

Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua

Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston
perustamisesta

Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017

Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua
Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston
perustamisesta

Oikeusministeriö, Helsinki 2017



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-668-0 (nid.)

ISBN: 978-952-259-669-7 (PDF)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö Oikeushallinto-osasto	20.12.2017	
Tekijät	Selvitysmiehet oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja Esa Kyllästinen ja varatuomari Christer Lundström		
Julkaisun nimi	Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 61/2017		
Diaari/hankenumero	OM 5/33/2017	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-668-0	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-669-7	ISSN PDF	1798-7091
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-669-7		
Sivumäärä	62	Kieli	suomi
Asiasanat	oikeusapu, edunvalvonta, keskushallinto		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti 16.2.2017 selvitysmiehet, joiden tuli valmistella oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Selvitysmiesten toimiaika päättyy 29.12.2017 (OM 5/33/2017).</p> <p>Selvitysmiesten tuli selvityksessään käsitellä työnjako oikeusministeriön ja oikeusapu- ja edunvalvontaviraston välillä, hallinnollisten tehtävien valtakunnallista keskittämistä, viraston alueellinen tai paikallinen hallinto ja vaihtoehtojen arviointia.</p> <p>Selvitysmiehet esittävät Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista, jolle siirretään tänä päivänä oikeusministeriössä hoidettavat toimintaan liittyvät hallintotehtävät. Mainitut hallintotehtävät sekä tänä päivänä oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä hoidettavat hallintotehtävät hoidettaisiin jatkossa keskitetysti perustettavan viraston kansliassa. Niihin osallistuvat virkamiehet toimisivat edelleen nykyisissä toimipaikoissaan. Oikeusministeriö vastaisi jatkossakin oikeusapu- ja edunvalvontaan liittyvästä lainvalmistelusta, kehys- ja talousarviovalmistelusta sekä tulosohjauksesta.</p> <p>Lisäksi selvitysmiehet esittävät, että nykyiset oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot lakkaavat ja tilalle perustetaan neljä – kuusi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueita. Kullakin alueella olisi johtaja, joka osallistuisi oikeusapu- ja edunvalvontaviraston johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen sekä valtakunnallisesti että oman alueensa osalta. Nykyisistä oikeusavun ja edunvalvonnan toimipaikoista muodostettaisiin uudet oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot. Jos toimipaikka on hyvin pieni, toimisto voisi muodostua kahdesta tai useammasta toimipaikasta.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet Justitieförvaltningsavdelningen	20.12.2017	
Författare	Utredare: direktören för rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet Esa Kyllästinen och vicehäradshövding Christer Lundström		
Publikationens titel	Mot en kvalitativt bättre och effektivare service En utredning om inrättandet av en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 61/2017		
Diarie-/projektnummer	OM 5/33/2017	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-668-0	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-669-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-669-7		
Sidantal	62	Språk	finska
Nyckelord	rättshjälp, intressebevakning, centralförvaltning		
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 16 februari 2017 två utredare med uppgift att bereda inrättandet av en rättshjälps- och intressebevakningsmyndighet. Utredningsmännens mandattid går ut den 29 december 2017.</p> <p>Utredarna skulle i sin utredning behandla arbetsfördelningen mellan justitieministeriet och rättshjälps- och intressebevakningsmyndigheten, en riksomfattande centralisering av förvaltningsuppgifterna, myndighetens regionala och lokala förvaltning och utvärdera olika alternativ.</p> <p>Utredarna föreslår att en myndighet, rättshjälps- och intressebevakningsmyndigheten, ska inrättas. Till den överförs de förvaltningsuppgifter som verksamheten omfattar och som i dag sköts av justitieministeriet. Det föreslås att de nämnda förvaltningsuppgifterna och de förvaltningsuppgifter som i dag sköts av rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet i fortsättningen ska skötas centralt av kansliet för den myndighet som inrättas. De tjänstemän som deltar i denna verksamhet avses stanna kvar i sina nuvarande verksamhetsställen. Justitieministeriet föreslås även i fortsättningen svara för lagberedningen, beredningen av rambudget och årsbudget samt resultatstyrningen av rättshjälps- och intressebevakningsverksamheten.</p> <p>Dessutom föreslår utredarna att de nuvarande rättshjälpsbyråerna och intressebevakningsbyråerna ska slopas och ersättas med från fyra till sex rättshjälps- och intressebevakningsregioner. Varje region föreslås ha en direktör som deltar i ledningen och utvecklingen av verksamheten för rättshjälpen och intressebevakningen såväl riksomfattande som för den egna regionen. De nuvarande verksamhetsställena omvandlas till de nya rättshjälpsbyråerna och intressebevakningsbyråerna. Om verksamhetsstället är mycket litet kan två eller flera verksamhetsställen tillsammans bilda en byrå.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Oikeusministeriölle.....	9
1 Viimeisimmät oikeusapuun ja edunvalvontaan tehdyt selvitykset ja uudistukset.....	12
2 Vireillä olevat rakenneuudistukset oikeushallinnossa.....	15
2.1 Syyttäjälaitos.....	15
2.2 Ulosottolaitos	15
2.3 Tuomioistuinvirasto.....	16
3 Valtion yleiset kehityslinjat.....	19
4 Nykytila ja lähtökohdat seuraavalle uudistukselle	21
4.1 Oikeusavun ja edunvalvonnan nykyinen organisaatio	21
4.2 Oikeusministeriön ohjaus- ja valvontatehtäviä	24
4.3 Talous- ja velkaneuvonta	24
5 Toiminnan muutokset	26
5.1 Oikeusapupäätökset	26
5.2 Chat-palvelut.....	27
5.3 Palvelun tarjoaminen etäyhteydellä	28
5.4 Edunvalvonnan muutoksia.....	28
6 Esteellisyys.....	29
6.1 Yleistä	29
6.2 Julkisen oikeusavustajan esteellisyys.....	32
6.3 Yleisen edunvalvojan esteellisyys.....	33
6.4 Oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvojan esteellisyys.....	33

7	Selvitysmiesten esitys uudeksi organisaatioksi.....	35
7.1	Esitysten lähtökohdat.....	35
7.2	Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslian tehtävät ja organisaatio.....	36
7.3	Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden tehtävät ja organisaatio.....	37
7.4	Työnjako oikeusministeriön ja Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston välillä.....	41
7.5	Eräiden tehtävien valtakunnallinen keskittäminen	43
7.6	Vaihtoehtojen arvioiminen.....	44
7.6.1	Hallinnon hajauttaminen Oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon ja piireihin	44
7.6.2	Toimistojen lukumäärä	45
7.6.3	Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen hyviä puolia.....	47
7.6.4	Yhden viraston perustamisen mahdollisia haasteita	49
8	Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen vaikutukset	50
8.1	Taloudelliset vaikutukset.....	50
8.2	Yhteiskunnalliset vaikutukset	51
8.3	Henkilöstövaikutukset	52
8.4	Organisaatiovaikutukset.....	53
8.5	Muut vaikutukset.....	53
	Liite 1 a Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017 nykyisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien jaon mukaan	54
	Liite 1 b Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017 nykyisen hovioikeuspiirien jaon mukaan	56
	Liite 1 c Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017 tulevan syyttäjä aluejaon mukaan.....	57
	Liite 2 Kysely esteellisyyystapausten määristä ajalla 1.1–30.6.2017	58
	Liite 3 Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista koskevan selvityksen kuulemiset	60

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 16 päivänä helmikuuta 2017 selvitysmiehet oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja Esa Kyllästäisen ja varatuomari Christer Lundströmin selvittämään Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista.

Selvitysmiesten tuli selvityksessään käsitellä työnjako oikeusministeriön ja oikeusapu- ja edunvalvontaviraston välillä. Selvityksessä tuli erikseen arvioida, mitkä kehittämiin ja talouteen liittyvät oikeusministeriössä nykyisin hoidettavat tehtävät tulisi uuden viraston tehtäviksi. Selvitysmiesten tuli ottaa huomioon, että oikeusministeriö vastaa jatkossakin valtioneuvostotason tehtävistä kuten lainvalmistelusta, valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelusta, oikeusapua ja edunvalvontaa koskevista strategisista linjauksista sekä tärkeimmistä EU- ja kansainvälisen yhteistyönasioista. Ministeriö vastaa myös kehys- ja talousarviovalmistelusta valtioneuvostolle ja käy tulosneuvottelut oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanssa. Lähtökohtana on, että tänä päivänä oikeusministeriössä hoidettavat keskushallinnon operatiiviset tehtävät pääosin siirtyvät virastolle. Hallinnollisten tehtävien keskittämisessä tuli ottaa huomioon valtion hallinnon sähköisten palvelujen mahdollisuudet.

Lisäksi selvitysmiesten tuli pohtia hallinnollisten tehtävien valtakunnallista keskittämistä. Tänä päivänä hallintotehtävät on keskitetty piiritasolle. Selvityksessä tuli arvioida, mitkä piireissä tällä hetkellä hoidettavat hallinnolliset tehtävät on tarkoituksenmukaista edelleen keskittää valtakunnallisen viraston hallinnolliseen yksikköön. Lisäksi selvitysmiehiä pyydettiin arvioimaan, tulisiko joitakin oikeusavun ja edunvalvonnan substanssiin liittyviä tehtäviä keskittää hoidettaviksi tai ohjeistettavaksi valtakunnallisesti.

Lisäksi selvitysmiesten tuli ottaa huomioon viraston alueellinen tai paikallinen hallinto ja vaihtoehtojen arviointia. Valtakunnallisen viraston tehtävänä on huolehtia siitä, että laadukkaita oikeusavun ja edunvalvonnan palveluita on saatavissa riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Selvityksessä tuli arvioida, millaisella alueellisella rakenteella tämä olisi parhaiten toteutettavissa. Uuden organisaatiomallin tulee mahdollistaa paikallisen ja alueellisen sidosryhmäyhteistyön kehittämisen. Lisäksi uutta organi-

saatiorakennetta suunniteltaessa tuli ottaa huomioon ja arvioida esteellisyytarkistusten ja mahdollisten esteellisyyksien tarkoituksenmukainen hoitaminen ja arvioida niistä aiheutuvat kustannukset.

Selvitysmiehet ovat työnsä aikana kuulleet oikeusministeriön oikeushallinto-osaston oikeusapu- ja ulosottoyksikön henkilökuntaa, edustajia oikeusministeriön talousyksiköstä, viestinnästä ja koulutuksesta, valtiovarainministeriön edustajaa, Itä-Suomen aluehallintoviraston Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköyksikön edustajia, työ- ja elinkeinoministeriön edustajaa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajaa, Oikeusrekisterikeskuksen edustajia, Valtakunnanvoudinvirastoa, Valtakunnansyyttäjänvirastoa, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajat, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallintosihteereitä ja talous- ja henkilöstösihteereitä, oikeusaputoimistojen johtavia julkisia oikeusavustajia, edunvalvontatoimistojen johtavia yleisiä edunvalvoja, johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Törnwall selvitysmies ominaisuudessaan, JUKO ry:tä, Julkiset oikeusavustajat ry:tä, Oikeushallinnon henkilökunta OHK:ta ja JHL ry:tä.

Selvitystyön tuloksena selvitysmiehet esittävät uudeksi organisaatiomalliksi yhden viraston, Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston, perustamista. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toiminta itsenäisinä virastoina lakkaisi, jolloin myös piiritason hallinto poistuisi. Hallinto olisi jatkossa keskitetty Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslian hallintoyksikköön. Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto jakautuisi hallinnollisesti keskushallintoyksikkönä toimivaan Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan ja operatiivisia tehtäviä hoitaviin neljään oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueella olisi yksi päällikkö, oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtaja.

Hallinnollisesti oikeusapu- ja edunvalvonta-alueet olisivat yhtenä virastona toimivan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yksiköitä. Alueiden toimialueet voisivat, jos niiden lukumäärä olisi neljä, olla Syyttäjälaitoksen tulevien alueiden toimialueet. Selvitysmiehet ovat lähteneet siitä, että Ahvenanmaa kuuluisi Länsi-Suomen oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Jatkossa oikeusapu- ja edunvalvonta-alueet hoitaisivat ainoastaan ydintoimintaan liittyviä tehtäviä hallinnon ollessa keskitettyä. Tämä puoltaa, että neljä aluetta olisi riittävä määrä.

Alueen sisällä oikeusapu ja edunvalvonta toimisivat edelleen itsenäisesti, kuten nykyisinkin. Niillä olisi vain yksi yhteinen päällikkö, oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtaja. Selvitysmiesten käsityksen mukaan maahan tarvittaisiin 15 oikeusaputoimistoa ja 14 edunvalvontatoimistoa. Lisäksi Ahvenanmaalla toimisi yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Alueella olisi tarvittava määrä apulaispäälliköitä päivittäisjohtamista varten. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen toimipaikat säilyisivät. Vuoden 2019 alussa talous- ja velkaneuvonta tulee osaksi oikeusaputoimistojen toimintaa. Näin tämä toiminta tulee myös osaksi nyt käsiteltävää uudistusta.

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto tulisi perustaa samanaikaisesti tuomioistuinviraston kanssa.

Saatuun työnsä valmiiksi selvitysmiehet kunnioittavasti luovuttavat mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 15. päivänä joulukuuta 2017



Esa Kyllästinen



Christer Lundström

1 Viimeisimmät oikeusapuun ja edunvalvontaan tehdyt selvitykset ja uudistukset

Valtion oikeusaputoimistoja on hallinnollisesti yhdistetty vuodesta 2007 lukien. Oikeusaputoimistot ovat olleet suhteellisen pieniä henkilöstömääriltään ja periaatteena yhdistämisissä on ollut yhdistää pienimmät oikeusaputoimistot lähimpään toimistoon. Pienimpien oikeusaputoimistojen hallinnollisella yhdistämisellä on pyritty vähentämään näiden toimistojen haavoittuvuutta, keventämään hallintoa ja lisäämään henkilöstön työtehtävien järjestelymahdollisuuksia. Samalla uusien muodostettujen oikeusaputoimistojen nimet on määritelty maakuntapohjaisesti.

Oikeusaputoimistojen toimipaikkaluku on kuitenkin yhdistämisistä huolimatta säilynyt lähtökohtaisesti ennallaan. Valtion oikeusaputoimistoja oli vuoden 2015 alusta lukien 27. Niillä oli yhteensä 165 toimipaikkaa, joista vajaassa puolessa on henkilökuntaa jatkuvasti paikalla. Oikeusaputoimistot oli aikaisemmin jaettu kuuteen oikeusapupiiriin, joiden alueella oikeusavun ja edunvalvontapalveluiden saatavuudesta vastasivat oikeusaputoimenjohtajat.

Edunvalvontatoimistot siirtyivät kunnilta osaksi valtion oikeusaputoimistoja 1.1.2009 lailla holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Edunvalvontapalveluiden alueellisesta järjestämisestä vastasivat valtion oikeusaputoimistot. Edunvalvontatoimintaa tuottamista varten niissä oli yleisen edunvalvojan virka tai virkoja ja riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa. Edunvalvontapalveluita voidaan tarvittaessa myös ostaa laissa säädetyt edellytykset täyttävältä palvelun tuottajalta.

Oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) todetaan, että julkisen oikeusavun lyhyen aikavälin tavoitteena on valtion oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistuksen

tarpeen selvittäminen. Pitkällä aikavälillä tulee selvittää, mitä vaikutuksia yhden oikeusapuviraston perustamisella olisi.

Oikeusministeriö asetti 22.3.2013 valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia, arvioida yhden oikeusapuviraston perustamisen vaikutuksia sekä tehdä ehdotus oikeusaputoimistojen organisaatorakenteeksi. Työryhmän työstä on julkaistu mietintö Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014), jossa työryhmä useita eri organisaatiovaihtoehtoja harkittuaan päätyi suosittamaan kuuden oikeusapupiirin muodostamista. Työryhmä esitti lisäksi harkittavaksi, että oikeusapupalvelujen tarjoaminen ja edunvalvontapalvelujen järjestäminen eriyttäisiin omiksi toimistoiksi.

Työryhmä katsoi, että keskusviraston tai yhden viraston perustaminen mahdollistaisi oikeusapu- ja edunvalvontatoimen nykyistä tehokkaamman kehittämisen ja operatiivisten tehtävien siirron pois ministeriöstä sekä nostaisi toimialojen profiilia, mutta että muutos edellyttäisi huomattavaa lisärahoitusta.

Rakennetyöryhmän mietinnöstä (25/2014) järjestettiin laaja lausuntokierros. Lausuntojen pohjalta on laadittu Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus lausuntotiivistelmä (Mietintöjä ja lausuntoja 56/2014).

Valtiovarainministeriön julkaisemassa keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeen raportissa (VM julkaisuja 5/2015) ehdotetaan muun muassa tuomioistuinviraston, valtakunnallisen ulosottoviraston ja oikeusapuviraston perustamista. Oikeusaputoimistojen osalta todetaan, että siinä tulisi edetä kohti rakenteen ja toimintatavan valtakunnallistamista.

Oikeusministerin tekemän linjauksen mukaisesti on 1.10.2016 perustettu kuusi virastona toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Samassa yhteydessä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista muodostettiin rinnakkaiset toimijat ja toimistoja yhdistettiin siten, että nyt oikeusaputoimistoja on 22 ja edunvalvontatoimistoja 22, lisäksi Ahvenanmaalla on yksi yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Rakenneuudistus toteutettiin 1.10.2016 samaan aikaan Kieku-järjestelmän käyttöönoton kanssa. Tavoitteena oli keventää ja selkeyttää hallintoa, jotta voimavaroja voidaan kohdentaa nykyistä enemmän asiakastyöhön. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä on annettu 17.6.2016 (477/2016). Oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa on annettu 4.7.2016 (608/2016).

Oikeusministeriö asetti 12.11.2015 valtion oikeusaputoimistojen organisaatiomuutoksen täytäntöönpanoa varten prosessityöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella uuden organisaation hallintotehtäviä varten prosessi- ja tehtäväkuvaukset. Työryhmä on julkaissut laatimansa prosessikuvaukset 9.12.2016 (Oikeusministeriön julkaisu Toiminta ja hallinto 58/2016).

Oikeusaputoimistojen ajanvarauksen kehittämistä varten on toiminut oikeusministeriön asettama työryhmä. Valtion oikeusaputoimistojen ajanvaraustyöryhmän (Oikeusaputoimistojen ajanvarauksen kehittäminen, mietintöjä ja lausuntoja 17/2014) mietinnössä todettiin, että oikeusaputoimistoista oikeusapua hakeva kansalainen saa ajan oikeusavustajan vastaanotolle tilastollisesti keskimäärin 14 vuorokaudessa.

2 Vireillä olevat rakenneuudistukset oikeushallinnossa

2.1 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksessa on parhaillaan meneillä Syyttäjälaitos 2.0 hanke. Hanke pohjautuu 19.2.2016 valmistuneeseen selvitykseen: Uudistuva ja yhtenäinen syyttäjälaitos – Selvitys syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämiseksi (Valtakunnansyyttäjänviraston Dnro 24/34/15). Hankkeen vaatimista säädösmuutoksista on valmistunut Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus -mietintö (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 28/2017). Mietinnöstä saaduista lausunnoista on julkaistu lausuntotiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 57/2017). Luonnos valtioneuvoston asetukseksi Syyttäjälaitokselle on ollut lausunnolla ja sen lausunnonantoaika päättyi 27.11.2017.

Hanke tähtää siihen, että syyttäjälaitos vuoden 2018 aikana muodostaa yhden yhtenäisen valtakunnallisen viraston. Virasto jakautuu keskusyksikköön (valtakunnansyyttäjän toimisto) ja viiteen syyttäjälaitokseen (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi, Pohjois-Suomi ja Ahvenanmaa). Samalla luodaan yhtenäinen käsittelyjärjestys koko maahan nopeasti käsiteltäville asioille. Tavoitteena on vähentää niihin käytettävää työpanosta ja siirtää työpanoksia vaativiin asioihin. Samalla kehitetään työmenetelmiä myös vaativien rikosasioiden osalta ja kehitetään syyttäjien erikoistumisjärjestelmää. Koko laitoksen toiminnan tuki keskitetään valtakunnansyyttäjän toimistoon, jolloin alueet saavat keskittyä ydintoimintaan.

2.2 Ulosottolaitos

Ulosottolaitoksessa on parhaillaan meneillä URA-hanke, jonka tavoitteena on ulosottoimen talouden ja tuottavuuden parantaminen vaarantamatta asianosaisten oikeusturvaa. Ulosottolaitoksesta, joka tänä päivänä muodostuu Valtakunnanvoudinvirastosta

ta ja 22 ulosottovirastosta, muodostettaisiin yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Ulosottolaitoksella olisi Valtakunnanvoudinvirastoa vastaava, hallinnosta huolehtiva keskushallintoyksikkö ja viisi laajasta täytäntöönpanosta vastaavaa ulosottoaluetta. Hanketta varten asetettiin työryhmä valmistelemaan tarvittavia säädösmuutoksia. Työryhmän ensimmäinen mietintö julkaistiin 15.6.2015 ja siinä esitetyt lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.6.2016 (323/2016). Toinen mietintö, joka sisälsi rakenneuudistusta koskevat esitykset, valmistui 12.5.2017 (Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2017:2). Lausuntokooste on julkaistu 22.8.2017 (Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2017:3)

Laajaa täytäntöönpanoa toimitettaisiin alueellisissa toimintayksiköissä. Erityistäytäntöönpano ja perustäytäntöönpano toimitettaisiin keskitetysti asianomaisissa toimintayksiköissä. Perustäytäntöönpanosta vastaisi ulosottotarkastajat, jotka muodostaisivat uuden ulosottomiesryhmän.

Oikeusministeri on linjannut, että ulosoton rakenneuudistus on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta.

2.3 Tuomioistuinvirasto

Oikeusministeriö asetti 10.5.2016 toimikunnan (tuomioistuinvirastotoimikunta) valmistelemaan tuomioistuinviraston perustamista. Toimikunnan määräaika päättyi 28.2.2017 (OM 9/021/2016). Toimikunnan tehtävänä oli valmistella tuomioistuinviraston perustamista oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013), pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman sekä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta annetun selvitysmiesten raportin (Selvityksiä ja ohjeita 2/2015) pohjalta.

Tuomioistuinvirastotoimikunta antoi 31.3.2017 mietintönsä (Mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Virasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi itsenäinen virasto. Virasto palvelisi koko tuomioistuinlaitosta.

Ehdotus tarkoittaa, että nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle. Virasto vastaisi samalla siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä. Tuomioistuinvirasto tukisi tuomioistuinta niiden perustehtävän suorittamisessa.

Tuomioistuinviraston tärkeimpiä tehtäviä olisi huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevista kehys- ja talousarviovalmistelusta. Tuomioistuinvirasto huolehtisi myös tuomioistuinten toimitilahallinnosta, tietojärjestelmistä ja yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilöstön koulutuksesta. Virastolle siirrettäisiin lisäksi tuomioistuimia koskevia henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja siihen liittyvää toimivaltaa. Virasto osallistuisi tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen. Se voisi sovittaa yhteen ja tukea tuomioistuinten itsensä vastuulla olevia kehittämis- ja laatuhankeita.

Tuomioistuinviraston tehtävissä korostuisi nimenomaan tuomioistuimia palveleva rooli. Toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyvät syyt puoltavat sitä, että tuomioistuinvirasto voisi ottaa vastuulleen sellaisia palvelutehtäviä, joita nykyisin hoidetaan eri tuomioistuimissa (esimerkiksi käännös- ja tulkkauspalvelut). Virastolle voitaisiin ajan oloon osoittaa myös uusia tehtäviä, kuten henkilöstöhallintoon liittyviä asiantuntija- ja tukipalveluita. Tuomioistuinvirastotoimikunnan mukaan oletettavaa kuitenkin on, että alkuvaiheessa viraston resurssit eivät riittäisi kaikkien tarpeellisten palveluiden tuottamiseen. Viraston tehtäviä olisi kuitenkin mahdollista laajentaa perustamisvaiheen jälkeen. Tämä edellyttäisi riittäviä lisävoimavaroja.

Tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi johtokunta, jossa olisi yhdeksän jäsentä. Heistä enemmistö eli kuusi jäsentä olisi tuomareita. Lisäksi johtokunnassa olisi yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajaja sekä yksi jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Viraston päivittäistä toimintaa johtaisi johtokunnan nimittämä ylijohtaja.

Tuomioistuinvirastossa tulisi olla vähintään 45 henkilötyövuotta. Tämä henkilöstömäärä riittäisi tuomioistuinvirastotoimikunnan esityksen mukaan turvaamaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävien tyydyttävän hoitamisen, mutta mitoitus ei kuitenkaan olisi riittävä tuottamaan tuomioistuimille kaikkia tarpeellisia palveluita, kuten erilaisia neuvonta- ja kielipalveluja. Viraston henkilöstömäärää voi olla tarpeen myöhemmin lisätä tehtävien lisääntyessä. Henkilöstömäärässä ei ole mukana tuomarivalinta- tai tuomarinkoulutuslautakunnan sihteeristöjä eikä tietojärjestelmien kehittämisestä vastaavia AIPA- tai HAIPA-hanketoimistoja.

Tuomarivalintalautakunnan tai tuomarinkoulutuslautakunnan asemaan tai tehtäviin ei ehdoteta yleisesti ottaen muutoksia. Ne toimisivat edelleenkin itsenäisinä lautakuntina, jotka valtioneuvosto asettaa. Lautakunnat voisivat kuitenkin tarvittaessa hyödyntää viraston palveluja, kuten toimitiloja ja sihteerityövoimaa. Lisäksi toimikunta ehdottaa, että tuomioistuinvirastolle keskitettäisiin eräitä tuomioistuinten nimittämisasioihin liittyviä teknisiä tehtäviä.

Tuomioistuinvirastotoimikunnan esitys oli laajalla lausuntokierroksella, lausuntojen antamisaika päättyi 16.6.2017. Lausuntojen pohjalta on laadittu lausuntotiivistelmä (Mietintöjä ja lausuntoja 41/2017).

Tällä hetkellä enää tuomioistuinhallinto sekä julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan koko valtion yleinen ohjaus ja hallinto on keskitetty oikeusministeriöön. Mikäli tuomioistuinvirasto perustetaan, on todennäköistä, että oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla tulee harkittavaksi Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustaminen. Toisaalta virastojen perustamiset eivät ole suoraan riippuvaisia toisistaan. Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto voidaan perustaa, vaikka tuomioistuinvirastoa ei jostain syystä perustettaisi.

Oikeusministeri on 6.10.2017 Lakimiespäivässä pitämässään puheessa linjannut, että hän tulee esittämään tuomioistuinviraston perustamista. Oikeusministeri on ilmoittanut tulewansa syksyn kuluessa toimimaan tuomioistuinviraston perustamiseksi siten, että virasto voisi aloittaa toimintansa vuoden 2019 loppupuolella tai vuonna 2020.

3 Valtion yleiset kehityslinjat

Valtiohallinnossa on viime aikoina ollut selvä pyrkimys kehittää organisaatioita kohti yhtenäisempää ohjaus- ja virastomallia. Taustalla on vaikuttavuuden lisääminen, toimintatapojen kehittäminen, asiakaslähtöisyys ja digitaalisointi.

Keskeisiä valtiohallinnon muutoshankkeita ovat olleet keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke (Virsu), keskushallinnon uudistushanke (Kehu) ja valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke (Ohra).

Virsu-hankkeen selvityksessä esitettiin viittä keskeistä kehittämisperiaatetta, joita ovat selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana, asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut, kyky muutokseen ja riskienhallinta. Nämä periaatteet vahvistettiin myöhemmin myös hallitusohjelmassa.

Mainitun hankkeen keskeiset rakenteelliset esitykset ovat; pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksikköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, muista tulosohjautuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Hanke esitti myös joukon konkreettisia virastorakennetta koskevia muutosesityksiä.

Virsu-hankkeen selvityksessä tehtiin kolmentyyppisiä ehdotuksia rakennemuutosten toteuttamiseksi. Oikeusministeriön hallinnonalalla hanke esitti valtakunnallisen tuomioistuinviraston, oikeusapuviraston ja ulosottoviraston perustamista. Oikeusministeriön hallinnonalalla haluttiin muutosta hallinnollisesti monimutkaisiin tai pirstaloituneisiin kokonaisuuksiin. Suuntaus valtiohallinnon organisaatorakenteen kehittämisessä on saada aikaan suuremmat toiminnalliset kokonaisuudet, joiden johtaminen on selkeämpää ja strategisempää.

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämisessä päätavoitteena on ollut hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen. Aiemman kahden erillisen prosessin – hallitusohjelmaprosessin ja talouden kehysprosessin – sijasta on yksi prosessi, jossa poliittiset tavoitteet sovitetaan talouden raameihin. Hanke esitti, että laaditaan strate-

ginen hallitusohjelma ja sitä täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma ja hallituksen ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma.

Ohra-hankkeen vaikutukset näkyvät virastotasolla ennen kaikkea valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämisenä. Valtionhallinnon tulosohjauksessa korostuu monivuotisuus (sopimus neljälle vuodelle) ja tiiviimpi kytkentä hallitusohjelmaan ja poikkihallinnollisuus. On otettu käyttöön koko valtionhallinnon yhteiset tulostavoitteet, jotka koskevat erityisesti tehostamisvaatimuksia (tilatehokkuuden parantaminen, hankintatoimen kehittämistoimia (Hama-hanke) ja palkkaliukuman rajoittaminen). Taloudellinen ohjaus on kytketty tavoitteiden toteuttamiseen siten, että tehostamiseen kytkeytyvät entistä useammin myös toimintameno säästöt. Horisontaalisen ohjauksen merkitys on kasvanut.

Valtionhallinnon yhteisten tulostavoitteiden ja konserniohjauksen toteuttaminen vaatii tuekseen toimia myös operatiivisella puolella. Tällaisina voidaan nähdä keskitettyjen, koko valtionhallintoa palvelevien toimijoiden luominen. Palkeet, Senaatti, Valtori ja Hansel toimivat strategisina kumppaneina yhteisten tavoitteiden käytännön toteuttamisessa. Valtion virastoille ne näyttäytyvät lisäksi valtionhallinnon inhouse-palveluntuottajina, joiden ohjaaminen vaatii uudenlaista otetta ja näkökulmaa.

Kehitys on menossa siihen suuntaan, että edellä mainittujen inhouse-palveluntuottajien merkitys kasvaa. Viime vuosien aikana on lainsäädännöllä veloitettu valtion virastoja hankkimaan tietyn tyyppiset palvelut mainitulta palveluntuottajalta. Tällä on konsernitason tasoisesti saavutettu säästöjä ja se on mahdollistanut tietyn alan ammattitaidon keskittämistä ao. toimijoille. Palvelutarjonta on myös ollut laajenemassa. Esimerkkinä voidaan mainita, että Kity-hankkeen myötä Palkeiden roolia talous- ja henkilöstöhallinnossa vahvistetaan. Senaatti on ottanut vahvempaa roolia myös muista kiinteistöihin liittyvistä palveluista, kuten siivous- ja vartiointipalveluiden kilpailuttamisesta.

4 Nykytila ja lähtökohdat seuraavalle uudistukselle

4.1 Oikeusavun ja edunvalvonnan nykyinen organisaatio

Oikeusavun ja edunvalvonnan organisaatiota uudistettiin 1.10.2016. Aikaisemmin jokainen oikeusaputoimisto oli itsenäinen virasto ja edunvalvontatoimistot olivat osa oikeusaputoimistoa. Uudistuksen yhteydessä muodostettiin kuusi virastona toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Jäljempänä suluissa on piireittäin vuoden 2017 virkaluetteloista lasketut henkilöstömäärät. Mainitut henkilöstömäärät sisältävät määräaikaiset työntekijät sekä sellaiset Kiekun johdosta luodut vakanssinumerot, joilla viroilla ei ole hoitajaa. Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (264), Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (157), Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (137), Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (137), Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (234) ja Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (181), henkilöstömäärä yhteensä 1 110 (Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä vuonna 2017 liitteessä 1). Edellä mainitut luvut ovat hiukan suuremmat kuin vuoden 2016 toteutuneet henkilötyövuodet, mikä johtuu siitä, että lukuihin sisältyy jonkin verran täyttämättömiä vakansseja. Eroavuudet kohdistuvat ydintoimintaan, eli oikeusavustajiin, edunvalvojiin ja tähän toimintaan liittyviin sihteerivakansseihin. Tarkasteluajankohtana oli yhteensä 163 täyttämättä ollutta Kieku vakanssia. Ne jakautuivat alueittain seuraavasti: Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (56), Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (10), Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (28), Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (17), Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (45) ja Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri (35).

Tämä selvitystyön kannalta on ollut oleellista saada käsitys eri piirien koosta sekä erityisesti hallintotehtäviin sitoutuneesta työvoimasta. Jäljempänä esitetään myös

vuoden 2016 toteutuneet henkilötyövuodet. Tarkastelemalla näitä lukuja rinnan selvitysmiehet ovat saaneet riittävän kuvan nykytilanteesta.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot, jollei ostopalvelusopimuksista muuta johdu. Ahvenanmaalla mainitut palvelut tuottaa oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto.

Oikeusapupalveluiden järjestäminen on huolehtimista siitä, että oikeusapulaissa (257/2002) ja muualla laissa tai asetuksessa oikeusaputoimistojen tehtäväksi säädettyjä palveluja on tarjolla tasapuolisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella. Edunvalvontapalveluiden järjestäminen on huolehtimista siitä, että holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluita.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tehtävänä on vastata oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella.

Vuoden 2019 alusta talous- ja velkaneuvonta tulee osaksi oikeusaputoimistojen toimintaa. Oikeusapu- ja edunvalvontapiireittäin siihen on vuonna 2016 käytetty henkilötyövuosia seuraavasti: Etelä-Suomi 45, Itä-Suomi 11, Kaakkois-Suomi 19, Lounais-Suomi 19, Länsi- ja Sisä-Suomi 35 ja Pohjois-Suomi 22.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä hoidetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin asioiden lisäksi eräitä henkilöstö- ja taloushallintoon liittyviä kuluttajariitalautakunnan asioita. Kyse on ostolaskujen tiliöinnistä ja asiatarkastuksesta, VES-tulkintojen tekeminen, palvelusuhteiden luontiin liittyviä tehtäviä, henkilöstöhallinnollisten päätösten valmistelua ja ICT-järjestelmien oikeuksien hakeminen. Saadun arvion mukaan tämä vie noin 10 prosenttia ostolaskuihin ja 20 prosenttia henkilöstöhallintoon käytetystä kokonaistymäärästä. Kokonaistyöpanos kuluttajariitalautakunnan asioihin on noin 0,35 henkilötyövuotta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä johtaa määräaikainen päätoiminen johtaja. Piirin hallintoon kuuluu piirin johtajan lisäksi kaksi–kolme hallintosihteeriä ja osassa piirejä myös yksi–kaksi talous- ja henkilöstösihteeriä. Piirien htv-määrät ovat vuonna 2016 olleet noin 121–204 välillä. Valtakunnallisesti oikeusavun ja edunvalvonnan toteutunut htv (ei sisällä työllisyysvaroilla palkattuja) on vuonna 2016 ollut yhteensä noin 969, joka on jakautunut siten, että oikeusavun htv on ollut noin 428 ja edunvalvonnan htv noin 541.

1.10.2016 toteutetun uudistuksen yhteydessä oikeusaputoimistoista ja edunvalvontatoimistoista tuli rinnakkaisia toimijoita, jotka molemmat kuuluvat oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin. Oikeusaputoimiston esimiehenä toimii johtava julkinen oikeusavustaja ja edunvalvontatoimiston esimiehenä johtava yleinen edunvalvoja.

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot ovat rinnakkaisia, joka on vähentänyt esteellisyystilanteita. Piirien myötä piirien ja toimistojen toimintoja on voitu yhdenmukaistaa ja tehostaa, tavoitteena oikeusavun- ja edunvalvonnan asiakkaille tarjottavan palvelun laadun parantaminen.

Uudistuksen yksi keskeinen tavoite oli talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittäminen toimistoilta piiriin, jolloin johtavilla oikeusavustajilla ja johtavilla edunvalvojilla on mahdollisuus keskittyä entistä enemmän hallinnon sijasta substanssityöhön. Piirin tehtävänä ovat hallinnolliset tehtävät, piireissä ei hoideta oikeusavun- tai edunvalvonnan substanssiasioita. Sidosryhmiin ja asiakkaisiin päin 1.10.2016 toteutettu organisaatiouudistus on näkynyt varsin vähän. Edunvalvontatoimistot olivat aikaisemmin osa oikeusaputoimistoa, uudistuksen myötä niiden asema muuttui ja nimi muuttui edunvalvontatoimistoksi. Päämiesten saamat edunvalvontapalvelut ovat kuitenkin säilyneet samanlaisina ja edelleen korkeatasoisina. Oikeusaputoimistojen sidosryhmät ja asiakkaat ovat tuskin muutosta havainneet, muutos on ollut lähinnä se, että oikeusaputoimistojen nimen yhteyteen on liitetty kyseisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin nimi.

Yksityisille avustajille tehtävien oikeusapupäätösten tekemiseen muutoksella ei ole ollut vaikutusta. Oikeusapupäätöksiä tehdään edelleen oikeusaputoimistoissa, päätöksiä tekee 15 oikeusaputoimistoa. Oikeusaputoimistoissa vuonna 2010 käyttöön otettu sähköinen asiointi oikeusapuhakemusten tekemisessä on mahdollistanut yksityisille avustajille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen tietyille oikeusaputoimistoille. Keskittämisen tavoitteena on ollut työmäärien tasaaminen toimistojen kesken. Samalla ajatuksena on ollut, että keskittäessä päätösten tekoa tietyille toimistoille voidaan paremmin varmistua lainsoveltamisen yhdenmukaisuudesta päätösten teossa. Keskitetysti oikeusapupäätöksiä tekevistä oikeusaputoimistoista sovitaan vuosittain oikeusministeriön ja piirien välillä käytävien tulosneuvottelujen yhteydessä. Nämä toimistot vastaanottavat hakemuksia toimiston kuormitusluvun mukaan.

Toimipaikkaverkostoa ei 1.10.2016 toteutetun rakenneuudistuksen yhteydessä supistettu.

Oikeusministeriön hallinnonalan organisaatioiden taloudellinen tilanne kiristyy tulevina vuosina merkittävästi. Ministeriön kehusehdotuksen mukaan vuonna 2019 määrärahat ovat nimellisesti yli 30 miljoonaa euroa alle vuoden 2015 tason. Taloustilanteesta johtuen hallinnonalan eri sektoreilla tarvitaan merkittävää toiminnan tehostamista ja

laajoja rakenteellisia uudistuksia, jotta oikeusturva voidaan säilyttää. Perus- ja ihmis-oikeuksien edellyttämä oikeusturva on tuotettava nykyistä vähemmällä kokonaiskustannuksilla eli oikeudenhoidon tehokkuutta on parannettava.

4.2 Oikeusministeriön ohjaus- ja valvontatehtäviä

Oikeusministeriö vastaa oikeusavun- ja edunvalvonnan tulosohjauksesta, valmistelee kehusehdotusta ja talousarvioesitystä, toimii neuvotteluviranomaisena tarkentavissa virkaehtosopimusasioissa ja käyttää palkkatoimivaltaa, hoitaa hankinta-asioita, viestintää ja koulutusta. Oikeusministeriö ohjaa ja kehittää toimintaa ja vastaa siihen liittyvästä lainvalmistelusta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ohjaus tapahtuu tällä hetkellä oikeusministeriössä, pääosin oikeushallinto-osaston oikeusapu- ja ulosottoyksikössä. Osa tehtävistä, kuten toimitila-, hankinta- ja virkaehtosopimusasiat, sekä viestintä ja koulutus hoidetaan osastolla keskitetysti. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kuuluvat oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön, johon kuuluvat ministeriön ja oikeusavun- ja edunvalvonnan lisäksi muun muassa tuomioistuimet. Tästä syystä ministeriöllä on myös siihen liittyviä ohjaustehtäviä. Lisäksi oikeusministeriö tekee palvelusopimukset tietohallinnon osalta Oikeusrekisterikeskuksen ja taloushallinnon palvelujen osalta Palkeiden kanssa.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston oikeusapu- ja ulosottoyksikössä käytetään edellä mainittuihin oikeusavun- ja edunvalvonnan tehtäviin yhteensä 7 henkilötyövuotta. Talous- ja velkaneuvonnan ohjaustehtävien siirtyessä oikeusministeriöön vuoden 2019 alusta työmäärä kasvaa kahdella henkilötyövuodella. Nämä henkilötyövuodet jakaantuvat seuraavasti: päällikkö 0,5 htv:tä, asiantuntijat 6 htv:tä ja tukitehtävät 2,5 htv:tä. Lisäksi ministeriön talous- ja henkilöstöyksikössä käytetään oikeusavun- ja edunvalvonnan tehtäviin yhteensä noin 1,5 htv:tä jakautuneena neljälle eri virkamiehelle, koulutusyksikkö 2 htv:tä jakaantuneena usealle henkilölle ja viestintä 0,5 htv:tä. Oikeusministeriössä käytetään oikeusavun ja edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan tehtäviin edellä kerrotulla tavalla yhteensä 13 htv:tä.

4.3 Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirtyy vuoden 2019 alusta alkaen aluehallintovirastoilta sekä kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi. Uudistuksella

pyritään yhdenmukaistamaan talous- ja velkaneuvonnan palveluja sekä parantamaan sähköisiä palveluja.

Jatkossa oikeusaputoimistot tuottavat talous- ja velkaneuvonnan palvelut. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit voivat hankkia näitä palveluja myös ostopalveluina. Uudistuksella halutaan yhtenäistää kansalaisten saamia talous- ja velkaneuvonnan palveluja. Tällä hetkellä mahdollisuudet saada näitä palveluja vaihtelevat huomattavasti eri puolilla maata.

Uudistuksen tavoitteena on myös parantaa sähköisiä palveluja, sillä hyvin toimivilla sähköisillä palveluilla voidaan tarjota tukea varhaisessa vaiheessa ja näin ehkäistä velkaantumista. Lisäksi uudistuksella pyritään ehkäisemään velkaantuneiden ihmisten syrjäytymistä, kun talous- ja velkaneuvonnan palveluja tarjotaan oikeusaputoimistoissa, joista myös oikeudelliset palvelut on tarvittaessa helposti saatavavilla.

Muutoksen seurauksena talous- ja velkaneuvonnan ohjaus ja valvonta siirtyvät Kilpailu- ja kuluttajavirastolta oikeusministeriölle.

Uudistuksessa talous- ja velkaneuvonnan päätoiminen henkilöstö siirtyy tietyin edellytyksin oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen palvelukseen. Siirtyvään henkilöstöön sovelletaan liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

Vuonna 2016 talous- ja velkaneuvonnan palveluja on tarjonnut palvelusopimuksen perusteella 52 palveluntuottajaa. Muita kuin kunnallisia palveluntuottajia oli kuusi. Ahvenanmaan maakunnassa talous- ja velkaneuvonnan järjestää valtionvirasto, joka on tehnyt sopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa. Talous- ja velkaneuvontaa tarjottiin noin 102 toimipaikasta. Talous- ja velkaneuvonnan palveluita varten on käytetty vuonna 2016 noin 151 henkilötyövuotta.

5 Toiminnan muutokset

5.1 Oikeusapupäätökset

Oikeusaputoimistoissa vuonna 2010 käyttöön otettu sähköinen asiointi oikeusapuhakemusten tekemisessä on mahdollistanut yksityisille avustajille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen tietyille oikeusaputoimistoille. Keskittämisen tavoitteena on ollut työmäärien tasaaminen toimistojen kesken. Samalla ajatuksena on ollut, että keskittäessä päätösten tekoa tietyille toimistoille voidaan paremmin varmistua lainsoveltamisen yhdenmukaisuudesta päätösten teossa. Keskitetyksi oikeusapupäätöksiä tekevästä oikeusaputoimistoista sovitaan vuosittain tulosneuvottelujen yhteydessä. Nämä toimistot vastaanottavat hakemuksia toimiston kuormitusluvun mukaan.

Virastomallissa olisi mahdollista siirtää kaikki yksityisille tehtävät oikeusapupäätökset virastolle. Valtakunnallisesti oikeusaputoimistoissa voisi olla esimerkiksi yhteensä 3–6 oikeusapupäätöksistä vastaavaa julkista oikeusavustajaa, jotka ratkaisivat vaikeimmat kysymykset ja jotka ohjaisivat oikeusapupäätöksiä tekeviä oikeusapusihteereitä. Tulisi pohtia myös sitä vaihtoehtoa, että kaikki, siis myös oikeusaputoimistojen omia asiakkaita koskevat oikeusapupäätökset tehtäisiin keskitetyksi. Keskitetyksi asiasta vastaava yksi taho varmistaisi lainsoveltamisen yhdenmukaisuuden. Toisaalta oikeusapupäätösten tekeminen hajautetusti nimenomaan pienemmissä toimistoissa mahdollista työmäärien tasaamista toimistojen kesken. Tällöin yhdenmukaisuudesta voidaan huolehtia ohjeistuksella ja koulutuksella.

Oikeusapupäätösten tekoa keskittämällä on saavutettavissa volyymietuja ja toiminnan tehostamista. Valtakunnallisen toiminnon päivittäisestä johtamisesta vastaisi 3–6 julkista oikeusavustajaa, jotka myös tarvittaessa ratkaisisivat erillistä harkintaa vaativat asiat. Muu henkilöstö koostuisi erityiskoulutetusta toimistohenkilökunnasta, joka ratkaisisi valtaosan asioista. Toiminto olisi muusta linjaorganisaatiosta erillinen valtakunnallinen toiminto, jonka henkilöstö olisi sijoitettu esimerkiksi kuuteen oikeusaputoimistoon. Hakemukset poimittaisiin valtakunnallisesta putkesta.

Oikeusministeriö on 2.2.2017 (OM 3/33/2017) asettanut johtavan julkisen oikeusavustajan Liisa Törnwallin selvittämään ja seuraamaan käytäntöjä oikeusapuhakemusten käsittelyssä. Hänen toimikautensa päättyy 30.6.2018. Hän jätti välimietintönsä 30.9.2017, jossa hän laajasti oli tarkastellut nykykäytäntöä.

5.2 Chat-palvelut

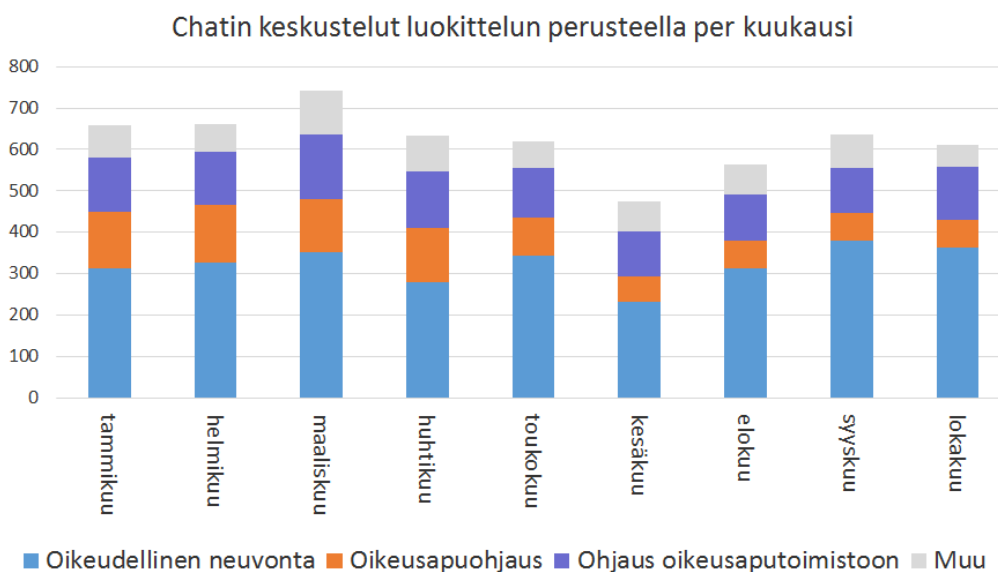
Oikeusaputoimistojen tarjoamat chat-palvelut ovat saaneet suuren suosion.

Oikeusavun chat-palvelu on ollut kokeiluna käytössä lokakuusta 2016 lähtien. Kokeilussa on mukana tällä hetkellä 19 julkista oikeusavustajaa ja 13 oikeusapusihteeriä. Palvelu on valtakunnallinen ja se on avoinna arkipäivisin klo 10–12. Chat löytyy oikeus.fi-sivulta oikeusavun puolelta.

Chat-palvelun käyttöä seurataan ja tilastoidaan aktiivisesti. Tietoa kerätään käytyjen keskustelujen määrästä, tehdyistä toimenpiteistä sekä tällä hetkellä myös asian laadusta. Asiakkaat voivat myös antaa palautetta saamastaan palvelusta.

Marraskuuhun 2017 mennessä on käyty jo noin 6000 keskustelua. Palvelu on otettu hyvin käyttöön ja se on osoittautunut tarpeelliseksi. Chatissa annettava neuvonta on yleistä ja anonyymiä eikä yksittäistapauksellista oikeudellista neuvontaa anneta. Chatin kautta asiakkaita kuitenkin ohjataan tarvittaessa oikeusaputoimistojen asiakkaiksi. Chat on siten hyvä tapa tavoittaa asiakkaita ja madaltaa kynnystä oikeudellisen avun hakemiseen.

Chatin kehittämistä varten on perustettu työryhmä, joka toimii ainakin tämän vuoden loppuun asti. Oikeusavun chatin sivu löytyy myös Intran Wikistä. Siellä on tietoa paitsi toiminnassa mukana oleville myös muille kiinnostuneille.



Kuva on julkaistu oikeusministeriön Intrassa 7.11.2017.

5.3 Palvelun tarjoaminen etäyhteydellä

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot tarjoavat yhtenä palvelukanavana etäpalvelua. Etäyhteys otetaan käytännössä Lyncin/Skypen tai videon välityksellä. Tulevaisuudessa etäyhteyksien käytön arvioidaan lisääntyvän huomattavasti. Etäyhteyksien avulla myös esteellisyytilanteiden hoitaminen tulee tulevaisuudessa todennäköisesti helpottumaan huomattavasti. Etäpalvelussa asiakas voi saada toimistoon yhteyden omalta kotikoneeltaan. Etäyhteyksien käyttöä lisäämällä voidaan tehostaa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen työtä, vähentää henkilökunnan ja asiakkaiden matkustusta sekä siten myös asioiden hoitamisen kustannuksia.

5.4 Edunvalvonnan muutoksia

Edunvalvonnan toimintaympäristössä on tapahtumassa isoja muutoksia, muun muassa sähköinen asiointi toisen puolesta, Kelan rooli toimeentulotukea saavien laskuja maksavana ja etuuksien maksamista jaksottavana toimijana ja maksupalveludirektiivin muutos, joka tulee tuomaan pankkipalveluihin oman talouden hallintaa helpottavia sovelluksia.

6 Esteellisyys

6.1 Yleistä

Oikeusaputoiminta on luonteeltaan asianajotoimintaa. Koska asianajotoiminta perustuu asiamiehen ja asiakkaan väliseen luottamussuhteeseen, oikeusavustajan esteellisyyteen on kiinnitettävä riittävää huomiota. Suomen Asianajajaliiton hyväksymien hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden mukaan samassa toimistossa toimivat asianajajat eivät saa toimia vastapuolina olevien asianosaisten asiamiehinä. Vastaavasti asianajajat, joilla on toimistot samassa huoneistossa, eivät saa avustaa vastapuolina olevia asianosaisia. Oikeusaputoimiston oikeusavustajat ovat esteellisiä toimimaan asiassa, jossa oikeusavun hakijan vastapuoli on jo samassa asiassa saman oikeusaputoimiston oikeusavustajan asiakkaana.

Samana oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella eri toimistoissa toimivat oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia. Se seikka, että oikeusavustajilla on valtio yhteisenä työnantajana, ei ole peruste todeta häntä esteelliseksi.

Niissä tilanteissa, jossa tietyn oikeusaputoimiston oikeusavustajat ovat esteellisiä hoitamaan asiaa sillä perusteella, että yksi toimiston oikeusavustajista avustaa hakijan vastapuolta, hakijalle on annettava osoitus joko toisen toimiston oikeusavustajalle tai asianajajalle. Yhden oikeusaputoimiston oikeusavustajien esteellisyys ei sinänsä muodosta esteellisyyttä koko oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toimistojen välillä. Samana oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusaputoimistot voivat toimia vastapuolina olevien asianosaisten avustajina.

Esteellisyys toimeksiannon vastaanottamiseen on olemassa, mikäli päämies on ollut aiemmin vastapuolena samassa oikeusaputoimistossa. Myös oikeusaputoimistojen eri toimipaikat ovat esteellisiä toimimaan vastapuolina olevien asianosaisten avustajina. Tällaisessa tapauksessa ensimmäisenä oikeusapua hakenut otetaan oikeusaputoimiston asiakkaaksi. Toinen oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen. Muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa

hakija ohjataan toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 12 §).

Julkiset oikeusavustajat ovat velvollisia noudattamaan hyvää asianajotapaa muun muassa esteellisyyden osalta. Myös yleisten edunvalvojien tulee kyetä hoitamaan tehtäväänsä riippumattomasti. 1.10.2016 voimaan tulleen organisaatiomuutoksen jälkeen lähtökohtana on, että oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto muodostavat esteellisyyden kannalta erilliset yksiköt. Uuden asiakkaan tullessa oikeusaputoimistoon tai edunvalvontatoimistoon, varmistetaan siitä, että kyseinen toimisto ei ole esteellinen ottamaan tehtävää vastaan. Jos edunvalvontatoimisto ja oikeusaputoimisto toimivat samoissa tiloissa siten, että syntyy riski esteellisyydestä toimistojen välillä, edunvalvontatoimisto ilmoittaa ohjeistuksen mukaan uusista päämiehistään oikeusaputoimistolle esteellisyydestä varten.

Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus työryhmä (Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014, s. 24–25) teki elokuussa 2013 oikeusaputoimistoille kyselyn, jossa tiedusteltiin, kuinka monta oikeusapu- ja edunvalvontatoimeksiantoa toimisto on syyskuussa 2013 ohjannut esteellisyyden vuoksi toiselle oikeusaputoimistolle tai yksityiselle avustajalle sekä perustetta ohjaukselle. Vastauksista ilmeni, että kyseisenä aikana toimeksiantoja ohjattiin yhteensä 307 kappaletta. Oikeusapu ohjasi asioita yhteensä 292 ja edunvalvonta 15. Oikeusavussa ulkoprosessuaalisia siviiliasioita ohjattiin 144, tuomioistuimessa käsiteltäviä rikosasioita 75, tuomioistuimessa käsiteltäviä siviiliasioita 67 ja ulkoprosessuaalisia rikosasioita 6. Edunvalvonta ohjasi erityistehtäviä 12 ja taloudellisia tehtäviä 3.

Ohjaus tehtiin toiselle oikeusaputoimistolle noin puolessa asioista eli 105 siviiliasiasa, 40 rikosasiassa ja 3 edunvalvonta-asiassa. Yksityiselle avustajalle esteellisyyden vuoksi ohjattiin 68 siviiliasiaa, 50 rikosasiaa ja 1 edunvalvonta-asia. Yleisin syy toimeksiannon ohjaamiselle oli, että hakijan vastapuoli oli oikeusaputoimiston asiakas (255). Kuudessa tapauksessa syynä oli luottamuspula.

Työryhmän mukaan kyselyn tulosten perusteella kynnys toimeksiannon ohjaamiselle toiselle oikeusaputoimistolle tai yksityiselle avustajalle vaihtelee suuresti ollen 41 ja 0 välillä. Eniten toimeksiantoja syyskuussa 2013 toiselle oikeusaputoimistolle tai yksityiselle avustajalle ohjanneet kaksi toimistoa eivät olleet vuoden 2014 alusta yhdistyviä toimistoja eli esteellisyyden syynä ei ollut varautuminen tulevaan yhdistymiseen. Työryhmä katsoi, että tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että monipaikkaiset toimistot ohjaavat suhteessa enemmän toimeksiantoja verrattuna vähemmän toimipaikkoja omaaviin toimistoihin. Ero ei ollut kuitenkaan merkittävä.

Työryhmän mukaan kyselyn tulosten perusteella esteellisyytapauksia voidaan arvioida olevan vuosittain runsaat 3500, mitä voidaan pitää merkittävänä määränä. Työryhmä katsoi, että jos toimistoverkosta vielä nykyisestä supistetaan, esteellisyydet lisääntyvät edelleen.

Selvitysmiehet tekivät heinä-syyskuussa 2017 oikeusaputoimistojen johtaville oikeusavustajille kyselyn, joissa oikeusaputoimistoilta pyydettiin arviota esteellisyyksistä ajalla 1.1.–30.6.2017 samalla tavoin kuin vuonna 2013. Kaikki oikeusaputoimistot vastasivat kyselyyn (liite 2). Kysely koski puolenvuoden ajanjaksoa, jäljempänä luvut on kerrottu kahdella, jotta on saatu koko vuoden arvio.

Vuoden 2017 kyselyn perusteella voidaan arvioida, että esteellisyyksiä on vähemmän kuin vuonna 2013 ennakoitiin (3500). Vastauksien perusteella saatujen lukujen mukaan esteellisyyksiä olisi koko vuonna 2017 noin 2496. Ero on 1004 esteellisyyttä verrattuna vuoden 2013 arvioon.

Vuoden 2013 kyselyn perusteella voidaan arvioida, että toisiin oikeusaputoimistoihin ohjataan 1776 (55,4 %) asiaa ja yksityisille avustajille 1428 (44,6 %) asiaa. Vuoden 2017 vastausten perusteella 1558 (62,4 %) jutuista ohjataan toisiin oikeusaputoimistoihin ja 938 (37,6 %) yksityisille avustajille. Luvut osoittavat, että vaikka oikeusaputoimistojen määrä on vähentynyt, toisiin oikeusaputoimistoihin ohjataan enemmän juttuja kuin aiemmin. Tätä selittää jonkin verran etäpalvelun käyttöönotto. Toiseen oikeusaputoimistoon ohjatuista asioista noin 6,3 % hoidetaan etäpalveluna. Myös puhelinneuvoja annetaan nykyään enemmän kuin aikaisemmin. Puhelinneuvolla esimerkiksi naapuritoimisto voi hoitaa sellaisen asian, jonka takia ei tarvitse varata vastaanottoaikaa.

Selvitysmiesten kyselyssä oikeusaputoimistoilta kysyttiin myös, kuinka monta sellaista juttua on nyt vireillä, joissa vastapuolta avustaa naapuritoimiston oikeusavustaja. Arviointi vaikuttaa vaikealta. Periaatteessa juttujen määrä pitäisi jakaa kahdella, jotta saataisiin juttujen tosiasiallinen määrä. Etelä-Suomen piirin tietojen pohjalta on vaikea vetää johtopäätöksiä. Muissa piireissä luvut vaikuttavat melko loogisilta. Tosiasiallisten juttujen määrä/piiri vaihtelee 8–39 (17–79) välillä. Näitä on tarkasteltu piireittäin, vaikka tottahan vastapuolta voi avustaa myös toisessa piirissä työskentelevä oikeusavustaja.

Toimistojen yhdistyminen tai toimipaikkojen siirtyminen toiseen toimistoon on aiheuttanut jonkin verran esteellisyystilanteita. Pienin määrä on Kainuussa 2, jossa Suomussalmi siirrettiin Kainuun oikeusaputoimistoon. Tampereella kaksi suurta oikeusaputoimistoa yhdistettiin ja esteellisyyksilukuksi on arvioitu 111.

Jos oikeusaputoimistojen määrää vähennettäisiin, johtaisi se esteellisyystilanteiden määrän kasvuun. Kasvu on suurinta toimistojen yhdistyessä, ajan kuluessa esteellisyystilanteet tulevat käytännön kokemuksen perusteella vähentymään siitä, mitä ne ovat olleet toimistojen yhdistymishetkellä. Tällä hetkellä oikeusaputoimistoista ohjataan juttuja yksityisille avustajille osittain sen vuoksi, että julkiset oikeusavustajat eivät työmääränsä vuoksi ennäitä hoitamaan kaikkia juttuja. Jatkossa tällaisia juttuja voitaisiin hoitaa toimistoissa enemmän, kun osa jutuista ohjattaisiin yksityisille avustajille esteellisyystilanteiden johdosta. Esteellisyystilanteiden määrän kasvun ei uskota aiheuttavan oikeusaputoimistojen hoitamien toimeksiantojen kokonaismäärissä huomattavia vähennyksiä.

6.2 Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 11 §:ssä on säädetty julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä. Lainkohdan 1 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajan esteellisyydestä säädetään ja määrätään. 2 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä asiassa ole esteellisiä.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 11 § vastaa aikaisemmin voimassa olleen valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 9 §:ä. Julkisia oikeusavustajia koskevat samat esteellisyyssäännökset kuin asianajajia. Saman oikeusaputoimiston oikeusavustajat ovat esteellisiä avustamaan vastapuolia.

Kaikki julkiset oikeusavustajat hoitavat itsenäisesti, luottamuksellisesti ja riippumattomasti asiakkaiden antamia toimeksiantoja.

Jos oikeusaputoimisto on esteellinen ottamaan toimeksiannon vastaan, asiakas ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai tarvittaessa yksityisen avustajan asiakkaaksi. Oikeusaputoimistojen määrän väheneminen vuodesta 2007 lukien on lisännyt esteellisyystilanteita. Asiointimatkat esteettömään toiseen oikeusaputoimistoon ovat pidentyneet. Samalla harvaan asutuilla alueilla yksityisten avustajien määrän arvioidaan olevan vähenemässä. Ensisijaisena vaihtoehtona on tällöin oikeusavun tarjoaminen etäpalveluna.

6.3 Yleisen edunvalvojan esteellisyys

Yleisen edunvalvojan esteellisyydestä on säädetty valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 17 §:ssä. Yleinen edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestä, jos hän on itse edustanut vastapuolta samassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Yleinen edunvalvoja voi edustaa päämiestään, vaikka vastapuolta edustaa toinen saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja.

Yleisen edunvalvojan esteellisyyteen sovelletaan edellä mainitun lisäksi, mitä holloustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojan esteellisyydestä.

6.4 Oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvojan esteellisyys

Oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvojan esteellisyydestä on säädetty 1.1.2019 voimaantulevassa laissa talous- ja velkaneuvonnasta (813/2017).

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n mukaan oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvoja on esteellinen neuvomaan ja edustamaan asiakastaan, jos saman toimiston julkisella oikeusavustajalla on päämiehenä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan velkoja tai muuten vastapuoleksi katsottava henkilö.

Säännös on tarpeen sen vuoksi, että samassa toimistossa toimivien talous- ja velkaneuvojien ja julkisten oikeusavustajien esteellisyyssäännökset poikkeavat toisistaan.

Talous- ja velkaneuvojien esteellisyyden arviointiin sovelletaan hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Oikeusaputoimiston julkisen oikeusavustajan esteellisyyteen sovelletaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaisesti asianajan esteellisyyttä koskevia säädöksiä ja määräyksiä. Niistä seuraa, että oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja ei saa avustaa saman toimiston julkisen oikeusavustajan päämiehen vastapuolta.

Vastaavaa nimenomaista säännöstä ei hallintolain esteellisyyttä koskevissa säännöksissä ole. Jotta julkisen oikeusavun luottamuksellisuus asianajajien esteellisyyssäännösten valossa ei vaarantuisi, talous- ja velkaneuvoja on esteellinen neuvomaan ja edustamaan asiakasta, jos julkisen oikeusavun asiakkaana on talous- ja velkaneu-

vonnan asiakkaan velkoja tai muu henkilö, jonka katsotaan olevan talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan vastapuolen asemassa. Käytännössä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden velkojina ovat yritykset, jotka eivät ole oikeusaputoimiston asiakkaita. Näin olleen esteellisyydestä johtuvien tilanteiden arvioidaan olevan suhteellisen vähäisiä.

Jos talous- ja velkaneuvoja on esteellinen ottamaan asiakkaan vastaan, asiakas ohjataan ottamaan yhteyttä toiseen oikeusaputoimistoon. Hänelle voidaan tarjota myös mahdollisuutta saada toisen oikeusaputoimiston palveluja etäpalveluna.

Esteellisyyssäännökset edellyttävät esteellisyystarkastuksen käytännön toteuttamista oikeusaputoimistojen tietojärjestelmissä. Julkisen oikeusavun esteellisyystilanteiden arvioidaan lisääntyvän jossain määrin talous- ja velkaneuvonnan tehtävien tullessa oikeusaputoimistoihin.

7 Selvitysmiesten esitys uudeksi organisaatioksi

7.1 Esitysten lähtökohdat

Selvitystyön tuloksena selvitysmiehet esittävät uudeksi organisaatiomalliksi yhden viraston, Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toiminta itsenäisinä virastoina lakkaisi, jolloin myös piiritason hallinto poistuisi. Hallinto olisi jatkossa keskitetty Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslian hallintoyksikköön. Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto jakautuisi hallinnollisesti keskushallintoyksikkönä toimivaan Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan ja operatiivisia tehtäviä hoitaviin neljään–kuuteen oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueella olisi yksi päällikkö, oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtaja.

Hallinnollisesti oikeusapu- ja edunvalvonta-alueet olisivat yhtenä virastona toimivan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yksiköitä. Alueiden toimialueet voisivat, jos niitä olisi kuusi, olla nykyisten oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimialueet. Jos alueita olisi viisi, niiden toimialueet voisivat olla nykyisten hovioikeuksien tuomiopiirit ja jos niiden lukumäärä olisi neljä, toimialueet voisivat olla Syyttäjälaitoksen tulevien alueiden toimialueet. Kaikissa vaihtoehdoissa selvitysmiehet ovat lähteneet siitä, että Ahvenanmaa kuuluisi Lounais-Suomen/Länsi-Suomen oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Jatkossa oikeusapu- ja edunvalvonta-alueet hoitaisivat ainoastaan ydin-toimintaan liittyviä tehtäviä hallinnon ollessa keskitettyä. Tämä puoltaa, että neljä aluetta olisi riittävä määrä.

Alueen sisällä oikeusapu ja edunvalvonta toimisivat edelleen itsenäisesti, kuten nykyisinkin. Niillä olisi vain yksi yhteinen päällikkö, oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtaja. Oikeusavun ja edunvalvonnan nykyiset toimipaikat muodostaisivat tulevat oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot. Jos toimipaikka on henkilöstömäärältään pienempi kuin 20–30 virkamiestä, kaksi tai useampi toimipaikka voisi muodostaa yhteisen toimiston. Edellä mainitulla mitoituksella maassa voisi olla yhteensä 15 oikeus-

aputoimistoa ja 14 edunvalvontatoimistoa. Sen lisäksi Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto jatkaisi toimintaansa. Alueella olisi tarvittava määrä apulaispäälliköitä päivittäisjohtamista varten. Vuoden 2019 alussa talous- ja velkaneuvonta tulee osaksi oikeusaputoimistojen toimintaa. Näin tämä toiminta tulee myös osaksi nyt käsiteltävää uudistusta. Talous- ja velkaneuvonnan uudelleenjärjestely on käsitelty tarkemmin yllä jaksossa 4.3. Tämä uudistus on otettu huomioon toimistojen lukumäärää laskettaessa.

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto tulisi perustaa samanaikaisesti tuomioistuinviraston kanssa. Jos kuitenkin luovuttaisiin tuomioistuinviraston perustamisesta, Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto tulisi kuitenkin perustaa vuoden 2019 lopulla tai vuoden 2020 alusta. Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston ja tuomioistuinviraston samanaikaisella perustamisella voitaisiin samanaikaisesti suunnitella ministeriöstä mainittuihin virastoihin siirtyvien virkamiesten sijoittumista ja näin varmistaa molempien perustettavien virastojen osaamistarpeet. Näin oikeusministeriötä voitaisiin kerralla uudelleen organisoida vastaamaan ministeriöön jääviä tehtäviä.

7.2 Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslian tehtävät ja organisaatio

Valtakunnallisen viraston tehtävänä on huolehtia siitä, että laadukkaita oikeusavun ja edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja on saatavissa riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslia hoitaisi keskushallinnon tehtäviä. Ylijohtaja johtaisi virastoa ja viraston kansliaa. Hänen lisäksi virastossa olisi muun muassa hallintojohtaja sekä oikeusavun (sis. talous- ja velkaneuvonnan) ja edunvalvonnan yhteinen toimialajohtaja. Virastossa olisi johtoryhmä, johon kuuluisivat ylijohtaja, hallintojohtaja, toimialajohtaja sekä oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden johtajat (4-6 henkilöä). Näin johtoryhmään kuuluisi 7–9 virkamiestä. Johtoryhmä toimisi päätöksenteossa neuvoa-antavana toimielimenä. Kun kaikki oikeusapu- ja edunvalvontajohtajat kuuluisivat johtoryhmään, tämä toimii laaja-alaisena asioiden valmistelu-elimenä. Informaatio kulkisi alueilta viraston kansliaan ja päinvastoin.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslia tarjoaisi toimistoille tuki- ja hallintopalveluita, joiden avulla alueiden toiminta olisi (kustannus)tehokkaampaa ja asiakkaat saisivat entistä parempia ja laadukkaampia palveluita entistä nopeammin. Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslia toimisi operatiivisten hallintotehtävien lisäksi toimintaa ohjaavana ja kehittäväenä yksikkönä.

Oikeusministeriön rooli tulosohjaajana säilyisi ja tulosneuvottelut käytäisiin Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston (kanslian) kanssa. Oikeusapu- ja edunvalvontavirastolle voitaisiin vahvistaa yksi yhteinen tulossopimus. Erillisiä tulossopimuksia ei olisi tarpeen tehdä eri alueille tai toimistoille. Erikseen voitaisiin sopia niistä toimenpiteistä, mihin eri alueet ryhtyvät sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Olisi myös harkittavissa osallistuisiko oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden johtajat myös oikeusministeriön kanssa käytävään tulosneuvotteluun. Näin heillä olisi välitön tieto siitä, mistä on sovittu.

Yhden viraston mallissa pyörää ei tarvitse keksiä nykyisen piirirakenteen tavoin kuu-teen kertaan, vaan asiat voidaan tehdä yhtenä virastona ja samalla rakentaa organisaatiokulttuuria nykyistä tiiviimmäksi. Tukitoiminnoissa tavoiteltavia asioita ovat esimerkiksi nykyistä yhdenmukaisempi henkilöstöpolitiikka, joka on koko henkilöstön etu. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri hoitaa tällä hetkellä eräät Kuluttajariitalautakuntaa koskevat henkilöstö- ja taloushallintotehtävät. Jatkossa olisi luontevaa, että nämä tehtävät hoidettaisiin Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliassa.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslia voisi jatkossa vastata kaikista oikeusavun ja edunvalvonnan vuokrasopimuksista ja muista sopimuksista eri palvelun- ja tavarantoimittajien kanssa sekä yhdessä muiden toimijoiden kanssa ohjata ja kehittää näitä toimintoja parhaiten ydintoimintaa tukeviksi. Koko virastolle olisi jatkossa syytä laatia yhteinen henkilöstösuunnitelma, työterveysuunnitelma, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma, sekä työsuojelu- ja työhyvinvointisuunnitelma.

7.3 Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden tehtävät ja organisaatio

Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueet vastaisivat oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden toteuttamisesta alueellaan. Oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen päällikkönä toimisi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtaja. Johtajan apuna alueella toimisi yksi tai useampi apulaisjohtaja. Alueella voisi työskennellä myös johdon assistentti, joka avustaisi johtajaa sekä työskentelisi osittain alueen ja Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston rajapinnassa. Johtajat ja apulaisjohtajat nimitettäisiin virkaansa enintään viiden vuoden määräajaksi.

Mikäli muodostettaisiin neljä oikeusapu- ja edunvalvonta-aluetta, alueiden koot mukaan lukien talous- ja velkaneuvonta vaihtelisivat liitteen 1c mukaisesti 203–425 välillä. Alueiden koot olisivat syyttäjien tulevien alueiden mukaan nimettyinä seuraavat. Oikeusapualueet: Länsi-Suomen oikeusapualue 230, Itä-Suomen oikeusapualue 149, Etelä-Suomen oikeusapualue 144 ja Pohjois-Suomen oikeusapualue 99, Edunvalvon-

ta-alueet: Länsi-Suomen edunvalvonta-alue 182, Itä-Suomen edunvalvonta-alue 165, Etelä-Suomen edunvalvonta-alue 154 ja Pohjois-Suomen edunvalvonta-alue 93.

Edellä mainitut henkilöstömäärät on laskettu piirien vuoden 2017 virkaluetteloista. Mainitut henkilöstömäärät sisältävät määräaikaiset työntekijät sekä sellaiset Kiekun johdosta luodut vakanssinumerot, joilla viroilla ei ole hoitajaa. Lukuja on myöhemmin syytä tarkentaa vuoden 2017 toteutuneilla henkilötyövuosimäärillä, kun ne ovat käytettävissä. Vuoden 2016 luvut eivät ole kovin käyttökelpoisia, koska Kieku otettiin käyttöön kesken vuotta ja edellinen organisaatiomuutos toteutui samasta ajankohdasta, eli lokakuussa 2016. Tämä tekee vertailukelpoisten lukujen esittämistä haasteelliseksi.

Talous- ja velkaneuvonta tulee vuoden 2019 alusta osaksi oikeusaputoimistojen toimintaa. Tämä kasvattaa oikeusaputoimistojen kokoa. Yllä mainitulla jaolla talous- ja velkaneuvonnassa käytettiin vuonna 2016 henkilötyövuosia seuraavasti: Länsi-Suomi 54, Itä-Suomi 30, Etelä-Suomi 45, Pohjois-Suomi 22. Tämä muutos on huomioitu edellä mainituissa luvuissa.

Alueet olisivat toimialueeltaan ja henkilöstömäärältään selvästi nykyisiä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoja suurempia. Johtajan johtamistehtävä olisi aiempaa vaativampi. Tavoitteena olisi myös kehittää johtamista ammattimaisemmaksi, mikä edellyttäisi johtajien ja apulaisjohtajien vahvaa sitoutumista ja johtamistaitojen kehittämistä.

Siirryttäessä alueiden osalta isompiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin ja sitouttamalla johtajat tiiviimmin koko viraston yhtenäiseen kehittämiseen erityisesti johtoryhmätyökentelyn kautta, voidaan paremmin edistää yhdenmukaisten käytäntöjen syntymistä valtakunnallisesti. Uudessa järjestelmässä tehtäisiin valtakunnallisesti merkittäviä asioita koskevat ratkaisut ja linjaukset Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliassa, jonka toimintaan oikeusapu- ja edunvalvonta-alueiden johtajat osallistuisivat viraston johtoryhmän jäseninä. Alueilla voitaisiin ratkaista ja niille määrätä ohjaus- ja tulosvastuuta asioissa, joista on tarkoituksenmukaisinta huolehtia paikallistasolla.

Uudella organisaatorakenteella kevennettäisiin hallintoa ja parannettaisiin mahdollisuuksia yhtenäistää oikeusapu- ja edunvalvontatoimintoja sekä talous- ja velkaneuvontapalveluita koko maassa.

Selvitysmiehet esittävät, että alueiden määrä olisi valtakunnallisesti neljä–kuusi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueita. Toinen vaihtoehto on, että toimistojen määrä säilytetäisiin, jolloin oikeusaputoimistoja olisi 22 ja edunvalvontatoimistoja 22 sekä lisäksi Ahvenanmaalla yksi yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Toimistot johdettaisiin suoraan Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliasta käsin ilman erillistä alue-

organisaatiota. Johtamisen ja kehittämisen kannalta näin suurta toimistojen lukumäärää suoraan johdettuna viraston kansliasta käsin ei voida pitää hyvänä vaihtoehtona. Näin suuri määrä toimistoja on hankalasti johdettavissa suoraan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliasta käsin, vaan vaatii erillisen väliportaana. Hallinto esitetään kuitenkin keskitettäväksi viraston kansliaan, jolloin väliporras on hyvin kevyt (1–2 virkamiestä per alue). Kun oikeusavustajat ja edunvalvojat toimivat tehtävässään hyvin itsenäisesti, ei väliportaalle kuitenkaan jäisi paljon tehtäviä.

Näin suuri määrä toimistopäälliköitä (23 tai, jos oikeusaputoimistoilla ja edunvalvonta-toimistoilla olisi erilliset päälliköt 46) ei voi osallistua toimivan johtoryhmän työskente-lyyn. Vaarana on myös, että käytänteet erkanevat toisistaan muista kuin paikallisista syistä eri puolilla maata. Tästä syystä tarvitaan alueet ja niille johtajat.

Tieto, mielipiteet, ideat, päätökset ja parhaat käytännöt täytyy saada leviämään kes-kushallinnosta kaikille toimipaikoille ja jokaiselle työntekijälle ja myös toiseen suun-taan. Tämän vuoksi oikeusapu- ja edunvalvontatoiminnan järjestäminen neljäksi–kuudeksi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeksi on tärkeää.

Oikeusapu- ja edunvalvonta-aluetta johtaisi johtaja, joka nimitettäisiin johtajan tehtä-vään enintään viiden vuoden määräajaksi. Nykyisten toimistojen päällikköinä toimi-neiden johtavien virat ovat olleet vakituisia virkoja, mutta oikeusapu- ja edunvalvonta-piirien johtajat on nimitetty määräajaksi.

Alueiden toimialueet tulisivat olemaan huomattavasti laajempia kokonaisuuksia kuin nykyiset toimistojen toimialueet. Johtajan alaisuuteen tulisi enemmän henkilökuntaa ja toimialueet kasvaisivat. Johtajan tehtävässä olisi kyse ennen muuta johtamisesta, eikä hänelle jäisi substanssiin liittyviä tehtäviä.

Alueen johtamisen tavoitteena olisi luoda edellytykset sille, että asioita hoidettaisiin tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Johtajat osallistuisivat Oikeusapu- ja edunvalvontavi-raston johtoryhmätyöhön ja olisivat siten tiiviimmin vaikuttamassa myös valtakunnalli-seen päätöksentekoon ja toimintatapojen yhtenäistämiseen. Alueen johtamiseen liitty-vät vaatimukset olisivat nykyisten toimistojen johtamista suuremmat, mikä edellyttäisi johtamistehtävässä menestymistä sekä sitoutumista ja motivaatiota. Tästä syystä tehtävässä onnistumista tulisi myös määräjain arvioida. Määräjain täytettävä virka antaa tähän parhaimmat mahdollisuudet. Johtajat nimitettäisiin ilmeisesti julkisista oikeusavustajista tai yleisistä edunvalvojista. Näin heillä olisi taustavirka sen varalta, jos heitä ei uudelleen nimitettäisi johtajaksi.

Suuremmissa toimintakokonaisuuksissa johtaminen ammattimaistuisi. Viraston johdon osaaminen olisi laajempaa, koska johto muodostuisi tasaisemmin sekä keskus- että aluetason johdosta.

Suuremmat toimintayksiköt mahdollistavat toimintatapojen yhtenäistämisen ja paremman toiminnan kehittämisen ja ohjauksen. Henkilöstön erikoistumis- ja kehittämismahdollisuudet laajenevat. Henkilöressurssien käyttö ja jakaminen voitaisiin suuremmissa yksiköissä tehdä aiempaa joustavammin.

Sidosryhmien toimintaan organisaation uudistamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Toimipaikkojen ja toimialueiden säilyessä nykyisellään palveluihin ei tulisi muutoksia eivätkä suhteet sidosryhmiin siten merkittävästi muuttuisi. Toimistokoon kasvaessa sidosryhmäyhteistyön järjestämiseen ja ohjaamiseen tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota.

Tulosohjausprosessit kevenisivät siirryttäessä kuudesta piiristä suurempaan yksikköön eli yhteen virastoon. Tulosneuvottelut käytäisiin oikeusministeriön ja Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston välillä. Yhden viraston mallissa tehtäisiin vain yksi yhteinen tulossopimus Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston ja oikeusministeriön välillä, ei kullekin kuudelle piirille omaansa, kuten tällä hetkellä. Koska tulossopimus sitoisi alueita suoraan, on tärkeää, että alueiden johtajat osallistuisivat tulosneuvotteluihin valmistautumiseen muun muassa miettimällä tulostavoitteita Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston johtoryhmässä. Johtoryhmätasolla pohdittaisiin myös tavoitteiden jalkauttaminen alueille tulossopimuksen solmimisen jälkeen. Tulossopimuksen tavoitteiden toteutumista seurattaisiin säännöllisesti johtoryhmässä.

Tiedonkulun voidaan arvioida paranevan siirryttäessä 23 oikeusapu- ja edunvalvonta-toimistosta neljään–kuuteen oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen. Uudessa organisaatiossa, jossa johtajat osallistuisivat yhtenä virastona toimivan Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston johtamiseen sen johtoryhmän jäsenenä, tieto on keskitetympää ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen helpompaa. Toimintatapojen yhdenmukaistaminen johtaa viranomaisyhteistyön kehittämiseen ja mahdollisiin toimintatapojen muutoksiin. Myös resurssien yhteensovittaminen sidosryhmien kanssa on yhdessä virastossa ja suurilla alueilla toimittaessa helpompaa.

Kaikki oikeusavun substanssitehtävät tehtäisiin oikeusapu- ja edunvalvonta-alueilla. Alueiden asiankäsittelyjärjestelmät olisivat toimistokohtaisia, eikä Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslialla, oikeusapu- tai edunvalvonta-alueen johtajalla tai muilla toimistoilla ole siten pääsyä toisen toimiston asiankäsittelyjärjestelmään. Tietoturvasyistä tulisi jatkovalmistelun aikana harkita olisiko asiankäsittelyjärjestelmät 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. Tämä vaatisi, että tiedot erikseen vapautettaisiin hänelle.

Selvitysmiesten on tullut edunvalvonnan osalta ottaa huomioon myös edunvalvojan määräämisprosessin sujuvuus. Vaikka edunvalvontatoimistojen määrää vähennettäisiin, olisi edunvalvojan määräämisprosessi yhtä sujuvaa kuin nyt. Päämiesten ja henkilöstön työmäärän jakautumisen kannalta tästä voisi olla myös sellainen etu, että päämiehillä ja alueilla olisi enemmän valinnanvapautta, miten päämiehet jaetaan edunvalvojien kesken, koska kullakin edunvalvonta-alueella olisi nykyisiä edunvalvontatoimistoja enemmän edunvalvojia.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston ylijohdajalla tai kanslialla ei olisi ohjausvaltaa oikeusavustajaan yksittäisen toimeksiannon hoidossa. Julkinen oikeusavustaja päättäisi itsenäisesti ja riippumattomasti niistä toimenpiteistä, joihin hän toimeksiannon hoidossa ryhtyy. Julkisten oikeusavustajien valvonta kuuluisi myös jatkossa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle.

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston tehtävä olisi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueita ja toimistoja palveleva. Virasto tuottaisi alueille ja toimistoille muun muassa toiminnan hallinto- ja tukipalveluita. Muiden valtion toimintojen tavoin myös oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot ovat vastuussa siitä, että toiminta on järjestetty mahdollisimman hyvin ja että rajalliset voimavarat käytetään tehokkaasti. Valtakunnallisella tasolla tästä vastaisi jatkossa virasto. Viraston olisi ohjattava yksittäisiä toimistoja tarkoituksenmukaiseen ja tulokselliseen toimintaan ja varainkäyttöön.

Ajanvaraus olisi mahdollista keskittää, joko alueittain tai koko virastossa. Tämä toisi tehokkuutta ja vapauttaisi toimistoissa aikaa substanssityöhön.

7.4 Työnjako oikeusministeriön ja Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston välillä

Oikeusministeriö vastaisi jatkossakin valtioneuvostotason tehtävistä kuten lainvalmistelusta, valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelusta, oikeusapua ja edunvalvontaa koskevista strategisista linjauksista sekä tärkeimmistä EU- ja kansainvälisen yhteistyön asioista. Ministeriö vastaisi myös kehys- ja talousarviovalmistelusta valtioneuvostolle ja kävisi tulosneuvottelut Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanssa.

Oikeusministeriölle jäisi säädösvalmistelu, mutta Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston edustajat osallistuisivat viraston toimialalleen kuuluvaan säädösvalmisteluun.

Oikeusministeriölle jäisi mahdollisesti holhustoimen kehittäminen ainakin osaksi, koska holhustoimeen liittyvissä tehtävissä ovat mukana myös maistraatit.

Oikeusministeriössä tällä hetkellä hoidettavat keskushallinnon operatiiviset tehtävät siirtyisivät virastolle, lähinnä sen kansliaan. Tällaisia ovat muun muassa kirjanpitoyksikkötasolla nykyisin hoidettavat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät, toimitilahallintoon ja hankintoihin liittyvät tehtävät, virkaehtosopimuksia koskevat tehtävät, työantajatehtävät, sisäinen ja ulkoinen viestintä sekä koulutus- ja muut kehittämistehtävät. Virasto toimisi omana kirjanpitoyksikkönään, mihin liittyvät tehtävät hoidettaisiin perustettavassa virastossa. Virasto vastaisi sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Tulosneuvottelut oikeusministeriö kävisi ainoastaan viraston kanssa ja virasto päättäisi itsenäisesti aluekohtaisesta varojen käytöstä.

Viraston tehtäviä olisivat oikeusapu- ja edunvalvontatoimen johto, kehittäminen, ohjaus ja valvonta. Virasto valmistelisi oikeusapu- ja edunvalvontatoiminnan kehysesityksen, talousarvion sekä oikeusavun ja edunvalvonnan tulossopimusta oikeusministeriölle. Virasto kohdentaisi alueille ja toimistoille osoitettavat henkilöstö- ja muut voimavarat. Viraston erityisenä tehtävänä olisi huolehtia oikeusavun ja edunvalvonnan palveluiden alueellisesta saatavuudesta.

Viraston perustehtävänä olisi huolehtia toimistojen toimintaedellytyksistä sekä kehittää oikeusapu- ja edunvalvontatoimintaa sekä talous- ja velkaneuvontaa. Perustehtäviin kuuluisivat muun muassa alueiden tulohjaus, toimitilajärjestelyt, tietojärjestelmien kehittäminen, henkilöstön koulutus/kehittäminen ja arkistotoimi. Virasto käsitelisi toimistojen henkilökunnan toiminnasta tehdyt kantelut ja vastaisi kansalaiskirjeisiin sekä huolehtisi yleisesti sidosryhmäyhteistyöstä. Virasto tukisi alueita ja toimistoja henkilöstöhallinnossa ja muissa hallinnollisissa asioissa. Viraston kehittämistehtäviin voisi kuulua esimerkiksi edunvalvonnan ostopalvelujen kehittäminen.

Virasto olisi sopijapuolena Oikeusrekisterikeskuksen ja Palkeiden kanssa tehtävissä sopimuksissa ja osallistuisi mainittujen kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Tällä hetkellä oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikkö vastaa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen ohella myös kuluttajariitalautakunnan tulohjauksesta. Jatkossa kuluttajariitalautakunnan tulohjaus tulisi viraston tehtäväksi. Oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen luvat myöntävän oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tulohjaus olisi myös mahdollista siirtää oikeusministeriöstä Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston tehtäväksi.

Oikeusministeriössä käytetään tällä hetkellä noin 11 henkilötyövuotta yhteensä oikeusavun ja edunvalvonnan tehtäviin. Lisäksi talous- ja velkaneuvonnan ohjaustehtäviin käytettiin vuonna 2017 noin 2 henkilötyövuotta. Oikeusministeriöstä voisi Oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon siirtyä yhteensä noin 11 henkilötyövuotta (7 oikeusapu- ja ulosottoyksiköstä, 0,5 viestinnästä, 2 koulutuksesta ja 1,5 talous- ja henkilöstöyksiköstä), silloin ministeriöön jäisi edelleen 2–3 henkilöä vielä jatkossakin ministeriössä hoidettaviin asioihin. Ottaen huomioon, että valtaosa tehtävistä siirtyvät perustettavaan virastoon, tämä voisi olla realistinen jako.

7.5 Eräiden tehtävien valtakunnallinen keskittäminen

Oikeusavun ja edunvalvonnan rakenneuudistuksen yhteydessä 1.10.2016 hallinnollisia tehtäviä keskitettiin piirien hallintohenkilökunnalle. Selvitysmiesten käsityksen mukaan nämä tehtävät tulisi Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen yhteydessä keskittää hoidettaviksi viraston kansliassa. Henkilöstö- ja talousasiat hoidetaan tänä päivänä hyvin pitkälle eri tietojärjestelmien avulla. Tämä antaa hyvät edellytykset etätyöskentelyyn, mikä mahdollistaa sen, että henkilöstö voi jäädä työskentelemään nykyiseen toimipaikkaansa. Toiminnan johto tulee kuitenkin viraston kansliasta. Olisi syytä organisoida toiminta perustettavan viraston kansliassa henkilöstöhallinnon Heha-tiimiksi ja taloushallinnon Taha-tiimiksi. Tiimien jäsenet hoitaisivat sovitun työnjaon mukaan tehtävät maanlaajuisesti. Tiimin jäsenet erikoistuisivat eri osa-alueisiin, jolloin heillä olisi omasta osa-alueestaan laajempi osaaminen, jolloin he voisivat tarvittaessa tukea myös tiimin muita jäseniä. Jos tiimin jäsenet työskentelevät eri paikkakunnilla, yhteydenpito on mahdollista hoitaa Skype-yhteyksillä.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan seuraavat tehtävät voitaisiin keskittää hoidettavaksi tai ohjattavaksi valtakunnallisesti:

- Edunvalvonnan palkkioiden periminen voitaisiin alkuun keskittää alueittain ja myöhemmin valtakunnallisesti. Alusta alkaen tulisi huolehtia valtakunnallisesta yhdenmukaisesta käytännöstä.
- Oikeusapupäätösten keskittäminen olisi selvitysmiesten käsityksen mukaan mahdollista. Eri toimeksiannolla johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Törnwall selvittää, miten siihen liittyvää menettelyjä tulisi kehittää. Tästä syytä selvitysmiehet eivät tältä osin tee omaa esitystään.
- Työajanseuranta on tällä hetkellä keskitetty Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin. Tehtävä kuuluisi luontevasti perustettavalle Hehahiimille ja hoidettaisiin jatkossakin keskitetysti.

- Olisi mahdollista perustaa yksi postilaatikko edunvalvonnalle, jonne kaikki edunvalvonnan posti menisi. Ei voitane ajatella vastaavaa oikeusavun osalta, jottei synny esteellisyysongelmaa.
- Talous- ja velkaneuvonnan etäpisteen suorittama neuvonta ym. Budjettiriihessä 2017 on sovittu, että Savonlinnaan tulee talous- ja velkaneuvonnan etäpiste. Henkilöstömäärästä tai virkarakenteesta ei ole vielä tietoa.
- Oikeusavun ja mahdollisesti tulevaisuudessa edunvalvonnan Chat-palveluiden yksikkö, joka hoitaisi palvelun valtakunnallisesti. Chat-palvelua hoidetaan jo nyt siten, että palvelussa on mukana oikeusavustajia ja oikeusapusihteereitä ympäri Suomen ja Chat-kysymykset jakautuvat heille sattumanvaraisesti.
- Edellä mainitun Chat-palvelun lisäksi valtakunnallinen palveluyksikkö, joka voisi vastata asiakkaiden Chatin ja etäyhteyden kautta tekemiin kysymyksiin. Tällainen yksikkö voisi käsitellä myös keskitetysti oikeusaputoimistojen ohjaamat esteellisyysasiakkaat. Näitä vaihtoehtoja pohdittaessa on toki aina muistettava arvioida esteellisyysnäkökohdat, jottei oikeusavussa pääse tarpeettomasti syntymään esteellisyystilannetta.
- Valtakunnallinen ajanvarauspalvelu. Valtakunnallista ajanvarausta harmittaessa tulee kiinnittää huomiota oikeusavun esteellisyyssäännöksiin. Oikeusaputoimistoissa on jo käytössä sähköinen ajanvarauspalvelu. Sähköistä ajanvarauspalvelua tulee edelleen kehittää ja tehdä asiakasystävällisemmäksi.

7.6 Vaihtoehtojen arvioiminen

7.6.1 Hallinnon hajauttaminen Oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon ja piireihin

Hallinnon hajauttamisen vaihtoehdossa perustettaisiin Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto, mutta säilytettäisiin nykyinen piiriorganisaatio. Osa hallintotehtävistä, eli lähtökohtaisesti ne, jotka siirtyisivät oikeusministeriöltä virastolle, hoidettaisiin keskitetysti perustettavan viraston kansliassa. Muut hallintotehtävät hoidettaisiin edelleen piireissä.

Tämä vaihtoehto vaatisi selvitysmiesten esittämään vaihtoehtoon nähden suuremmat resurssit, koska se johtaisi tiettyyn päällekkäisyyteen. Tässä vaihtoehdossa kaikki kaavailut synergiaedut eivät ole saavutettavissa. Hyvänä puolena voidaan nähdä se, että hallintotyöt johdettaisiin lähempänä toimistoja. Tässä vaihtoehdossa viraston kanslian ja toimistojen välille syntyisi hallintoasioissa väliporras, piirit.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnossa työskentelee yhteensä 26 henkilöä. Kaikissa kuudessa piirissä on piirin johtaja sekä hallintosihteereitä (Etelä-Suomi 3, Itä-Suomi 2, Kaakkois-Suomi 3, Lounais-Suomi 2, Länsi- ja Sisä-Suomi 2 ja Pohjois-Suomi 2). Lisäksi osassa piirejä työskentelee talous- ja henkilöstösihteeri (Etelä-Suomi 2, Kaakkois-Suomi 1, Lounais-Suomi 1 sekä Länsi- ja Sisä-Suomi 2). Oikeusministeriössä käytetään tällä hetkellä noin 11 henkilötyövuotta yhteensä oikeusavun ja edunvalvonnan tehtäviin. Talous- ja velkaneuvonnan ohjaustehtäviin käytettiin vuonna 2016 noin 2 henkilötyövuotta. Jos oikeusministeriöstä siirtyy yhteensä 11 henkilötyövuotta (7 oikeusapu- ja ulosottoyksiköstä, 0,5 viestinnästä, 2 koulutuksesta ja 1,5 talous- ja henkilöstöyksiköstä), ministeriöön jää edelleen 2–3 henkilöä jatkossakin ministeriössä hoidettaviin asioihin, Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan siirtyy näin piireistä ja oikeusministeriöstä yhteensä 36–37 henkilötyövuotta. Perustettavan viraston tehtävien hoitamiseen tarvittaisiin selvitysmiesten arvion mukaan yhteensä noin 38–40 henkilötyövuotta. Tämä edellyttäisi 1–4 uuden viran perustamista. Jos säilytettäisiin entinen piiriorganisaatio myös hallintotehtäviä varten tämä määrä nousisi noin 10–11 uuteen virkaan.

7.6.2 Toimistojen lukumäärä

Selvitysmiehet esittävät, että jatkossa Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto jakautuisi 4–6 alueeseen, ensisijaisesti neljään.

Yksi vaihtoehto olisi, että säilytettäisiin nykyinen toimistorakenne (22 oikeusaputoimistoa ja 22 edunvalvontatoimistoa sekä yksi oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto Ahvenanmaalla). Tässä vaihtoehdossa keskittäisiin hallintotehtävät Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan. Näin laaja toimistoverkosto edellyttäisi erillisen väliportaan, eli piiriorganisaation, mikä lisäisi kustannuksia. Hyvänä puolena voitaisiin nähdä, että työyhteisöt pysyisivät niin pieninä, että henkilökunta tuntee toisensa. Toisaalta pienten toimistojen haavoittuvuus on suurempaa.

Kuuden oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen mallissa alueiden henkilöstömäärä mukaan lukien talous- ja velkaneuvonta vaihtelisivat liitteen 1a mukaisesti 156-309 välillä. Alueet olisivat seuraavan suuruiset. **Oikeusapualueet:** Lounais-Suomen oikeusapualue 90, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapualue 140, Itä-Suomen oikeusapualuetoimisto 73, Etelä-Suomen oikeusapualue 144, Kaakkois-Suomen oikeusapualue 76 ja Pohjois-Suomen oikeusapualue 99, **Edunvalvonta-alueet:** Lounais-Suomen edunvalvonta-alue 62, Länsi- ja Sisä-Suomen edunvalvonta-alue 120, Itä-Suomen edunvalvonta-alue 92, Etelä-Suomen edunvalvonta-alue 154, Kaakkois-Suomen edunvalvonta-alue 73 ja Pohjois-Suomen edunvalvonta-alue 93.

Viiden oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen mallissa alueiden koot mukaan lukien talous- ja velkaneuvonta vaihtelisivat liitteen 1b mukaisesti 203-309 välillä. Alueiden koot

olisivat hovioikeuksien mukaan nimettyinä seuraavat. **Oikeusapualueet:** Turun oikeusapualue 105, Vaasan oikeusapualue 141, Itä-Suomen oikeusapualue 133, Helsingin oikeusapualue 144 ja Rovaniemen oikeusapualue 99, **Edunvalvonta-alueet:** Turun edunvalvonta-alue 93, Vaasan edunvalvonta-alue 104, Itä-Suomen edunvalvonta-alue 150, Helsingin edunvalvonta-alue 154 ja Rovaniemen edunvalvonta-alue 93.

Neljän oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen mallissa alueiden koot mukaan lukien talous- ja velkaneuvonta vaihtelisivat liitteen 1c mukaisesti 203–425 välillä. Alueiden koot olisivat syyttäjien tulevien alueiden mukaan nimettyinä seuraavat. **Oikeusapualueet:** Länsi-Suomen oikeusapualue 230, Itä-Suomen oikeusapualue 149, Etelä-Suomen oikeusapualue 144 ja Pohjois-Suomen oikeusapualue 99, **Edunvalvonta-alueet:** Länsi-Suomen edunvalvonta-alue 182, Itä-Suomen edunvalvonta-alue 165, Etelä-Suomen edunvalvonta-alue 154 ja Pohjois-Suomen edunvalvonta-alue 93.

Selvitysmiehet ovat päätyneet siihen, että tulevat toimistot koostuisivat yhdestä tai useammasta toimipaikasta. Oikeusaputoimistojen henkilöstömäärä olisi vähintään 20 ja edunvalvontatoimistojen 30. Tätä pienemmät toimistot voisivat säilyä ainoastaan, jos ei löydy luontevaa toista toimistoa, johon toiminnot olisi yhdistettävissä. Nykyisistä toimistoista Keski-Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Lappeenrannan, Päijät-Hämeen, Rauman, Kainuun ja Ylivieskan oikeusaputoimistot sekä mainittujen paikkakuntien edunvalvontatoimistot sekä Länsi-Uudenmaan, Etelä-Savon, Satakunnan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan edunvalvontatoimistot eivät täytä edellä mainittua kriteeriä. Tässä laskelmassa ei ole huomioitu talous- ja velkaneuvontaa. Talous- ja velkaneuvonnan huomioiminen tässä onkin erittäin vaikeaa, koska vielä ei ole päätetty minkä verran talous- ja velkaneuvonnan virkoja tulee kuhunkin piiriin ja miten niitä sijoitetaan toimistoihin.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan jatkossa voisi olla kolme oikeusaputoimistoa ja kolme edunvalvontatoimistoa Etelä-Suomessa, kaksi oikeusaputoimistoa ja kaksi edunvalvontatoimistoa Itä-Suomessa, kaksi oikeusaputoimistoa ja kaksi edunvalvontatoimistoa Kaakkois-Suomessa, kaksi oikeusaputoimistoa ja kaksi edunvalvontatoimistoa sekä Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto Lounais-Suomessa, neljä oikeusaputoimistoa ja kolme edunvalvontatoimistoa Länsi- ja Sisä-Suomessa sekä kaksi oikeusaputoimistoa ja kaksi edunvalvontatoimistoa Pohjois-Suomessa. Näin oikeusaputoimistojen määrä olisi yhteensä 15 ja edunvalvontatoimistojen määrä 14. Lisäksi Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto jatkaisi toimintaansa.

7.6.3 Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen hyviä puolia

- + Viraston perustaminen mahdollistaisi oikeusapu- ja edunvalvontatoimen sekä talous- ja velkaneuvonnan nykyistä tehokkaamman kehittämisen ja operatiivisten tehtävien siirron pois oikeusministeriöstä virastolle sekä nostaisi toimialojen profiilia.
- + Keskitetty hallinto loisi yhtenäisemmät linjaukset ja toimintamallit alueille ja toimistoille. Alueiden ja toimistojen ohjaus olisi siten tehokkaampaa kuin nykyisessä mallissa. Malli parantaisi mahdollisuuksia työn tuottavuuden ja kustannussäästöjen saavuttamiseen.
- + Tulosohjausmenettely keventyisi oikeusministeriön näkökulmasta, kuuden piirin sijasta oikeusministeriön neuvottelukumppani olisi vain yksi virasto.
- + Virasto voisi olla oikeusministeriötä voimakkaampi tulosohjaaja.
- + Sidosryhmäyhteistyö jäntevöityisi yhden tahon edustaessa oikeusapu- ja edunvalvontasektoria.
- + Mahdollistaisi valtakunnallisesti yhtenäisten linjojen luomisen.
- + Yksityisille avustajille tehtävien oikeusapupäätösten keskittäminen olisi nykyistä joustavampaa.
- + Virasto jäntevöittäisi hallinnollista johtoa, ohjausta ja valvontaa. Virasto myös käsitelisi toimistojen henkilökunnan toiminnasta tehdyt kantelut ja vastaisi kansalaiskirjeisiin. Tämä edesauttaisi hallintokanteluiden käsittelyn yhdenmukaisuutta ja tehostaisi hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa. Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalla säilyisi edelleen julkisten oikeusavustajien valvontaoikeus.
- + Virastomallissa hallinto voitaisiin hoitaa tehokkaasti ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.
- + Toiminta ja ratkaisukäytäntö yhtenäistyisivät (tukitoiminta ja ydintoiminta).
- + Kehittäminen ja toiminnan ohjaus perustuisi suurempaan kokonaisuuteen eikä hajautuneeseen kuuteen virastorakenteeseen.
- + Henkilöstön erikoistumis- ja kehittymismahdollisuudet laajenisivat. Työrooleja olisi mahdollista kehittää vaativampaan suuntaan.

- + Henkilöstöressurssien käyttö ja jakaminen olisi suuremmassa kokonaisuudessa joustavampaa. Organisaatio olisi nykymalliin verrattuna vähemmän haavoittuvainen.
- + Organisaatorakenne joustaisi paremmin toimintaympäristön muutoksissa.
- + Tietämys olisi keskitettyä ja tieto kulkisi nopeammin ja yhdenmukaisemmin organisaatorakenteessa.
- + Johtaminen ammattimaistuisi. Viraston johdon osaaminen olisi laajempaa, koska johto muodostuisi tasaisemmin sekä keskus- että aluetason johdosta.
- + Hallinto kevenisi piirihallinnon poistuessa.
- + Resurssien yhteensovittaminen sidosryhmien kanssa olisi helpompaa isommassa organisaatorakenteessa.
- + Mahdollistaisi paremmin valtakunnallisten toimintojen luomisen.
- + Virasto tehostaisi hallintoa. Voimavaroja tulisi enemmän hallintoon, käytäntöjen seuraamiseen ja yhteisten käytäntöjen luomiseen.
- + Toimistojen ohjaus ja valvonta olisi keskitetympää.
- + Virasto kehittäisi ja kouluttaisi henkilökuntaa. Henkilökunnan erikoistuminen eri oikeudenaloihin ja esimerkiksi eri talous- ja henkilöstöjärjestelmien käyttöön olisi helpompaa ja ohjatumpaa.
- + Virkanimitykset tehtäisiin virastoon, jolloin virkojen siirtäminen toimistojen välillä olisi yksinkertaista. Henkilökuntaa voisi tällöin sijoittaa juuri niihin toimipaikkoihin, joissa on eniten tarvetta.
- + Viraston avulla saataisiin valtakunnallisesti tehokas ohjaus, johtaminen, valvonta sekä toiminnan kehittäminen.
- + Viraston perustaminen lisäisi hallinnollisen työn ammattimaisuutta ja johdonmukaisuutta ja toisi synergiaetuja.
- + Hallinto keskittyisi kuudesta piiristä yhteen virastoon, mikä tehostaisi hallinnon hoitamista ja mahdollistaisi menettelytapojen kehittämistä. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin perustamisella hallintoa saatiin jo keskitettyä toimistoista kuuteen piiriin. Oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä laaditaan muun muassa huomattava määrä eri-

laisia suunnitelmia, jotka voitaisiin laatia keskitetysti yhdessä virastossa päällekkäistä työtä välttämällä. Myös erilaiset lausuntopyyntöjä työllistävät piirejä.

Viraston toiminnan tavoitteena olisi mahdollisimman hyvien edellytysten luominen sille, että oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen palvelut olisivat jatkossa entistä laadukkaampia ja toiminta tuloksellista.

7.6.4 Yhden viraston perustamisen mahdollisia haasteita

- Sidosryhmien määrä kasvaisi. Yhden viraston mallissa sidosryhmäyhteistyön toimivuus edellyttää vahvaa otetta alueilta ja toimistoilta tämän yhteistyön osalta.
- Johtamisen erkaantuminen arjesta.
- Hallinnon ja päätöksenteon liiallinen keskittyminen.
- Toimistojen välille mahdollisesti muodostuva esteellisyys. Mikäli nykyistä runsaasta neljästäkymmenestä toimistosta muodostettaisiin yksi virasto, olisi mahdollista, että toimistojen välinen riippumattomuus vaarantuisi. Tämän estämiseksi olisi varmistuttava siitä, että ainoastaan hallinto on keskitetty virastolle. Virasto ei voisi puuttua substanssityöhön eli asianajotoimeksiantojen hoitoon tai edunvalvonnan päämiesten asioiden hoitoon. Julkiset oikeusavustajat ja yleiset edunvalvojat olisivat edelleen täysin itsenäisiä ja riippumattomia toimeksiantoja hoitaessaan. Selvitysmiesten käsityksen mukaan viraston perustaminen ei muodostaisi esteellisyyttä toimistojen välille. Jos asiankäsitteilyjärjestelmät suljettaisiin niin, että vain tietyn toimiston tai toimipaikan oikeusavustajilla ja edunvalvojilla olisi pääsy järjestelmään, tämä voisi vähentää esteellisyytilanteita.
- Jos nykyistä oikeusaputoimistojen määrää vähennettäisiin noin 15, tulisivat esteellisyytilanteet lisääntymään, koska toimistojen toimialueet kasvaisivat ja kohtuullisen asiointimatkan päässä ei olisi toista oikeusaputoimistoa. Alueen perustaminen ei tuo vastaavaa esteellisyyttä. Esteellisyytilanteet lisääntyisivät erityisesti toimistojen yhdistämistapauksissa, jolloin jo hoidettavana olevia juttuja pitäisi siirtää esteettömiin oikeusaputoimistoihin tai yksityisille avustajille. Toimistojen yhdistymisen jälkeen esteellisyytilanteiden arvioidaan tasaantuvan, näin on (ainakin pääsääntöisesti) käynyt aikaisempien toimistojen yhdistymisten yhteydessä.

8 Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisen vaikutukset

8.1 Taloudelliset vaikutukset

Oikeusministeriön hallinnonalan taloudellinen tilanne tiukkenee nykyisen kehyskauden loppupuolella merkittävästi kaikkien sektoreiden kohdalla. Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä oikeudenhoidon uudistamisohjelma, jonka toimenpitein pyritään osaltaan sopeutumaan vaikeaan taloustilanteeseen. Tämä uudistus on osa oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa. Tällä toimeenpannaan valtion keskus- ja aluehallinto (Virsu) hankeen ehdotus Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta.

Johtamisen ja hallinnon keskittämisen myötä johtaminen muuttuu ammattimaisemmaksi ja tehokkaammaksi. Tämä tehostaa toimintaa ja tuo siten rationalisointihyötyjä. Toiminnan tehostaminen hillitsee kustannusten menopainetta. Toimintaa kehittämällä turvataan myös toiminnan laadun pysyminen hyvällä tasolla. Väestön ikääntyminen ja samanaikainen vaurastuminen kasvattavat tulevaisuudessa edunvalvontapalveluiden kysyntään. Oikeusaputoimistojen henkilöstöä on vähennetty aikaisempina vuosina yli 10 prosenttia. Uudistus on välttämätön ottaen huomioon oikeusavun huomattava henkilöstövähennys ja edunvalvonnan kasvava kysyntä. Toimintaa kehittämällä pyritään vastaamaan kasvavaan kysyntään. Uudistus luo myös hyvät edellytykset liittää talous- ja velkaneuvonta osaksi oikeusaputoimintaa.

Uudistus olisi valtiontalouden kannalta lähes kustannusneutraali. Muutos koskee vain johto- ja hallintotehtävissä olevia eli noin 5 prosenttia henkilöstöstä. Heistä osan kohdalla tehtävän vaativuustaso nousee ja osan kohdalla alenee. Tästä syystä heidän tehtäviensä rakenteessa ja palkkauksissa tapahtuisi palkkausjärjestelmän perusteella palkkausmuutoksia, joista aiheutuisi sekä menoja että säästöjä. Henkilöstön koko-

naismäärä ei esityksen johdosta kasvaisi Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslian muutamaa virkaa lukuun ottamatta.

Uudistuksella arvioidaan olevan pieniä vaikutuksia toimitila- tai muihin toimintameneihin, koska toimipaikkoja ei lakkautettaisi tai muutettaisi. Perustettavalle oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kanslialle tulisi hankkia toimitila. Sen kokonaismenot vuodessa voidaan arvioida olevan noin 200–300 000 euroa. Jos noin 15 kanslian virkamiestä työskentelevät toisilla paikkakunnilla, vuokratulot pienenevät vastaavasti. Kanslian uuden henkilöstön palkkaaminen aiheuttavat pysyviä menoja noin 100 000–400 000 euroa vuodessa, kun otetaan huomioon myös näiden virkamiesten aiheuttamia muita kuin palkkauskulut.

Siirtymävaiheessa kokonaispalkkakustannukset nousisivat tilapäisesti. Tämä johtuisi siitä, että henkilön tehtävän vaativuustason alentuessa hänelle maksetaan muutosta seuraavan 24 kuukauden ajan aiemman suuruista palkkaa. Määräajan kuluttua palkka laskee vaativuustasoa vastaavaksi. Siirtymäajan korkeampaa palkkaa maksettaisiin vain niille hallintotehtäviä hoitaville, joiden tehtävän vaativuustaso uudistuksen yhteydessä laskisi. Nämä siirtymäajan kustannukset katettaisiin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen siirtomäärärahoilla.

Selvitysmiehet esittävät suurempia oikeusaputoimistoja. Tämä voi jonkin verran lisätä esteellisyyksien määrää. Toisaalta selvitysmiehet esittävät, että tietojärjestelmässä estetään toisen toimipaikan oikeusavustajaa pääsemästä toisen toimipaikan asiakkaiden tietoihin. Näin olisi mahdollista myös tulkita niin, että esteellisyys rajoittuu toimipaikkaan. Asiasta ei ole tässä vaiheessa käytettävissä Suomen Asianajajaliiton kantaa. Toisaalta oikeusavustajat tänä päivänä ohjaavat työtilanteensa vuoksi asiakkaita yksityiselle avustajalle. Tämän vuoksi selvitysmiehet ovat arvioineet, etteivät mahdolliset esteellisyytilanteet lisäisi kustannuksia merkittävästi.

8.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaisi kansalaisille tarjottavien palveluiden laatua. Viraston ollessa vastuussa resurssien jaosta tarpeisiin olisi mahdollista reagoida nopeasti ja joustavasti. Käytännöt palvelujen tarjonnassa yhdenmukaistuisivat, koska työskentelyn järjestämisestä sovittaisiin valtakunnan tasolla. Oikeusaputoimistojen väliset erot jonotusajoissa tasaantuisivat.

8.3 Henkilöstövaikutukset

Perustettavaan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan siirtyisi nykyisin oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä hallintotehtäviä tekevät virkamiehet (26 HTV)) sekä oikeusministeriöstä vastaavissa tehtävissä olevat virkamiehet (9 HTV). Talous- ja velkaneuvontatehtävien siirtyessä uudelle virastolle siirtyisi tänä päivänä vastaavassa ohjaustehtävissä oikeusministeriössä olevat virkamiehet kansliaan (2 HTV). Viraston kanslia toimisi hajautetusti niin, että osa henkilöstöstä jäisi vielä nykyiselle virantoimintapaikalleen. Tämä vähentäisi muutoksen aiheuttamia vaikutuksia henkilöstölle. Nykyiset etäyhteysmahdollisuudet mahdollistavat tällaisen etätyöskentelyn.

Nykyisten yhteensä 45 johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tilalle tulisi neljä–kuusi oikeusapu- ja edunvalvonta-alueen johtajaa. Lisäksi toimistoissa olisi riittävä määrä päivittäisjohtamiseen osallistuvia apulaisjohtajia. Selvitysmiehet esittävät, että toimistojen lukumäärää vähennettäisiin 15 oikeusaputoimistoon ja 14 edunvalvontatoimistoon. Lisäksi Ahvenanmaalla toimisi nykyiseen tapaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Johtavalla julkisella oikeusavustajalla on tällä hetkellä johdettavanaan keskimäärin noin 20 työntekijää ja johtavalla yleisellä edunvalvojalla noin 30 työntekijää. Talous- ja velkaneuvonnan kautta tulee noin 150 lisähenkilötyövuotta. Jos heidän kohdalla noudatetaan edunvalvonnan työntekijälukua, apulaisjohtajien kokonaistarve voisi olla 48. Apulaisjohtajista yhteensä 30 johtaisi omaa toimistoa ja 18 johtaisi isoissa toimistoissa omaa osastoaan. Apulaisjohtajat käyttäisivät osan ajastaan ydintoimintaan, kun taas johtajan aika kuluisi kokonaisuudessaan johto- ja ohjaustehtävissä.

Mikäli muodostettaisiin neljä oikeusapu- ja edunvalvonta-alueita, alueiden koot mukaan lukien talous- ja velkaneuvonta vaihtelisivat liitteen 1c mukaisesti 203–425 välillä. Alueiden koot olisivat syyttäjien tulevien alueiden mukaan nimettyinä seuraavat. Oikeusapualueet: Länsi-Suomen oikeusapualue 230, Itä-Suomen oikeusapualue 149, Etelä-Suomen oikeusapualue 144 ja Pohjois-Suomen oikeusapualue 99, Edunvalvonta-alueet: Länsi-Suomen edunvalvonta-alue 182, Itä-Suomen edunvalvonta-alue 165, Etelä-Suomen edunvalvonta-alue 154 ja Pohjois-Suomen edunvalvonta-alue 93.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä hoidetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin asioiden lisäksi eräitä kuluttajariitalautakunnan henkilöstö- ja taloushallintoasioita. Viimeksi mainitut tehtävät siirtyisivät Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston kansliaan.

Oikeusministeriöön jäisi uudistuksen jälkeen 2–3 henkilötyövuotta oikeusavun ja edunvalvonnan tehtäviin. Lisäksi oikeusministeriössä olisi eri sektoreiden yhteisiä tehtäviä suorittavia virkamiehiä.

8.4 Organisaatiovaikutukset

Uudistuksella perustettaisiin uusi Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto. Virastolle siirtyisi laajasti hallintotehtäviä, jotka nykyisin hoidetaan oikeusministeriössä.

Virastolla olisi kanslia ja 4–6 oikeusapu- ja edunvalvonta-alueita. Oikeusavun ja edunvalvonnan hallintotehtävät keskitettäisiin laajasti kansliaan. Toimistot saisivat keskittyä ydintoimintaan. Oikeusapu ja edunvalvonta toimisivat edelleen alueen sisällä toisistaan erillään, koska toiminnot poikkeavat merkittävästi toisistaan. Niillä olisi ai-noastaan yhteinen johtaja.

8.5 Muut vaikutukset

Uudistus edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin. Romeo- ja Edvard-tietojärjestelmien kehittämisessä tulisi harkita, olisiko oikeusavustajilla ja edunvalvojilla suora pääsy ainoastaan oman toimipaikkansa asiakkaisiin. Järjestelmissä on laajasti asiakkaan kannalta arkaluontoisia tietoja. Tällainen järjestely parantaisi asiakkaiden tietoturvasuutta, mutta voisi hankaloittaa oikeusavustajien ja edunvalvojien työtä. Jos päädy-tään tähän ratkaisuun, tulisi kuitenkin luoda yksinkertainen tapa tarvittaessa avata tietyn asiakkaan tietoja myös toisen toimipaikan oikeusavustajalle tai edunvalvojalle.

Uudistuksella on myös vaikutusta edunvalvonnan osalta väestötietojärjestelmään. Maistraattien käytössä olevia tietojärjestelmiä ollaan myös uusimassa. Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustaminen ja edunvalvontatoimistojen lukumäärän muutos tulisi voida ottaa huomioon tässä kehitystyössä.

Liite 1 a

Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017

Nykyisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien jaon mukaan

	Etelä-Suomi	Itä-Suomi	Kaakkois-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi- ja Sisä-Suomi	Pohjois-Suomi	Yhteensä	Osuus koko henkilöstöstä
Virkanimike								
Johtaja	1	1	1	1	1	1	6	
Hallintosihteeri	3	2	3	2	2	2	14	
Talous- ja henkilöstösihteeri	2		1	1	2		6	
Piiri yhteensä	6	3	5	4	5	3	26	2 %
Johtava julkinen oikeusavustaja	4	3	4	4	4	4	23	
Julkinen oikeusavustaja	53	28	26	32	59	33	231	
Oikeusneuvoja		2				1	3	
Oikeusapusihteeri	42	29	27	35	42	39	214	
Oikeusaputoimisto yhteensä	99	62	57	71	105	77	471	37 %
Johtava yleinen edunvalvoja	4	3	4	3	4	4	22	
Yleinen edunvalvoja	47	31	23	19	38	32	190	
Edunvalvontasihteeri	103	58	46	40	78	57	382	
Edunvalvontatoimisto yhteensä	154	92	73	62	120	93	594	47 %
Oikeusapu- ja edunvalvontasihteeri						1	1	
Toimistos sihteeri					4		4	
Harjoittelija	4		2			6	12	
Virastomestari	1					1	2	
Kohdistamattomat	5	0	2	0	4	8	19	
Yhteensä	264	157	137	137	234	181	1 110	88 %
Talous- ja velkaneuvonta								
Käytetyt HTV:t 2016	45	11	19	19	35	22	151	12 %
Yhteensä	309	168	156	156	269	203	1 261	100 %
Oikeusapu sekä talous- ja velkaneuvonta yhteensä	144	73	76	90	140	99	622	

Henkilöstömäärä perustuu virkaluetteloon ja sisältää myös määräaikaiset. Luku on suurempi kuin vuoden 2016 henkilötyövuosimäärä mikä johtuu siitä, että osa vakansseista on täyttämättömiä.

Luvut antavat selvitystyön kannalta riittävän hyvän kuvan suuruusluokasta. Piirien johtoon ja hallintotehtäviin sidotut vakanssit ovat kaikki täytettyjä, joten eroavaisuus liittyy julkisiin oikeusavustaja, yleisiin edunvalvoja ja heitä avustaviin toimisto vakansseihin.

Liite 1 b

Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017

Nykyisen hovioikeuspiirien jaon mukaan

Virkanimike	Helsingin HO	Itä-Suomen HO	Turun HO	Vaasan HO	Rovaniemen HO	Yhteensä	Osuus koko henkilöstöstä
Johtaja	1	2	2		1	6	
Hallintosihteeri	3	4	5		2	14	
Talous- ja henkilöstösihteeri	2	1	3			6	
Piiri yhteensä	6	7	10	0	3	26	2 %
Johtava julkinen oikeusavustaja	4	6	4	5	4	23	
Julkinen oikeusavustaja	53	49	43	53	33	231	
Oikeusneuvoja		2			1	3	
Oikeusapusihteeri	42	49	42	42	39	214	
Oikeusaputoimisto yhteensä	99	106	89	100	77	471	37 %
Johtava yleinen edunvalvoja	4	6	3	5	4	22	
Yleinen edunvalvoja	47	49	27	35	32	190	
Edunvalvontasihteeri	103	95	63	64	57	382	
Edunvalvontatoimisto yhteensä	154	150	93	104	93	594	47 %
Oikeusapu- ja edunvalvontasihteeri					1	1	
Toimistos sihteeri				4		4	
Harjoittelija	4		2		6	12	
Virastomestari	1				1	2	
Kohdistamattomat	5	0	2	4	8	19	
Yhteensä	264	263	194	208	181	1 110	88 %
Talous- ja velkaneuvonta							
Käytetyt HTV:t 2016	45	27	16	41	22	151	12 %
Yhteensä	309	290	210	249	203	1 261	100 %
Oikeusapu sekä talous- ja velkaneuvonta yhteensä	144	133	105	141	99	622	

Liite 1 c

Yhteenvedo oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilöstöstä 2017

Tulevan syyttäjä aluejaon mukaan

Virkanimike	Etelä-Suomi	Itä-Suomi	Länsi-Suomi	Pohjois-Suomi	Yhteensä	Osuus koko henkilöstöstä
Johtaja	1	2	2	1	6	
Hallintosihteeri	3	5	4	2	14	
Talous- ja henkilöstösihteeri	2	1	3		6	
Piiri yhteensä	6	8	9	3	26	2 %
Johtava julkinen oikeusavustaja	4	7	8	4	23	
Julkinen oikeusavustaja	53	54	91	33	231	
Oikeusneuvoja		2		1	3	
Oikeusapusihteeri	42	56	77	39	214	
Oikeusaputoimisto yhteensä	99	119	176	77	471	37 %
Johtava yleinen edunvalvoja	4	7	7	4	22	
Yleinen edunvalvoja	47	54	57	32	190	
Edunvalvontasihteeri	103	104	118	57	382	
Edunvalvontatoimisto yhteensä	154	165	182	93	594	47 %
Oikeusapu- ja edunvalvontasihteeri				1	1	
Toimistos sihteeri			4		4	
Harjoittelija	4	2		6	12	
Virastomestari	1			1	2	
Kohdistamattomat	5	2	4	8	19	
Yhteensä	264	294	371	181	1 110	88 %
Talous- ja velkaneuvonta						
Käytetyt HTV:t 2016	45	30	54	22	151	12 %
Yhteensä	309	324	425	203	1 261	100 %
Oikeusapu sekä talous- ja velkaneuvonta yhteensä	144	149	230	99	622	

Liite 2

Kysely esteellisyystapausten määrästä ajalla 1.1–30.6.2017

TOIMISTO	1.) Kuinka monta sellaista esteellisyystapausta toimistossanne on ollut ajalla 1.1.–30.6.2017, joita ei ole voitu ottaa hoidettavaksi, koska vastapuoli on jo toimistonne asiakas?	Kuinka moni on ohjattu toiseen oikeusaputoimistoon?	Kuinka monta näistä toiseen oikeusaputoimistoon ohjatuista on hoidettu etäpalveluna?	Kuinka moni on ohjattu yksityisen avustajan puoleen?	2) Kuinka monta sellaista juttua toimistossanne on nyt vireillä, joissa vastapuolta avustaa naapuritoimiston oikeusavustaja?	3) Jos toimistonne on yhdistetty toisen toimiston kanssa 1.10.2016, arvio siitä, minkä verran esteellisyystilanteita on syntynyt yhdistymisen johdosta.
Etelä-Suomen oaevpiiri						
Länsi-Uudenmaan oatsto	125	125	0	0	20	ei
Keski-Uudenmaan oatsto	76	63		13		ei
Helsingin oatsto	60	50	0	10	300	ei
Itä-Uudenmaan oatsto	33	30	0	3	35	ei
Itä-Suomen oaevpiiri						
Etelä-Savon oatsto	42	20	4	22	16	4
Pohjois-Karjalan oatsto	52	7	2	45	3	ei
Pohjois-Savon oatsto	35	21	0	14	19	ei
Kaakkois-Suomen oaevpiiri						
Päijät-Hämeen oatsto	25	18	2	7	10	ei
Kymenlaakson oatsto	65	60	2	5	20	ei
Kanta-Hämeen oatsto	40	20	0	20	32	ei
Lappeenrannan oatsto	25	15	2	10	14	ei
Lounais-Suomen oaevpiiri						
Rauman oatsto	50	20	?	30	25	ei
Varsinais-Suomen oatsto	15	10	0	5	6	ei
Satakunnan oatsto	100	75	0	25	25	ei
Ahvenanmaan oatsto	30	0	0	30	0	ei
Pohjois-Suomen oaevpiiri						
Lapin oatsto	46	12	3	34	2	17

TOIMISTO	1.) Kuinka monta sellaista esteellisyystapausta toimistossanne on ollut ajalla 1.1.–30.6.2017, joita ei ole voitu ottaa hoidettavaksi, koska vastapuoli on jo toimistonne asiakas?	Kuinka moni on ohjattu toiseen oikeusaputoimistoon?	Kuinka monta näistä toiseen oikeusaputoimistoon ohjatuista on hoidettu etäpalveluna?	Kuinka moni on ohjattu yksityisen avustajan puoleen?	2) Kuinka monta sellaista juttua toimistossanne on nyt vireillä, joissa vastapuolta avustaa naapuritoimiston oikeusavustaja?	3) Jos toimistonne on yhdistetty toisen toimiston kanssa 1.10.2016, arvio siitä, minkä verran esteellisyystilanteita on syntynyt yhdistymisen johdosta.
Oulun oatsto	135	68	0	67	10	15
Kainuun oatsto	6	2	0	4	3	2
Ylivieskan oatsto	6	2	2	4	2	ei
Länsi- ja Sisä-Suomen oaeppiiri						
Pirkanmaan oatsto	69	44	0	25	27	111
Keski-Suomen oatsto	70	45	11	25	10	ei
Etelä-Pohjanmaan oatsto	83	48	9	35	12	ei
Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oatsto	60	24	12	36	30	
	1248	779	49	469	621	149
	2496	1558	98	938		
		62,42 %		37,58 %		

Liite 3

Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista koskevan selvityksen kuulemiset

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston oikeusapu- ja ulosottoyksikön henkilökuntaa

Edustaja ministeriön viestinnästä ja koulutuksesta

Oikeusministeriön talousyksikkö talouspäällikkö Tapio Laamanen ja taloustarkastaja Sanna Appelberg

Valtiovarainministeriön hallitusneuvos Kirsi Äijälä

Itä-Suomen aluehallintoviraston Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköyksikön johtaja Merja Koponen, lakimies Aila Heusala ja projektipäällikkö Julia Kokora

Työ- ja elinkeinoministeriöstä kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto johtaja Maija Puomila

Oikeusrekisterikeskuksen johtaja Ritva-Liisa Raatikainen ja erityisasiantuntija Mika Kanervisto

Valtakunnanvoudinvirastoa

Valtakunnansyyttäjänvirastoa

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajat

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallintosihteereitä ja talous- ja henkilöstösihteereitä

Oikeusaputoimistojen johtavia julkisia oikeusavustajia

Edunvalvontatoimistojen johtavia yleisiä edunvalvojia

Johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Törnwall

JUKO ry:n pääluottamusmies Sari Aho

Julkiset oikeusavustajat ry:n puheenjohtaja Tommi Parviainen

Oikeushallinnon henkilökunta OHK:n puheenjohtaja Outi Ahonen

Oikeushallinnon henkilökunta OHK:n pääluottamusmies Tuija Heino

JHL ry edunvalvontasihteeri Johanna Merisalo

JHL ry haastemies Jukka Oksanen



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-668-0 (nid.)
ISBN 978-952-259-669-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi