksi. Esitetyllä virastolla on mahdollisuus tehostaa toimintaansa myös hallinto- ja tu-  
kitointoja yhdistämällä, resurssien yhteiskäytöllä sekä valtakunnallisten palvelupro-  
sessien käyttöönotolla. Viraston oma organisaatiolaki edesauttaa selkeää sääntelyä  
verrattuna voimassa olevaan tilanteeseen, jossa Väestörekisterikeskuksen ja maistra-  
attien toiminta on perustunut hajanaisiin säännöksiin (HE 233/2018, s. 12).

Valtakunnallinen toimivalta yhdistyneenä alueelliseen läsnäoloon mahdollistaa sen,  
että uudessa virastossa henkilöstö voi erikoistua eri tehtäväalueille nykyistä parem-  
min. Toisaalta tehtäviä voidaan koota esimerkiksi eri toimipaikkoihin tai ohjata niitä  
joustavasti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi sinne, missä on käytettävissä tehtävään so-  
piva henkilöstöresurssi. Tämä on usein mahdollista riippumatta siitä, missä asiakas  
on fyysisesti laittanut asiansa vireille. Toisaalta henkilöresursseja voidaan myös oh-  
jata niihin tehtäviin ja niille alueille, joissa siihen on tarvetta. Erityistä asiantuntemusta  
tai kielitaitoa omaavaa henkilökuntaa voidaan toisaalta etäyhteyksiä käyttämällä hyö-  
dyntää eri toimipaikkojen asiakaspalvelutilanteissa (HE 233/2018, s. 18).

Uudistuksen tarkoituksena on myös mahdollistaa se, että asiakaspalvelu eriytyy pää-  
töksenteosta, eli että esimerkiksi päätöksentekoa tietyissä asiaryhmissä voidaan  
koota valtakunnallisesti yhteen, vaikka tehtävää koskevia asiakaspalvelutehtäviä hoi-  
detaan edelleen kaikissa toimipaikoissa (HE 233/2018, s. 20).

Maistraattien palveluja on saatavissa yhteispalvelun asiointipisteistä, joita on nykyisin  
noin 195. Yhteispalvelurekisterin mukaan maistraatin palveluita tarjotaan 47 asiointi-  
pisteessä. Asiakas saa asiansa vireille missä tahansa Digi- ja väestötietoviraston pal-  
velupisteessä ja aina siellä, missä se on hänen kannaltaan helpointa. Tämä voi tar-  
koittaa sähköistä järjestelmää, viraston toimipaikkaa tai yhteispalvelun asiointipistettä.  
Jos se toimipaikka, jossa asiakas laittaa asiansa vireille, ei keskittämistä tai muusta

syystä käsittelee kyseistä asiaa, asian käsittely siirretään sisäisesti oikeaan toimipisteeseen. Jos asiakasta on haastateltava henkilökohtaisesti, se voi tapahtua siinä toimipaikassa, jossa asiakas asoi, joko videon avulla tai siten, että kyseisen toimipaikan henkilökunta suorittaa haastattelun ja henkilöllisyyden tarkistamisen. Palveluiden helppo saatavuus on varmistettava kuitenkin myös niille asiakkaille, jotka eivät ole totuneet tai jotka eivät kykene käyttämään sähköisiä palveluita tai joiden asia edellyttää henkilökohtaista asiointia Digi- ja väestötietoviraston toimipaikassa (HE 233/2018, s. 22 ja 23).

Valtakunnallisen toimivallan kannalta on keskeistä, että toimintaa ei tosiasiasa sidota alueellisiin yksiköihin, jotka saattavat muodostua muun lainsäädännön nojalla toimintaa ohjaavaksi tai toiminnan organisoimista rajoittavaksi. Esimerkiksi kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen alueellinen yksikkö saattaa muodostua yksikieliseksi. Esitys sisältää ehdotuksen siitä, että viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi voitaisiin työjärjestyksellä määrätä viraston työskentelyn järjestämisestä, esimerkiksi sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä toimipaikkojen lisäksi työskentelee. Ratkaisu ei estä esimerkiksi kielellisten erityistarpeiden huomioimista, vaan tosiasiasa edistää näiltäkin osin toiminnan tarkoituksenmukaista organisoimista. Toimipaikat tai työskentelyyn osoitetut paikkakunnat eivät muodostaisi sellaista alueorganisaatiota, joilla olisi alueellisesti määrittyvä virkatalue (HE 233/2018 s. 19). Asiakas voisi jatkossa asioida missä tahansa valtakunnallisen viraston palvelupisteessä. Myös tämä lisää asiakkaiden alueellista yhdenvertaisuutta (HE 233/2018, s. 22).

**Kielelliset oikeudet:** Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- tai ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkkaus- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 1 momentissa todetaan maan virallinen kaksikielisuuden periaate ja se sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta. Perustuslain 17 §:n säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (vrt. HE 309/1993 vp; s 65, PeVM 9/2002 vp ja PeVL 21/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut sitä, että viranomaisten toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan asianomaisen viranomaisen tarjoamien

palvelujen saatavuudesta sekä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta (PeVL 29/2006, PeVL 42/2006). Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan (HE 233/2018, s. 39, HaVM 33/2018). Lisäksi viraston tehtäviin voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää kelpoisuusvaatimuksia valtion virkamieslain (750/1994) 8 §:n 4 momentin valtuutuksen perusteella sekä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettyjen valtuutusten perusteella (HaVM 33/2018).

Valtakunnallinen keskushallinnon virasto on kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tavoin kaksikielinen viranomaisena. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 2 §:n mukaisesti Digi- ja väestötietovirasto huolehtii virkoja ja virkasuhteita täytettäessä sekä muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaisissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Valtakunnallisen toimivallan omaavassa virastossa on aina mahdollista tehdä joustavasti kielellisen palvelun takaamiseksi erityisjärjestelyjä, joilla varmistetaan, että palvelua on saatavilla oikealla kielellä siellä, missä sille on tarvetta (HE 233/2018, s. 21).

Tehtävissä, joiden hoito organisoidaan valtakunnallisiin työjonoihin, pystytään asiat jakamaan sellaisten virkamiesten hoidettaviksi, joilla on parhaat edellytykset hoitaa asioiden käsittely ruotsiksi ja myös saamen kielellä. Asiakaspalvelutilanteissa voitaisiin tarvittaessa muun muassa videoneuvottelulaitteiden välityksellä tukeutua eri puolilla maata olevaan viraston kielelliseen osaamiseen (HE 233/2018, s. 23).

**Valvonta, ohjaus ja muutoksenhaku:** Päällikkövirastona toimivalla Digi- ja väestötietovirastolla ja sen johdolla on velvollisuus aktiivisesti valvoa omaa toimintaansa. Lähtökohtaisesti nopeimpana, tehokkaimpana ja asiakkaan kannalta helpoimpana tapana on viraston johdon kautta tapahtuva toiminnan omavalvonta. Hallintolain (434/2003) säännökset hallintokanteluista ulottuvat tähän viranomaisen johtamiseen kuuluvaan tehtävään. Viraston toimintaan kohdistuvat kantelut on näin ollen tarkoituksenmukaisesti ohjata ensisijaisesti viraston itsensä arvioitaviksi mahdollisia korjaustoimenpiteitä varten. Ylemmän, viraston toimintaa ohjaavan viranomaisen puuttumista asiaan voidaan pitää tarpeellisenä silloin, kun viraston omaa valvontaa ei voida asian luonteeseen nähden pitää riittävänä tai kun kantelut kohdistuvat viraston ylimpään johtoon. Ohjauksen keskeinen rooli on viraston johdon velvollisuuksien ja omavalvonnan toteutumisen valvonnassa (HE 233/2018 s. 17).

**Henkilöstövaikutuksista:** Maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön henkilöstö siirtyy tehtävien mukana Digi- ja väestötietovirastoon. Väestörekisterikeskuksen henkilöstö pysyy Väestörekisterikeskuksesta Digi- ja väestötietovirastoksi muutettavan viraston palveluksessa ja viraston johtajana jatkaa viraston päällikkö. Väestörekisterikeskuksen osalta kyse ei ole tehtävien tai henkilöstön siirtymisestä toiseen virastoon, vaan viraston nimen muuttamisesta ja viraston toimintojen uudelleenjärjestämisestä (HE 233/2018, s. 19).

Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyssä noudatetaan virkamieslain 2 lukua. Virkamieslain 5 a–5 c §:n mukaan virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Virka voitaisiin siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen oman työssäkäyntialueen sisällä tai hänen työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta. Määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevät virkamiehet siirtyisivät Digi- ja väestötietovirastoon määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi (HE 233/2018, s. 19).

Valtion virkamiehiin sovellettavat yleiset palvelussuhteen ehdot sisältyvät pääosin keskustason virkaehtosopimuksiin. Virkamiehen siirtyminen valtion sisäisissä organisaatiomuutoksissa ei näin ollen aiheuta muutoksia virkamiehen yleisiin palvelussuhteen perusteisiin. Palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta palvelussuhde jatkuu valtiolla yhdenjaksoisena (HE 233/2018, s. 21).

Henkilöstöön liittyvien muutosten toteuttamisen lähtökohtana on noudattaa hyvää ja laadukasta henkilöstöpolitiikkaa. Muutostilanteessa noudatetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013) ja henkilöstön edustajat ovat mukana muutostilanteen valmistelussa ja toteuttamisessa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää myös koko henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen sekä että henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan muutosta valmisteltaessa ja toteutettaessa (HE 233/2018, s. 20).

**ICT osaamisesta:** Valtakunnallinen toimivalta antaa edellytykset asiakkaita palvelevan digitalisaation täysimääräiselle käyttöönotolle ja luo paremmat edellytykset toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen, palvelumallien ja palvelutason yhtenäisyydelle koko maassa. Sähköisen asioinnin tehostuminen lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta palveluiden saavutettavuuden parantuessa (HE 233/2018, s. 22).

Tehtävien järjestämisessä panostetaan henkilöstön digiosaamisen vahvistamiseen ja hyödynnetään nykyisissä virastoissa tehtyjä osaamiskartoituksia sekä tarkastellaan henkilöstön osaamista Digi- ja väestötietoviraston osaamistarpeista käsin. Tavoitteena on, että jokainen viraston virkamies osaa käyttää digitaalisia palveluita sekä

työvälineitä omassa työssään ja hänellä on perusymmärrys digitalisaation vaikutuksista asiakkaisiin ja omiin työtehtäviin. Työtehtäviä kehitetään asiakkaiden ja viraston tarpeiden mukaisesti digitalisaatiota hyödyntäen ja tietoturva huomioiden. Osaamisen kehittämisessä panostetaan erityisesti viraston prosessien, asiakkuuksien, vuorovaikutuksen ja toimintatapojen kehittämiseen. Digitalisaatio tehostaa palvelujen tuottamista asiakkaille ja vapauttaa resursseja vaatimaan asiantuntijatyöhön ja asiakkaiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen. Toiminnan asiakaslähtöinen kehittäminen ja digitalisointi aiheuttavat palvelukulttuurin muutoksen, toiminnan muuttuessa perinteisestä viraston asiakaspalvelusta sähköiseen toimintatapaan ja asiakkaiden palvelemiseen monikanavaisesti (HE 233/2018, s. 22).

**Toimipaikkojen lukumäärä:** Lausuntokierroksella olleessa ehdotuksessa valtioneuvoston asetukseksi Digi- ja väestötietovirastosta viraston toimipaikkojen lukumääräksi oli esitetty 18. Lausuntopalautteen perusteella kuitenkin päädyttiin 36 paikkakuntaan, jotka luetellaan asetuksen 7 §:ssä. Toimipaikkoihin sovelletaan valtion virastojen aukioloasta annettua asetusta (332/1994). Toimipaikkojen lisäksi viraston työjärjestyksellä voitaisiin määrätä viraston työskentelyn järjestämisestä, esimerkiksi sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä toimipaikkojen lisäksi työskentelee (VNA Digi- ja väestötietovirastosta, perustelumuuisto 30.1.2020).

## 4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksen organisaatio uudistettiin 1.10.2019 voimaan tulleella uudella syyttäjälaitoksesta annetulla lailla (32/2019). Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista 11 syyttäjänvirastosta muodostettiin yksi Syyttäjälaitos-niminen virasto. Syyttäjälaitos on ollut valtion talousarviolain tarkoittama kirjanpitoyksikkö vuodesta 2016.

Nykyisen organisaatorakenteen mukainen Syyttäjälaitos muodostuu keskushallintoyksikkönä toimivasta valtakunnansyyttäjän toimistosta ja viidestä viraston osastoina toimivasta syyttäjälalueesta. Syyttäjälalueista ja muun muassa erityisistä kielitaitovaatimuksista määrätään valtioneuvoston asetuksessa syyttäjälalueista (798/2019). Virat ovat laitoksen yhteisiä.

Syyttäjälaitoksessa on noin 390 syyttäjää ja lisäksi 150 henkeä erilaisissa hallinto- ja asiantuntijatehtävissä. Laitoksella on 34 toimipaikkaa ja sen budjetti on 48,15 milj. €.

Yksittäisessä rikosasiassa syyttäjäntehtävistä huolehtivat yksittäiset syyttäjät, mutta kokonaisvastuu syyttäjän toiminnan järjestämisestä kuuluu Syyttäjälaitokselle.



Valtakunnansyyttäjän toimistoa johtaa valtakunnansyyttäjä ja syyttäjääluetta johtava aluesyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän apuna voi toimia yksi tai useampi apulaispäällikönä toimiva syyttäjä, jotka hoitavat syyttäjäntehtäviensä lisäksi heille määrättyjä hallinnollisia tehtäviä syyttäjääalueella.

Valtakunnansyyttäjän toimiston vastuulla on muun muassa Syyttäjälaitoksen ja syyttäjätoiminnan ohjaus ja kehittäminen, toiminnan tuloksellisuus, syyttäjien toiminnan laillisuuden ja yhdenmukaisuuden valvonta sekä syyttäjälaitoksen yleinen hallinto, viestintä ja koulutus (laki Syyttäjälaitoksesta 4 §).

Syyttäjääalueiden tehtävistä säädetään lain 5 §:ssä. Syyttäjääalue vastaa syyttäjäntehtävien järjestämisestä alueellaan, kehittää syyttäjäntoimintaa valtakunnansyyttäjän toimiston ohjauksessa, vastaa syyttäjäntoiminnan tuloksellisuudesta, valvoo syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä huolehtii viranomaisyhteistyöstä ja muusta syyttäjän tehtäviin liittyvästä yhteistyöstä. Rikosasioiden jakamisesta syyttäjääalueiden käsiteltäväksi voidaan määrätä aluejaosta poiketen, jos se on tarpeen työn tasaamisen, käsittelyn joutuisuuden, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi. Lisäksi syyttäjääalueen tehtävänä on huolehtia muista valtakunnansyyttäjän toimiston sille erikseen määrittämistä tehtävistä.

Hallinnollisten asioiden ratkaisemisesta säädetään Syyttäjälaitoksesta annetun lain 19 §:ssä: Valtakunnansyyttäjä ratkaisee koko Syyttäjälaitosta koskevat hallinnolliset asiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Valtakunnansyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka muu valtakunnansyyttäjän toimiston virkamies muuten saisi ratkaista.

Syyttäjääalueella käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee johtava aluesyyttäjä, jollei asiaa ole säädetty tai Syyttäjälaitoksen työjärjestyksellä määrätty apulaispäällikön tai muun virkamiehen ratkaistavaksi. Johtava aluesyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvalan hallinnollisessa asiassa, jonka muu syyttäjääalueen virkamies muuten saisi ratkaista.

Lain 2 §:ssä säädetään Syyttäjälaitoksen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ja lain 10 §:ssä vastaavasti syyttäjän itsenäisyydestä syyteharkintavallan käyttämisessä. Lain 10 §:n mukaan syyttäjä on toimivaltainen syyttäjäntehtävissä koko maassa. Syyttäjälaitoksen itsenäisyys ja riippumattomuus koskenee vain lainkäyttötehtäviä eikä johtamista ja hallintoasioita (ks. PeVL 25/2018).

Lain 21 §:ssä on säännökset menettelystä, joka koskee rikosasian siirtämistä toisen syyttäjän tehtäväksi esteen vuoksi, joutuisan oikeudenkäynnin varmistamiseksi, työn tasaamiseksi, erityisosaamisen vuoksi taikka muun vastaavan syyn vuoksi. Siirto

edellyttää rikosasiaa käsittelevän syyttäjän suostumusta. LaVM 5/2018 korostaakin luovuttavan syyttäjän suostumuksen merkitystä syyttäjän itsenäisyyden ja riippumattomuuden varmistamiseksi.

Uudistuksen taustalla oli syyttäjätehtävien muuttuminen vaativimmiksi ja monipuolisemmiksi sekä vaativien rikosasioiden määrän merkittävä kasvu. Tämä edellytti syyttäjältä erityisosaamista. Kun syyttäjälaitoksen resurssit eivät kuitenkaan olleet lisääntyneet samassa suhteessa, toimintaa tuli kehittää tehokkaammaksi ja resursseja suunnata joustavasti. Uuden organisaation tuli tukea kehittämistyötä. Uudistuksen perusteina olivat myös toimintalähtöiset syyt, kuten toiminnan yhtenäisyyden ja ammattimaisen johtamiskulttuurin edistäminen, toiminnan tehostaminen ja syyttäjälaitoksen asiantuntijuuden syventäminen. Rakennemuutoksen katsottiin mahdollistavan hallinto- ja tukitehtävien keskittämisen ja siten toiminnan tehostamisen. Valtakunnallinen rakenne antaisi paremmat edellytykset johtaa laitosta kokonaisuutena. Yhtenä virastona syyttäjälaitos voisi edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja yhdenmukaisia syyttäjäkäytäntöjä eri alueilla. Yhtenä virastona voimavarojen asianmukainen kohdentaminen muuttuvissa tilanteissa olisi helpompaa. Syyttäjälaitoksen hallinnon ja tukitoimintojen ohjaamisella keskusyksikköön voitaisiin vapauttaa resursseja syyttäjälaitoksen keskeiseen tehtävään eli syyttämistyöhön (HE 17/2018, s. 4, LaVM 5/2018).

## 4.2.1 Syyttäjälaitoksen työjärjestys

Syyttäjälaitoksen työjärjestyksen vahvistaa valtakunnansyyttäjä. Työjärjestyksessä (10.9.2019) on toiminnan järjestämistä koskevat määräykset valtakunnansyyttäjän toimistoa ja syyttäjälaitoksia varten. Työjärjestyksen 3. luvussa on lisäksi määräyksiä syyttäjälaitoksen johtoryhmästä (neuvoa antava), esittelystä, kehityskeskusteluista ja työsuorituksen arvioinneista vastaavista virkamiehistä, matkamääräyksistä sekä asiakirjahallinnosta. Asiakirjahallinnosta määrätään (21 §), että ”Syyttäjälaitos toimii yhtenä arkistonmuodostajana. Valtakunnansyyttäjän toimisto ja Syyttäjälaitoksen syyttäjälaitokset muodostavat Syyttäjälaitoksen arkiston osa-arkistot. Valtakunnansyyttäjän toimistolla ja syyttäjälaitoksilla on omat rikosasioiden ja hallinnollisten asioiden diaarit”.

Valtakunnansyyttäjän toimistossa on kolme yksikköä: syyttäjän toiminta, toiminnan tuki ja johdon tuki. Valtakunnansyyttäjän toimistossa on valtakunnansyyttäjän toimistoa koskevia asioita käsittelevä neuvoa antava ohjausryhmä. Valtakunnansyyttäjä päättää ohjausryhmän kokoonpanosta.

Toiminnan tuen yksikölle kuuluvat keskushallintoasiat ja laitoksen keskitetysti hoidettavat tai ohjattavat hallintoasiat. Näihin kuuluvat henkilöstöhallinto ja työnantajatointo, mukaan lukien koulutuksen ja osaamisen kehittämisen järjestäminen sekä

VES-asiat ja palkkaustoimivallan käyttö, virkamiesoikeudelliset toimenpiteet, kantelut, taloushallinto, talousarvion valmistelu, toimitilat, tietohallinnon järjestäminen mukaan lukien kirjaamo, arkistotoimi, tilastointi, tietopalvelu, tietoturva ja tietosuoja, työsuojelu, sisäinen tarkastus ja riskienhallinta.

Valtakunnansyyttäjän toimiston johdon tuki yksikkö vastaa Syyttäjälaitoksen viestinnästä ja muista johdon tuen tehtävistä.

Merkittävimmät Syyttäjälaitosta koskevat hallintoasiat, kuten talousarviovalmistelu ja tiedonhallinta, on keskitetty valtakunnansyyttäjän toimistolle. Tämän ohella sekä valtakunnansyyttäjän toimisto että syyttäjäalueet huolehtivat oman toimintansa hallinnollisista asioista.

## 4.2.2 Näkökohtia Syyttäjälaitosta koskevista lainvalmisteluasiakirjoista

Käytännössä syyttäjät hoitaisivat pääasiassa syyttäjäalueensa toimialueelle rajoittuvia asioita. Uudistuksen yhteydessä on kuitenkin tarpeen vaatiessa voitava poiketa asioiden käsittelystä aluejaon mukaisesti. Yhdessä virastossa henkilöresurssien käytön ja jakamisen joustavuus tulevaisuuden muuttuvissa tilanteissa tukevat tätä (HE 17/2018, 3.2.1).

Syyttäjäalueella ei olisi enää erillisiä palvelutoimistoja ja päätoimipaikkaa vaan kaikki toimipisteet olisivat toimipaikkoja. Toimipaikkojen jaottelulle päätoimipaikkaan ja palvelutoimistoihin ei ole enää uudessa organisaatorakenteessa tarvetta, koska syyttäjäalueet eivät enää olisi virastoja, vaan yhden yhtenäisen viraston hallinnollisia osia. Kyseessä olisi ensisijaisesti paikka, mihin syyttäjälaitoksen henkilöstö on sijoitettu (HE 17/2018, 3.2.1).

Kumotun syyttäjälaitoslain tarkoittamien 11 aluesyyttäjävirston alueellisten päälliköiden sijasta uudessa organisaatiossa olisi viisi aluepäällikköä. Edellisessä rakenteessa laadittiin oma tulossopimus jokaiselle virastolle. Vastaavasti jokainen virasto laati oman toimintakertomuksen ja puolivuosisiraportin. Uudessa virastorakenteessa laaditaan vain yksi asiakirja (HE 17/2018, 4.1).

Nopeasti käsiteltävien asioiden keskittäminen koko valtakunnassa yhdenmukaisessa menettelyssä hoidettavaksi tehostaisi toimintaa niin, että vaativampiin asioihin olisi suunnattavissa varovasti arvioiden 10 henkilötyövuotta suurempi syyttäjien työpanos kuin nykyisin (HE 17/2018, 4.1).

## 4.3 Ulosottolaitos

Ulosottokaaren muuttamisesta annetulla lailla (778/2019) toteutetaan Ulosottolaitosta koskeva organisaatiouudistus. Laki tulee voimaan 1.12.2020. Ulosottolaitos organisoidaan yksiportaiseksi. Keskushallintovirastona toimivasta Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallinen virasto eli Ulosottolaitos. Operatiivisen johdon ja ohjauksen tehtävät siirretään perustettavaan uuteen virastoon, jossa näitä hoitaa keskitetysti Ulosoton keskushallinto.

Hallituksen esityksen (HE 71/2018) mukaan organisaatiouudistuksen tavoitteena on parantaa ulosottomenettelyn taloudellisuutta, tuottavuutta ja laatua. Täytäntöönpanon laadun parantamiseksi tavoitteena on erityisesti saavuttaa suurempi yhdenmukaisuus käytännön menettelytavoissa ja lainkäyttöratkaisuissa, mikä edistäisi oikeusvarmuutta. Noin 70–80 prosenttia ulosottoasioista hoidetaan massaluontoisesti summaarisessa menettelyssä. Tällöin asianosaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että menettelyt ovat mahdollisimman yhdenmukaisia. Taloudellisuuden ja tuottavuuden edistämiseksi tavoitteena on mahdollistaa työtaakan tasaamista valtakunnallisesti sekä vapauttaa kihlakunnanulosottomiesten työaikaa vaativampien asioiden käsittelemiseen. Ulosottoasioiden käsittelyketjuja kehitettäisiin jakamalla täytäntöönpanotehtäviä uudella tavalla eri henkilöstöryhmille asian laadun ja vaativuuden mukaan.

Vanhassa, toistaiseksi voimassa olevassa virastorakenteessa on 22 ulosottopiiriä (valtioneuvoston asetus ulosottopiireistä 865/2007). Päätoimipaikkojen (22) lisäksi ulosottovirastoilla on 42 sivutoimipaikkaa. Hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus, valvonta ja tietojärjestelmätehtävät sekä tulosohtaus kuuluvat Valtakunnanvoudinvirastolle. Se voi antaa hallinnollisia määräyksiä ja julkista valtaa se käyttää esimerkiksi kantelu- ja korvausasioissa, mutta se ei ole lainkäyttöelin. Päätökset ulosottovirastojen viroista tekee Valtakunnanvoudinvirasto, mutta palkkaustoimivalta kuuluu oikeusministeriölle.

Toistaiseksi voimassa olevan organisaation heikkoutena HE 71/2018 pitää virastojen suurta lukumäärää, josta seuraa virastokohtaisia erilaisia menettelytapoja ja puutteita valtakunnallisessa yhdenmukaisuudessa. Jakautuminen useisiin toimipaikkoihin on johtanut epätarkoituksenmukaisen pieniin ja haavoittuviin yksiköihin. Lisäksi virastoissa tehdään suuri määrä päällekkäistä työtä, erityisesti hallinnossa ja muissa tukitehtävissä. Hajautetun organisaation katsotaan olevan omiaan hankaloittamaan johtamista, toiminnan organisointia, tarkoituksenmukaista työnjakoa sekä työmäärän tasaisista jakautumista.

Hallituksen esityksessä (HE 71/2018) luovuttaisiin kaksiportaisesta rakenteesta ja päädytään yhden viraston malliin ilman virastorajoja. Mallin katsotaan rajoittavan vähi-ten ulosottomenettelyn järjestämistä. Yhden viraston organisaatio verrattuna usean viraston rakenteeseen mahdollistaisi täytäntöönpanomenettelyjen joustavamman järjestämisen, poistaisi parhaiten toimintojen päällekkäisyyksiä ja olisi säästövaikutuksiltaan edullisin.

Uudessa rakenteessa ulosoton täytäntöönpanosta huolehtii oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva Ulosottolaitos, jonka virka-alueena on koko maa. Laitoksella on laajan täytäntöönpanon (ks. käsitteestä L 778/2019 2 a ja 2 b §) alueellisia toimintayksiköitä (11 §), joiden aluejaosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi Ulosottolaitoksessa on perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon valtakunnalliset toimintayksiköt (11 §). Näistä perustäytäntöönpano on uusi menettelymuoto, jossa toimitetaan massaluontoista maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa tapauksissa, jotka voidaan käsitellä nopeasti, velallista tapaamatta ja lähtökohtaisesti sähköisin menetelmin.

Lain 11 §:n 3 momentissa säädetään Ahvenanmaan toimipaikasta ja sen laajan täytäntöönpanon toimintayksikön tehtävistä perustäytäntöönpanossa. Muista laitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä säädetään oikeusministeriön asetuksella.

Ulosottolaitosta johtaa ja keskushallinnon päällikkönä toimii valtakunnanvouti. Valtakunnanvouti ratkaisee Ulosottolaitoksen päätettäväksi kuuluvat hallinnolliset asiat, joita ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi. Kunkin toimintayksikön päällikkönä toimii johtava kihlakunnanvouti, joka johtaa ja kehittää toimintayksikön toimintaa, vastaa sen toiminnan tuloksellisuudesta sekä seuraa ja valvoo ulosottotoiminnan yhdenmukaisuutta (12 §).

Ulosottolaitoksen keskushallinnon tehtävä on ulosottotoimen hallinnollinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta. Keskushallinto vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta.

Ulosottolaitoksen keskushallinnon tehtävistä säädetään lain 12 a §:ssä. Tehtäväalueita ovat muun muassa kehittäminen, oikeusministeriön avustaminen strategisessa suunnittelussa, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito, ulosottoviranomaisiin kohdistuvat kanteluasiat ja korvausvaatimukset sekä muut valtakunnalliset hallintotehtävät. Lisäksi keskushallinnon on otettava toiminnassaan huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina (ks. myös otto-oikeuden osalta 1 luvun 7 § 4 mom.).

Lain 13 §:ssä säädetään laitoksen työjärjestyksistä. Ulosottolaitoksella on säädös-koelmassa julkaistava työjärjestys ja keskushallinnolla erillinen oma työjärjestys. Työjärjestykset vahvistaa valtakunnanvouti. Lisäksi toimintayksiköllä voi olla työjärjestys, jonka toimintayksikön päällikkö vahvistaa.

Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä määrätään muun muassa valtakunnanvoudin ja apulaisvaltakunnanvoudin välisestä tehtävien jaosta, Ulosottolaitoksen johtoryhmästä ja johtavien kihlakunnanvoutien tehtävistä.

Ulosottolaitoksen keskushallinnolla on työjärjestys, jonka valtakunnanvouti vahvistaa. Keskushallinnon työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset keskushallinnon sisäisestä organisaatiosta, tehtävistä ja niiden järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta. Toimintayksiköllä voi olla työjärjestys, jonka toimintayksikön päällikkö vahvistaa. Toimintayksikön työjärjestyksessä voidaan antaa tarkemmat määräykset yksikön tehtävistä ja niiden järjestämisestä sekä yksikön sisäisestä toimivallan jaosta.

### 4.3.1 Ulosottolaitoksen työjärjestykset (luonnoksia)

Ulosottolaitoksella on kolmen tasoisia, luonnosvaiheessa olevia työjärjestyksiä: Ulosottolaitoksen työjärjestys, valtakunnanvoudin kanslian työjärjestys sekä työjärjestykset kutakin toimintayksikköä varten. Toimintayksiköitä ovat laajan täytäntöönpanon viisi alueellista yksikköä, perustäytäntöönpanon valtakunnallinen yksikkö ja erityistäytäntöönpanon valtakunnallinen yksikkö. Täytäntöönpanon toimintayksiköiden täytäntöönpanotehtävien ja hallinnollisten tehtävien tukipalveluita sekä keskushallinnon määräämiä muita tehtäviä varten Ulosottolaitoksessa on lisäksi yhteisten palveluiden toimintayksikkö.

Ulosottolaitoksen yleinen johtaminen ja strategiset asiat kuuluvat valtakunnanvoudille ja operatiiviset täytäntöönpanon asiat sekä koulutus ja tietohallinto (pl. tietosuojaja) apulaisvaltakunnanvoudille.

Seuraavassa tarkastellaan työjärjestysluonnosten hallintoa ja muita tukitehtäviä koskevia määräyksiä ensin Ulosottolaitoksen, sitten Valtakunnanvoudin kanslian ja lopuksi toimintayksiköiden osalta.

Ulosottolaitoksen hallinnollisista tehtävistä huolehti Ulosottolaitoksen keskushallinto eli Valtakunnanvoudin kanslia. Kansliassa on esikuntayksikkö, hallintoyksikkö, oikeus-

dellinen yksikkö sekä kehittämis- ja ohjausyksikkö. Lisäksi edellä mainituilla toimintayksiköillä on hallinnollisia tehtäviä. Valtakunnanvouti asettaa toimintayksiköiden tulostavoitteet.

Ulosottolaitoksen johtoryhmässä (neuvoa antava) käsitellään laitoksen keskeiset, luonteeltaan strategiset asiat mukaan luettuna talousarvion valmistelu. Johtoryhmää johtaa valtakunnanvouti.

Ulosottolaitoksessa on myös täytäntöönpanon johtoryhmä, jota johtaa apulaisvaltakunnanvouti. Sen tehtävänä on tukea täytäntöönpanon johtamista käsittelemällä täytäntöönpanon operatiivisia asioita, toimintayksiköiden välistä työnjakoa ja yhteistyötä sekä merkittäviä tieto- ja viestintätekniisiä asioita. Työjärjestyksen mukaan kumpikin johtoryhmä kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Kunkin täytäntöönpanon toimintayksikön päällikkönä on johtava kihlakunnanvouti. Heidän tehtäviinsä kuuluu operatiivisten täytäntöönpanoasioiden lisäksi hyvän tiedonkulun edistäminen sekä henkilöstön osaamisesta ja työhyvinvoinnista vastaaminen.

Täytäntöönpanotehtäviä hoitavien toimintayksiköiden lisäksi Ulosottolaitoksessa on yhteiset palvelut -yksikkö. Yksikkö tuottaa tukipalveluita täytäntöönpanoyksiköille sekä hoitaa keskushallinnon sille määräämiä tehtäviä. Yksikköä johtaa palvelujohtaja.

Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä on määräykset vuosilomien myöntämisestä, nimitystoimivallasta laitoksen virkoihin, sijaisuusmääräyksistä, virkavapauden myöntämisestä, ratkaisuvallasta kurinpitoasioissa, virkamatkamääräysten antajista sekä sivutoimilupien ja -ilmoitusten käsittelystä. Laitoksen korkeimpien virkojen täyttämisestä päättää valtakunnanvouti ja kihlakunnanvoudit eli täytäntöönpanoyksiköiden päälliköt vastaavat omien yksiköiden nimityksistä.

Toimintayksiköiden käsitellessä hallintoasiaa, joka koskee myös toista toimintayksikköä, niiden tulee neuvotella asiasta niiden toimintayksiköiden kanssa, joita asia myös koskee. Epäselvissä tapauksissa valtakunnanvouti ratkaisee asian käsittelyjärjestyksen.

Valtakunnanvoudin kanslian työjärjestyksessä on tarkemmat määräykset Ulosottolaitoksen keskushallinnon eli Valtakunnanvoudin kanslian organisaatiosta, tehtävistä ja niiden järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta.

Kansliassa on hallintoyksikkö, oikeudellinen yksikkö, kehittämis- ja ohjausyksikkö sekä esikuntayksikkö. Viimeksi mainitun yksikön päällikkö on valtakunnanvouti ja muiden yksiköiden päällikköinä toimivat johtavat hallintovoudit.

Hallintoyksikön tehtäviin kuuluvat tavanomaiseen tapaan muun muassa taloushallintoa, tulos- ja kehityskeskusteluja, maksuliikettä ja kirjanpitoa, VES-asioita ja asiakirjahallintoa koskevat tehtävät.

Oikeudellinen yksikkö käsittelee asioita, jotka koskevat muun muassa ulosoton yleistä neuvontaa ja asiakaspalvelua, päätösten viestintää, valtion puhevallan käyttämistä tuomioistuimissa, kanteluja ja vahingonkorvauksia sekä tietosuojaa.

Kehittämisen- ja ohjausyksikön tehtäviin kuuluu muun ohella strategiatyö, tulostavoitteet, sidosryhmäyhteistyö, osaamisen kehittäminen, tiedonhankinta ja tiedon analysointi ja tietojärjestelmät. Työjärjestys määrittelee lisäksi yksikön toiminnallisiksi osiksi a) tulosohjauksen ja toiminnan ohjaamisen, b) kehittämisen, koulutuksen ja kansainväliset asiat, c) ICT:n ja d) ennakoivan talousneuvonnan.

Esikuntayksikön toiminnalliset osat ovat a) viestintä, b) sisäinen tarkastus sekä c) tilastointi, raportointi ja analyysitoiminnot. Toiminnallisiin osiin kuuluvat tehtävät luettelaa tarkemmin työjärjestyksessä.

Valtakunnanvoudin kanslian työjärjestyksessä on lisäksi määräykset kanslian virkamiesten tehtävistä, esittelystä, ratkaisutoimivallasta, asioiden valmisteluvastuista ja saapuneiden asioiden käsittelyjärjestyksestä.

Toimintayksiköiden työjärjestysluonnoksissa määrätään muun muassa yksikön toimipaikoista, johtoryhmästä, tulos- ja kehityskeskusteluista sekä virkamiesten tehtävistä ja työnjaosta.

## 4.3.2 Näkökohtia lainvalmisteluasiakirjoista

**Lainkäytön riippumattomuudesta:** Lakivaliokunta (LaVM 22/2018) on esitystä käsitellessään arvioinut sitä, onko ehdotettu organisaatorakenne lainkäytön riippumattomuuden kannalta asianmukainen. Valiokunta on arvioinut myös sitä, onko perusteltua, että valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti ovat esitetyn mukaisesti jatkossa ulosottomiehiä, joiden tehtäviin kuuluu lainkäyttö, vai onko perustellumpaa, että kyseisillä virkamiehillä on vain hallinnollisia tehtäviä. Lakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti se, että päällikköasemassa olevalla ja hallinnollisia tehtäviä hoitavalla virkamiehellä on myös lainkäyttötehtäviä, ei muodostu ongelmalliseksi ja viittaa muun muassa päällikkötuomareiden asemaan tuomioistuimissa. Lakivaliokunta toteaa edelleen, että "lakiehdotus mahdollistaa sen, että valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti voivat ottaa hoitaakseen asiakokonaisuuksia esimerkiksi kansainvälisen sidoksen omaavien asioiden osalta tai hoitaa muutoin ulosottoasioita ammattipätevytyden ylläpitämiseksi. Ulosottolaitoksen asianmukainen johtaminen, kanteluiden ratkaiseminen, lausuntojen



antaminen, työnjakokysymyksen ratkaisu ja monet muut vastaavat työtehtävät edellyttävät, että sen päälliköllä on erinomainen perehtyneisyys ulosottoimeen. Tätä perehtyneisyyttä voi ylläpitää osallistamalla lainkäyttöön mahdollisuuksien mukaan”.

**Johtavien virkojen määräaikaisuus:** Valtakunnallisen Ulosottolaitoksen johtamisen tehokkuus ja laatu voitaisiin paremmin varmistaa, jos johtamistehtävät olisivat määräajaksi täytettäviä. Tällöin johdon kykyä ja edellytyksiä tehtäviinsä voitaisiin aika ajoin arvioida ja muuttuvissa tilanteissa löytää paras osaaminen. Ulosottolaitoksen ylimpään johtoon tulee voida nimittää pätevin asianomaista virkaa kulloinkin hakeneista ja sen kelpoisuusehdot täyttävistä henkilöistä. Menettely tukisi virkakiertoa, mutta ei vaarantaisi Ulosottolaitoksen toiminnan jatkuvaa kehittämistä (HE 71/2018).

**Virkojen muuttuminen yhteisiksi:** Virkojen muuttumisesta viraston yhteisiksi ei ole lakiehdotuksessa nimenomaista säännöstä. Taustalla on se, että organisaatiouudistuksessa on kyse valtion toimintojen uudelleen järjestelystä, johon sovelletaan virkamieslain (750/1994) 5 a–5 c pykälää, eikä henkilöstön asemasta valtakunnallisessa Ulosottolaitoksessa ole syytä säätää virkamieslaista poikkeavasti. Organisaatiomuutos antaa mahdollisuuden Ulosottolaitoksen johdolle tehdä uudessa organisaatiossa erikseen päätöksiä henkilöstön sijoittumisesta sen mukaan, miten sijoittuminen luo parhaimmat edellytykset toiminnan johtamiselle (huomaa kuitenkin 5 a §:n 3 momentin työssäkäyntialuetta koskeva säännös). Tässä arvioinnissa päätöksiin vaikuttavia seikkoja tulisi esityksen (HE 71/2018, s. 26) mukaan olla toiminnan yhtenäisyys, tehokkuus ja taloudellisuus sekä turvallisen työympäristön ylläpitäminen. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että oikeusministeriön asetuksella säädetyissä toimipaikoissa on saatavilla riittävästi ulosoton palveluja. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan virkojen muuttuminen viraston yhteisiksi ei esityksessä tarkoitetussa organisaatiomuutoksessa edellytä nimenomaisen säännöksen sisällyttämistä ulosottoa koskevaan lainsäädäntöön. Viran muuttuminen viraston yhteiseksi ei myöskään edellytä esityksessä tarkoitetussa organisaatiomuutoksessa virkamiehen suostumusta. Selkeysistä valiokunta kuitenkin ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetuin tavoin, että 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen sisällytetään uusi 5 momentti, jonka mukaan lain tullessa voimaan ulosottovirastojen ja Valtakunnanvoudinviraston virat muuttuvat Ulosottolaitoksen yhteisiksi viroiksi. Tässä tarkoitettu viran muuttuminen ei edellytä virkaan nimitetyn virkamiehen suostumusta. Vastaavanlainen siirtymäsäännös sisältyy myös lakiin syyttäjälaitoksesta (32/2019), jolla toteutettiin syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus (LaVM 22/2018).

**Virkamiesten tehtävistä määrääminen työjärjestyksellä:** Lakivaliokunnan mielestä (LaVM 22/2018), johtavan kihlakunnanvoudin asema ja tehtävät jäävät ehdotettujen säädöstekstien valossa osin epäselviksi. Lakivaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukseen lisätään säännös johtavan kihlakunnanvoudin asemasta ja tehtävien perusteista.

Ehdotuksesta ei käy ilmi se perusteluissa (s. 44, 47) mainittu seikka, että johtavat kihlakunnanvoudit toimivat toimintayksiköiden päällikköinä ja vastaavat myös toimintayksikkönsä toiminnan tuloksellisuudesta. Ehdotetussa sääntelyssä johtavien kihlakunnanvoutien tehtävät olisivat kuitenkin käytännössä määriteltävissä valtakunnanvoudin vahvistamassa työjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 30/2018 vp, s. 2–3) mielestä johtavan kihlakunnanvoudin tehtävien perusteista tulee niiden merkittävyyden vuoksi säätää laissa. Ehdotus ei myöskään sisällä säännöstä siitä, kuka työjärjestykset vahvistaa. Lakivaliokunta katsoo, että työjärjestyksen vahvistavasta tahosta on tarpeen säätää lain tasolla.

## 4.4 ELY-keskus, TE-toimistot sekä KEHA-keskus

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) sekä työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) ovat valtion alue- ja paikallistason viranomaisia. Niiden tehtävistä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009). Lisäksi laissa säädetään (muutossäännös 1131/2014) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta (KEHA-keskus).

Vuonna 2018 ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin käytettiin 2948 henkilötyövuotta ja TE-toimistoissa 3032 (tilinpäätös 2018).

### 4.4.1 Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskuksista annetun lain 3 §:ssä luetellaan toimialat, joilla keskukset hoitavat niille erityislainsäädännössä asetettuja tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristöasioiden ohella tällaisia toimialoja ovat muun muassa työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys, koulutus, osaaminen ja kulttuuri, maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet, minkä ohella keskukset ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja.

Keskusten laajan toimialan vuoksi niiden ohjauksesta huolehtivat useat ministeriöt. Ohjauksen yhteensovittamista varten ministeriöt laativat ELY-keskuksille (ja Aluehallintovirastoille) yhteisen toiminnan suunnittelua, järjestämistä ja ohjausta koskevan strategia-asiakirjan. Jokaista ELY-keskusta varten työ- ja elinkeinoministeriö laatii tulossopimuksen yhteistyössä edellä tarkoitettujen ministeriöiden kanssa. Keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.

ELY-keskusten strategista suunnittelua ja tulosohjausta varten on työ- ja elinkeinoministeriön asettama keskusten johtoryhmä. Se käsittelee ELY-keskusten yhteisen strategia-asiakirjan, tulossopimusluonnokset, kehys- ja talousarvioesitykset, strategiset linjaukset ja laajat kehittämishankkeet. Johtoryhmässä voivat olla edustettuina toimintaa ohjaavat ministeriöt sekä ELY-keskukset. Johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan ja yhteen sovitetaan työ- ja elinkeinoministeriön asettamissa valmisteluryhmissä.

ELY-keskusten ohjausjärjestelmästä säädetään ELY-keskuksista annetun lain 2 luvussa ja ELY-keskuksista annetun valtioneuvoston (1373/2018) asetuksen 17 §:ssä.

ELY-keskuksia on 15 ja niiden nimistä, toimipaikoista ja toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksessa 1373/2018. Kielilaisissa (423/2003) tarkoitettujen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi hoidetaan Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palveluja Seinäjoen päätoimipaikan ohella Vaasan sivutoimipaikassa (asetuksen 1 §).

ELY-keskusten organisaatio muodostuu (asetuksen 2 §) vastuualueista, joita ovat

- elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue,
- liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue,
- ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue.

Lisäksi keskuksessa voi olla vastuualueet yhdistäviä ja muita yksiköitä.

Kaikki ELY-keskukset eivät hoida välttämättä kaikkia vastuualueille kuuluvia tehtäviä. Esimerkiksi Hämeen ELY-keskuksessa ei ole liikenne ja infrastruktuuri -vastuualuetta, vaan Uudenmaan ELY-keskus hoitaa vastuualueelle kuuluvat tehtävät Hämeen ELY-keskuksen toimialueella.

## 4.4.2 Työ- ja elinkeinotoimistot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja niille määrättyllä toimialueella. Toimistoja on 15 ja niillä noin 120 toimipistettä. Toimistojen tehtävä on huolehtia muun muassa julkisista työvoimapalveluista ja edistää työvoiman saatavuutta sekä hoitaa muut sille säädetyt tai ELY-keskuksen sille määräämät tehtävät. TE-toimistojen tehtävistä, alueellisen toimivallan määräytymisestä, ohjauksesta ja toimistojen johtamisesta säädetään ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) 3 luvussa.

TE-toimisto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden toimiston toimialueella, jos järjestelyllä voidaan tehostaa toimistojen toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka järjestely on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Toimistojen tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestämisestä määrätään ELY-keskuksen päätöksellä, jos kyseessä on keskuksen toimialueen sisäinen järjestely. Muussa tapauksessa asiasta määrätään työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus perustaa ja lakkauttaa työ- ja elinkeinotoimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Lain 16 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa toimintastrategian ja tulostavoitteet sekä antaa ohjeet, joiden mukaisesti ELY-keskus ohjaa työ- ja elinkeinotoimistoja. ELY-keskus asettaa TE-toimiston tulostavoitteet.

### 4.4.3 KEHA-keskus

KEHA-keskuksen tehtävistä säädetään Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:ssä (1131/2014). Keskus hoitaa ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä hoitaa eräitä säännöksen 2 momentissa tarkemmin lueteltuja tehtäviä. Lisäksi KEHA-keskuksen virkamies esittelee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston päätettäväksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä hallintoasioita.

KEHA-keskus on kirjanpitoyksikkö, johon keskuksen lisäksi kuuluvat ELY-keskukset ja TE-toimistot. Kirjanpitoyksikön asemasta seuraa, että KEHA-keskus huolehtii omasta, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kirjanpidosta ja tilinpäätöksen sekä toimintakertomuksen tekemisestä.

Valtioneuvoston asetuksella (1373/2018, 24 §) on muun ohella säädetty KEHA-keskuksen toimipaikasta (Mikkeli) kuitenkin niin, että KEHA-keskuksen henkilöstön virkapaikkoja ovat kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksen virkapaikkoja voi olla muissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastojen toimipaikoissa.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteenlaskettu henkilötyövuosien määrä oli v. 2020 noin 6000. KEHA-keskuksessa on töissä v. 2020 noin 490 ihmistä alla mainitussa organisaatorakenteessa (henkilömäärät ovat noin lukuja):

- Johdon tuessa 8
- Henkilöstö- ja lakipalveluissa 60
- Taloushallinnossa 78
- Asianhallinta- ja virastopalveluissa 80
- Maksatuksessa 130
- Tietohallinnossa ja viestinnässä 70
- Toiminnan kehittämisessä 40
- Siviilipalveluskeskuksessa 12

Käytännössä KEHA-keskus on alusta alkaen toiminut verkostomaisesti ja vailla omaa toimipaikkaa eri ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimitiloissa. Keskuksella on henkilöstöä myös Mikkelissä Etelä-Savon ELY-keskuksen ja TE-toimiston toimitiloissa, mutta henkilöstöä on runsaasti eri puolilla Suomea monien muidenkin ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimitiloissa. Pykälässä säädetty kehittämis- ja hallintokeskuksen toimipaikka on käytännössä kehittämis- ja hallintokeskuksen käyttämä postiosoite.

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii siitä, että kehittämis- ja hallintokeskukselle laaditaan tulostavoiteasiakirja. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö laativat yhdessä tietohallintopalvelujen tulostavoitteet (asetuksen 25 §).

KEHA-keskuksen virkamiehen toimivallasta esitellä ELY-keskusten ja TE-toimistojen eräitä hallintoasioita säädetään valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 27 §:ssä. Esittelytehtävät koskevat muun muassa toimintamenojen käyttösuunnitelmaa, virkainimityksiä ja työsuhteeseen ottamista, palvelussuhdetta (pl. virkavapauspäätökset) koskevia päätöksiä ja kanteluasioita koskevia vastauksia.

Asetuksen 28 §:ssä säädetään KEHA-keskuksen muista tehtävistä, joihin kuuluvat muun muassa: ELY-keskusten ja TE-toimistojen kirjanpitoyksikkötehtävät, henkilöstöhallinto, tietohallinnon tehtäviä, yhteiset viestinnän tehtävät, valmiustehtävät, yleishallinto, yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät. KEHA-keskus on Valtiokonttorin määräyksessä VK/33/04.01.00/2020 tarkoitettu kirjanpitoyksikkö.

KEHA-keskus antaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten hallinnointia koskevissa tehtävissä (28 § 2 mom.). Näiden lisäksi KEHA-keskus hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tietohallintopalveluja.

**KEHA-keskuksen tehtävät ilmenevät kootusti alla olevasta keskuksen kotisivuiltaan julkaisemasta kuvasta:**



KEHA-keskuksessa on johtaja, joka vastaa kehittämis- ja hallintokeskuksen toiminnan tuloksellisuudesta. Johtamisen tukena on johtoryhmä, joka avustaa kehittämis- ja hallintokeskuksen laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita koskevassa päätöksenteossa. Johtoryhmän kokoonpanosta määrätään kehittämis- ja hallintokeskuksen työjärjestyksessä. Kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja ratkaisee kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, ellei niistä toisin säädetä tai kehittämis- ja hallintokeskuksen työjärjestyksessä toisin määrätä. KEHA-keskuksen työjärjestyksestä päättää kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja.

Asetuksen 1373/2018 pykälässä 31 on säännös ruotsinkielisistä palveluryhmistä, jotka ovat Hämeen ja Keski-Suomen ELY-keskuksilla siten, että Hämeen ruotsinkieliset palvelut tuotetaan Uudenmaan ELY-keskuksessa ja Keski-Suomen ruotsinkieliset palvelut Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Uudellamaalla oleva palveluryhmä toimii Hämeen ELY-keskuksen alaisena, mutta palveluryhmän henkilöstön virkapaikkana voi olla Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi muun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimipaikka.

Vastaavasti Pohjanmaalla oleva palveluryhmä toimii Pohjanmaan ELY-keskuksen vastuualueista erillisenä ryhmänä ja Keski-Suomen ELY-keskuksen alaisena. Pohjanmaan palveluryhmän henkilöstön virkapaikkana voi olla Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi muun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimipaikka.

Aiemmin voimassa olleen ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskeneen normiston mukaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohjauksesta ja osin koulutuksesta vastasi muiden tehtäviensä ohessa neljä työ- ja elinkeinoministeriön osastoa. Jokaisessa ELY-keskuksessa oli vastuualueen ulkopuolelle sijoitettu hallintoyksikkö, jonka tehtävänä oli tukea ELY-keskuksen vastuualueiden sekä alueen TE-toimiston toimintaa.

KEHA-keskusta koskevan uudistuksen tavoitteena oli perustaa ELY-keskuksista ja TE-toimistoista hallinnollisesti erillinen yksikkö, joka ei olisi hallinnollisesti sijoitettu minkään ELY-keskuksen yhteyteen. Henkilöstömäärältään yksikkö oli niin suuri, ettei se luontevasti soveltunut erillisyyksikkönä jonkin itseään merkittävästi pienemmän ELY-keskuksen osaksi.

#### 4.4.3.1 Näkökohtia lainvalmisteluasiakirjoista

Hallintovaliokunta (HaVM 30/2014) toteaa, että tehtävien ja toiminnan luonteen perusteella KEHA-keskus on valtion keskushallintoon kuuluva palvelukeskustyyppinen virasto. KEHA-keskus poikkeaa kuitenkin selväpiirteisistä palvelukeskusvirastoista muun muassa siinä, että sen tehtäviin kuuluu antaa yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia yleishallinnollisia ohjeita. Näitä ovat etenkin talous- ja henkilöstöhallinnon ohjeet, mukaan luettuina asiakirjahallinnon tiedonohjaussuunnitelma ja tietoturvaohje. Ohjauksen merkitys henkilöstön tasapuolisen kohtelun, viraston hallinnon toimintatapojen ja yleisen toimivuuden kannalta korostuu verkostomaisesti toimivassa monipaikkaisessa työyhteisössä, jossa virkamiehet voivat työskennellä samanaikaisesti useassa eri yksikössä.

## 5 Virka- ja työehtosopimusjärjestelmä

Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970) ja -asetus (1203/1987) sääntelevät virkaehtosopimusmenettelyä ja muun ohessa toimivaltaa tarkentavien virkaehtosopimusten tekemisessä. Tarkentavan virkaehtosopimuksen voi tehdä valtionvarainministeriön siihen määräämä hallinnonalan neuvotteluviranomainen, käytännössä ministeriö, virasto tai laitos (virkaehtosopimuslaki 3 §).

Valtion yleisestä virka- ja työehtosopimuksesta saavutettiin neuvottelutulos keväällä 2020. Sopimus on voimassa 28.2.2022 asti.

Oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa koskevia tarkentavia virkaehtosopimuksia ovat oikeuslaitoksen yleistä sopimusalaa koskeva tarkentava virkaehtosopimus (Y sopimus) ja julkisten oikeusavustajien palkkausta koskeva tarkentava virkaehtosopimus (O sopimus). Talous- ja velkaneuvonnan siirryttyä ns. liikkeenluovutuksen ehdoin valtiolle oikeusaputoimistojen yhteyteen, sen henkilöstön palvelussuhteisiin alettiin soveltaa edellä mainittua Y sopimusta (neuvottelupöytäkirja 13.11.2018).

Y sopimus koskee tuomioistuinten, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien, syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen virkamiehiä pois lukien muun muassa tuomioistuinten tuomarit ja lakimiehet, haastemiehet sekä julkiset oikeusavustajat, joista viimeksi mainitut kuuluvat O sopimuksen piiriin. On huomautettava, että tuomioistuinlaitosta koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvottelu-oikeus saattaa siirtyä Tuomioistuinvirastolle (ks. tuomioistuinlaki 19 a luku 2 § 2 momentin 5 kohta).

Alan tarkentavissa virkaehtosopimuksissa sovitaan palkkaustekijöistä eli siitä millaisin perustein maksettavat palkat määritellään. Palkkaustekijöitä ovat tehtävän vaativuuden mukaan määräytyvä vaativuusluokka sekä henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuva henkilökohtainen palkanosa. Henkilökohtainen palkanosa on tavanomaisesti muutamia kymmeniä prosentteja vaativuusluokan mukaisesta palkan osasta. Lisäksi palkkaukseen voi kuulua erilaisia lisiä, kuten kokemuslisä ja kielitaitolisä.

Tarkentaviin virkaehtosopimukseen kuuluu myös määräyksiä takuupalkoista, luottamusmiesten ja virkamiesjärjestöjen tietojensaantioikeudesta ja tilastoyhteistyöstä sekä erimielisyyksien ratkaisumenettelystä.

Näkökohtia, jotka puoltavat mahdollisesti perustettavan viraston määräämistä sektorinsa tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaiseksi:



- Oikeusministeriöstä siirtyisi pois tehtävä, jota ei voi pitää valtioneuvostotasoisena (tämän ilmeisesti vähentämättä merkityksellisesti VES-asioihin ministeriössä käytettyä työmäärää).
- Lisäisi etäisyyttä poliittisesti ohjattuun ministeriöön ja olisi omiaan korostamaan erityisesti oikeusavustajien tehtäviin kuuluvaa riippumattomuutta.
- Palkkausjärjestelmä luo osaltaan viraston identiteettiä.
- Palkkausjärjestelmä on osa viraston omaa strategiaa tuloksellisuuden varmistamisessa ja hyvän henkilöstöpolitiikan hoitamisessa.

Toisaalta VES-toimivalta on virastolle raskas, erityisesti jos virasto neuvottelisi järjestöjen kanssa kokonaan uuden palkkausjärjestelmän eikä pyrkisi jatkamaan voimassa olevien sopimusten perustana olevalla järjestelmällä. Sopimustoimintaan liittyvä henkilöstöpolitiikan suunnittelu, kustannusten hallinta ja työnantajan velvollisuus tilastotietojen tuottamiseen edellyttävät erityisosaamista ja soveltuvien laskentajärjestelmien ylläpitoa. Näistä syistä toimivalta olisi tarkoituksenmukaista antaa siirtymäajan jälkeen viraston toiminnan vakiinnuttua. VES-toimivalta vaatisi arviolta 2 - 3 henkilötyövuotta mahdollisesti perustettavassa virastossa.

## 6 Tulosohtjauksesta

Oikeusministeriön hallinnonalalla tulosohtjauksesta määrätään ministeriön työjärjestyksessä (oikeusministeriön asetus 595/2019). Ministeriön hallinnonalan virastojen tulosohtjauksen päälinjauksista päättää ministeri kansliapäällikön ja osastopäälliköiden esityksestä. Tulostavoitteista sovitaan ministeriön osastojen ja virastojen välisissä neuvotteluissa. Neuvotteluihin perustuvat tavoitteet vahvistaa kansliapäällikkö (3 §). Voimassa olevan ministeriön työjärjestyksen mukaan oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa koskevat asiat kuuluvat ministeriön yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osaston vastuulle.

Tulosohtjausta koskevat ja siihen liittyvät säännökset on sisällytetty useampaan eri säädökseen, mukaan luettuna edellä mainittu ministeriön työjärjestys. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtion talousarvioasta annetussa laissa ja asetuksessa. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on käsitellä muun muassa oman toimialansa tulosohtjausasiat. Valtion talousarviolain 12 §:ssä säädetään ministeriöiden velvollisuudesta suunnitella hallinnonalaansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Talousarvioasetuksen 11 § (254/2004) tarkentaa ministeriön suhdetta toimialansa virastoihin ja tulosohtjauksen käsitettä: ”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitettulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille”. Talousarvioasetuksen 65 §:ssä säädetään kirjanpitoyksikkönä toimivan valtion organisaation tilinpäätökseen liittyvän toimintakeromuksen sisällöstä.

Ministeriöllä (ja ministerillä sen päällikkönä) on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa (ks. perustuslaki 68 §). Näitä ministeriön tehtäviä tarkennetaan valtioneuvoston ohjesäännössä ja usein virastokohtaisessa lainsäädännössä. Virastopäällikkö puolestaan vastaa viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta ministeriölle. Ministeriöllä on katsottu olevan tietyissä rajoissa mahdollisuus velvoittavasti ohjata ja määrätä toimialansa virastoja. Laillisuusperiaatteen ja virkavastuusaäntelyn kontekstissa tämän vallan rajana on viraston ja sen virkamiehen riippumattomuus asiasisältöisessä päätöksenteossa sekä hallintomenettelyn perusteissa, eli ministeriö ei voi ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa tai hoidettavakseen virastolle säädettyä tehtävää. Ministeriö ei voi sitovasti määrätä päätöksenteon sisällöstä tai siinä noudatettavan hallintomenettelyn perusteista eikä antaa määräyksiä, jotka olisi-

vat ristiriidassa oikeusjärjestyksen sisällön kanssa. Sen sijaan ministeriöllä on toimivalta antaa alaiselleen hallinnolle yleisiä tulkinnallisia, ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä menettelytapavaatimuksista. Siltä osin kuin viraston tehtävien hoitamisen tavoitteissa, suuntaamisessa, toimintatavoissa ja voimavarojen käytössä on kyse hallintolainsäädännön ja tehtävälainsäädännön puitteissa mahdollisista (johtamisen ja harkintavallan piiriin lukeutuvista) vaihtoehdoista, ministeriöllä voi olla viimekädessä mahdollisuus viraston johtoa sitovalla tavalla määrätä tehtävistä valinnoista (Virasto 2020 hankkeen väliraportin liite 3).

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirja (Tulosohjaus osana ohjausjärjestelmää, Tietokortti nro 3) toteaa tulosohjauksesta: ”Tulostavoitteet ja indikaattorit välittyvät hallituksen yhteisesti päättämän hallitusohjelman perusteella aina virastotasolle saakka niin, että kaikilla tasoilla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylemmän tason tavoitteita ja indikaattoreita”. Samankaltaisia tavoitteita tulosohjaukselle antaa myös Virasto 2020 hankkeen väliraportin liite 4.

Tulossopimusten yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet koskevat muun muassa asiakaslähtöistä palvelua, ongelmanratkaisua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja oikeusturvan toteutumista käytännössä. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet koskevat tietojärjestelmien käyttäjäystävällisyyttä, tarkoituksenmukaista ja henkilöstön osaamista vahvistavaa toimitilaverkostoa sekä toiminnan vaikuttavuuden tukemista sisäisellä ja poikkihallinnollisella yhteistyöllä.

Julkinen oikeusavustaja on saamansa toimeksiannon hoitamisessa itsenäinen ja riippumaton. Yllä kuvatun kaltainen hallitusohjelmasta johdettu tulostavoitteiden asettaminen vaikuttaisi, ainakin periaatteellisesti, voivan olla ristiriidassa viranomaisen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevien erityissäännösten kanssa. Käytännössä tämän selvityksen kohteina olevan sektorin tulossopimukset eivät kuitenkaan puutu viranomaisten tai virkamiesten ratkaisutoimintaan.

Samalla on syytä kiinnittää huomiota oikeuskanslerin tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta antamaan lausuntoon (25.5.2000). Oikeuskansleri toteaa, etteivät tulosbudjetointi- ja tulosohjausjärjestelmiin kuuluvat suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmät menetelminä horjuta oikeuslaitoksen ja siihen kuuluvien yksittäisten tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja jatkaa: ”Olipa järjestelmä millainen tahansa, valtionhallintoon kuuluvan tuomioistuinlaitoksen budjettiasioden valmistelusta vastaavat viranomaiset sekä budjettivaltaa käyttävä eduskunta tarvitsevat tietoja budjettiasioden valmistelun ja määrärahapäätösten perusteiksi sekä tietoja myönnettyillä määrärahoilla aikaansaaduista tuloksista”.

## 7 Valtion talousarvio ja kirjanpito ohjauskeinona

Perustuslain 83 §:n mukaan valtion talousarviosta päättää eduskunta hallituksen esityksestä. Talousarvion toteutumista seurataan valtion kirjanpidon kautta. Kaikkien eduskunnan talousarviossa tekemien päätösten toteutumista on kyettävä seuraamaan. Määrärahojen käyttöä ja talousarvion tulojen kertymistä seurataan talousarvio-kirjanpidon avulla. Talousarviokirjanpidon tilit on talousarviolain 14 §:n mukaisesti järjestettävä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä on mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella.

Valtion kirjanpidon periaatteita sekä siihen liittyviä määräyksiä ja ohjeita käsitellään seikkaperäisesti Valtiokonttorin julkaisemassa Valtion kirjanpidon käsikirjassa 2020 (16.6.2020). Valtion kirjanpitoon ja talousarvion laadintaan liittyviä säännöksiä on valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Lisäksi valtion kirjanpitoa säätelevät valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin antamat määräykset ja ohjeet.

Valtion talousarviosta annetun lain 12 a §:ssä (1096/2009) määritellään kirjanpitovelvollisuus: ”Valtio on talousarvioletaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtiokonttori kerää kirjanpitotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon. Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.”

Talousarviolain 12 b §:ssä säädetään eräiden taloushallintotehtävien keskittämisestä sekä kirjanpitoyksikön tehtävistä: Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Talousarviolain 21 §:n mukaan: ”Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta”. Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan kirjanpitoyksikön kirjanpidossa seurataan toisaalta talousarvion tulojen kertymistä ja määrärahojen käyttöä (talousarviokirjanpito) ja toisaalta tuottoja ja kuluja sekä omaisuuden ja pääoman muodostumista ja muutoksia (liikekirjanpito). Lisäksi virastojen ja laitosten on pidettävä hallinnassaan olevasta vaihto-omaisuudesta varastokirjanpitoa sekä kansallis- ja käyttöomaisuudesta käyttöomaisuuskirjanpitoa.

Tässä selvityksessä esitetään, että mahdollisesti perustettavasta virastosta muodostettaisiin edellä tarkoitettu kirjanpitoyksikkö.

## 8 Esteellisyydestä

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain oikeusaputoimistoja koskevassa 2 luvussa on säännökset muun muassa oikeusavustajan valvonnasta ja esteellisyydestä. Lain 3 luvussa säädetään yleisen edunvalvojan tehtävistä, määräämisestä ja esteellisyydestä. Julkista oikeusavustajaa koskevat esteellisyyden periaatteet kytkeytyvät perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa mitä asianajajan esteellisyydestä säädetään ja määrätään. Kuitenkin saman oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jos he eivät yksittäisessä asiassa ole esteellisiä (11 §). Esteellisyytilanteessa oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen (12 §).

Julkisen oikeusavustajan esteellisyys voi tulla esille oikeudellisen avun antamisessa ja päätettäessä hakijan oikeudesta saada oikeusapua. Viimeksi mainitusta eli esteellisyydestä oikeusapupäätöksen tekemisessä säädetään oikeusapulain (257/2002) 11 §:ssä (muutossäännös 927/2008): Hakija ohjataan tekemään hakemus oikeusavusta toiseen oikeusaputoimistoon, jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen pääasiassa. Hakijan pyynnöstä päätös voidaan tehdä kyseisessä toimistossa, elleivät olosuhteet edellytä siirtoa. Vastapuolta edustava oikeusavustaja ei kuitenkaan päätöstä voi tehdä.

Tarkemmat säännökset asianajajan esteellisyydestä ovat Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. ”Esteettömyysvaatimus suojaa sitä, että asianajaja ei joudu paljastamaan tehtävää hoitaessaan muiden asiakkaiden asianajosalaisuuksia tai rikkomaan omaa salassapito- tai vaitiolovelvollisuuttaan. Esteettömyys varmistaa sen, että asianajaja voi aina valvoa täysipainoisesti asiakkaansa etua ja oikeutta” (Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kommentaari, 31.1.2011, kohta 3.3). Asianajaja ei saa ottaa tehtävää samassa asiassa kahdelta tai useammalta asiakkaalta, jos asiakkaiden edut tai oikeudet asiassa ovat ristiriitaiset tai eturistiriidan mahdollisuus on ilmeinen (ohjeiden kohta 6.1.) Samaa asiaa koskevan asiakkaiden eturistiriidan ohella esteellisyys voi syntyä myös lojaalisuusvelvollisuuden perusteella (ohjeiden kohta 6.2.), salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden perusteella (ohjeiden kohta 6.3.) tai taloudellisen tai henkilökohtaisen liittynän perusteella (ohjeiden kohta 6.4.). Ohjeiden kohdassa 6.4. tarkoitettu esteellisyyisperuste ei kuitenkaan estä samassa toimistossa tai toimistoyhteisössä työskentelevää, esteetöntä asianajajaa hoitamasta tehtävää.

Edellä mainittuja esteellisyysperusteita sovelletaan myös samassa toimistossa tai toimistoyhteisössä (ks. jäljempänä toimistojäävi) työskenteleviin henkilöihin (ohjeiden kohta 6.5.). Ohjeiden kohta 6.5. siis tarkoittaa, että toimiston tai toimistoyhteisön jonkun asianajajan ollessa esteellinen, ovat myös toimiston muut henkilöt esteellisiä. Hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden 6.7 kohdassa on lisäksi esteellisyysäännökset niitä tilanteita varten, joissa asianajaja (tai vastaavasti julkinen oikeusavustaja) siirtyy toiseen toimistoon.

Yleisen edunvalvojan esteellisyydestä säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 17 §:ssä. Yleinen edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestä, jos hän itse on edustanut vastapuolta samassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Poiketen siitä, mitä esteellisyydestä on säädetty julkisten oikeusavustajien osalta, edunvalvoja voi edustaa päämiestä, vaikka vastapuolta edustaisi saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien työjärjestyksissä on määräyksiä siitä, mille toimistolle tai palveluntuottajalle edunvalvontatehtävä osoitetaan esteellisyystilanteissa.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (813/2017) 9 §:ssä säädetään talous- ja velkaneuvojan esteellisyydestä. Oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvoja on esteellinen neuvomaan ja edustamaan asiakastaan, jos saman oikeusaputoimiston julkisella oikeusavustajalla on päämiehenä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan velkoja tai muuten vastapuoleksi katsottava henkilö.

Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus selvityksessä (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014) on arvioitu esteellisyystilanteiden määrää ja päädytty kyselyn perusteella vuositasona noin 3 500 esteellisyystilanteeseen, joista ylivoimaisesti suurin osa koski oikeusapua ja noin 5 % edunvalvontaa. Noin puolet asioista ohjattiin toisen oikeusaputoimiston hoidettavaksi. Vuonna 2017 tehty selvitys Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 6/2017) päättyi oikeusavussa noin 2 500 esteellisyytapaukseen, joista yli 60 % oli ohjattu toiseen oikeusaputoimistoon ja vajaat 40 % yksityisille avustajille. Esteellisyystilanteiden merkitystä oikeusavun ja edunvalvonnan järjestämisessä ei siten voida pitää vähämerkityksellisenä etenkin, kun ne asiakkaiden kannalta voivat näyttäytyä vaikeasti ymmärrettävinä tai asiointia vaikeuttavina palveluiden saatavuusongelmina.

## 8.1 Esteellisyyttä koskevia ratkaisuja

Esteellisyyden selvittämisessä voidaan tukeutua oikeuskäytäntöön, laillisuusvalvojen ratkaisuihin sekä Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan

ratkaisukäytäntöön. Jäljempänä selostetaan tiivistetysti joitain oikeusavustajien esteellisyyttä koskevia ratkaisuja. Niiden avulla on tarkoitus osoittaa esteellisyyssarvioinnin monitahoisuus sekä tuoda esille julkisen oikeusavun järjestämiseen vaikuttavia näkökohtia.

**KKO:2020:21.** Asianajaja toimi riita-asiassa yhtiön oikeudenkäyntiasiamiehenä. Yhtiöllä oli samaan aikaan vireillä myös toinen riita-asia, joka perustui osittain samaan taantumainkulkuun ja tosiseikastoon, ja jossa yhtiön vastapuolen oikeudenkäyntiasiamiehenä toimi asianajajan kanssa samassa toimistossa työskentelevä toinen asianajaja. Äänestyspäätöksessään korkein oikeus katsoi, että asianajaja oli esteellinen toimimaan asiamiehenä asiassa (ks. myös perustelujen osalta eri mieltä olleen oikeusneuvos Ilveskeron lausunto).

Korkeimman oikeuden ratkaisussa selostetaan eräitä esteellisyyssarvioinnin periaatteita:

“Korkein oikeus toteaa, että asiamiehen esteettömyyttä samoin kuin muuta kelpoisuutta koskevat ehdot kuuluvat asianmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn takeisiin. Vastapuolijäävin tarkoituksena on suojata asiamiehen ja hänen päämiehensä luottamussuhdetta ja asiamiehen lojaliteetti- ja vaitiolovelvollisuutta. Päämiehen tulee voida luottaa siihen, että hänen asiamiehensä edistää oikeudenkäynnissä vain hänen etujaan ja että päämiehen antamat tiedot eivät kulkeudu vastapuolelle tai tämän asiamiehelle. Kun vastapuolijäävi koskee jo päättynyttäkin asiamiessuhdetta, on vielä selvemmin epäasianmukaista toimia samanaikaisesti vastapuolen asiamiehenä. Korkein oikeus katsoo, että nämä lähtökohdat on otettava huomioon arvioitaessa esteellisyyttä myös tilanteessa, jossa vastapuolen asiamiehenä toimii toinen samassa asianajotoimistossa työskentelevä asianajaja. Tällöin kysymys on niin sanotusta toimistojäävistä”.

## 8.1.1 Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisuja

**Vastapuolijäävi**, valvontalautakunta 21.9.2018, 4 §: Kantelija ja hänen entinen puolisonsa A olivat antaneet luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tehtäväksi avustaa velkomusasiassa vastaajina olleita kantelijoita. Kantelija oli väärentänyt A:n nimen puolisojen omistaman asunnon myyntitoimeksiantoa koskeneeseen asiakirjaan, johon velkomus perustui. Oikeudenkäyntiasiamiehen mukaan hänen päämiehillään ei ollut eturistiriitaa, ja kummankin ainoa intressi oli velkomuskanteen hylkääminen. Kanne vastustettiin kummankin puolesta samoin perustein ja samalla todistelulla. A vastusti kanteen myös sillä perusteella, että kantelija oli väärentänyt A:n nimen myyntitoimeksiantoon.



Valvontalautakunta totesi, että esteellisyyden voi muodostaa sekä konkreettinen että periaatteellinen intressiristiriita. Kantelijan ja A:n välillä oli ainakin periaatteellinen intressiristiriita, koska kantelija oli väärentänyt asunnon myyntiä koskevaan sopimukseen A:n nimen. Kantelijan ja A:n asemassa velkomusriidan vastaajana oli ollut oikeudellisesti merkityksellisiä eroja, vaikka asiassa ei ollutkaan vaadittu väärennyksen vuoksi seuraamuksia. Valvontalautakunta katsoi, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja oli ollut esteellinen hoitamaan tehtävää.

**Ei esteellisyyttä, hallintotehtävä,** kurinpitolautakunta 24.9.2001, § 11–12: Oikeusaputoimen johtajan tehtävänä on vastata oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta hovioikeuden tuomiopiiriin alueella sekä erityisesti käydä tulosneuvottelut ministeriön kanssa, tehdä esitykset toimistojen sivuvastaanotoista ja antaa ministeriölle lausunto oikeusavustajien nimitysasioissa, kun taas enintään vuoden pituisista sijaisuuksista päätti oikeusaputoimiston päällikkönä toimiva johtava yleinen oikeusavustaja.

Tehtävä on siis puhtaasti hallinnollinen, eikä oikeusaputoimen johtajalla ole valtuuksia tai mahdollisuuksia puuttua yksittäisten asioiden hoitamiseen tai siihen, miten eri oikeusaputoimistojen työt järjestetään. Oikeusaputoimen johtaja toimii myös aina jonkun hallintopiiriinsä kuuluvan oikeusaputoimiston johtavana yleisenä oikeusavustajana.

Kurinpitolautakunta on katsonut, että oikeusaputoimistojen siirtäminen kunnilta oikeusministeriön alaisuuteen saattaa olla esteellisyydskysymysten kannalta ongelmallista. Ulkopuolisen tarkastelun perusteella saattaa syntyä kuva, että kyseessä on yksi ja sama virasto, jossa päätäntävalta alueellisella tasolla on osittain keskitetty hovioikeuspiiriin oikeusaputoimen johtajalle. Ottaen kuitenkin huomioon, että oikeusaputoimen johtajan tehtävät ovat vain hallinnollisia, ettei oikeusaputoimen johtaja voi puuttua muiden kuin oman toimistonsa toimeksiantojen hoitamiseen ja, että oikeusaputoimistot toimivat erillisinä virastoina, kurinpitolautakunta katsoo, ettei oikeusaputoimen johtaja ole kaikkien samaan hovioikeuspiiriin kuuluvien eri oikeusaputoimistojen oikeusavustajien työnantaja tapaohjeiden 13 §:n tarkoittamalla tavalla. Näin ollen samaan hovioikeuspiiriin kuuluvien eri oikeusaputoimistojen oikeusavustajien toimiminen vastapuolten avustajina tai asiamiehinä ei sinänsä synnytä tapaohjeiden 13 §:ssä tarkoitettua esteellisyystilannetta.

**Oikeusapupäätös, ei esteellisyyttä,** valvontalautakunta 3.3.2006 § 22: Asianajaja oli julkisena oikeusavustajana hyväksynyt kantelijoiden vastapuolta koskevan oikeusapupäätöksen. Vastapuolta oli avustanut oikeusaputoimiston ulkopuolinen lakimies. Taloudellisista oloista tehtävä selvitys tarkoitti tulojen ja varojen ilmoittamista ja kontrolloimista. Valvontalautakunta totesi, että tehdessään oikeusapupäätöksen oikeusaputoimiston ja hakijan välille ei ollut muodostunut toimeksiantosuhdetta eikä oikeusapu-

päätöksen hyväksyminen ja siihen kuulunut vastapuolen taloudellisten asioiden selvittäminen tehnyt julkista oikeusavustajaa esteelliseksi toimimaan kantelijoiden avustajana. Ei seuraamusta.

**Vastapuolijäävi, puhelinneuvonta**, valvontalautakunta 16.11.2006 § 10: Asianajaja oli puhelimitse antanut neuvoja kantelijoille eräässä rakennusvalvonta-asiassa. Asianajaja oli myöhemmin samassa asiassa suoritettussa katselmuksessa toiminut kantelijoiden vastapuolen asiamiehenä. Valvontalautakunta katsoi asianajajan laiminlyöneen toimistonsa asianmukaisen järjestämisen, koska ei ollut pitänyt asianmukaista luetteloa diaarimerkintöineen asianajajana suorittamistaan toimista eli siitä, kenelle antoi puhelinneuvontaa. Asianajaja ei näin ollen ollut myöskään voinut tarkistaa mahdollista esteellisyyttään asiassa ottaessaan vastapuolen toimeksiannon vastaan. Asianajaja oli tullut asiassa esteelliseksi annettuaan oikeudellisia neuvoja kantelijoille riippumatta siitä, oliko hän laskuttanut kantelijoita.

**Ei esteellisyyttä, sovintoneuvottelu**, kurinpitolautakunta 6.6.2002 § 1: Asianajaja oli toiminut riita-asiassa molempien osapuolten pyynnöstä sovittelijana. Hän oli hoitanut molempien osapuolten asioita aikaisemminkin. Kantelija oli tietoinen siitä, että asianajaja oli hoitanut vastapuolen toimeksiantoja aiemmin.

Kurinpitolautakunta totesi, että harkitessa esteellisyyttä sovittelijan tehtävään tulee soveltaa hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 14 §:ä, jonka mukaan asianajaja saa avustaa sopimuksen teossa kahta henkilöä, milloin molemmat häntä tähän pyytävät. Hyväksyessään sovittelijan tehtävän kantelijan ja tämän vastapuolen pyynnöstä, asianajaja ei ollut esteellinen vastaanottamaan toimeksiantoa. Kurinpitolautakunta ei havainnut, että sovintoehdotus olisi ollut kantelijan väittämällä tavalla hänen edustamansa tahon kannalta epäedullinen tai että asianajaja olisi muutoinkaan menettellyt sovintoehdotusta laatiessaan moitittavasti. Asia ei antanut aihetta kurinpidollisen seuraamuksen määräämiseen.

**Esteellisyys, toimistoyhteisö**, valvontalautakunta 13.6.2014, 3 § Kysymys siitä, oliko X ollut esteellinen toimimaan A:n avustajana Y:n kanssa muodostamansa toimistoyhteisön vuoksi. Y oli vuokrannut X:ltä työhuoneen. X:llä oli oma erillinen työhuone. Työhuoneet olivat samassa osakehuoneistossa. X:llä ei ollut yhteisiä työntekijöitä Y:n kanssa, ei yhteistä kirjastoa eikä yhteisiä kalusteita. X ei harjoittanut Y:n kanssa mitään sellaista toimintaa, joka antaisi kuvan yhteiseen lukuun tapahtuvasta asianajotoiminnasta. Y:llä oli päätoimisto toisella paikkakunnalla ja Y:n työhuone oli sivutoimisto.

Valvontalautakunta totesi, että X:llä ja Y:llä oli erilliset työhuoneet samassa osakehuoneistossa ja erilliset tekniset toimintaympäristöt. Sama toimitila ja osoite sekä X:n ja Y:n sijaistoiminta kuitenkin puolsivat sitä käsitystä, että kysymys oli toimistoyhteisöstä.

**Esteellisyys, lojaalisuusvelvoite**, valvontalautakunta 21.9.2018, 18 §: Asianajaja oli vuonna 2015 toiminut kantelijan avustajana rikosasiassa, jossa kantelijaa syytettiin tapon yrityksestä. Kantelija oli joulukuussa 2017 pyytänyt isyyden vahvistamista ja alaikäisen lapsen huollon määräämistä itselleen. Lapsen huoltajana toimiva lapsen isoäiti A oli lapsen äidin kuoltua elokuussa 2017 päättänyt, että lapsi muuttaa huoltajansa luokse. Asianajaja oli tammikuussa 2018 saanut A:lta toimeksiannon avustaa A:ta asiassa.

Valvontalautakunta totesi, että asianajaja oli avustanut kantelijaa tilanteessa, jossa kantelijaa oli epäilty vakavasta rikoksesta. Toisaalta toimeksianto oli ollut kestoaltaan lyhyt ja avustaminen oli käsittänyt kahdessa poliisikuulustelussa avustamisen. Kantelijan toimeksianto oli päättynyt lähes kolme vuotta ennen kuin asianajaja oli ryhtynyt hoitamaan toimeksiantoa kantelijaa vastaan. Tilanteessa ei ollut kyse vastapuolijävistä.

Asianajaja oli kuitenkin saanut kantelijaa avustaessaan tietää kantelijaan kohdistuneesta vakavasta väkivaltarikosepäilystä ja tämän tiedon osalta hän oli vaitiolovelvollinen. Lapsen huoltoa ja asumista ratkaistaessa merkitystä voi olla huoltajaksi esitetyn rikoshistorialla, joten asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvilla kantelijan vakavaa rikosepäilyä koskevilla tiedoilla oli merkitystä uuden päämiehen etujen valvomisessa. Valvontalautakunta totesi, että asianajaja oli kantelijaa avustaessaan saanut tietoonsa sellaisia vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jotka olivat saattaneet haitata hänen kykyä valvoa täysipainoisesti uuden asiakkaan etua.

## 8.2 Johtopäätöksiä esteellisyydestä

Esteellisyytilanteiden, käsittelemättä tässä virkamiesten yleisiä esteellisyyssperusteita, voidaan arvioida jakautuvan kolmeen alaryhmään: selvään esteellisyyteen, selvään ei-esteellisyyttä tilanteeseen sekä niiden välimaastossa olevaan harmaaseen alueeseen. Erityisesti viimeksi mainitut vaativat tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi asian laadun, tosiseikaston yhteneväisyyden, asioiden ajallisen päällekkäisyyden ja myös ulkopuolisille tahoille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista syntyvän käsityksen perusteella. Harmaan alueen tilanteisiin ei ole selkeää, käytännönläheistä arvioinnin mallia eikä esteellisyyden periaatteita voida juurikaan lieventää lainsäädännöllisin toimenpitein.

Esteellisyydellä on vaikutuksensa myös organisaatoratkaisuihin: Mitä enemmän on toimistoja – sitä vähemmän on esteellisyytilanteita. Mitä laajempi olisi keskushallinnon esimiesten ohjausvalta (management) – sitä enemmän syntyy esteellisyyden ris-

kejä. Lisäksi erityisesti valvontalautakunnan ratkaisut viittaavat siihen, että esteellisyyden periaatteilla on merkitystä myös tilaratkaisujen yhteydessä, oikeusavustajan siirtyessä toiseen toimistoon ja puhelinneuvonnan järjestämisessä.

Esimiesten ohjausvallan ulottuvuuden osalta voidaan viitata edellä selostettuun kurinpitolautakunnan ratkaisuun 24.9.2001, § 11–12, jossa kyse oli hallintotehtävien ja toisaalta yksittäisten asioiden ja toimiston töiden järjestelyn merkityksestä esteellisyyteen. Ratkaisussa esteellisyyttä toimistojäävin muodossa ei syntynyt puhtaasti hallinnollisten tehtävien vuoksi.

Yhteisten toimitilojen aiheuttamaa esteellisyysriskiä koskee muun muassa edellä selostettu valvontalautakunnan ratkaisu 13.6.2014, 3 §. Samassa osakehuoneistossa ja samassa osoitteessa toimiminen aiheutti toimistojäävin, vaikka asianajajilla ei ollut yhteistä henkilökuntaa ja toiminta oli teknisesti eriytetty toisistaan. Ratkaisuun lienee vaikuttanut asianajajien välinen sijaisuusjärjestely. Tilaratkaisujen esteellisyysvaikutusten osalta voidaan vielä viitata eduskunnan lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 5/2016 vp). Valiokunnan näkemyksen mukaan esteellisyys oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen välillä on mahdollinen, mikäli toimistot sijaitsevat samassa toimitilassa tai toimistoilla on yhteistä henkilökuntaa. Valiokunta toteaa, että ”toimitiloista johtuva toimistokohtainen esteellisyys on otettava toiminnassa huomioon, mutta se ei valiokunnan näkemyksen mukaan edellytä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin.” Tässä selvityksessä päädytään kuitenkin siihen, ettei samassa osoitteessa toimiminen välttämättä tarkoita yhteisissä toimitiloissa toimimista, jos tehtävät, niitä hoitavat ja johtavat ihmiset sekä tietojärjestelmät on erotettu toisistaan niin, ettei asianajosalaisuus vaarannu eikä ulkopuoliselle tarkastelijallekaan tästä synny perusteltua epäilyä.

Puhelinneuvontaa koskeva aiemmin selostettu valvontalautakunnan ratkaisu 16.11.2006 § voi asettaa merkittäviä rajoitteita puhelinneuvonnan ja osin myös niin sanottujen chat palveluiden järjestämiselle. Palvelu tulisi järjestää siten, ettei neuvoo kysyvän asiakkaan ja häntä neuvovan välille syntyisi sellaista luottamussuhdetta tai lojaliteetti- ja vaitiolovelvollisuutta, joita tulisi suojata esteellisyyssäännöksillä. Tässä olisi kysymys sellaisesta oikeudellisesta ohjauksesta, jota oikeusapusihteerit jo nyt antavat. Siltä osin, kuin asian selvittäminen vaatii asianajosalaisuuden ja lojaalisuusvelvoitteen piiriin kuuluvien asioiden käsittelyä siirryttäisiin oikeusavustajan neuvontaan noudattaen edellä selostetun valvontalautakunnan ratkaisun periaatteita. Selvitysmiehen käsityksen mukaan neuvonnan keskittäminen keskushallinnon tehtäväksi ei ole perusteltua esteellisyyssääntöjen vuoksi eikä siihen näyttäisi olevan tarvetta-kaan.

## 9 Verkostomainen toimintatapa

Selvitystoimeksianto asettaa yhdeksi selvityksen lähtökohdaksi monipaikkaisen hallinnon, jossa uuden viraston yhteisiä hallinto- ja taustatehtäviä voidaan hoitaa verkostomaisesti eri puolilla maata.

Verkostomaisella toimintatavalla voidaan tarkoittaa eri asioita. Se voisi olla yksilöiden tai virkamiesten välistä yhteistyötä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi tai määrätyn tehtäväkokonaisuuden hoitamisessa ja se voi olla paikallista, alueellista tai valtakunnallista. Se voi olla myös eri organisaatioiden yhteistyötä, jossa verkoston jäsenen työpanos tulee myös toisten jäsenten hyväksi ja säästää näin kunkin toimijan voimavaroja. Organisaatioiden välinen verkostoituminen voi olla myös keino sellaisen ongelman hoitamiseksi, joka koskee useita organisaatioita, mutta jonka ratkaisemiseen yksittäisen verkoston jäsenen toimivalta tai asiantuntemus ei riitä. Verkostomainen toimintatapa ei, ainakaan pääsääntöisesti, ole organisaatioratkaisu, vaan pikemminkin tapa toimia, toimintakulttuuri ja tapa johtaa. Verkostomaisuus ei näy tietyssä organisaatiokaavion muotona, mutta verkostomaiset toimintatavat, esimerkiksi johtamisessa, luovat osaltaan organisaation menestyksen edellytyksiä.

Valtioneuvoston kanslian julkaisema Verkostojohtamisen opas (VNK julkaisu 2019:12) määrittelee verkoston seuraavasti:

“Verkosto on useamman toimijan (yksilöt, intressiryhmät tai organisaatiot) välinen vastavuoroinen ja keskinäiseen tiedon sekä resurssien jakamiseen perustuva yhteistyösuhde ja arvontuottamismalli, jonka avulla pyritään yhdistämään toimijoiden osaamista ja voimavaroja synergiaetujen saamiseksi”

ja täsmentää sen luontaisia edellytyksiä:

“Puhuttaessa verkostoista yleisesti, niiden lähtökohtana on vapaaehtoinen, tasavertainen, vastavuoroinen ja itseorganisoituva yhteistyösuhde, jonka kaikki osapuolet ovat katsooneet sekä hyödylliseksi, että optimaalisimmaksi tavaksi yhdistää voimat ja saavuttaa synergiahyötyjä”.

Oppaan mukaan ylläolevat verkoston erityispiirteet (vapaaehtoisuus, tasavertaisuus ja vastavuoroisuus) sekä kokemus niiden aitoudesta ja olemassaolosta, ovat äärimmäisen herkkiä ulkoiselle vaikuttamiselle ja vallankäytölle ja liiallisella ulkoisella puuttumisella tai ohjauksella ne voivat kokonaan estyä. Siksi johdon “ensisijaisena tehtävänä on tukea verkoston toimivuutta ja verkostojohtaminen ei siis ole vallankäyttöä, vaan

ennen kaikkea toiminnan arvioimista ja avustamista”. Verkoston johtaminen on onnistunutta, kun se luo toimijoiden välille luottamuksen ja sitoutumisen yhteiseen tavoitteeseen.

Verkoston kriittisiä menestystekijöitä ovat VNK:n julkaiseman Verkostojohtamisen oppaan mukaan:

- Synergia ja lisäarvo ovat verkostotyön tavoite ja sen toiminnan oikeutus. Jos verkosto ei jatkuvasti tuota synergiaetuja tai lisäarvoa, ei sen olemassaolo ole perusteltua.
- Rakenteet asettavat verkostotoiminnalle puitteet. Niiden sisällä verkosto kykenee toimimaan mahdollisimman itseohjautuvasti ja tehokkaasti. Rakenteiden puuttuessa verkoston toiminta saattaa hajaantua tai olla tehotonta.
- Vuorovaikutuksen tehtävä on tuottaa tavoiteltavaa lisäarvoa, sillä ilman vuorovaikutusta ei synny uutta eikä jäsenten ajattelu muutu yhteiseksi.
- Verkoston jäsenet tuovat toiminnalle sen moniäänisyyden ja resurssit. Ilman sitoutuneiden jäsenten panosta verkoston lisäarvo jää saavuttamatta.

Vuonna 2014 julkaistu Kuntaliiton Tartu verkkoon opas tarjoaa verkostomaiseen toimintaan hieman erilaisen näkökulman ja tunnistaa erilaisia tavoitteista riippuvia verkostoja ja niiden toimintamalleja:

- Vertaispalveluverkosto kokoaa yhteen saman tai samankaltaisen asian kehittämiseksi tai toteuttamiseksi kiinnostuneet toimijat. Verkoston tavoitteena on toimijoiden itseorganisoitumisen mahdollistaminen ja siten toiminnan tehostaminen vertaistuen avulla.
- Vaikuttamisen verkosto kokoaa yhteen toimijat, jotka pyrkivät vaikuttamaan tietyn yhteisen asian toteuttamiseen. Verkoston tavoitteiden merkityksen mukaisesti toimijoilla, kuten Kuntaliitolla ja sen asiantuntijoilla, on erilaisia rooleja vaikuttamisen verkostoissa.
- Oppimis- ja kehittämisverkoston toimijat kokoaa yhteen halu oppia ja kehittää omaa osaamistaan saman aihepiirin teemoista. Oppimis- ja kehittämisverkostoissa tuetaan vertaisoppimista ja opitaan yhdessä sekä luodaan edellytyksiä oman organisaation kehittämistoiminnalle.

- Uuden luomisen verkostojen taustalla on innovaatioverkostojen toimintamalli, jossa ennakoidaan tulevaa ja luodaan uutta sekä tuotetaan arvoa verkoston jäsenille osaamista yhdistämällä ja kumppanuuksilla.

Kolmantena näkemyksenä verkostomaisesta toiminnasta voisi olla yhdysvaltalaisen Greg Satellin artikkelissa *What Makes an Organization “Networked”?* esittämät ajatukset. Verkosto ei ole organisaatoratkaisu, vaan vapaamuotoinen rakennelma, joka koostuu ryhmistä (tai ihmisistä) ja jonka elinvoima riippuu muun ohella siitä, miten toimivia ja helppoja yhteydet näiden ryhmien (tai ihmisten) välillä ovat. Siten siiloutuminen ei sinänsä ole ongelma, vaan siilot ovat normaali ilmiö, kun jonkin tehtävän suorittaminen vaatii erilaisten kyvykkyyksien ja toimenpiteiden koordinoitua yhteistyötä. Kyse ei siis ole niinkään siilojen murtamisesta, vaan siilojen välisten yhteyksien rakentamisesta ja siitä, etteivät yhteydet ole liian monimutkaisia tai työläisiä. Tässä ei onnistuta, jos yhteydenpito siilojen välillä vaatii monia tai työläisiä vaiheita – esimerkiksi edellyttää siilojen esimiesten hyväksyntää, asian käsittelemistä johdon kokouksessa, kirjallista vahvistamista tai esimerkiksi lainsäädännön muuttamista.

Artikkelin johtopäätöksenä on myös johdon roolin muuttuminen. Verkostomaisessa toiminnassa johto ei ohjaa työtä, vaan juurruttaa organisaatioon innostuksen ja päämäärätietoisuuden yhteiseen tavoitteeseen. Verkostomaisuus ei kuitenkaan edellytä litteää organisaatiota. Verkostomaisuus ja hierarkkisuus voivat toimia yhdessä. Kyse on siitä, miten organisaation toimijat ovat linkittyneet toisiinsa.

# 10 Henkilöstömitoitus

Voimassa oleva oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous ja velkaneuvonnan hallinnollinen rakenne perustuu oikeusministeriössä, oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä sekä -toimistoissa tehtäviin tuki- ja hallintotehtäviin. Toimistojen hallinnollisten tehtävien määrää on pyritty supistamaan ja ohjaamaan voimavaroja niiden ydintehtäviin. Oikeusrekisterikeskus huolehtii eräistä toimialasidonnaisista ICT tehtävistä ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) määrättyistä nimensä mukaisista tehtävistä mukaan luettuna valtion yhteisen Kieku ratkaisun ylläpidosta, johon kuuluu henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon prosesseja. Toimialariippumattomia tietotekniikan tehtäviä hoitaa Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus (Valtori).

## 10.1 Oikeusministeriö

Oikeusministeriössä oikeusapuun, edunvalvontaan sekä talous- ja velkaneuvontaan kuuluvat tehtävät hoidetaan yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osastolla sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät hallinto- ja ohjausosastolla (ks. asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä 595/2019). Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osastolla oikeusavun, edunvalvonnan ja talous- sekä velkaneuvonnan tehtävissä työskentelee 9 virkamiestä, joiden kaikkien työaika ei kuitenkaan kohdistu kokonaan oikeusapuun, edunvalvontaan tai talous- ja velkaneuvontaan.

Nykyisessä rakenteessa oikeusministeriö hoitaa piirien keskushallintotehtävät, kuten kirjanpitoyksikkötehtävät (maksuliike, kirjanpito, tilinpäätös, toimintakertomus), ellei niitä ole määrätty tehtäväksi keskitetysti (ks. Valtiokonttorin määräys 26.6.2019). Tämän lisäksi ministeriössä hoidetaan sopimusasiat yhteisten palvelutuottajien ja pankkien kanssa ja muun muassa taloushallintoon liittyviä neuvontatehtäviä. Arvion mukaan oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan taloushallintotehtäviin käytettäisiin oikeusministeriössä noin 0,5 htv.

Henkilöstöhallinnon tehtävistä ministeriössä hoidetaan koko hallinnon osalta esimerkiksi työsuojeluun ja työterveyshuoltoon, kunniamerkkeihin ja henkilöstöjohtamisen tukeen liittyviä tehtäviä. Lisäksi oikeusministeriöllä on oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä sovellettavien tarkentavien virkaehtosopimusten neuvottelutoimivalta sekä palkkaus- ja virkajärjestelytoimivalta. Piirien virkojen perustamis-, lakkauttamis- ja muuttamis päätökset tehdään siten ministeriössä, samoin palkkausta koskevat päätökset. OM neuvottelee O-sopimuksen ja Y-sopimuksen. Lisäksi ministeriön henkilöstöhallinto huolehtii kirjanpitoyksikkökohtaisesti hoidettavista tehtävistä, kuten henkilöstö-



raportoinnista ja Kieku-järjestelmän tiedoista Palkeet palvelukeskukselle. Arvion mukaan oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan henkilöstöhallinto-tehtäviin käytettäisiin oikeusministeriössä noin 0,5 htv.

Taloushallinnon tehtävien siirtämisen oikeusministeriöstä mahdollisesti perustettavalle virastolle ei arvioida merkitsevällä tavalla vähentävän taloushallinnon edellyttämää työmäärää ministeriössä. Kirjanpitoyksikön koon pieneneminen ei poista näitä tehtäviä ministeriöstä, taloussääntö ja siihen liittyvä ohjeistuksen tarve ei poistu, ja taloustietojen raportointi säilyisi ministeriössä sen omien tarpeiden vuoksi. Pieniä, päivissä laskettavia, ajankäytön säästöjä syntyisi Palkeiden ja pankkien sopimusasioista, kirjanpidon seurantakohteiden perustamisesta ja piirien myyntilaskujen laadinnasta.

Henkilöstöhallinnon osalta koko hallinnonalalle suunnatut tehtävät eivät poistuisi tai vähenisi. Sen sijaan kirjanpitoyksikkökohtaisten tehtävien väheneminen vaikuttaisi oikeusministeriön työmäärään arviolta n. 0,2 htv. Lisäksi palkkaustoimivallan siirtäminen aikanaan keskushallinnolle vähentäisi työmäärää oikeusministeriössä arviolta 0,2 htv.

On aiheellista kiinnittää huomiota Valtiokonttorin keräämiin talous- ja henkilöstöhallinnon suhteellisiin työpanoksiin valtionhallinnossa. Valtiolla taloushallinnon tehtäviin käytettiin v. 2018 henkilöstön kokonaismäärästä 0,98 % ja henkilöstöhallintoon 1,34 %. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikössä vastaavat luvut olivat 0,66 % ja 0,97 % suhteessa kokonaistyöpanokseen eli vähemmän kuin valtiolla keskimäärin. Luvuissa ei ole mukana Palkeiden työn osuutta, joka on noin 0,2 %.

Tulosohjaus ei siirtyisi ministeriöstä mahdolliseen keskushallintoon, mutta se kevenisi – kuuden tulosohjattavan piirin sijaan tulisi yksi virasto. Piirien tulosohjaukseen ja sitä lähellä oleviin tehtäviin, kuten strategiseen ohjaukseen, talousarviovalmisteluun, sidosryhmäyhteistyöhön, kansainväliseen yhteistyöhön ja lainvalmistelu- ja esittelytehtäviin nykyisin käytettävä aika on arvion mukaan 20–24 kk, joskin esimerkiksi lainvalmisteluun liittyviä tehtäviä ei siirrettäisi mahdolliseen keskushallintoon.

Ministeriö hoitaa myös erilaisia oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan tukitehtäviä, kuten hallinnonalan intran ylläpitoa ja päivitystä, tiedonkulkuun liittyviä tehtäviä, koulutuksen käytännön järjestelyjä, kokousjärjestelyjä ja koordinaattoritehtäviä. Tavanomainen näihin tehtäviin käytetty työaika arvioidaan noin 0,3 htv:ksi. Edunvalvonnan kehittämistehtäviin, ostopalveluihin, hallinnonalan hankintatoimintaan liittyviin tehtäviin ja oikeusavun, edunvalvonnan ja velkaneuvonnan arkistotoimen suunnitteluun ja kehittämiseen käytetään noin 0,5–0,9 htv. Tehtäviä voitaisiin siirtää keskushallinnolle.

Raportointijärjestelmien kehittämiseen ja raportoinnin suunnitteluun käytetään alle 1 htv / vuosi. Ainakin osa näistä tehtävistä olisi siirrettävissä virastolle.

Ministeriö vastaa pitkälti oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan koulutuksen järjestämisestä. Ministeriön koulutustiimi toteuttaa vuosittain noin 60 koulutustilaisuutta, joihin osallistuu noin 4 000 henkeä (luvut sisältävät myös kuluttajariitalautakunnan koulutuksen). Koulutustiimissä on 4 virkamiestä, ja osa tehtävistä voitaisiin siirtää.

Talous- ja velkaneuvonnan erilaisiin suunnittelu-, ohjaus ja kehittämistehtäviin, mukaan luettuna ennakoivan talousneuvonnan hanke, ministeriössä käytetään noin 2 htv. Osa tehtävistä voitaisiin siirtää mahdollisesti perustettavalle virastolle.

## 10.2 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Kuudessa oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä työskentelee yhteensä noin 1200 ihmistä:

- Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallintotehtävissä 32 henkeä (piirien johtajat, hallintosihteerit, talous- ja henkilöstösihteerit, yksi hallinnollinen lakimies).
- Oikeusavussa 403 henkeä (johtavat julkiset oikeusavustajat, oikeusavustajat, oikeusapusihteerit).
- Talous- ja velkaneuvonnassa 193 henkeä (talous- ja velkaneuvojat, oikeusapusihteerit).
- Edunvalvonnassa 580 henkeä (johtavat yleiset edunvalvojat, yleiset edunvalvojat, edunvalvontasihteerit, 1. virastomestari).

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat virastoja. Tässä asemassaan ne, ja niiden johtajat, huolehtivat kukin viranomaiselle (ks. esimerkiksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 3 §) ja virastoille (ks. esimerkiksi arkistolaki 1 §), mukaan lukien työnantajavirastoille, kuuluvista tehtävistä sekä oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) ja asetuksen (926/2016) mukaisista tehtävistä. Piirit tekevät laajaa yhteistyötä tehtäviensä hoitamisessa. Piirien tehtävät ovat hallinnollisia ja yksityiskohtaisemmin niistä määrätään piirien työjärjestyksissä.

Pääsääntöisesti toimistotasolla ei hoideta hallinnollisia asioita, joskin niiden määrä toimistoissa näyttää vähitellen lisääntyneen. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi aineiston tuottaminen piirien vastuulla oleviin tehtäviin, asiakastoimeksiantoihin liittyvien laskujen hyväksyntä, toimistojen johtamistehtävät, ei-harkinnanvaraiset poissaolot, vuosilomat, työajan kohdentaminen ja matkasuunnitelmat ja -laskut.

Piirien vastuulla ei ole materiaalisen oikeusavun tai edunvalvonnan johtaminen, mikä osaltaan seuraa jo esteellisyyttä koskevista säännöksistä. Piireillä ei ole voimavaroja eikä pääsääntöisesti osaamista keskeisissä nykyisin oikeusministeriössä hoidettavissa keskushallintoasioissa. Näitä asioita ovat ennen muuta tarkentavien virkaehtosopimusten neuvotteluosapuolena toimiminen sekä kirjanpitoyksikkötehtävät.

## 10.3 Johtopäätöksiä henkilöstömitoituksesta

Mahdollisesti perustettavan viraston talous- ja henkilöstöhallinnon mitoituksesta on tehtävissä karkeitä arvioita Valtiokonttorin tuottaman valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuusseurannan (v. 2018) htv suhdelukujen avulla. Suhdeluvut ovat suuntaa antavia työaikakirjauksiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi.

Suhdeluvut (talous- ja henkilöstöhallinnon htv / kirjanpitoyksikön htv x 100) vaihtelivat kirjanpitoyksiköittäin 6 %:n ja 1 %:n välillä mediaanin ollessa 2,9 %. Näissä luvuissa on mukana Palkeiden työn osuus. Jäljempänä esitetään esimerkkeinä eräiden kirjanpitoyksiköiden talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuusseurannan suhdelukuja ilman Palkeiden työn osuutta ja Palkeiden työn osuus mukaan luettuna. Ensin mainitun avulla voidaan esittää arvioita talous- ja henkilöstöhallintoon tarvittavan henkilöstön määrästä ja jälkimmäisen avulla myös talous- ja henkilöstöhallinnon rahoitustarpeesta, jossa on mukana arvio Palkeiden palveluiden virastolle aiheuttamista kustannuksista.

Talous- ja henkilöstöhallinnon lisäksi voidaan todeta, että hankintatoimen mediaani suhdeluku oli 0,2 % v. 2018.

Taloushallinto v. 2018	Ilman Palkeita	Palkeiden osuus mukana
Oikeusministeriö	0,66 %	0,93 %
Ulosottolaitos	1,11 %	1,20 %
Syyttäjälaitos	0,18 %	0,31 %
KEHA-keskus	0,90 %	1,01 %
FIMEA	1,03 %	1,46 %

Henkilöstöhallinto v. 2018	Ilman Palkeita	Palkeiden osuus mukana
Oikeusministeriö	0,97 %	1,19 %
Ulosottolaitos	1,13 %	1,24 %
Syyttäjälaitos	0,22 %	0,40 %
KEHA-keskus	0,91 %	0,99 %
FIMEA	0,86 %	1,14 %

Talous- ja henkilöstöhallinnon mitoituksessa keskushallinnossa voitaisiin edellä olevan perusteella tehdä seuraavia arvioita. Viraston oman talous- ja henkilöstöhallinnon suhdelukuna olisi perusteltua käyttää 2,5 %. Mitoitus turvaisi erityisesti hyvän henkilöstöhallinnon ja -politiikan toteuttamista virastossa ja vahvistaisi toimintaedellytyksiä verkostomaisessa ja monipaikkaisessa organisaatiossa. Suuntaa antavana arviona mahdollisesti perustettavan viraston talous- ja henkilöstöhallinnon koosta voisi olla 2,5 %:n suhdeluvun mukaan laskettuna 30 htv (1200 x 2,5 %). Suurin osa talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstöstä tulisi oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja osin myös mahdollisten tehtäväsiirtojen kautta oikeusministeriöstä. Edellä tarkoitettu 30 htv ja alla tarkoitettu 2,7 miljoonan €:n rahoitustarve viittaavat näin ollen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön kokonaismäärään ja vastaavasti sen kokonaisrahoituksen tarpeeseen eivätkä lisähenkilöstön määrään tai lisärahoituksen tarpeeseen.

Jos arviointi kohdistetaan talous- ja henkilöstöhallinnon tarvitsemaan rahoitukseen keskushallinnossa suhdelukuna voisi käyttää 3 %, jolloin mukana olisi Palkeiden työn osuus. Tässä päädyttäisiin tuottavuussuhdelukujen käytön kautta 36 htv:een (1200 x 3 %) ja näin 2,7 miljoonan €:n vuotuisen kokonaisrahoitukseen talous- ja henkilöstöhallinnossa, kun henkilötyövuoden kustannukseksi arvioidaan 75 000 €.

Keskushallinnon tehtävissä karkeana arviona voitaisiin pitää seuraavan kaltaista muun kuin talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön mitoitusta (ottamatta tässä kantaa organisaation rakenteeseen):

- Ylin johto ja toimialajohto: 6 htv (sisältäen 3 toimialajohtajien ”apulaisjohtajaa”).
- Kehittäminen, tietohallinto, prosessit, strategiatyö, tiedontuotanto, sidosryhmät: 10 htv.
- Viestintä: 3 htv.
- Sisäiset palvelut ml. asiakirjahallinto, tietosuojat, tilahallinto, lakiasiat, sisäinen valvonta ja -tarkastus, assistenttipalvelut: 12 htv.

Keskushallinnon henkilöstömäärä asettuisi yhteenlaskettuna näin noin 60–65 henkilötyövuoteen, minkä lisäksi keskushallinnolle tulisi osoittaa myöhemmin 2–3 henkilötyövuotta virkaehtosopimustoimivaltaa varten. Toimivaltaa ei kuitenkaan olisi perusteltua siirtää virastolle heti sen aloittaessa toimintansa, vaan 2–3 vuoden siirtymäajan jälkeen (vrt. Tuomioistuinviraston perustamista koskeva HE 136/2018 vp jakso 3.3.2).

Henkilöstön mitoitukseen keskushallinnossa vaikuttaa myös se, mitä hallinnollisia tehtäviä olisi tarkoituksenmukaista hoitaa toimistoissa ja mahdollisesti siirtää niille. Tämän ei arvioida merkitsevällä tavalla vähentävän keskushallinnon henkilöstön tarvetta, koska toimistojen voimavarat kohdistetaan ensisijaisesti materiaaliin tehtäviin. Pidemmällä aikavälillä toimistojen ja keskushallinnon välisen työnjaon kehittäminen voisi kuitenkin tuottaa tehokkuushyötyjä. Yksi esimerkki tällaisesta tehtäväsiirrosta toimistoilta keskushallintoon voisi olla oikeusapupäätösten automatisointi ja sen hallinnointi viraston keskushallinnossa. Automatisointi voisi tuottaa merkittäviäkin tehokkuusetuja myös edunvalvonnan holhouspäätösten käsittelyssä edunvalvontatoimistojen, tuomioistuinten ja holhousviranomaisena toimivan Digi- ja väestötietoviraston välillä.

# 11 Organisaatoratkaisu

Organisaatoratkaisua tarkastellaan aluksi erilaisten osatekijöiden kautta, jotka kaikki ovat kytköksissä toisiinsa:

1. Oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan luonteen ja niiden välisten yhteyksien näkökulmasta,
2. henkilöstöpolitiikan näkökulmasta hyödyntäen osaltaan niitä näkemyksiä, joita henkilöstö on esittänyt heille suunnatussa kyselyssä sekä keskusteluissa selvitysmiehen kanssa,
3. valtionhallinnon virastorakennetta koskevien selvitysten ja strategioiden kannalta sekä niiden kanssa yhdensuuntaisten selvitystoimeksiannon linjausten kuten valtakunnallisen toimivallan, monipaikkaisuuden, verkostomaisen toiminnan ja ministeriön roolin näkökulmasta,
4. johtamisen kannalta sekä
5. talouden näkökulmasta.

On huomautettava, että näkökulmat näyttäytyvät erilaisina riippuen siitä, kohdistuuko tarkastelu substanssitoimintaan vai hallinto- ja tukitoimintoihin.

## 11.1 Toimintojen luonne ja niiden väliset yhteydet

Oikeusavussa, edunvalvonnassa sekä talous- ja velkaneuvonnassa on kaikissa kyse yhteiskunnan tuottamista oikeusturvan palveluista yleensä vähävaraisille ihmisille tai ihmisille, jotka muutoin eivät pysty tai voi huolehtia eduistaan. Substanssitehtävien välillä on kuitenkin vähän tai ei ollenkaan sellaisia päällekkäisiä toimintoja, joiden yhdistäminen voisi tuottaa synergioita. Kaikissa kolmessa toiminnassa on kylläkin kyse aina tai jossain määrin oikeudellisesta avustamisesta tai juridisten neuvojen antamisesta, mutta sovellettava lainsäädäntö poikkeaa pääsääntöisesti toisistaan. Oikeusapuun ja edunvalvontaan liittyy maksuja, talous- ja velkaneuvonta taas maksutonta. Oikeusavun antaminen on suhteellisen lyhytkestoista, edunvalvonta voi kestää kymmeniä vuosia ja velkaneuvonta voi olla jotain siltä väliltä, usein ilman selkeää loppua. Oikeusapu on yksi oikeusvaltion takeista, edunvalvonta ja velkaneuvonta ovat lähem-

pänä sosiaalipolitiikkaa. Lisäksi esteellisyysäännöt estävät tehokkaasti senkin yhteistyön, joka juridisen neuvonnan tai oikeudenkäyntiosaamisen alueella saattaisi tuottaa mittakaava- tai niin sanottuja monituote-etuja (economies of scope).

Yhtenä organisaatoratkaisun osana voisi olla viraston toimintaa ohjaava tai keskeisiä ratkaisuja tekevä johtokunta, jollainen on muun muassa Tuomioistuinvirastossa. Ydintoimintojen eroista johtuen tällainen ratkaisu ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, eivätkä hallinnolliset tehtävät, toiminnan tuki tai tulosohejaus sellaista tarvitse.

Toisaalta synergiaetuja voidaan tavoitella myös muiden viranomaistahojen kanssa. Esimerkkinä voi mainita talous- ja velkaneuvonnan Talousneuvola nimisen hankkeen, jota velkaneuvonta tekee yhteistyössä Ulosottolaitoksen, Tampereen kaupungin ja oikeusministeriön kanssa. Organisaatoratkaisun toteutuksessa tulisi varmistaa, ettei se olisi este tai hidaste kolmansien osapuolten kanssa toteutettaville hankkeille, vaan mahdollisuuksien mukaan turvaisi edellytykset oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan omista erityistehtävistä nousevien kehittämishankkeiden tekemiseen.

Siirryttäessä ydintoiminnasta hallinto- ja tukitehtävien suuntaan erilaisia asiakaspalvelun ja ydintehtävien tuen synergioita on löydettävissä. Ensin mainituista esimerkkinä voisi olla jo käytössä oleva oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan "palvelupaketti" -ajattelu, jossa selvitetään asiakkaan tarvitsemat palvelut ja ohjataan oikean viranomaisen tai viranomaisten, oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan tai edunvalvonnan, puoleen. Ydintehtäviin kytkeytyviä synergioita liittyy jo käytössä olevaan ulkopuolisten avustajien oikeusapupäätösten keskittämiseen ja niitä voisi löytyä yhteisestä oikeudellista osaamista koskevasta palvelusta, joka tuottaisi oikeusavustajien, edunvalvojien ja velkaneuvojien tarpeisiin tietoja lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä, mukaan lukien ratkaisukäytäntö oikeusapupäätöksissä, oikeuskirjallisuudesta sekä muista oikeuslähteistä. Virastoon voitaisiin siten harkita perustettavaksi informaattikkopalvelu, jollainen tavanomaisesti on suuremmissa asianajotoimistoissa. Lisäksi viraston eri tehtäväalueita varten olisi tarkoituksenmukaista perustaa data-analytiikan tehtävä. Tehtävä huolehtisi muun muassa raportoinnista ja toimintojen suunnittelussa tarvittavien tietovarantojen kehittämisestä, tilastanalyysistä ja yhteistyöstä hallinnonalan tietojärjestelmien ylläpitäjien kanssa.

Hallinto- ja tukitehtävät ovat jo nyt osittain tai kokonaan keskitetyksi hoidettuja oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä ja oikeusministeriössä. Tältä osin kysymys on siitä, miten ne voitaisiin tarkoituksenmukaisesti hoitaa mahdollisessa keskushallinnossa tai joiltain osin toimistoissa eikä niinkään siitä, voitaisiinko niitä ylipäätään hoitaa keskitetyksi. Kuitenkin sillä varauksella, että oikeusavustajien ja edunvalvojien riippumattomuus ja esteellisyys koskeva oikeuskäytäntö asettavat tälle omat rajoituksensa. Ne

vaikuttavat ohjauksen ja johtamisen sisällölliseen luonteeseen sekä joidenkin tukitehtävien, kuten asianhallintajärjestelmien ja toimitilojen, toteutukseen.

On selvää, ettei esimies saa vaikuttaa avustajan tai edunvalvojan tehtävien hoitamiseen ohjeistamalla tai määräämällä materiaalisista ratkaisuista tai toimintatavoista yksittäisissä asioissa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois esimiesten muuta ohjausvaltaa, eikä estä niin sanottujen esimiespalveluiden tuottamista alaisille, eivätkä esteellisyyden periaatteet ole esteenä tulosohjauksen soveltamiselle. Viranomaisen tai virkamiehen riippumattomuuden ja itsenäisyyden merkityksestä tulosohjauksessa voidaan viitata edellä jaksossa 6 selostettuun oikeuskanslerin tuomioistuimien tulosohjausta koskevaan lausuntoon (25.5.2000).

Hallinto- ja tukitoiminnoissa esteellisyydellä on vaikutusta esimerkiksi asianhallintajärjestelmiin ja tilaratkaisuihin. Sektorin asianhallintajärjestelmät (erityisesti Romeo ja Edvard) turvaavat nykyisellään suurelta osin asiakkaiden tietojen luottamuksellisuuden toimistojen välillä. Muiden toimistojen, piirien ja ministeriön henkilökunnalla ei ole pääsyä järjestelmien tietoihin. Esteellisyytilanteiden vähentäminen, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, olisi kuitenkin mahdollista pienehköillä Romeo järjestelmän muutoksilla. Toimiston toimipisteille, tai joillekin niistä, voitaisiin järjestelmän sisällä antaa ”toimistostatus”, jolloin niin sanottua toimistojääviä ei syntyisi toimiston ja sen toimipaikan välille. Sijaisuusjärjestelyjen mahdollistamiseksi myös useammasta toimipisteestä voitaisiin muodostaa järjestelmässä ”toimisto”. Asiakkaan kannalta tämä tarkoittaisi yleensä lyhyempiä asiointimatkoja ja taloudellisesta näkökulmasta vähäisempää tarvetta asiakkaan ohjaamiseen yksityiselle avustajalle.

Esteellisyydellä ja tietosuojalla on merkitystä myös tilaratkaisuissa, ja samalla monipaikkaisen hallinnon sekä valtiovallan alueellistamisen periaatteiden toteuttamisessa. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yhteisten toimitilojen merkitykseen esteellisyytarkastelussa mietinnössään LaVM 5/2016 vp. Yhteiset toimitilat voivat kuitenkin olla merkityksellinen säästökohde, kun sektorin tilavuokrien suuruusluokka on noin 6 milj. €. Toimitilat, vaikka ne olisivat samassa osoitteessa, on selvitysmiehen käsityksen mukaan järjestettävissä niin, että asianajosalaisuus ja tietosuoja ovat turvattuina. Tästä on kokemuksia monissa virastoissa, ja tarvittavien järjestelyjen osaamista on valtion kiinteistöhallintoa hoitavalla Senaatti-kiinteistöillä. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimitilat, asiakasvastaanotto, neuvottelutilat, tietojärjestelmät ja henkilökunnan liikkuminen on voitu järjestää tavalla, joka täyttää valtionhallinnon asiakirjojen turvaluokittelua sekä sisäpiirivalvontaa koskevat vaatimukset. Edellä sanottu ei tarkoita, että toimitiloja voisi tarkastella vain säästökohteena – ne ovat myös yksi työhyvinvoinnin lähde ja kilpailutekijä rekrytoinnissa.



## 11.2 Henkilöstöpolitiikan näkökulma

Työn merkityksellisyyden kokemiseen voidaan vaikuttaa jossain määrin sellaisilla organisaatioratkaisuilla, jotka tukevat hyvän henkilöstöpolitiikan edellytyksiä. Jäljempänä kiinnitetään huomiota joihinkin selvityksen yhteydessä esille tulleisiin asioihin.

Virastolle olisi perusteltua antaa tarkentavan virkaehtosopimuksen toimivalta sekä virkojen perustamista, muuttamista ja lakkauttamista koskeva toimivalta. VES-toimivalta, vaikka siihen liittyy paljon työtä ja lisäkustannuksia, antaa viraston johdolle edellytyksiä rakentaa itse, omiin strategioihin perustuvaa henkilöstöpolitiikkaa erilaisine tehtäväkuvineen, urapolkuineen ja palkkaustekijöineen. VES-toimivaltaa ei kuitenkaan ole perusteltua siirtää virastolle heti sen aloittaessa, vaan 2–3 vuoden kuluttua, kun viraston muu toiminta olisi ehtinyt vakiintua. Tämä edellyttäisi valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1978) 9 §:n muuttamista.

Virkojen perustamisen, lakkauttamisen ja muuttamisen toimivalta tukisi myös oman henkilöstöpolitiikan muovautumista ja yksinkertaistaisi resurssikapeikkojen poistamista. Tämä edellyttäisi virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohdan muuttamista.

Henkilöstöpolitiikka on osin johtamista, jota käsitellään jäljempänä. Muutama seikka on aiheellista mainita tässä yhteydessä. Tavanomaiset hallinnolliset asiat, joihin ei liity virasto-, osasto- tai muiden sellaisten rajojen yli meneviä vaikutuksia tulisi ratkaista siellä, missä asia pääasiallisesti valmistellaan, missä ratkaisuun on asiantuntemus ja mihin toimintoihin ratkaisu vaikuttaa. Tämä tarkoittaa, että toimistoille voisi olla perusteltua antaa enemmän toimivaltaa erityisesti määräaikaisten virkamiesten rekrytoinnissa, hankinnoissa sekä töiden järjestelyissä, kuten virkavapauksissa ja tilojen käyttöä koskevissa asioissa. Esimerkiksi määräaikaisten rekrytoinnissa kaikkia sen osatoimintoja ei olisi kuitenkaan perusteltua tehdä toimistoissa – keskushallinto voisi tuottaa esimerkiksi hakuilmoitusten perustiedot, rekrytoinnin oikeudellisen tuen, hakijaverailun, haastattelutuen ja nimitysmuistioiden perusrakenteen sekä varmistaa yhteensopivuuden viraston talouden asettamiin reunaehtoihin.

On kyllä totta, että toimistoilla tulisi olla mahdollisimman vähän hallintotehtäviä, jotta ne voisivat keskittyä ydintehtäviinsä. Tämä perustavoite on vain osin merkityksellinen, jos ratkaisun saamiseen piireiltä, tai keskushallinnolta, käytettäisiin toimistoissa enemmän aikaa kuin mitä asian ratkaisu toimistoissa edellyttäisi. Tätä mahdollista epäkohdtaa voitaisiin lieventää myös tavanomaisella esittelyjärjestelmällä.

Selvityksen aikana on syntynyt käsitys, että talous- ja velkaneuvonnan virkamiehet tuntevat olevansa jollain tavalla yksin, irrallaan tai ilman talous- ja velkaneuvonnan

erityispiirteitä tuntevaa johtoa. Todennäköisesti tämä johtuu siitä, että oikeusavun yhteyteen siirtämisestä on kulunut lyhyt aika eikä yhteisesti hyväksytyjen tavoitteiden, arvojen ja toimintatapojen kokoelma ole ehtinyt vakiintua. Organisaatoratkaisulla voitaisiin kuitenkin tavoitella myös talous- ja velkaneuvonnan roolin vahvistamista. Keskuksenhallinnon tasolla luonteva ratkaisu voisi olla nimittää talous- ja velkaneuvontaa varten oma toimialajohtaja. Tämä johtaisi kuitenkin päällekkäisiin johtamislinjoihin tai edellyttäisi talous- ja velkaneuvonnan erottamista oikeusaputoimistoista ja omien toimistojen muodostamista niitä varten. Talous- ja velkaneuvonnan yksiköiden pienen koon vuoksi tämä ei kuitenkaan vaikuta perustellulta, ehkä muutamaa suurta kaupunkia koskevin poikkeuksin. Oman toimialajohtajan sijaan talous- ja velkaneuvontaa varten oikeusavun toimialajohtajan alaisuudessa voisi olla talous- ja velkaneuvontaan perehtynyt ja sen menestyksestä vastaava virkamies. Lisäksi olisi harkittava tiimiesimies-tehtävien käytön laajentamista nykyistä pienempiin yksiköihin.

Pidemmällä aikavälillä, talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön määrän ja tehtävien mahdollisesti kasvaessa, talous- ja velkaneuvonta olisi ehkä perusteltua erottaa oikeusaputoimistoista ja perustaa toimintoa varten omat toimistot. Tästä syystä selvityksessä ei ole käsitelty talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä edunvalvontatoimistojen yhteyteen, vaikka asia on tullut useita kertoja esille haastatteluissa.

## 11.3 Valtakunnallinen toimivalta, monipaikkaisuus, verkostomainen toiminta, oikeusministeriön rooli

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen hallinto- ja tukitehtäviä hoidetaan kuudessa oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä, jotka ovat virastoja. Oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja on kumpiakin 22 sekä lisäksi Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Pääsääntöisesti toimistoilla on useampia toimipaikkoja. Talous- ja velkaneuvonta toimii oikeusaputoimistojen yhteydessä. Osasta sektorin hallintoa ja kehittämistä vastaa nykyisin oikeusministeriö. Monipaikkaisuus ja verkostomainen toimintatapa eivät ole hallinnonalalle uusia ilmiöitä, joskin alueellistamista ja palveluverkostoa koskevat valtiovallan linjaukset voivat tuoda niihin uusia piirteitä.

Monipaikkaisuus (määritelmästä riippuen) on sektorilla vallitseva, säädösten vahvistettu käytäntö. Selvityksessä ei ole tutkittu toimipaikkaverkoston tarkoituksenmukaisuutta, mutta sen perusteita tai sijainnin yksityiskohtia ei myöskään ole kyseenalaistettu haastatteluissa tai henkilöstölle suunnatussa kyselyssä.

Monipaikkaisuus voi tarkoittaa myös tietystä tehtäväkokonaisuudesta huolehtivien virkamiesten tai esimiesten ja heidän alaistensa fyysistä sijoittumista eri tiloihin tai eri paikkakunnille. Tämä vastaa pitkälti nykyistä piirien ja toimistojen toimintatapaa. Selvitysmiehen kyselyyn annetut vastaukset viittaavat siihen, että monipaikkaisuuden toimivuus ja hyväksynnän saaminen sille vaativat lisätyötä johtamisessa, esimiespalveluissa, tiedonkulun varmistamisessa ja läsnäolon tunteen vahvistamisessa, olipa se fyysistä tai sähköisesti toteutettua. Monipaikkaisuus ei ole keskushallinto / toimistotyyppisen organisaation este, mutta vaikuttaa työnjakoon ja tehtävämäärittelyihin keskushallinnon ja toimistojen välillä ja niiden sisällä, varsinkin, jos toiminnoissa hyödynnetään verkostomaisen toiminnan periaatteita.

Ehdotettavassa organisaatiossa monipaikkaisuus tarkoittaisi, ettei keskushallinnon kaikkia toimintoja olisi sijoitettu samaan osoitteeseen, vaan henkilöstö ja johto voisivat toimia eri paikkakunnilla kuitenkin niin, että jokaisella virkamiehellä olisi hänelle osoitettu virkapaikka. Monissa tehtävissä tämä tarkoittaisi, että rekrytointivaiheessa hakija voisi valita millä paikkakunnalla hän haluaa työskennellä ja missä hänen virkapaikkansa on. Erityisesti viraston toimistoissa olisi kuitenkin myös tehtäviä, jotka ovat sidoksissa määrättyyn toimistoon tai toimipaikkaan palveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi.

Valtakunnallinen toimivalta olisi osin uusi asia, jota on tarkasteltava substanssitoiminnan ja toisaalta hallinnon näkökulmasta.

Ensiksikin edunvalvontamääräyksen antaminen yleiselle edunvalvojalle on sidoksissa päämiehen kotikuntaan. Toiseksi oikeusavussa esteellisyyttä koskevat normit estävät käytännössä oikeusavun valtakunnallisen toimivallan ja edellyttävät toimistoihin hajautettua rakennetta valtakunnallisen toimistojäävin riskin poistamiseksi. Talous- ja velkaneuvonnassa sekä oikeusavussa asiakas voi kääntyä minkä tahansa oikeusapu-toimiston puoleen ja tässä mielessä kummankin toimivalta on valtakunnallinen.

Valtakunnallinen toimivalta hallinto- ja tukiasioissa tarkoittaisi nykyisestä piiriorganisaatiosta luopumista. Piireissä tehtävää työtä tai nykyistä organisaatiomallia ei voida pitää mitenkään epäonnistuneena. Keskushallintoyksikön perustaminen ja luopuminen piiriorganisaatiosta olisi kuitenkin oikeusavun ja edunvalvonnan hallinnon järjestämisen kehityskulussa jokseenkin luonteva askel. Se vähentäisi päällekkäisen työn ja koordinaation tarvetta piireissä ja loisi paremmat edellytykset yhdenmukaisten palveluiden tuottamiseen yhdenmukaisilla kriteereillä. Lisäksi virastoina toimivista piireistä luopuminen rationalisoisi ja tehostaisi niitä valmistelu-, suunnittelu-, toimeenpano- ja raportointitehtäviä, joita hallintoon kohdistuu.

Yllä olevaan arvioon kytkeytyy kysymys johtamisesta. Miten 45 toimistoa ja niiden hallinto- ja tukitehtäviä voitaisiin johtaa keskushallinnosta ilman väliporrasta? Selvitysmiehen käsityksen mukaan tähän ei liity ylittämättömiä tai erityisen vaikeita ongelmia, vaan melko tavanomaiset virastokokonaisuuden johtamiseen kuuluvat asiat: Mitä asioita pitää johtaa, kuka sen tekee ja millä organisaation tasolla, mitä asioita ei tarvitse johtaa seurannan ja raportoinnin riittäessä, mitä alaiset tarvitsevat esimiehiltään ja johdolta sekä miten kokonaisuus toimii suhteessa sidosryhmiin ja poliittiseen päätöksentekoon. Jos esimerkiksi keskushallinnon edunvalvonnasta vastaava johtaja, mikäli tähän organisaatoratkaisuun päädyttäisiin, ei pystyisi yksin johtamaan kaikkia edunvalvontatoimistoja, hänen käyttöönsä osoitettaisiin keskushallinnossa tarvittava määrä avustajia (esimerkiksi apulaisjohtajia) tai osa tehtävistä jaettaisiin keskushallinnon muille yksiköille. Tässä tullaan myös lähelle verkostomaista toimintatapaa.

Verkostomainen toiminta voidaan ymmärtää monella tavalla. Verkostomaisuus ei ole organisaatiomalli eikä toisaalta sektorin organisaatiota ole perusteltua suunnitella lähtökohtana verkostomaisen toiminnan oppikirjamallit. Ne voivat kuitenkin lisätä organisaatioon hyödyllisiä rakenteita ja toimintatapoja. Kysymys on toiminnan järjeistämisen ohella itseohjautuvuudesta, luottamuksesta ja synergioiden tavoittelusta. Verkostomaisuudella on määritelmällisesti vaikutusta myös siilojen purkamiseen. Tämä koskee erityisesti oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan mahdollisia siiloja keskushallinnon rakenteessa. Vastakkain tulisi punnita näiden siilojen substanssiasiantuntemuksen kautta syntyviä etuja siilon omien etujen ajamisesta syntyviin haittoihin. Punnintaan voisi vielä lisätä ajatuksen, jonka mukaan siilot eivät sinänsä olisikaan ongelma, vaan niiden välisen yhteydenpidon ja yhteistoiminnan esteet ja haitat.

Verkostomaisuus ja monipaikkaisuus vaativat erityisesti esimiehiltä ja viraston johdolta uusia valmiuksia ja yhteydenpidon toimintatapoja, koska innostusta työhön on vaikeaa johtaa etänä tai kasvottomasti. Asiasta on esitetty kriittisiä näkemyksiä henkilöstölle suunnatussa kyselyssä.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan ainakin viraston toiminnan alkuvaiheessa olisi perusteltua, että oikeusavulla ja edunvalvonnalla olisi oma valtakunnallinen toimialajohtaja virastopäällikön alaisuudessa. Toimialajohtajan toimivalta ei luonnollisesti ulottuisi esteellisyysriskit toteuttavaan substanssin ohjaukseen. Valtakunnallisen toimialajohtajan mallille on useita perusteita. Ratkaisu olisi selkeä ja vahvistaisi substanssiasioiden reaali maailman, erityispiirteiden, tarpeiden ja lainalaisuuksien merkitystä erilaisissa kehittämis- ja ohjaustehtävissä sekä vastuuttaisi niiden toteuttamisen yhdelle taholle. Malli korostaisi toimialajohtajan vastuuta alueensa menestyksestä.

Toinen perusvaihtoehto voisi olla organisaation rakentaminen kehittämis-, asiakkuus- ja prosessit näkökulmasta kuten Digi- ja väestötietovirastossa on tehty. Selvitysmiehen käsityksen mukaan tähän liittyy riskejä sekavasta matriisimaisesta toiminnasta sekä vastuiden hajautumisesta ja niiden mahdollisesta katoamisesta, eikä malli olisi perusteltu ainakaan toiminnan alkuvaiheessa.

Oikeusministeriö huolehtii nykyisin oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan keskushallintotehtävistä mukaan luettuna kirjanpitoyksikkötehtävät ja sisäisen tarkastuksen tehtävät. Asiantila ei ole yhteensopiva valtionhallinnon virastorakennetta koskevien linjausten kanssa, joiden mukaan ministeriöiden tulisi hoitaa hallinnonalansa valtioneuvostotasoiset, strategiset ja lainvalmisteluun liittyvät asiat. Linjaukset puoltavat ministeriön keskushallintotehtävien siirtämistä virastotasolle ja siten uuden Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista.

## 11.4 Johtaminen

Viranomaistoiminta perustuu lainsäädäntöön ja eduskunnan myöntämään rahoitukseen. Viraston johdolla on erityinen intressi ja myös asiantuntemus vaikuttaa toimintaa koskevaan normistoon ja viraston saamaan rahoitukseen ja sitä kautta toiminnan vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen. Voidaan arvioida, että yhden viraston johto onnistuu tässä paremmin kuin kuusi virastoina toimivaa piiriä. Yhdellä virastojohdolla olisi myös kannusteet huolehtia sisäisten ja koko valtionhallintoa koskevien kehityshankkeiden sekä lainsäädäntöuudistusten toimeenpanosta organisaatiossa.

Johtaminen kytkeytyy kaikkeen edellä olevaan arviointiin, erityisesti henkilöstöpolitiikan, verkostomaisuuden ja monipaikkaisen toiminnan onnistumiseen sekä varsinaisen ydintoiminnan menestymiseen. Usein kysymys on toimintatavoista ja -kulttuurista, mutta organisaatoratkaisulla voidaan osaltaan tukea onnistumista.

Aiemmin on päädytty malliin, jossa oikeusavulla, edunvalvonnalla sekä talous- ja velkaneuvonnalla olisi kullakin keskushallinnossa selkeät linjat tai toimialajohtajat, kuitenkin siten, että talous- ja velkaneuvonnan (apulais)johtaja olisi oikeusavun johtajan alainen sekävien esimiesvastuiden välttämiseksi. Oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan missiotason tavoitteet voivat olla yhteisiä, mutta toimenpiteet niiden ja myös strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi ovat todennäköisesti erilaiset näissä tehtävissä. Niissä onnistuminen, verkoston itseohjautuvuuden tukemisen ja toiminnan avustamisen ohella, olisi toimialajohtajien ensisijainen tehtävä. Oikeusavun ja edunvalvonnan toimeksiantojen ohjaaminen ei kuuluisi toimialajohtajille, vaan tehtävä olisi puhtaasti hallinnollinen ja toiminnan edellytyksiä luova.

Ratkaisu ei edellyttäisi talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä oikeusaputoimistojen yhteydestä omiksi toimistoiksi, mihin arvioon on vaikuttamassa talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön suhteellisen pieni määrä eri toimipaikoissa. Talous- ja velkaneuvojilla tulisi kuitenkin olla talous- ja velkaneuvontaan, mukaan luettuna ennakkoiva talousneuvonta, perehtynyt lähiesimies (esimerkiksi tiimiesimies) toimistoissa ja, edellä todetun mukaisesti, talous- ja velkaneuvonnasta huolehtiva virkamies keskushallinnossa.

Johtavien oikeusavustajien ja johtavien edunvalvojien esimiesasemaa olisi perusteltua vahvistaa lisäämällä heidän ratkaisuvältaansa toimiston töiden järjestämistä koskevissa asioissa. Lisäksi keskushallinnon toimivaltaan kuuluvissa yksittäistä toimistoa tai sen henkilöstöä koskevissa asioissa olisi harkittava päätöksen tekemistä johtavan tekemästä esittelystä. Tämä olisi omiaan selkeyttämään vastuusuhteita ja nopeuttamaan ratkaisutoimintaa.

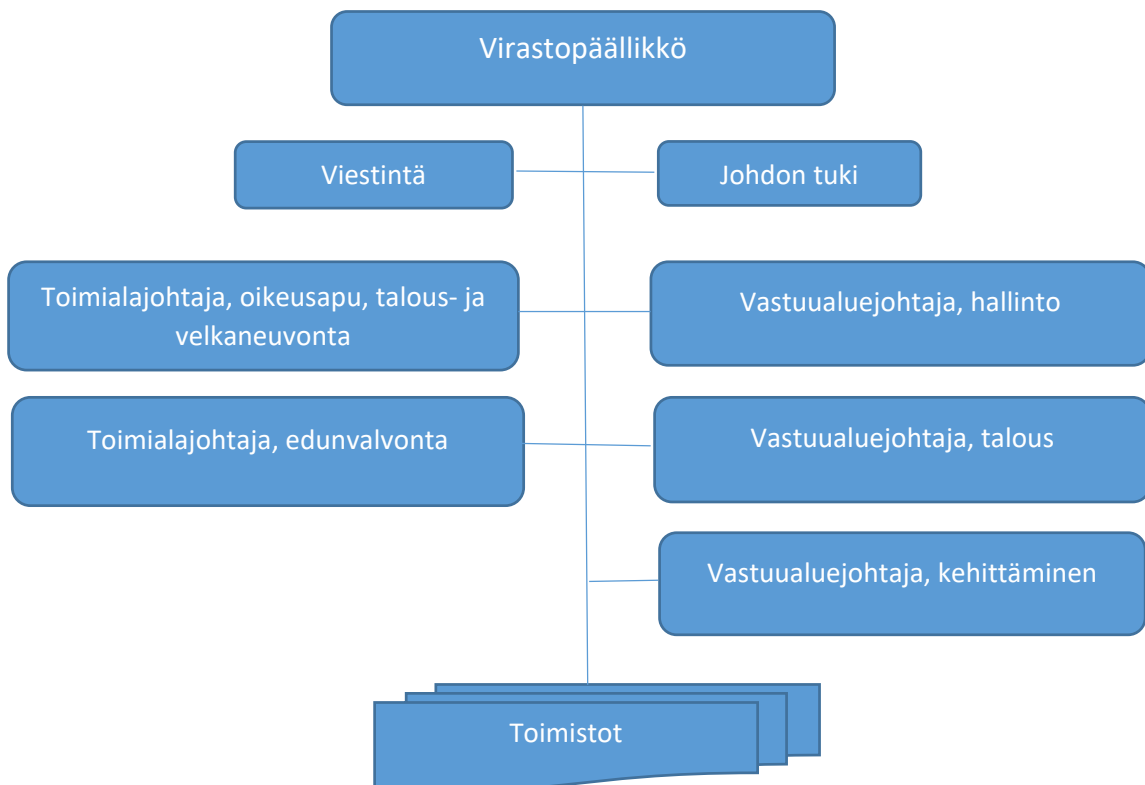
## 11.5 Talousvaikutuksista

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustaminen, oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä luopuminen ja eräiden hallintotehtävien siirtäminen ministeriöstä virastolle ei tuottaisi välittömiä kustannussäästöjä, vaan edellyttäisi karkean arvion mukaan 2,25 milj. €:n (30 htv x 75 000 €) vuotuista henkilöstömenojen lisämäärärahaa (luvussa ei ole mukana Palkeiden työn osuutta). Henkilöstömenojen lisätarvetta saattaa jonkin verran alentaa mahdolliset henkilösiirrot oikeusministeriöstä. Keskushallinnon henkilöstömäärä olisi kokonaisuudessaan karkean arvion mukaan 60–65 htv.

Henkilöstömenojen lisäksi viraston määrärahamitoituksessa tulisi ottaa huomioon noin 30 henkilön tilakustannusten lisäys eli karkean arvion mukaan 135 000 €:n vuotuinen lisärahoitus (30 htv x 4 500 €). Laskelmassa tilakustannukseksi on arvioitu 4 500 € henkilötyövuotta kohti (ks. Senaatin julkaiseman HTH 2019 raportoinnin tulokset). Viraston perustamisen kertaluontoisiin menoihin tulisi vielä varata ainakin 200 000 €.

Pidemmällä aikavälillä toiminnan vakiinnuttua erilaisia synergia- ja monituote-etuja todennäköisesti syntyy, mutta niistä ei tässä pystytä esittämään arvioita. Lisärahoituksen tarvetta on kuitenkin verrattava myös viraston perustamisen muihin etuihin ja tavoitteisiin. Näitä ovat virastotasolle kuuluvien tehtävien siirtäminen pois oikeusministeriön vastuulta ja keskushallinnon nykyjärjestelmää paremmat johtamisen ja toimivallan välineet tarkoituksenmukaisen oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Keskushallinto kykenisi myös tehokkaammin reagoimaan lainsäädäntömuutoksiin ja asiakkaiden palvelutarpeessa tapahtuviin muutoksiin.

## 12 Johtopäätökset organisaatiomallista



Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi yllä kuvatun organisaatiokaavion mukainen virasto julkisen oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tuottamista ja niiden taustatehtäviä varten. Virastorakennetta arvioitiin myös mallilla, jossa tietohallinto olisi oma vastuualueensa ja talousasiat sekä hallinto olisivat kuuluneet samaan vastuualueeseen. Malli olisi korostanut tietojärjestelmien ja automatisoinnin merkitystä, mutta se olisi samalla kasannut liiaksi tukitehtäviä hallintoon ja kaventanut taloushallinnon ja talouden suunnittelun merkitystä virastossa.

Jäljempänä on hahmotelma myös ehdotetun organisaation eri yksiköiden tehtävistä. Hahmotelmassa ei olla edes pyritty täydellisyyteen, koska yksiköiden tehtävät ja tehtäväjako joudutaan joka tapauksessa arvioimaan yksityiskohtaisesti viraston perustamisvaiheessa.

- Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto olisi päällikkövirasto ja valtion talousarvioissa tarkoitettu kirjanpitoyksikkö.
- Virasto olisi hallinnollisesti yksi kokonaisuus, joka muodostuisi keskushallinnosta sekä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista ja niiden toimipaikoista.
- Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit lakkaisivat. Pääsääntöisesti niiden tehtävät siirtyisivät viraston keskushallinnolle.
- Keskushallinnon johdon ja sen henkilöstön virkapaikat voisivat olla eri paikkakunnilla.
- Toimistojen ja toimipaikkojen sijaintiin tai lukumäärään ei tarvitsisi tehdä muutoksia organisaatioratkaisun vuoksi.
- Virastopäällikön alaisuudessa olisi oikeusavun ja edunvalvonnan toimialajohtajat sekä vastuualuejohtajat (hallinto, talous, kehittäminen). Virat olisivat määräaikaisia ja niihin nimitettäisiin viideksi vuodeksi kerrallaan.
- Yllä mainitut ja viestintäjohtaja muodostaisivat johtamisen tukena olevan johtoryhmän.
- Oikeusavun toimialajohtajan alaisena olisi talous- ja velkaneuvonnan apulaisjohtaja.
- Hallinto- ja muita taustatehtäviä koskevat päätökset tehtäisiin pääsääntöisesti esittelystä.
- Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien lakatessa myös niiden johtoryhmistä luovuttaisiin. Viraston työjärjestyksen määräyksillä huolehdittaisiin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen kuulemisen menettelytavoista toimistoja koskevissa asioissa, kuten talousarviovalmistelussa, talousarvion soveltamisessa ja tulostavoitteiden määrittelyssä sekä niiden toimintaa koskevien ohjeiden valmistelussa.
- Virastopäällikön alaisuudessa, toimi- ja vastuualueiden ulkopuolella, olisi viestintäyksikkö sekä johdon tuki.
- Toimialajohtajien (oikeusapu, edunvalvonta) vastuulla olisi substanssin ammattitaito, palvelujen saatavuus ja yhdenmukaisuus, valtakunnallinen sidosryhmäyhteistyö, kielellisten oikeuksien toteutuminen, toiminnan arviointi ja kannustaminen, toimistojen tulosohjaus, verkostojohtaminen sekä toimistojen työtä koskevien normien ja informaation jalostaminen toimistojen työtä tukevaan muotoon. Toimialajohtajat vastaisivat oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan



strategiatyöstä. Toimialajohtajat tuntisivat ne taustatekijät, joista vastualueen tuloksellisuus syntyy.

- Talous-vastuualue vastaisi kirjanpidosta, tilinpäätöksestä sekä maksatuksesta ja perinnästä siltä osin kuin niitä ei hoidettaisi Palkeissa tai toimistoissa, kehys- ja talousarviosuunnittelusta, sisäisestä laskennasta ja raportoinnista, tulossopimuksen ja -ohjauksen valmistelusta sekä hankintatoiminnasta.
- Hallinto-vastuualue vastaisi henkilöstöhallinnosta, rekrytoinnista ja sen tuesta toimistoille, asiakirjahallinnosta, tietosuojasta, työnantajavirastotehtävistä, työnantaja-toiminnasta, henkilöstösuunnitelmasta, virastopalveluista ja toimitiloista.
- Kehittäminen-vastuualue vastaisi tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpitämisestä (huomioiden Oikeusrekisterikeskuksen toimivalta), varautumissuunnittelusta, koulutuksesta ja tukisi muita vastuualueita ja toimialoja erityisesti pitkäkestoisissa kehittämissuunnitelmissa, suunnittelussa ja strategiatyössä. Se huolehtisi myös ICT-tuesta, informaattikko- ja data-analyysipalveluista, tietoturvasta ja sähköisten asiakaspalvelumuotojen kehittämisestä ja tukisi sähköisen viestinnän toimintoja.
- Johdon tuella ei tarvitsisi olla erikseen nimettyä päällikköä, vaan se koostuisi virastopäällikön alaisuudessa olevista virkamiehistä, jotka huolehtisivat määrätyistä tehtävistä, kuten esimerkiksi tulosraportoinnin tuesta, ennakointi- ja strategiatyöstä, mukaan luettuna sidosryhmästrategia sekä yhteistoimintamenettelyistä. Johdon tuelle kuuluisi valtion talousarvioasetuksen (muutossäännös 263/2000) 69 ja 70 §:n mukainen sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus.
- Johtavat julkiset oikeusavustajat ja johtavat yleiset edunvalvojat hoitaisivat edelleen pääsääntöisesti niitä tehtäviä, joista säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun oikeusministeriön asetuksen (826/2016) 2 ja 3 §:ssä ja joista nykyisin määrätään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien työjärjestyksissä.
- Johtavien julkisten oikeusavustajien ja johtavien yleisten edunvalvojien tehtävä olisi osin toimistojen ja niiden toimipaikkojen johtamista ja niiden töiden järjestelyä sekä erityisesti vaikeiden ja periaatteellisesti merkittävien substanssiasioiden hoitamista.

# 13 Erityiskysymyksiä

## 13.1 Kielellisten oikeuksien turvaaminen

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). Lain 2 §:ssä säädetään niistä viranomaisista, joihin saamen kielilakia sovelletaan. Näihin kuuluvat muun muassa ne valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaiset, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kuuluvat.

Ehdotettu Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto olisi valtakunnallinen virasto, jonka perustaminen merkitsisi myös oikeusavun ja edunvalvonnan piirihallinnosta luopumista. Oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja saamelaisalueella ei voitane pitää saamen kielilaissa tarkoitettuina valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisina. Olisi arvioitava, tulisiko saamen kielilain 2 §:n viranomaisluetteloa täydentää mahdollisesti perustettavalla uudella virastolla.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään saman nimisellä lailla (424/2003). Yleiset suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat vaatimukset ovat lain 6 §:ssä. Ahvenanmaata koskevat erityiset kielisäännökset ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 6 luvussa ja itsehallintolain 42 §:ssä säädettyssä menettelyssä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1218/2007) Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella (829/2016) säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusavustajilta ja edunvalvojilta vaadittavasta ruotsin ja suomen kielen taidosta. Säännös koskee Etelä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä ja määrittelee niiden julkisten oikeusavustajien ja yleisten edunvalvojien määrän, joilta vaaditaan erinomainen ruotsin kielen suullinen ja kirjallinen taito.

Mahdollisesti perustettavan viraston valtakunnallinen toimivalta ja piiriorganisaatiosta luopuminen edellyttäisivät oikeusavustajien ja edunvalvojien kielitaitovaatimuksista annetun asetuksen uudelleen arviointia. Yksinkertaisinta olisi säätää erinomaista ruotsin kielen taitoa vaadittavan niissä toimistoissa, joihin erinomaisen ruotsin kielen taidon omaavat virkamiehet nyt ovat sijoittuneet edellyttäen, että tämä vastaa alueen asiakkaiden tarpeita (ks. valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022).

## 13.2 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tehtäviä on selostettu edellä. Lautakunnan edustajat ovat ilmaisseet vastustavansa lautakunnan liittämistä mahdollisesti perustettavan Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yhteyteen. Näkemystä on perusteltu muun muassa seuraavasti:

- Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisen oikeusavun välillä voidaan nähdä kilpailuasetelma, eikä sen vuoksi lautakunnan luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuvaa valvontaa ole perusteltua sijoittaa julkisesta oikeusavusta vastaavaan virastoon. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan riippumattomuuteen voisi kohdistua epäilyjä tällaisessa asetelmassa.
- Lautakunnalla ei ole liityntää mahdollisesti perustettavaan Oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon, eikä sen hallintopalveluiden tuottamisesta virastossa olisi saata- vissa kustannussäästöjä.
- Viraston ja lautakunnan tehtävät poikkeavat toisistaan – lautakunta on valvontaviranomainen ja virasto puolestaan olisi oikeusavun ja edunvalvonnan palveluja tuot- tava yksikkö.
- Oikeudenkäyntiavustajalautakunta saattaisi joutua valvomaan myös julkisen oi- keusavustajan toimintaa, jos tämä samanaikaisesti olisi myös luvan saanut oikeu- denkäyntiavustaja. Laissa ei ole säädetty luvan raukeamisesta siinä tapauksessa, että lupalakimies nimitetään julkisen oikeusavustajan virkaan.
- Oikeudenkäyntiavustajalautakunta suorittaa vuosittain asianajajayhdistykselle 2/3 maksetuista valvontamaksuista. Vuosittain tilitettävä summa on noin 429 000 eu- roa. Rahaliikenne Asianajajaliiton suuntaan voisi olla erikoista, jos oikeudenkäyn- tiavustajalautakunta olisi osa valtion tulosvastuullista virastoa.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan lautakunnan esittämät näkökohdat ovat perustel- tuja. Kuitenkin selvityksen yhtenä tavoitteena on arvioida mahdollisuuksia hallinto- ja tukitehtävien järjestämiseen niin, että oikeusministeriö voisi keskittyä valtioneuvosto- tasoihin tehtäviin. Tämä voitaisiin, jos siihen oikeudenkäyntiavustajalautakunnan osalta on tarvetta, toteuttaa siirtämällä lautakunnan keskushallintotehtävien hoitami- nen mahdollisesti perustettavalle uudelle virastolle ("Oikeushallintovirasto"), jonka teh- täväksi on suunniteltu oikeushallinnon riippumattomien erityisviranomaisten keskus- hallintotehtävien hoitaminen. "Oikeushallintovirastolla" olisi erityistä osaamista itse- näisten ja riippumattomien viranomaisten hallintoasioiden hoitamisessa.

## 13.3 Kuluttajariitalautakunta

Selvitystoimeksiannossa todetaan Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin huolehtivan osasta kuluttajariitalautakunnan hallinnollisia tehtäviä ja että lautakunnan asema on otettava huomioon uuden organisaation valmistelussa.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan kuluttajariitalautakunnan hallintotehtävien hoitamista Oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa puoltaisi ainakin Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin henkilöstön kokemus näiden tehtävien hoitamisessa.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan lautakunnan luonne riippumattomana kuluttajariitojen ratkaisijana puoltaisi kuitenkin sen hallintoasioiden hoitamista mahdollisesti perustettavassa "Oikeushallintovirastossa", joka olisi erikoistunut riippumattomien viranomaisten hallinto- ja tukitehtävien hoitamiseen. Tässä päädytään siis samaan johtopäätökseen kuin edellä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan osalta on tehty.

# Liitteet

## LIITE 1. SELVITYSHANKKEEN ASETTAMISPÄÄTÖS

PÄÄTÖS 2.3.2020 VN/4142/2020

### Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston selvityshanke

#### Asettaminen

Oikeusministeriö asettaa selvityshankkeen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston mahdollisesta perustamisesta ja määrää varatuomari Juhani Jokisen suostumuksensa mukaisesti selvityshenkilöksi.

Selvityshenkilön työn tueksi asetetaan ohjausryhmä.

#### Määräaika

Selvityshankkeen määräaika on 31.1.2021.

Selvityshenkilön tulee luovuttaa selvitys oikeusministerille viimeistään 30.9.2020.

#### Taustaa

Valtiohallinnon organisaatioita kehitetään kohti yhtenäisempää ohjaus- ja virastomallia. Valtiovarainministeriön vuonna 2015 valmistuneessa keskushallinnon virastorakennetta koskevassa selvityksessä "Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta" (VM:n julkaisu 3/2015) on muun ohella ehdotettu tuomioistuinviraston, valtakunnallisen ulosottoviraston ja oikeusapuviraston perustamista. Keskushallintovirastona toimiva tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Ulosotto toimi organisoituaan yksiportaiseksi, kun Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos 1.12.2020. Lisäksi Syyttäjälaitos aloitti toimintansa yhtenä virastona 1.10.2019.

Oikeusaputoimistoissa on toteutettu 1.10.2016 lukien organisaatiouudistus, jossa oikeusaputoimistoista muodostettiin kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016). Uudistuksessa oikeusavun ja edunvalvonnan hallinnollisia tehtäviä keskitettiin piirien hallinnollisille

yksiköille. Uudistusta valmistelemaan asetettu työryhmä harkitsi useita eri vaihtoehtoja uudeksi organisaatorakenteeksi. Työryhmä päätyi suosittamaan nykytilan mukaista organisaatiomallia.

Uudistuksen taustalla oli ajatus, että uudistus toimisi ensimmäisenä vaiheena mahdollisen yhden viraston perustamiselle. (Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus, Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014 ja Lausuntotiivistelmä 56/2014)

Vuonna 2017 oikeusministeriö teetti selvityksen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta (Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua – Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta, Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017). Selvitysmiehet esittivät valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toiminta lakkaisi ja hallinto keskitettäisiin uuden viraston hallintoyksikköön. Virasto jakautuisi keskushallintoyksikkönä toimivaan viraston kansliaan ja operatiivisia tehtäviä hoitaviin 4–6 oikeusapu- ja edunvalvontaluueeseen, jotka vastaisivat palveluiden tuottamisesta alueellaan. Valtakunnallisen viraston tehtävänä olisi huolehtia riittävästä ja valtakunnallisesti yhdenvertaisesta palveluiden saatavuudesta.

Laajalla lausuntokierroksella saadusta palautteesta laadittiin lausuntotiivistelmä (Mietintöjä ja lausuntoja 2019:9). Lausunnoissa oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista kannatettiin yleisesti, mutta uudistuksen todettiin tarvitsevan vielä tarkempaa selvitystä.

Selvityksen valmistumisen jälkeen piirien tehtäviin on tullut uutena toimintona talous- ja velkaneuvonta, mikä tulee ottaa huomioon organisaation valmistelussa.

### **Tavoitteet ja tehtävät**

Hankkeen tavoitteena on selvittää aiempaa tarkemmin valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston mahdolliseen perustamiseen liittyviä seikkoja. Viraston toiminnan periaatteita ja organisoimalleja on tarpeen arvioida tarkemmin sekä ottaa huomioon talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimistojen uutena tehtävänä.

Uudistuksen tavoitteena on oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen resurssien nykyistä tehokkaampi kohdentaminen niiden ydintehtäviin.

Uuden valtakunnallisen viraston tehtävänä olisi huolehtia siitä, että laadukkaita oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja on saatavissa riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Samanaikaisesti on huolehdittava siitä,

että oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan nykyinen valtakunnallinen ja monipaikkainen organisaatio säilyy myös uudessa virastossa. Keskeistä on hyödyntää nykyinen organisaatio ja siinä työskentelevien osaaminen nykyistä paremmin siten, että lähipalveluina tarjottavat palvelut ovat helposti saavutettavissa. Samalla uuteen virastoon tulee luoda valtakunnallinen toimivalta, joka mahdollistaa etäyhteyksillä toteutettavien palvelujen tuottamisen siellä, missä resurssit ovat kulloinkin käytettävissä.

Selvityksen lähtökohtana on monipaikkainen hallinto, jossa uuden viraston yhteisiä hallinto- ja taustatehtäviä voidaan hoitaa verkostomaisesti eri puolilla maata. Hallinnon järjestämisen kannalta mahdollisesti välttämätön keskittäminen tulee toteuttaa pääministeri Marinin hallitusohjelman alueellistamista koskevien tavoitteiden mukaisesti. Selvityksessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kansalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat lähipalvelujen järjestämisessä ja etsittävä tapoja tehostaa eri kielillä tarjottavien palvelujen tuottamista mahdollisuuksien mukaan myös etäpalveluina.

Selvitystyön lähtökohtana on lisäksi, että oikeusministeriölle jäisivät vain valtioneuvostotasoiset tehtävät. Tässä tarkoituksessa virastolle tulisi siirtää tänä päivänä oikeusministeriössä hoidettavat keskushallinnon operatiiviset tehtävät. Tällaisia ovat muun muassa kirjanpitosalla nykyisin hoidettavat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät, toimitilahallintoon ja hankintoihin liittyvät tehtävät, virkaehtosopimuksia koskevat tehtävät, viestintä sekä koulutus- ja muut kehittämissuhteet. Oikeusministeriö vastaisi jatkossakin lainvalmistelusta, valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelusta, oikeusapua, edunvalvontaa ja talous- ja velkaneuvontaa koskevista strategisista linjauksista sekä tärkeimmistä EU- ja kansainvälisen yhteistyön asioista. Ministeriö vastaisi myös kehys- ja talousarviovalmistelusta sekä oikeusapu- ja edunvalvontaviraston tulosoikeudesta.

Selvityksessä on erityisesti otettava huomioon oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen toiminnassa huomioitavat esteellisyytilanteet. Oikeusaputoimistokohtainen esteellisyytilanne syntyy jo sillä perusteella, että jollain toimiston oikeusavustajista on hoidettavanaan toimeksiannon vastapuoli. Myös yleisten edunvalvojien tulee kyetä hoitamaan tehtävänsä riippumattomasti. Virastorakenteen ja toimintatavan valtakunnallistaminen edellyttää esteellisyyksymyksen huomioon ottamista.

Selvitystyö koskee talousarvion momenttia 25.10.04 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot. Momentille on myönnetty nettomäärärahaa 75 566 000 euroa. Osa kuluttajariitalautakunnan hallinnollisista tehtävistä tuetaan Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Kuluttajariitalautakunnan asema on huomioitava uuden organisaation valmistelussa.

Selvityshenkilön tulee esittää arvionsa siitä, tulisiko oikeudenkäyntiavustajalautakunta liittää viraston yhteyteen.

Hankkeessa tulee selvittää ja arvioida vaihtoehtoja oikeusapu- ja edunvalvontatoiminnan organisaatioksi. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa tarpeellinen tietopohja mahdollisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen valmistelua koskevan päätöksenteon taustaksi.

Selvityshenkilön tulee työnsä kuluessa kuulla tarkoituksenmukaisella tavalla keskeisiä toimijoita ja sidosryhmiä. Kuluttajariitalautakuntaa ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa tulee kuulla siltä osin kuin kysymys on lautakuntien sijoittumisesta mahdollisen uudistuksen yhteydessä.

Selvityshankkeen ohjausryhmän tehtävänä on tukea selvityshenkilön työskentelyä.

### **Ohjausryhmän kokoonpano**

Ohjausryhmän puheenjohtaja:

Pekka Timonen, kansliapäällikkö, oikeusministeriö

Ohjausryhmän jäsenet:

Esa Kyllästinen, johtaja, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Kari Hietala, johtaja, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Lasse Fager, johtaja, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Marjo Kurki, johtaja, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Teemu Jokinen, johtaja, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Teija Hyytiäinen, johtaja, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Antti Leinonen, osastopäällikkö, oikeusministeriö

Tapio Laamanen, osastopäällikkö, oikeusministeriö

Merja Muilu, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö

Corinna Tammenmaa, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö

Sari Aho, päätoiminen pääluottamusmies, Juko ry

Alice Utriainen, pääluottamusmies, JUKO/SPJL ry

Terhi Laine, pääluottamusmies, Ammattiliitto Pro ry

Johanna Merisalo, luottamusmies, JHL ry

Ohjausryhmän sihteeri:

Kirta Heine, hallitusneuvos, oikeusministeriö

Selvityshenkilö osallistuu ohjausryhmän kokouksiin.

Ohjausryhmän jäsen voi tarvittaessa osoittaa kokoukseen tilalleen sijaisen.



## **Kustannukset ja rahoitus**

Hankkeesta aiheutuvat menot maksetaan momentilta 25.01.01. Oikeusministeriön toimintamenot.

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Kehitysjohtaja Kari Kiesiläinen

## Jakelu

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit  
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry  
Ammattiliitto Pro ry  
Julkiset oikeusavustajat ry  
OM Hallinto- ja ohjausosasto

## LIITE 2. MAHDOLLINEN JOHDON TEHTÄVÄJAKO

Oikeusministeriön julkaisema selvitys Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnolliset prosessit (Toiminta ja hallinto 58/2016) sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen piirien hallinnollisista prosesseista mukaan luettuna määrittelyt virkamiehistä, jotka prosesseista vastaavat ja tekevät niissä päätöksiä.

Alla luetteloidaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajille yllä tarkoitetun selvityksen mukaan kuuluvat tehtävät. Luettelon avulla voidaan arvioida, mille organisaation tasolle tehtävä kuuluisi uudessa valtakunnallisessa virastomallissa ja mitä näiden tehtävien hoitaminen virastomallissa tarkoittaisi.

Jäljempänä käytetään seuraavia lyhenteitä:

- VP Virastopäällikkö
- TJ Toimialajohtaja (oikeusavun, [talous- ja velkaneuvonnan] sekä edunvalvonnan toimialajohtajat)
- VJ/T Vastuualuejohtaja, talous
- VJ/H Vastuualuejohtaja, hallinto
- VJ/K Vastuualuejohtaja, kehittäminen
- VIESJ Viestintäjohtaja

### Taulukko

Piirin johtajan tehtävät selvityksessä 58/2016	Tehtävä uudessa virastorakenteessa
<b>Strategia ja tulosohjaus</b>	
Valtakunnallisen strategian vieminen piiritasolle yhteisinä päämäärinä ja arvoina	Virasto tekisi oman strategian (VJ/K, VP), jonka vieminen toimistotasolle olisi TJ:n ja toimistojen johtavien vastuulla
Piirin johtaja pyytää toimistojen johtavilta tulosneuvotteluja varten resurssitarpeet: henkilöstö, tilat, toiminnalliset tavoitteet	TJ:t yhdessä VJ/T:n ja VJ/K:n kanssa
Piirin johtajan ja toimistojen johtavien väliset keskustelut/neuvottelut	TJ:t
Piirin johtaja tekee ehdotuksen ministeriöön	VP
OM:n ja piirin johtajan välinen tulosneuvottelu	OM:n ja viraston välinen tulosneuvottelu
Piirin johtajan ja toimistojen johtavien välinen neuvottelu toimistojen toiminnallisista tavoitteista	TJ:t
<b>Henkilöstöhallinto</b>	
Päättää rekrytoinnista (vakinaiset) johtavan esityksestä	VP asiasta riippuen toimistojen johtavien, TJ:ien, VJ:ien tai VIESJ:n esittelystä

Piirin johtajan tehtävät selvityksessä 58/2016	Tehtävä uudessa virastorakenteessa
Päätää haastateltavista. Haastattelut yhdessä toimiston johtavan ja hallintosihteerin kanssa (vakinaiset)	VJ/H asianomaisen esimiehen esittelystä, VP toimistojen johtavien ja viraston johtoryhmään kuuluvien osalta. Haastattelut hoitaa asianomainen esimies ja rekrytoinnin tukitoiminto.
Tekee nimitysmuistion. Nimityspäätös Tiedottaminen nimityspäätöksestä	Asianomainen esimies tekee nimitysmuistion, VP nimityspäätöksen.
Määräaikaiset: Päätää rekrytoinnista ja haastateltavista, tekee nimityspäätöksen	VJ/H esimiehen esittelystä. Harkittava johtavien nimitysvaltaa.
Päätös palkan osan muuttamisesta/esitys vaativuustason muuttamisesta	Henkilökohtainen palkanosa: VJ/H. TJ:t ja VJ:t tekevät esitykset. Arvioitava uudelleen jos virastolle siirtyy VES-toimivaltaa.
Ei-harkinnanvaraisen poissaolon tarvittavat päätökset esim. palkasta	VJ/H
Harkinnanvarainen poissaolo: Yleiset linjaukset ja ratkaisu portaalissa	VJ/H
Tarve vuosilomien suunnitteluun. Linjaukset vuosilomaesityksiä varten	VJ/H
TYHY: Päätää toimistoissa käytettävissä olevista resursseista, vastaa piirin henkilöstön työhyvinvoinnista, linjaukset esim. liikunta- ja kulttuurisetelien määrästä	VP toimialajohtajien esittelystä
Päätää uhkatilanneilmoitusten perusteella tarvittavista yleisistä toimenpiteistä	VJ/H
Työterveys: Virastokohtainen toimintasuunnitelma ja varhaisen tuen malli palveluntuottajan kanssa tai sen alihankkijan kanssa. Työterveyshuollon työpaikkaselvitykset	VJ/H
<b>Taloushallinto</b>	
Ostolaskun hyväksyntä	VP, TJ:t, VJ:t, VIESJ, toimistojen johtavat taloussäännön raja-arvojen mukaisesti
Hankintamenettelyn valinta ja kilpailutus tarvittaessa	VJ/T
Hankintasopimuksen allekirjoittaminen	VP, TJ:t, VJ:t esittelystä taloussäännön mukaisesti
Pienhankintojen hankintasopimuksen allekirjoittaminen	VJ/T, toimistojen johtavat taloussäännön mukaisesti
Toimitiloja koskevan muutosesityksen tekeminen ministeriölle perusteluineen	VP
Toimitiloja koskeva muutosjohtaminen piirissä. Toteutussuunnitteluun osallistuminen. Tilojen käyttöönotto	VJ/H ja TJ:t yhdessä
Optimize tilahallinnan tietojen hyödyntäminen toiminnan suunnittelussa	VJ/H
Sisäiset linjaukset matkustamiseen	VP antaa matkustusohjeen VJ/H:n esittelystä
Linjaukset pysyville matkamääräyksille	kuten edellä
<b>Yleishallinto</b>	
Piirin arkistonmuodostamissuunnitelma	VP / VJ/H

Piirin johtajan tehtävät selvityksessä 58/2016	Tehtävä uudessa virastorakenteessa
Sähköinen viestintä: Linjaukset intran ja ulkoisten www-sivujen sisällöstä. Häiriötilanneviestintä	VIESJ
<b>Oikeudelliset asiat</b>	
Luottamusneuvottelu. Virkakäsky. Määräminen työkykyselvitykseen. Varoitus, Irtisanominen, virkasuhteen purkaminen.	VP
Vahingonkorvaus- ja kanteluasiat: Toimintapojen kehittämistarpeen arviointi yhdessä piirin toimistojen johtavien kanssa.	VJ/H, VJ/K.
<b>Kehittäminen ja ohjaus</b>	
Lausunto OM:lle: Valmistelu harkinnan mukaan itse tai delegointi virkamiehelle tai työryhmälle.	VP
Vastuu suunnitelmien (koulutus, tasa-arvo, työsuojelu jne.) laatimisesta, jalkauttamisesta ja suunnitelmien päivittämisestä	VP ratkaisijana esittelijöinä TJ:t, VJ/K, VJ/H, VIESJ suunnitelman luonteesta riippuen

### LIITE 3. SELVITYSHENKILÖN KUULEMAT ASIAANTUNTIJAT

Jenni **Engberg**, hallinnollinen lakimies, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Lasse **Fager**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Sanna **Helesuo**, erityisasiantuntija, OM

Kari **Hietala**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Sari **Hiltunen**, osakas, Castrén & Snellman

Teija **Hyytiäinen**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Aino **Jalonen**, ylijohdaja, Digi- ja väestötietovirasto

Teemu **Jokinen**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Mika **Kanervisto**, erityisasiantuntija, Oikeusrekisterikeskus

Arto **Kantonen**, johtava julkinen oikeusavustaja, Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto

Alexi **Kirjonen**, data-analyytikko, Valtiokonttori

Anu **Koivuluoma**, päällikkö, Tuomioistuinvirasto

Marjo **Kurki**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Esa **Kyllästinen**, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Annika **Laakso**, oikeusapusihteeri, Satakunnan oikeusaputoimisto

Ilkka **Laari**, johtava julkinen oikeusavustaja, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto

Marko **Laiho**, neuvotteleva virkamies, TEM

Gard **Larpes**, ledande offentligt rättsbiträde, Ålands rättshjälps- och intressebevakningsbyrå

Miska **Lautiainen**, lainsäädäntöneuvos, VM

Lauri **Liusvaara**, hallitusneuvos, OM

Tapio **Maakanen**, johtava julkinen oikeusavustaja, Oulun oikeusaputoimisto

Katriina **Martikainen**, julkinen oikeusavustaja, Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto

Merja **Muilu**, oikeusturvapalvelut-yksikön päällikkö, OM

Anu **Nousiainen**, finanssineuvos, VM

Arsi **Rantanen**, johtava julkinen oikeusavustaja, Satakunnan Oikeusaputoimisto

Hanna **Räihä-Mäntyharju**, puheenjohtaja, Suomen Asianajajaliitto

Mikko **Salmenoja**, johtaja, KEHA-keskus

Juha **Sarkio**, osastopäällikkö, VM

Assi **Suominen**, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan sihteeri

Pauli **Ståhlberg**, puheenjohtaja, kuluttajariitalautakunta

Raija **Toiviainen**, valtakunnansyyttäjä, Syyttäjälaitos

Marianne **Wagner-Prenner**, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan puheenjohtaja

Janne **Öberg**, hallitusneuvos, VM

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-259-831-8 (PDF)