

Oikeusministeriö

Tarkastuskertomus 5/2014 Julkinen oikeusapu

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastusvirasto on pyytänyt oikeusministeriöltä selvitystä tarkastuskertomuksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä. Selvityksessä pyydettiin vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko oikeusministeriö ryhtynyt toimenpiteisiin julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen kokonaan uudelleen arvioimiseksi? Millaista jatkotutkimukseen perustuvaa tietoa ja analyysiä on hankittu julkista oikeusapua koskevan päätöksenteon pohjaksi? Mitä Oikeusavun kokonaissuunnitelmaan (Selvityksiä ja ohjeita 41/2015) sisältyviä toimenpiteitä on tähän mennessä toteutettu ja miten?
- Miten julkisen oikeusavun organisaatorakennetta ja eri organisaatiotasojen toimivaltasuhteita on kehitetty? Millaisia vaikutuksia valtion oikeusaputoimistojen rakenneryhmän esityksillä on ollut?
- Onko toimistoverkosta edelleen kehitetty? Onko se perustunut sitä koskevaan kokonaissuunnitelmaan?
- Onko sähköistä asiointia kehitetty niin, että se on aikaisempaa helppokäyttöisempi asiakkaille ja että sen käyttämismahdollisuudet asianajossa ja oikeushallinnossa ovat parantuneet? Onko oikeusapuhakemusten sähköisen käsittelyn valtakunnallinen seuranta ja koordinointi järjestetty?
- Ovatko tekniset käyttöyhteydet verottajan ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin julkisessa oikeusavussa toteutuneet? Käytetäänkö lupalakimiesjärjestelmän tietoja hyväksi oikeusavun sähköisessä käsittelyssä?
- Miten kysymys yksityisten asiamiesten osallistumisvelvollisuudesta julkisen oikeusavun laadun arviointiin on ratkaistu? Miten laadunarviointitietoa käytetään tällä hetkellä hyväksi oikeusaputoiminnan ohjauksessa ja johtamisessa sekä oikeusaputoimistoissa? Mitkä tahot saavat laadunarvion tiedon käyttöönsä?
- Onko etäpalvelun ja videoyhteyksien käyttöä laajennettu?

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen lisäksi jälkiseurannassa tutustuttiin käytettävissä olleeseen asiakirja-aineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Toimintaympäristön muutokset tarkastuksen jälkeen

Kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvusta aiheutunut paine julkisessa oikeusavussa on näkynyt oikeusapuhakemusten määrän kasvuna ja palkkioiden maksatuksena. Syyskuun alusta 2016 lähti-

en vain julkiset oikeusavustajat antavat pääsäännön mukaan suojelua hakeville oikeusapua asian käsittelyn hallintovaiheessa. Turvapaikanhakijoiden asioiden käsittely ja seuranta ulottuvat monille hallinnonaloille ja ovat vaatineet myös oikeusavun raportoinnin kehittämistä. Nämä tekijät sekä julkisen oikeusavun organisaatorakenteen uudistaminen nopealla aikataululla ovat lisänneet julkisen oikeusavun ja oikeusministeriön työmäärää.

Julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen kokonaan uudelleen arvioiminen

Tarkastusviraston suosituksen mukaan oikeusministeriön tulisi käynnistää työ julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen arvioimiseksi kokonaisuutena uudelleen.

Oikeusministeriö on antamassaan selvityksessä viitannut ministeriössä laadittuun Oikeusavun kokonaissuunnitelmaan (Selvityksiä ja ohjeita 41/2015). Suunnitelman laatiminen oli ollut osa oikeudenhoidon uudistamisohjelman täytäntöönpanoa. Kokonaissuunnitelmassa todettiin, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja kansainvälisten vertailujen mukaan Suomen julkista oikeusapujärjestelmää voidaan pitää perusrakenteeltaan kattavana ja tehokkaana järjestelmänä, jonka on katsottu tuottavan yleisesti oikeusturvaa kustannustehokkaalla tavalla. Julkinen oikeusapu maksaa keskimäärin 14 euroa asukasta kohden vuodessa, mitä kansainvälisessä vertailussa on pidetty kustannustehokkaana huomiioon ottaen suomalaisen oikeusavun kattavuus.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeusavun kohdentumista (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 117) ja yksityisten avustajien toimintaa koskevien (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124) tutkimusten sisältö, johon oikeusministeriö selvityksessään viittaa, oli pääosin tiedossa tarkastuksen aikana. Näiden tutkimusten tulokset vastasivat tarkastuksessa saatua käsitystä siitä, että painopiste julkisten oikeusaputoimistojen ja yksityisten välillä on muutoksessa. Yksityisten avustajien toimintaa koskevassa tutkimuksessa todettiin lisäksi, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raporttien perusteella oikeusapuasioiden hoidossa oltiin tilanteessa, jossa uudet rakenteelliset muutokset olivat vääjäämättömiä ja välttämättömiä. Kahden palveluntarjoajan malli tuottaa raportin mukaan vielä tällä hetkellä riittävää oikeusturvaa oikeusavun tarvisijoille, mutta tilanne voi kymmenen vuoden päästä olla hyvinkin erilainen.

Oikeusministeriö korostaa selvityksessään kotimaisen tutkimuksen ja ulkomaisten vertailujen tuloksia siltä osin kuin kyse on julkisen oikeusavun kattavuudesta ja laadusta sekä arvioista sen kustannustehokkuudesta. Oikeusministeriö ei ole toistaiseksi ryhtynyt arvioimaan uudelleen julkista oikeusaputoimintaa ja sen järjestämistä kokonaisuutena tarkastuksen suositusten ja julkista oikeusapua koskevan tutkimuksen tulosten johdosta.

Oikeusavun kokonaissuunnitelmaan sisältyvistä toimista oli tähän mennessä toteutettu oikeusavun uuden rakenteen linjaus ja toimeenpano 1.10.2016 lukien. Nettiaavustajakokeilu oli aloitettu siten, että 10.10.2016 alkaen kansalaisilla on ollut mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa chat-palveluna. Oikeusaputoimistojen sähköinen ajanvaraus oli toteutettu, oikeusavustajille oli järjestetty koulutusta sovittelusta, etäpalvelujen käyttöä oli laajennettu tavoitteiden mukaisesti, tehokkaita ja hyviä asianajoprosesseja oli kehitetty 1.6.2015–31.12.2016 toimineessa työryhmässä ja avustajan työn laadun vaikutusta palkkioon koskeva oikeusapulain 17 §:n muutos sekä asiakohtainen palkkio kansainvälistä suojelua koskevilla asioilla olivat tulleet voimaan. Lisäksi laadunarviointijärjestelmää oli oikeusministeriön selvityksen mukaan kehitetty niin, että arviointi tapahtuu jatkossa sähköisesti oikeusavun asiointi- ja asianhallintajärjestelmässä Romeossa.

Jälkiseurannan perusteella julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen kokonaan uudelleen arviointia ei ole käynnistetty. Oikeusavun kokonaissuunnitelma ei sisällä tarkastuskertomuksessa tarkoitettua uudelleen arviointia.

Julkisen oikeusavun organisaatorakenne ja eri organisaatiotasojen toimivaltasuhteet

Tarkastusviraston kannanottojen mukaan oikeusministeriön oli tarpeen selkiinnyttää julkisen oikeusavun organisointitapaa ja oikeusaputoimen johtajan asemaa ja toimivaltuuksia.

Oikeusministeriön mukaan rakenneuudistuksen ensimmäinen vaihe on toteutettu ja uusi organisaatio on aloittanut 1.10.2016. Organisaation rakenne vastaa pitkälti sitä, mitä valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä oli esittänyt.

Valtion kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä toimivat uudessa organisaatiossa virastoina. Niihin on keskitetty oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen hallinto. Piirit vastaavat oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen järjestämisestä alueellaan. Virastoa johtaa oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja. Toisistaan erillään olevat oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot, joita molempia on yhteensä 22 ja Ahvenanmaalla lisäksi yksi yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, tuottavat oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, kun kaikki hallinto on keskitetty virastoon. Palveluja voidaan myös ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yhdistämistä yhdeksi oikeusapuvirastoksi selvitetään kuitenkin vielä.

Toimivaltasuhteet olivat uudistuksessa muuttuneet siten, että koko virastoa johtaa piirin johtaja ja johtavat yleiset edunvalvojat ja johtavat julkiset oikeusavustajat toimivat hänen alaisuudessaan tasavertaisissa toimistoissa. Edunvalvontatoimi ei ole siis enää oikeusaputoimiston alaisuudessa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että julkisen oikeusavun organisaatorakenne on uudistettu ja että organisaation kehittämistä jatketaan selvittämällä mahdollisuuksia yhdistää oikeus- ja edunvalvontapiirit yhdeksi oikeusapuvirastoksi. Hallituksen esityksen mukaan laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp) piirien johtajat keskittyvät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin. Jälkiseurannassa ei käynyt ilmi, miten oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan toimivaltuudet suhteessa oikeusaputoimistoon ja johtavan julkisen oikeusavustajan toimivaltuuksiin on uudessa organisaatiossa tarkemmin järjestetty.

Toimistoverkoston kehittäminen

Tarkastusviraston suosituksen mukaan julkisten oikeusaputoimistojen verkoston kehittämisen perustaksi tulisi laatia kokonaissuunnitelma toimisto- ja toimipaikkaverkoston laajuudesta, alueellisesta sijoittumisesta, toimistojen ja toimipaikkojen koosta ja henkilöstörakenteesta sekä palvelujen sisällöstä eri toimipaikoissa.

Toimistoverkoston kehittämisessä oli oikeusministeriön mukaan kuljettu kohti suurempia hallinnollisia yksiköitä. Asiakasnäkökulman huomioon ottamisen vuoksi on kuitenkin toimipaikat, joissa palveluja tarjotaan kansalaisille, säilytetty lähes ennallaan. Rakenneuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toimistoja yhdistettiin siten, että entisten 27 oikeusaputoimiston sijaan niitä on nyt 23. Palveluja annetaan noin 160 pisteessä.

Oikeusministeriön selvityksestä ei ilmene, millaiseen toimisto- ja toimipaikkaverkostoa koskevaan kokonaissuunnitelmaan toimistojen yhdistäminen on perustunut. Oikeusavun kokonaissuunnitelma ei sisällä tällaista suunnitelmaa.

Oikeusavun sähköinen asiointi sekä valtakunnallinen seuranta ja koordinointi

Oikeusministeriö on kehittänyt tarkastusviraston suositusten suuntaisesti oikeusavun sähköistä asiointijärjestelmää ja asianhallintajärjestelmää Romeota muun muassa siten, että uusi käyttäjäystävällisempi portaali, sähköinen ajanvaraus, puhelinyhteydenottopyyntö, chat-palvelu, käyttäjän työpöydän muokkaus ja kalenteritoiminnot on otettu käyttöön. Sähköistä ajanvarausjärjestelmää kehitetään edelleen helppokäyttöisemmäksi. Oikeusministeriössä jatkaa työryhmä, jonka tehtävänä on esittää

kehittämisehdotuksia ja parannuksia Romeo-järjestelmään. Työryhmä huolehtii myös syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen AIPAn ja Romeon yhteensovittamisesta.

Suosituksissa esitettyä oikeusapuhakemusten käsittelyä ja oikeusavun myöntämistä sähköisessä järjestelmässä koskevan valtakunnallisen seuranta- ja koordinaatiojärjestelmän kehittämistä selvitetään sen sijaan oikeusministeriön mukaan samalla, kun yhden oikeusapuviraston perustamista selvitetään.

Tekniset käyttöyhteydet

Tarkastusvirasto on suosituksissaan esittänyt, että oikeusministeriön tulisi jatkaa työtä teknisten käyttöyhteyksien toteuttamiseksi verottajan ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin sekä huolehtia lupalakimiesjärjestelmän tietojen hyväksi käyttämisestä oikeusavun sähköisessä järjestelmässä.

Oikeusministeriö on selvityksessään ilmoittanut, että teknisiä käyttöyhteyksiä verottajaan ja Kansaneläkelaitokseen ollaan parhaillaan luomassa. Sähköinen käyttöyhteys ulkomaalaisrekisteriin oli jo saatu käyttöön. Lupalakimiesjärjestelmän tietoja käytettiin oikeusministeriön mukaan hyväksi.

Oikeusavun laadunarviointi

Tarkastusviraston suositusten mukaan päätökset yksityisten asiamiesten osallistumisvelvollisuudesta julkisen oikeusavun laadunarviointijärjestelmään olisi tarpeen tehdä mahdollisimman pian. Lisäksi järjestelmän tuottaman tiedon hyväksi käyttämistä julkisen oikeusaputoimen ohjauksessa ja kehittämisessä sekä oikeusaputoimistojen johtamisessa tulisi selvittää.

Oikeusministeriö on todennut, että yksityisten avustajien osallistumisvelvollisuutta oikeusavun laadunarviointiin suunnitellaan ja sitä lähdetään toteuttamaan vuoden 2017 aikana.

Oikeusaputoimistoissa laadunarviointien tulokset julkaistaan edelleen piirikohtaisin keskiarvoin. Jatkossa oikeusministeriö on ilmoittanut selvittävänsä, voidaanko laadunarviointia käyttää vaikuttavuuden mittaamisessa. Oikeusaputoimiston johtajalla oli mahdollisuus hyödyntää toimisto- ja henkilötason tuloksia toiminnan kehittämisessä. Oikeusministeriö ei selvityksessään kuitenkaan tarkemmin yksilöinyt tämän mahdollisuuden sisältöä.

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että työn alla olevan yksityisten asiamiesten osallistumisvelvollisuutta julkisen oikeusavun laadunarviointijärjestelmään koskevan suunnitelman toteuttaminen aloitetaan vuonna 2017. Muilta osin ilmoitettujen toimien merkitys suositusten toteutumiseen jää avoimeksi.

Etäpalvelu ja videoyhteydet

Tarkastuksen suositusten mukaan työtä etäyhteyksien ja videoneuvottelumahdollisuuksien käyttöön ottamiseksi tulisi jatkaa.

Oikeusaputoimistojen etäpalveluprojekti toteutettiin 18.2.2014–31.12.2015. Sen tehtävänä oli luoda malleja videoneuvottelulaitteiden ja Lync-pikaviestin- ja kokousohjelman käyttöönottoa varten. Projektin päättyessä 23 oikeusaputoimistossa ja 42 toimipaikassa oli oikeusministeriön mukaan käytettävissä videoneuvottelulaitteet. Projektin aikana kolme toimistoa osallistui valtion yhteisen etäpalveluhankkeen kotikäyttökokeiluun, jossa palveluja tarjottiin asiakkaiden omille laitteille.

Oikeusministeriö on 1.7.2016 aloittanut uuden oikeusavun ja edunvalvonnan etäpalvelun kehittämishankkeen, joka päättyy 31.12.2018. Sen tavoitteena on kehittää ja lisätä etäpalvelujen käyttöä ja saattaa etäpalvelut osaksi toimistojen päivittäistä toimintaa.

Videoyhteyksiä ja Lync-palvelua käytetään oikeusministeriön mukaan hyvin laajasti virastojen ja oikeusaputoimistojen yhteistyössä ja tapaamisissa ja niitä viedään edellä mainitulla hankkeella aktiivisesti

myös asiakastyöhön. Joissakin toimistoissa voi saada oikeusavun palveluja etäyhteydellä videolaitteiden kautta, joita on yhteispalvelupisteissä.

Oikeusministeriö on edistänyt etäpalvelun ja videoneuvottelun käyttöön ottamista suositusten suuntaisesti.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa todettiin yleishavaintona, että oikeusministeriö oli pyrkinyt aktiivisesti vastaamaan julkiseen oikeusapuun kohdistuviin valtionaloudellisiin ja toiminnallisiin kehittämistarpeisiin. Se oli kokonaisuutena ottaen edistänyt julkisen oikeusavun saatavuutta julkisista oikeusaputoimistoista sekä taloudellisuusnäkökohtien ottamista huomioon. Myös jälkiseurannan yleinen havainto on samansuuntainen.

Yksittäin suositusten toteutumista arvioitaessa ei jälkiseurannassa ole kuitenkaan voitu havaita, että oikeusministeriö olisi käynnistänyt julkisen oikeusaputoiminnan ja sen järjestämisen kokonaan uudelleen arviointia tavalla, jota tarkastuksen suositus ja tehtyjen tutkimusten tulokset tarkoittavat. Oikeusministeriön laatima oikeusavun kokonaissuunnitelma ei sisällä julkisen oikeusavun järjestämisen kokonaisuutta koskevaa uudelleenarviointia eikä kokonaissuunnitelmaa toimistoverkoston kehittämiseksi. Oikeusministeriön antama selvitys ei anna myöskään viitettä näiden mahdollisesta käynnistämisestä tai laatimisesta.

Sen sijaan julkisen oikeusavun organisaatorakenne on uudistettu, mikä lyhyessä ajassa toteutettuna on ollut julkiselle oikeusaputoimelle ja oikeusministeriölle suuri hanke. Organisaation uudistamistyötä myös jatketaan. Osin suositusten tarkoittamien asioiden edistämiseen on pyritty, esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittämisessä. Osin tarkastuksen aikaiseen tilanteeseen verrattuna ei ole tapahtunut juuri muutosta, esimerkiksi yksityisten asiamiesten osallistumisvelvollisuudessa oikeusavun laadunarviointijärjestelmään ja teknisten käyttöyhteyksien luomisessa Verohallintoon ja Kelaan. Oikeusministeriön esittämistä toimista ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, millä tavoin ne ovat edistäneet tarkastusviraston antamien suositusten toteuttamista, esimerkiksi toimistoverkoston kehittämisessä ja toimivalta- ja työnjohtosuhteissa oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan ja oikeusaputoimiston johtajan välillä. Jälkiseurannan havaintojen mukaan julkisen oikeusavun kehittämistä jatketaan oikeusministeriössä myös tarkastuksessa havaittujen vielä avoimiksi jääneiden suositusten suhteen. Suosituksista erityisesti julkisen oikeusavun järjestämisen kokonaan uudelleenarviointi on laaja ja aikaa vievä tehtävä. Eräät muut suositukset, kuten kysymykset teknisistä käyttöyhteyksistä ja laadunarviointijärjestelmään osallistumisvelvollisuudesta, eivät ole yksinomaan oikeusministeriön määrättävissä, vaan niihin vaaditaan yhteistyötä muiden hallinnonalojen viranomaisten tai yksityisen asianajajakunnan kanssa. Siten tällaiset järjestelyt vaativat myös aikaa.

Kun otetaan huomioon julkisen oikeusavun järjestämiseen ja ohjaamiseen liittyvät tarkastuksen ja kotimaisten tutkimusten esiin nostamat paineet, on kuitenkin tärkeää, että hallinnonalalla huolehditaan tarkastusviraston suosituksen mukaisesti nykyisen julkisen oikeusavun järjestämisperusteiden kriittisestä arvioinnista. Edellä esitetyillä perusteilla jälkiseurantaa ei ole kuitenkaan tarpeen jatkaa.

ylivohtaja

Marko Männikkö

johtava tuloksellisuustarkastaja

Anne Hamppula-Luoto