

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Kehitys muissa Pohjoismaissa.....	5
2.2.1 Ruotsi.....	5
2.2.2 Tanska.....	6
2.2.3 Norja.....	7
2.3 Nykytilan arviointi.....	8
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	9
3.1 Tavoitteet.....	9
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	10
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	12
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	12
4.2 Vaikutukset henkilöstöön ja viranomaisten toimintaan.....	12
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	13
5 ASIAN VALMISTELU.....	13
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	13
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	16
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	16
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	24
3 VOIMAANTULO.....	24
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	25
LAKIEHDOTUS.....	26
Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.....	26

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Julkisen oikeusapujärjestelmän keskeisin tehtävä ja tavoite on taata kansalaisten yhdenvertainen oikeus pätevään oikeusapuun. Oikeusavun antamista varten valtiolla on oikeusaputoimistoja, joissa oikeusapua tarjoavat julkiset oikeusavustajat. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä maksuista. Valtion oikeusaputoimistot myös tekevät päätökset oikeusavun myöntämisestä.

Vuoden 2009 alusta lukien oikeusaputoimistojen tehtäväksi tuli oikeusavun tarjoamisen lisäksi yleisen edunvalvonnan palvelujen järjestäminen. Tavoitteena uudistuksessa oli, että laadukkaat palvelut tulevat yhdenvertaisesti kaikkien asukkaiden saataville koko maassa. Oikeusaputoimistoissa edunvalvontatehtävästä huolehtivat yleiset edunvalvojat ja heitä avustava henkilökunta. Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Yleensä edunvalvoja määrätään huolehtimaan päämiehensä omaisuudesta ja taloudellisista asioista. Edunvalvojan on kuitenkin huolehdittava myös siitä, että päämies saa sopivan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen.

Valtion oikeusaputoimistoja on vuoden 2015 alusta lukien 27. Niillä on yhteensä 165 toimipaikkaa, joista vajaassa puolessa on henkilökuntaa jatkuvasti paikalla. Oikeusaputoimistot on jaettu kuuteen oikeusapupiiriin, joiden alueella oikeusavun saatavuudesta vastaavat oikeusaputoimenjohtajat.

Julkinen oikeusapu on vuoden 2007 jälkeen ollut useiden rakenteellisten muutosten kohteena. Useita oikeusaputoimistoja on yhdistetty hallinnollisesti. Yhdistämiset on toteutettu vähitellen muutama toimisto kerrallaan ja ottaen huomioon muun muassa henkilökunnan eläköityminen. Toimistoja yhdistämällä on pyritty keventämään hallintoa. Koska oikeusaputoimistot ovat olleet kooltaan hyvin pieniä, yhdistämisten avulla on pyritty vähentämään niiden haavoittuvuutta ja lisäämään työtehtävien järjestelymahdollisuuksia. Toimistojen toimipaikkaluku on kuitenkin säilynyt lähtökohtaisesti ennallaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 2 §:n mukaan oikeusaputoimistot sijaitsevat oikeusapupalveluiden alueellisen tarpeen mukaan muodostettavissa oikeusapupiireissä. Oikeusaputoimistolla voi tarvittaessa olla useampi kuin yksi toimipaikka. Saman säännöksen mukaan oikeusapupiireistä ja oikeusaputoimistojen toimipaikoista säädetään tarkemmin oikeusministeriön asetuksella.

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirtyi kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusaputoimistoihin vuoden 2009 alussa (Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008, jatkossa järjestämislaki). Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluja. Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastaa valtion oikeusapu-

toimisto sille asetuksella säädetyllä edunvalvonta-alueella (1§). Oikeusaputoimistot huolehtivat siitä, että yleisen edunvalvojan palveluita on saatavilla alueellisesti riittävä määrä.

Oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista on säädetty oikeusministeriön asetuksella 534/2013. Asetuksen mukaan Suomi on jaettu kuuteen oikeusapupiiriin, jotka ovat Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen oikeusapupiirit. Valtion oikeusaputoimistoja on 27 ja niillä on toimipaikkoja yhteensä 165. Näissä toimipaikoissa oikeusaputoimistot ottavat vastaan sekä oikeusavun että edunvalvonnan asiakkaita. Henkilökuntaa on paikalla päivittäin vajaassa puolessa toimipaikoista. Muissa toimipaikoissa käydään tarpeen mukaan.

Oikeusapupiiriä johtaa oikeusaputoimen johtaja ja oikeusaputoimistoa johtava julkinen oikeusavustaja. Oikeusministeriö määrää oikeusaputoimen johtajan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Oikeusaputoimen johtaja on samalla yhden piirinsä oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Tietyissä toimistoissa on lisäksi johtava yleinen edunvalvoja. Johtavan yleisen edunvalvojan virka on perustettu, mikäli toimistossa on edunvalvontahenkilöstöä yli 10. Lisäksi oikeusaputoimistoissa työskentelee julkisia oikeusavustajia, yleisiä edunvalvojia, oikeusneuvoja, osasto-, hallinto-, oikeusapu- ja edunvalvontasihteereitä sekä virasto- ja vahtimestareita.

Oikeusaputoimen johtajan ydintehtävä on vastata oikeusapupalvelujen tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella. Tämä oikeusavun saatavuuden kannalta keskeinen tehtävä edellyttää huolehtimista siitä, että voimavarat jakautuvat tasapuolisesta piirin alueella. Oikeusaputoimen johtaja huolehtii piirinsä tulostavoitteiden toteutumisesta ja on piiriään koskevien tulosneuvottelujen osapuolena ja tulosneuvotteluasiakirjan allekirjoittajana vastuussa tulossopimuksessa sovittujen tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Oikeusaputoimistojen tulohjausmenettely toteutetaan kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa oikeusministeriö käy oikeusaputoimen johtajien kanssa piirien tulosneuvottelut ja oikeusaputoimen johtajan oman toimiston tulosneuvottelut. Tulosneuvotteluissa keskustellaan seuraavan vuoden tuottavuutta ja taloudellisuutta koskevista tulostavoitteista toimistokohtaisesti. Tulosneuvotteluissa neuvotellaan ja myönnetään oikeusapupiirikohtaiset määrärahat. Oikeusaputoimen johtaja tekee selvityksen piirinsä oikeusaputoimistojen työtilanteesta ja toiminnasta sekä tarpeista. Tulosneuvotteluissa sovitaan myös seuraavan vuoden henkilöstöresurssien määrästä ja oikeusaputoimen johtajan liikkumavarasta henkilöstön palkkaamisessa. Tulosneuvotteluista laaditaan tulostavoiteasiakirja, jonka oikeusministeriön edustaja ja oikeusapupiirin johtaja allekirjoittavat. Tulostavoiteasiakirja on viraston ja ministeriön välinen sopimus alkavan vuoden toiminnallisista tavoitteista myönnettävien määrärahojen puitteissa.

Toisessa vaiheessa oikeusaputoimen johtajat käyvät seuraavaa vuotta koskevat tulosneuvottelut piirinsä toimistojen kanssa niissä rajoissa, mitkä on sovittu oikeusministeriön ja oikeusaputoimen johtajan välisissä tulosneuvotteluissa. Tulosneuvotteluista laaditaan tulostavoiteasiakirja, jonka oikeusaputoimen johtaja ja oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja allekirjoittavat.

Oikeusaputoimistoissa vuonna 2010 käyttöönotettu sähköinen asiointi oikeusapuhakemusten tekemisessä on mahdollistanut yksityisille oikeusavustajille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen tietyille oikeusaputoimistoille. Keskittämisen tavoitteena on ollut työmäärien taasaaminen toimistojen kesken. Samalla ajatuksena on ollut, että keskitettäessä 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. Vuonna 2015 oikeusapupäätöksiä teki keskitetysti 17 oikeusaputoimistoa.

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 haavoituvuutta, keventämään hallintoa ja lisäämään henkilöstön työtehtävien järjestelymahdollisuuksia. Samalla uusien muodostettujen oikeusaputoimistojen nimet on määritelty maakuntapohjaisesti.

2.2 Kehitys muissa Pohjoismaissa

2.2.1 Ruotsi

Oikeusapu

Ruotsissa oikeusaputoiminnassa on kaksi keskusviranomaista, tuomioistuinvirasto (domstolsverket) ja oikeusapuviranomainen (rättshjälpsmyndigheten).

Oikeusapuviranomaisessa työskentelee kahdeksan henkilöä. Oikeusapuviranomaista hallinnoidaan yhdessä Sundsvallin käräjäoikeuden ja huoneenvuokralautakunnan kanssa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisilla on yhteinen vastaanotto. Sundsvallin käräjäoikeuden laamanni on samalla oikeusapuviranomaisen päällikkö.

Päätöksen oikeusavun myöntämisestä tekee pääasiaa käsittelevä tuomioistuin. Jos asia ei ole tuomioistuimen käsiteltävänä, päätöksen oikeusavusta tekee oikeusapuviranomainen. Rikostai riita-asiansa hävinnyt osapuoli voi joutua korvaamaan takaisin valtiolle osan asian käsitteystä aiheutuneista oikeusapukustannuksista. Päätöksen korvausvelvollisuudesta tekee asiaa käsitellyt tuomioistuin. Oikeusapupäätösten lisäksi oikeusapuviranomaisen tehtäviin kuuluu tällöin kustannusten periminen asiakkaalta tuomioistuimen päätöksen mukaisesti.

Ruotsissa ei ole erityisiä oikeusaputoimistoja eikä asianajajamonopolia. Oikeudenkäyntiasiamieheksi tai -avustajaksi on asianajajien lisäksi kelpoinen kuka tahansa tehtävään sopiva henkilö. Hakijan itse ehdottama henkilö määrätään yleensä tehtävään, mikäli erityisiä syitä sitä vastaan ei ole. (Rättshjälpslag (1996:1619) 26 §).

Edunvalvonta

Ruotsissa edunvalvonnasta säädetään vanhempainkaressa (Föräldrabalk, 1949:381). Laki tunnistaa kolme erilaista edunvalvontatyyppiä: holhooja (alaikäisille), uskottu mies (god man) ja edunvalvoja (förvaltare).

Uskottu mies ja edunvalvoja voidaan määrätä henkilölle, joka sairauden, mielenterveydellisten ongelmien tai muun vastaavan terveydellisen syyn johdosta ei pysty huolehtimaan itsestään tai omaisuudestaan. Uskotun miehen ja edunvalvojan merkittävin ero on se, että edunvalvoja ei tarvitse päätöksentekonsa tueksi valvottavan hyväksyntää. Vastaavasti edunvalvoja voidaan määrätä päämiehen vastustuksesta huolimatta. Uskottua miestä ja edunvalvojaa voi hakea valvottava itse, hänen perheenjäsenensä tai edunvalvontalautakunta. Päätöksen uskotun miehen tai edunvalvojan määräyksestä tekee käräjäoikeus. Valitun henkilön tulee olla rehti, kokenut ja tehtävään sopiva. Uskotuksi mieheksi tai edunvalvojaksi määrätyn henkilön velvollisuudet määritellään annetussa päätöksessä. Valvottavaksi määrätty henkilö menettää oikeuden tehdä

päätöksiä päätöksessä määritetyllä tavalla, mutta säilyttää oikeustoimikelpoisuutensa kaikissa muissa asioissa.

2.2.2 Tanska

Oikeusapu

Yleisenä lähtökohtana Tanskassa on oikeusavun antaminen heikossa taloudellisessa tilanteessa olevalle luonnolliselle henkilölle. Oikeusapua voi saada myös ulkomaille, mikäli kohdemaahan on sitoutunut Strasbourgin sopimukseen (Strasbourgissa 27.1.1977 allekirjoitettu maksutonta oikeudenkäyntiä tarkoittavien hakemusten toimittamista koskeva sopimus). Edelleen myös valitusten tekemiseksi kansainväliseen muutoksenhakuelimeen, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, voi saada oikeusapua. Oikeusavun saamisen edellytyksenä on jälkimmäisessä tapauksessa se, että valituselin on pyytänyt Tanskan valtiolta lausumaa valituksen johdosta. Oikeusapua voi kuitenkin saada myös silloin, jos ratkaistavalla asialla on yleisempää merkitystä tai ratkaisu vaikuttaisi merkittävästi hakijan sosiaaliseen tai ammatilliseen asemaan. Päätöksen oikeusavun saamisesta edellä mainituissa tilanteissa tekee oikeusministeriön alainen siviiliasioiden osasto (Civilstyrelsen).

Tanskassa annetaan oikeusapua myös erilaisten maksuttomien neuvontapalvelujen muodossa. Suurimmissa kaupungeissa on esimerkiksi yksityisiä oikeusaputoimistoja. Ne antavat oikeudellista neuvontaa heikossa taloudellisessa asemassa oleville henkilöille, jotka saapuvat paikan päälle henkilökohtaisesti.

Tanskassa voi saada myös nimenomaisen henkilökohtaisen lakimiehen tiettyä asiaa varten. Paikalliset oikeudet pitävät listaa tätä palvelua tarjoavista avustajista. Avustajan saamisen edellytyksenä on heikko taloudellinen tilanne, jonka määrittelemisestä on säädetty erikseen. Tehtävien toimenpiteiden laajuudesta riippuen avustajan käytöstä voi kuitenkin aiheutua kustannuksia ja sen piiristä on rajattu pois tietyt asiat kuten rikosoikeudelliset asiat sekä yritystoimintaan liittyvät toimeksiannot.

Tanskassa tunnetaan myös ns. ilmainen täysi edustus, jossa valtio korvaa avustajan käytöstä aiheutuneet kustannukset mukaan lukien vastapuolen kustannukset, mikäli avun saaja häviää asian. Täyden edustuksen saamisen edellytyksenä on kuitenkin todennäköisyys siitä, että hakija voittaa riidan. Oikeus vahvistaa täyden edustuksen avustajan lasten huoltoa koskevissa asioissa sekä erilaisissa avioeroa koskevissa asioissa. Muun tyyppisissä asioissa edun vahvistaa oikeusministeriön siviiliasioiden osasto (Civilstyrelsen), mikäli asia on merkityksellinen.

Edunvalvonta

Tanskassa edunvalvonnasta säädetään holhouksesta annetussa laissa (Værgemålsloven, no 1015, 20/08/2007). Edunvalvontaan voidaan määrätä aikuinen henkilö, joka ei pysty huolehtimaan asioistaan mielenterveydellisten ongelmien (ml dementia), kehitysvamman tai muun vastaavan terveydellisen syyn johdosta. Edunvalvontaa koskeva päätös ei tee henkilöstä kuitenkaan oikeustoimikelvotonta. Oikeustoimikelpoisuuden rajoittaminen edellyttää erillistä päätöstä.

Tanskan järjestelmää pidetään joustavana. Edunvalvoja määrätään ainoastaan, jos henkilön asioita ei voida hoitaa tyydyttävästi muulla tavalla. Mikäli määräys annetaan, henkilölle voidaan määrätä yksi tai useampi edunvalvoja hoitamaan henkilön taloudellisia ja/tai henkilökohtaisia asioita. Edunvalvonta voidaan myös rajoittaa koskemaan vain tiettyjä asioita tai varoja.

HE 26/2016 vp

Valitun keinon tulisi rajoittaa valvottavan oikeuksia aina mahdollisimman vähän suhteessa tavoitteeseen.

Perustellun pyynnön edunvalvontaan pääsemisestä tai sen lakkauttamisesta voi tehdä henkilö itse, hänen puolisonsa, lapsensa, vanhempansa, sisarensa, muut lähisukulaiset, kunnanviranomaiset (Kommunalbestyrelsen ja Regionsrådet) ja valtion viranomainen (Statsforvaltningen) tai poliisi. Ratkaisun edunvalvojan määrittämisestä tekee lähtökohtaisesti valtion viranomainen (Statsforvaltningen), mutta mikäli asia on riitainen, tekee ratkaisun käräjäoikeus. Ratkaisun tekevä viranomainen hankkii ratkaisua varten tarpeellisen lääketieteellisen selvityksen. Edunvalvontaan määrättävälle tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi. Edunvalvontaa koskeva päätös voidaan tehdä myös määrääjäksi.

Tanskassa edunvalvojana voi toimia edunvalvottavan sukulainen tai ystävä, mutta jos tämä ei ole mahdollista, voidaan henkilölle määrätä ammattiedunvalvoja. Ammattiedunvalvojana voi toimia esimerkiksi lakimies tai sosiaalityöntekijä, jotka saavat tehtävästään myös korvauksen.

Edunvalvojan toimivalta riippuu annetun päätöksen sisällöstä. Edunvalvonta ei kuitenkaan koske arkipäivän asioiden hoitamista vaan merkittävämpiä valvottavan asioita kuten esimerkiksi työllistymistä, asumista ja viranomaisten kanssa toimimista. Holhouksesta annettu laki sisältää tarkemmat säännökset edunvalvojan oikeuksista ja velvollisuuksista.

2.2.3 Norja

Oikeusapu

Norjassa viranomaisten tarjoama julkinen oikeusapu on tarkoitettu heikossa taloudellisessa asemassa oleville, jolloin valtio korvaa osan tai kaikki avun saajalle aiheutuneista prosessiin liittyvistä kustannuksista. Tietyissä erikseen säädetyissä asioissa, kuten lastensuojeluasioissa, oikeusapua saa suoraan lain nojalla. Yleisesti oikeusapua ei kuitenkaan saa rajoituksetta vaan avun saannin edellytyksenä on, että asialla on merkitystä henkilön hyvinvoinnille.

Oikeusapuasioita hallinnoi Norjassa oikeusministeriö, siviiliasioita valvova viranomainen (Statens sivilrettsforvaltning), maaherrat (Fylkesmannen) ja oikeudet. Oikeusapua antavilla avustajilla on myös laaja itsenäinen toimivalta. Käytännössä korkein päätöksentekoeelin on siviiliasioita valvova viranomainen, joka lopulta tekee päätöksen oikeusavun saamisesta ja koordinoi ensiasteena toimivien maaherrojen toiminnan yhdenmukaisuutta. Oikeuden puheenjohtaja tekee päätöksen oikeusavun saamisesta, mikäli asiaa käsitellään oikeudessa.

Edunvalvonta

Norjassa edunvalvonnasta säädetään holhouksesta annetussa laissa (Lov om vergemål, LOV-2010-03-26-9) ja asetuksessa (Forskrift til vergemålsloven, FOR-2013-02-15-201). Niissä määritellään edunvalvonnan määrittämisen edellytykset henkilöille, jotka eivät eri syistä ja eriasteisesti pysty huolehtimaan omista henkilökohtaisista tai taloudellisista intresseistään. Valittujen keinon tulisi rajoittaa valvottavan oikeuksia mahdollisimman vähän suhteessa tavoitteeseen.

Edunvalvojan toimivalta perustuu maaherran (Fylkesmannen) antamaan päätökseen. Maaherrat toimivat alueellisesti ja käsittelevät edunvalvontaa koskevat asiat ensimmäisenä asteena. Edunvalvonnan keskusviranomaisena, jonne osoitetaan myös valitukset maaherrojen päätöksistä, toimii siviiliasioita valvova viranomainen (Statens sivilrettsforvaltning). Useimmiten edunvalvojana toimii valvottavan sukulainen tai läheinen.

Päätöksessä edunvalvoja voidaan määrätä huolehtimaan valvottavan henkilön henkilökohtaisista ja/tai taloudellisista oikeuksista. Edunvalvojan toimivallan rajat määritellään myös päätöksessä. Edunvalvoja voidaan määrätä myös alaikäiselle, jolloin alaikäisen vanhemmat yhdessä edunvalvojan kanssa huolehtivat lapsen asioista.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtion 27 oikeusaputoimistolla on toimipaikkoja yhteensä 165. Toimipaikkaverkostoa voidaan pitää toimivana. Työn luonteen vuoksi verkoston pitää olla tiheä ja toimipaikkojen lähellä asiakasta.

Oikeusaputoimistot ovat edelleen kooltaan pieniä suhteessa valtioneuvoston muihin virastoihin. Oikeusaputoimistoja on 27, kun esimerkiksi maistraatteja, syyttäjänvirastoja ja poliisilaitoksia on 11. Hallinto vie nykyisessä oikeusaputoimistorakenteessa kohtuuttomasti aikaa. Oikeusaputoimistoissa laaditaan muun muassa huomattava määrä erilaisia suunnitelmia, jotka voitaisiin laatia keskitetysti päällekkäistä työtä välttämällä. Myös erilaiset lausuntopyyntöjä työllistävät toimistoja. Suuremmissa yksiköissä hallinto voitaisiin hoitaa keskitetympin.

Oikeusaputoimistojen hallinnollisten yhdistämisten myötä esteellisyystilanteet ovat lisääntyneet. Yhdistämisten kohteena olleissa toimistoissa tilanne ei ole vielä kaikilta osiltaan tasaantunut. Yhdistämisistä huolimatta osa toimistoista on vieläkin liian pieniä, jotta työt voitaisiin järjestää mahdollisimman joustavasti. Toimistojen koot vaihtelevat 4 ja 79 viran välillä. Yhdistämällä toimistoja ei enää kuitenkaan välttämättä saada etuja. Tähänastiset laajentumiset ovat tuottaneet jossain määrin lisäarvoa toimistoille, sillä toimiston henkilökunnan lisääntyminen ja siten juridisen osaamisen laajeneminen on tuottanut synergiaetuja.

Kaksivaiheinen tulohajautusmenettely on oikeusministeriön kannalta raskas menettelytapa. Oikeusministeriö käy tuloneuvottelut oikeusaputoimen johtajien kanssa kaikkia oikeusaputoimistoja koskien. Tämä tarkoittaa käytännössä 27 eri neuvottelua. Menettely on käytännössä raskas.

Oikeusaputoimen johtajan vastuisiin sisältyy sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttäisi työvälineitä ohjata oikeusaputoimistoja ja tarvittaessa puuttua niiden toimintaan. Nykytilanteessa nämä välineet puuttuvat. Kysymys on sekä työnjohdollisista että toimistojen johtamis- ja toimintatapaan, toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja tulostavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä asioista. Oikeusaputoimen johtajan asema perustuu keskusteluun, sopimiseen ja sovitteiluun ilman oikeusapua koskevan lainsäädännön tukea ja tehokkaita työvälineitä ongelmatilanteissa. Oikeusaputoimen johtajan asemaa ja toimivaltuuksia tulisi nykyisestä selvittää. Epäkohtana on myös pidetty, että piirin oikeusaputoimen johtaja on samalla jonkin piirin toimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Tämä voi antaa vaikutelman siitä, että johtajan toimisto on erityisasemassa piirin muihin toimistoihin verrattuna esimerkiksi resursseja jaettaessa. Toisaalta johtajan oman toimiston henkilökunta saattaa kokea, että johtava on paljon poissa toimistosta tehtävänsä vuoksi.

Oman haasteensa nykyrakenteelle on asettanut edunvalvontatehtävän siirto oikeusaputoimistoille. Kahden eri alan yhteistoiminta ei aina ole toteutunut odotetulla tavalla. Tosin on huomattava, että yhteistyön sujuvuus jatkossa edellyttää työtä kaikissa mahdollisissa organisaatiovaihtoehdoissa.

Oikeusaputoimistojen virkarakennetta ja virkojen kelpoisuusvaatimuksia ei ole tarkistettu edunvalvonnan siirryttyä oikeusministeriön hallinnonalalle. Oikeusaputoimiston johtavana voi nykyisen lainsäädännön puitteissa toimia ainoastaan johtava julkinen oikeusavustaja, ei johta-

va yleinen edunvalvoja. Mikäli toimistolla on johtava yleinen edunvalvoja, on hän toimessaan johtavan julkisen oikeusavustajan alainen. Vallitsevaa tilannetta on kritisoitu erityisesti edunvalvontahenkilöstön taholta. Muutoinkin edunvalvojan työ jää johtaville julkisille oikeusavustajille vieraaksi, koska he eivät tee käytännön edunvalvontatyötä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa on todettu oikeusaputoimistojen palvelujen saatavuudessa olevan eroja asiakkaan näkökulmasta (tutkimustiedonantoja 117/2013). Oikeusapupalvelujen saatavuutta seurataan jonotusajan avulla. Jonotusajalla kartoitetaan, missä ajassa asiakas ajan varattuun pääsee oikeusavustajan kanssa neuvottelemaan. Jonotusaika vaihtelee huomattavasti eri oikeusaputoimistojen ja eri toimipaikkojen välillä. Jonotusajat ovat erityisen herkkiä toimiston henkilökunnan sairauslomille sekä normaaleille lomakausille. Asioiden hoitaminen myös vaatii asioiden monimutkaistuttua enemmän aikaa. Kiireellisiä tapauksia varten monessa oikeusaputoimistossa on varattuna niin sanottuja akuutteja aikoja. Jos oikeusaputoimisto ei pysty ottamaan vastaan tällaista akuuttia asiakasta, häntä neuvotaan ottamaan yhteyttä yksityiseen avustajaan.

Valtion oikeusaputoimistojen ajanvaraustyöryhmä on todennut mietinnössään (Oikeusaputoimistojen ajanvarauksen kehittäminen, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2014), että oikeusaputoimistoista oikeusapua hakeva kansalainen saa ajan oikeusavustajan vastaanotolle tilastollisesti keskimäärin 14 vuorokaudessa.

Ajanvaraustyöryhmä on selvittänyt oikeusavun saatavuutta raporttien lisäksi oikeusaputoimistoille tekemällään kyselyllä. Näiden perusteella on arvioitu, että palvelujen saatavuus on kohtuullisella tasolla, mutta että joissakin oikeusaputoimistoissa odotusajat ovat kohtuuttoman pitkät. Palvelun kysyntä jakaantuu epätasaisesti. Työryhmä on myös todennut, että asiakkaille varatuista ajoista jää käyttämättä huolestuttavan suuri määrä, mikä voi osaltaan huonontaa palvelun saatavuutta.

Ajanvaraustyöryhmä on suosittanut palvelun saatavuuden parantamiseksi resurssien lisäämistä niihin toimistoihin, joissa kysyntä on suurta, työn jakamista toimistojen ja toimipaikkojen välillä ja kysynnän ohjaamista vähemmän kuormittuneisiin toimistoihin. Keinoina on esitetty muun ohella ajanvarauksen keskittämistä, henkilökunnan joustavaa siirtymistä toimipaikasta toiseen ja etäpalvelujen voimakasta lisäämistä asiakkaan vastaanottamisessa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2014-2017 (Toiminta ja hallinto 2/2013) on asetettu tehtäväksi selvittää mahdollisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista nykyistä laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Kehyskaudella tulee toteuttaa selvityksen perusteella mahdollisesti tarvittavat muutokset.

Oikeusministeriön oikeusturvaohjelmaa valmisteleavan neuvottelukunnan mietinnössä (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013,) todetaan, että oikeudenhoidon uudistamisen lyhyen aikavälin tavoitteena julkisen oikeusavun osalta on valtion oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistuksen tarpeen selvittäminen. Pitkällä aikavälillä tulee selvittää, mitä vaikutuksia yhden oikeusapuviraston perustamisella olisi. Lyhyen aikavälin uudistukset tulisi toteuttaa meneillään olevan eduskuntakauden aikana ja pitkän aikavälin uudistukset viimeistään vuoteen 2025 mennessä.

Myös valtion talouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota oikeusaputoimistojen rakenteen kehittämiseen.

Virastojen tehtävänä on hallinnollisia tehtäviä, joiden keskittämällä on saatavissa tuottavuushyötyä. Keskittäminen edellyttää kuitenkin suurempaa toimistokokoa. Esimerkkinä keskittämisestä oikeusministeriön hallinnonalalla otetaan 1.10.2016 käyttöön valtion yhteiset talous- ja henkilöstöprosessit ja niitä tukeva tietojärjestelmä Kieku. Kieku-hankkeessa lähtökohdiana on ollut, että talous- ja henkilöstöhallinto keskitetään noin 200 henkilön kirjanpitoyksiköihin. Tästä näkökulmasta oikeusaputoimistojen tulisi olla henkilömäärältään huomattavasti nykyistä suurempia.

Oikeusaputoimistojen ohjausjärjestelmä poikkeaa muista valtion hallinnon viranomaisista siinä, että sen tulosohtaus ja kehittäminen on oikeusministeriön tehtävänä. Erityispiirteensä on lisäksi se, että toimistojen väliportaana on oikeusapupiiri, jonka johtajana toimii oikeusaputoimenjohtaja. Hallintoa voitaneen pitää näiltä osin tällä hetkellä erittäin kevyenä. Painetta oikeusaputoimistojen hallinnon uudistamiseen lisää se, että arvioitavana on myös tuomioistuimien keskushallinnon uudistaminen. Jos siihen liittyvä tuomioistuinvirastomalli toteutetaan, jäisivät oikeusaputoimistot ainoina oikeuslaitoksen virastoina ministeriön ohjattavaksi.

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 ihmisoikeuksien edellyttämä oikeusturva on tuotettava nykyistä vähemmällä kokonaiskustannuksilla eli oikeudenhoidon tehokkuutta on parannettava.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää oikeusaputoimisto-organisaatiota. Tavoitteena on lisäksi hallintotehtäviä keskittämällä keventää hallintoa ja samalla vapauttaa voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Piirejä johtaisivat päätoimiset johtajat ja toimistot voisivat keskittyä substanssitehtäviin. Piirien johtajien asema ja toimivalta olisivat nykyistä selkeämmät. Piirin johtaja jakaisi resurssit toimipaikkojen kesken, jolloin työn organisointi olisi joustavampaa ja muutostilanteisiin reagointi helpompaa ja nopeampaa kuin nykyisessä organisaatorakenteessa. Käytännöt palvelujen tarjonnassa yhdenmukaistuisivat, koska työskentelyn järjestämisestä sovittaisiin piiritasolla. Työskentely toimistoissa olisi mahdollista järjestää tehokkaammalla tavalla.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että nykyiset kuusi oikeusapupiiriä muodostettaisiin virastoiksi ja että oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot muodostettaisiin rinnakkaisiksi toimintoiksi. Samalla piirien nimet muutettaisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiireiksi. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä sijaitsisi tietty määrä oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja, joilla olisi puolestaan tietty määrä toimipaikkoja. Toimipaikkoja ei uudistuksen yhteydessä lakkautettaisi. Tarkemmin oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja niiden toimistoista ja toimipaikoista sekä niistä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa, säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella.

Piirit olisivat virastoja. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajat keskittyisivät lähtökohtaisesti johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin eli he eivät toimisi enää samalla jonkin piirin toimiston johtavana julkisena oikeusavustajana. Jokaiseen piiriin nimitettäisiin johtajan

tueksi tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. Johtavat julkiset oikeusavustajat ja johtavat yleiset edunvalvojat jatkaisivat toimistojen esimiehinä.

Hallintotehtävät siirrettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajille ja hallintosihteereille. Hallintotehtävien siirtäminen johtavilta julkisilta oikeusavustajilta, johtavilta yleisiltä edunvalvojilta ja osastosihteereiltä piirien johtajille ja hallintosihteereille vapauttaisi voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Johtajuudesta tulisi tehokkaampaa ja samalla hallinnosta yhtenäisempää ainakin piireittäin, koska piirien johtajat keskittyisivät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin.

Oikeusministeriö kävisi tulosneuvottelut oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajien kanssa. Johtaja sopisi piirinsä toimistojen kanssa toimistokohtaisista tulostavoitteista. Menettely vähentäisi tulosneuvottelutyötä kaikilla organisaatiotasoilla sekä siirtäisi toimistokohtaista tulosohjausvaltaa ja -vastuuta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajalle.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajalla ei olisi ohjausvaltaa oikeusavustajaan yksittäisen toimeksiannon hoidossa. Johtaja ei hoitaisi itse toimeksiantoja eikä olisi enää jonkin piirin oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Julkinen oikeusavustaja päättää itsenäisesti ja riippumattomasti niistä toimenpiteistä, joihin hän toimeksiannon hoidossa ryhtyy. Tästä syystä oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtaja ei tekisi piiriin oikeusaputoimistoja toisiinsa nähden esteellisiksi.

Nykyisessä organisaatorakenteessa esteellisyys toimeksiannon vastaanottamiseen on olemassa, mikäli vastapuoli on ollut aiemmin päämiehenä saman oikeusaputoimiston oikeusavussa tai edunvalvonnassa. Ehdotettavassa organisaatorakenteessa oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot toimisivat rinnakkain eikä edunvalvonta enää olisi oikeusavun ”alaisuudessa”. Esteellisyydestä tarkistusten teko helpottuisi, kun asiakkuus oikeusavussa ei enää aiheuttaisi esteellisyyttä edunvalvonnassa ja toisinpäin. Uudistuksella olisi erityisesti edunvalvonnan puolella esteellisyytilanteita vähentävä vaikutus.

Siirtyminen kuuden virastomuotoisen piiriin rakenteeseen ei olisi käytännön toiminnan muutoksena suuri, eikä hidastaisi siirtymistä yhden oikeusapuviraston malliin valtion keskus- ja aluehallintorakennehankkeen (ns.VIRSU-hanke) ja hallituksen hyväksymien keskushallinnon uudistamisen toteuttamisperiaatteiden ja aikataulujen mukaisesti. Nyt ehdotettavan rakennemuutoksen toteuduttua selvitystyötä yhden oikeusapuviraston muodostamisesta jatkettaisiin.

Ahvenanmaan oikeusaputoimisto

Suomen tasavallan perustuslain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Itsehallinto antaa ahvenanmaalaisille oikeuden säätää lailla omista sisäisistä asioistaan ja päättää maakunnan tulo- ja menoarviosta. Ahvenanmaalla on noin 28 500 asukasta, joista noin 11 000 asuu Maarianhaminassa, joka on maakunnan ainoa kaupunki.

Turun oikeusapupiirissä sijaitseva Ahvenanmaan oikeusaputoimisto on henkilöstöluvultaan pienin oikeusaputoimisto. Toimistossa on julkinen oikeusavustaja ja oikeusapusihteeri sekä yleinen edunvalvoja ja edunvalvontasihteeri.

Nyt ehdotettavassa organisaatorakenteessa Ahvenanmaan oikeusaputoimisto olisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin toimisto toimipaikkana Maarianhamina.

Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen. Maakunnassa valtion ja maakunnan viranomaisten sekä kunnallishallinnon virkakieli on ruotsi. Lain 38 §:n mukaan maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä vaihdettavat kirjoitukset ja muut asiakirjat on laadittava ruotsin kielellä. Sama koskee kirjoitusten ja asiakirjojen vaihtoa yhtäältä mainittujen viranomaisten ja Ahvenanmaan valtuuskunnan sekä toisaalta valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten sekä valtion viranomaisten välillä, joiden toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin, jonka alueella Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto sijaitsee, tulee kaikessa yhteydenpidossaan toimiston kanssa käyttää ruotsin kieltä.

Ahvenanmaan oikeusaputoimiston osalta ehdotetaan lisäksi, että toimisto vastaisi sekä oikeusapupalvelujen että edunvalvontapalvelujen tuottamisesta ja että toimistossa olisi johtava julkinen oikeusavustaja. Toimiston nimenä olisi Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Oikeusministeriön hallinnonalan taloudellinen tilanne tiukkenee nykyisen kehyskauden loppupuolella merkittävästi kaikkien sektoreiden kohdalla. Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä oikeudenhoidon uudistamisohjelma, jonka toimenpitein pyritään osaltaan sopeuttamaan vaikeaan taloustilanteeseen. Tämä uudistus on osa oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa.

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 kasvattaa edunvalvontapalveluiden kysyntää. 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 olisi valtiontalouden kannalta 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 kokonaismäärä ei esityksen johdosta kasvaisi.

Uudistuksella ei arvioida olevan vaikutuksia toimitila- tai muihin toimintamenoihin, koska toimipaikkoja ei lakkautettaisi tai muutettaisi.

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 oikeusaputoimistojen siirtomäärärahoilla.

4.2 Vaikutukset henkilöstöön ja viranomaisten toimintaan

Rakenne, jossa sekä oikeusaputoimistot että edunvalvontatoimistot ovat suoraan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan alaisuudessa, selkeyttäisi hallintoa. Edunvalvonnan osalta hallinto myös kevenisi yhden hierarkiatason poistuessaa.

Edunvalvonnan nostaminen nimikkeisiin korostaisi edunvalvonnan samanarvoisuutta toimialana oikeusavun kanssa.

Hallintotehtävien siirtäminen johtavilta julkisilta oikeusavustajilta, johtavilta yleisiltä edunvalvojilta ja osasto-/hallintosihteereiltä piirien johtajille ja hallintosihteereille vapauttaisi voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Johtajuudesta tulisi tehokkaampaa ja samalla hallinnosta yhtenäisempää ainakin piireittäin, koska piirien johtajat keskittyisivät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin.

Esitys vaikuttaisi nykyisten hallintotehtävistä vastaavien henkilöiden (johtavat julkiset oikeusavustajat, johtavat yleiset edunvalvojat sekä osasto-/hallintosihteerit) työtehtäviin sekä tästä johtuen palkkaukseen.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

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.

Työryhmä järjesti valmisteluvaiheessa ennen mietinnön valmistumista johtaville julkisille oikeusavustajille ja johtaville yleisille edunvalvojille kuulemis- ja infotilaisuuden.

Työryhmä luovutti mietintönsä Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (Oikeusministeriön julkaisu 25/2014) 31.3.2014. Vaihtoehtoina työryhmä harkitsi kahdeksan tai kuuden oikeusapupiirin muodostamista, yhdentoista oikeusaputoimiston muodostamista sekä keskusviraston tai oikeusapuviraston perustamista. Näitä eri vaihtoehtoja on selostettu ja arvioitu työryhmämietinnössä (s. 45-85).

Työryhmä päätyi suosittamaan kuuden oikeusapupiirin muodostamista virastoiksi siten, että piirit vastaisivat oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esiintuotua poliisin ja syyttäjän toimialuejakoa. Oikeusapupiireissä sijaitsisi tietty määrä oikeusaputoimistoja, joilla olisi puolestaan tietty määrä toimipaikkoja. Rakenne ei toisi muutoksia toimipaikkoihin. Piirien johtajat eivät kuitenkaan toimisi enää samalla jonkin piirin toimiston johtavana julkisena oikeusavustajana, vaan keskittyisivät lähtökohtaisesti johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin apunaan kaksi hallintosihteeriä. Hallintotehtävät siirrettäisiin toimistoista piirien johtajille ja hallintosihteereille.

Työryhmä esitti lisäksi harkittavaksi, että oikeusapupalvelujen tarjoaminen ja edunvalvontapalvelujen järjestäminen eriytettäisiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja ja edunvalvontatoimiston johtava yleinen edunvalvoja olisivat oman vastuualueensa toimiston johtavia. Johtavien esimies olisi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja.

Työryhmä arvioi, että edellä mainitut muutokset olisi mahdollista toteuttaa kustannusneutraalisti.

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.

Oikeusministeriön asettaman valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän mietinnöstä Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (25/2014) järjestettiin laaja lausuntokierros. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 85 eri taholta. Lausunnot pyydettiin oikeusaputoimistoilta, lailisuusvalvojilta, korkeimmilta oikeuksilta, hovi- ja hallinto-oikeuksilta, käräjäoikeuksilta, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen Lakimiesliitolta, Auktorisoidut lakimiehet ry:ltä, valtakunnansyyttäjänvirastolta, valtakunnanvoudinvirastolta, Poliisihallitukselta, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköltä, Julkiset oikeusavustajat ry:ltä, Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry:ltä, Suomen tuomariliitto ry:ltä, JUKO ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pardia ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:ltä. Lausuntoja saapui 56 kappaletta.

Lausunnonantajista yli puolet kannatti julkisen oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan toimintojen eriyttämistä rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Perusteluina lausunnonantajat totesivat eriyttämisen vähentävän esteellisyysilanteita, korostavan edunvalvonnan samanarvoisuutta suhteessa oikeusapuun sekä mahdollistavan kummankin alan toiminnallisen kehittämisen sen omista lähtökohdista käsin. Lisäksi perusteluna eriyttämiselle mainittiin palvelujen sisällön ja tuottamistavan erilaisuus sekä se, että eriytettyinä toimintoina oikeusavun luonne asianajotoimintana ei hämärtyisi.

Lähes puolet lausunnonantajista piti kuuden oikeusapupiirin muodostamista parhaimpana vaihtoehtona oikeusaputoimistojen organisaatiomalliksi. Toiseksi parhaimpana vaihtoehtona pidettiin keskusviraston perustamista. Nykyinen organisaatiomuoto sai myös kannatusta. Nykyistä järjestelmää tulisi kuitenkin kehittää.

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Esitystä on käsitelty säännöllisesti oikeusaputoimen johtajien ja oikeusministeriön välisissä kuukausikokouksissa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusaputoimistot, eduskunnan oikeusasiamies, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto, Auktorisoidut lakimiehet ry, Julkiset Oikeusavustajat ry, Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry, JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry. Lisäksi lausunto pyydettiin eräiltä maistraateilta ja käräjäoikeuksilta.

Esitys on valmisteltu kiireellisenä. Lausuntoaika on ollut tavanomaisesta poikkeavasta valmisteluajataulusta johtuen normaalia lyhyempi. Lausunnon kuitenkin antoivat lähes kaikki tahot.

HE 26/2016 vp

Saapuneissa kannanotoissa esitystä pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä ja perusteltuna. Rakennemuutoksen pohjaksi valittua kuuden viraston mallia kannatettiin lausunnoissa laajasti, mutta osassa lausuntopalautteesta organisaatorakenne nähtiin ongelmallisena esteellisyyskysymysten vuoksi. Erilaisia mielipiteitä esitettiin siitä, tulisiko laissa olla mahdollisuus sopia oikeusapupalveluiden tuottamisesta ostopalveluna. Muutamassa lausunnossa katsottiin, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalta tulee edellyttää ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Ainoastaan tämän tutkinnon katsottiin antavan johtajalle riittävät edellytykset piirin asiantuntevaan johtamiseen. Esitystä yleisen edunvalvojan määräämismenettelyksi pidettiin tarpeellisena ja odotettuna uudistuksena.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Pykälän 1 momentissa säädetään, että valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot. Voimassa olevan järjestämislain 2 §:n mukaan edunvalvontapalvelut tuottaa edunvalvonta-alueellaan valtion oikeusaputoimisto. Nyt ehdotetaan säädettäväksi, että palveluja piireissä tuottavat rinnakkain toimivat oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot. Poikkeuksena tästä olisi Ahvenenmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeusapupalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että oikeusapulaisissa (257/2002) ja muualla laissa tai asetuksessa oikeusaputoimistojen tehtäväksi säädettyjä palveluja on tarjolla tasapuolisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella. Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhous-toimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluita.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella vastaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiri.

Pykälän 4 momentin mukaan oikeusministeriön asetuksella säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja niiden toimistoista ja toimipaikoista sekä niistä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa. Muutoksena voimassa olevaan lainsäädäntöön asetuksella ei säädettäisi enää oikeusaputoimiston vastuulla olevasta edunvalvontalu-alueesta, vaan kunnista, joiden alueella oikeusapu- ja edunvalvontapiiri on vastuussa edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Muutoksella pyritään joustavoittamaan edunvalvontamäärä-ysten jakamista edunvalvontatoimistojen kesken.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksista. Johtajalta edellytettäisiin soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Sovellettaessa ylemmän korkeakoulututkinnon vaatimusta otetaan huomioon asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä (464/1998), jossa säädetään eräiden ammattikorkeakoulututkintojen rinnastamisesta ylempään korkeakoulututkintoon.

Toisena vaatimuksena oleva tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa kokemusta, josta voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiselle. Monipuolisen kokemuksen laajuus ja painoarvo arvioidaan kussakin nimittämistilanteessa erikseen. Huomioon otettavia ovat erityisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimen laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus.

Käytännössä osoitetun johtamistaidon ja johtamiskokemuksen vaatimuksella varmistetaan se, että henkilö on käytännössä osoittanut omaavansa johtamisen valmiudet. Johtamistaito voi-

daan hankkia muussakin kuin varsinaisessa johtamistehtävässä, kuten esimerkiksi vaativan hankkeen johtamisesta.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan nimittämisestä. Johtajan virka olisi määräaikaisesti täytettävä virka, johon oikeusministeriö nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Toimikausi olisi uusittavissa. Valtion virkamieslain (750/1994)9 §:n 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Nyt ehdotettavan rakenneuudistuksen toteuduttua jatketaan selvitystyötä yhden oikeusapuviraston muodostamiseksi. Tässä tilanteessa on perusteltua, että uudet oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajien virat ovat määräaikaisia.

Henkilön oikeudesta saada toimikauden ajaksi virkavapaus sovelletaan valtion virkamieslaissa (750/1994), laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) tai muussa laissa sekä virkaehtosopimuksissa virkavapaudesta säädettyä.

Pykälän 3 *momentin* mukaan oikeusministeriö nimittää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja tekee piirin muut virkanimitykset, jollei nimitystoimivallasta oikeusministeriön asetuksella muuta säädetä.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja vahvistaa 4 *momentin* mukaan piirin työjärjestyksen ja ratkaisee muut piiriä koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi.

3 §. *Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muut virat.* Pykälässä säädettäisiin piirin muista viroista. Virat olisivat piirin virkoja. Nimityspäätöksessä määriteltäisiin viranhaltijan toimipaikka piirissä. Oikeusaputoimistossa olisi johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia sekä muuta henkilökuntaa. Edunvalvontatoimistossa olisi johtava yleinen edunvalvoja ja tarvittava määrä muita yleisiä edunvalvojia sekä muuta henkilökuntaa. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Voimassa olevan järjestämislain 2 §:n mukaan oikeusaputoimistossa voi olla johtavan yleisen edunvalvojan virka. Nyt ehdotetun säännöksen mukaan jokaisessa edunvalvontatoimistossa olisi Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa lukuun ottamatta johtava yleinen edunvalvoja. Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa olisi vain johtava julkinen oikeusavustaja sekä tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

4 §. *Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta.* Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin mahdollisuudesta ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita. Palveluiden ostaminen olisi mahdollista, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan järjestämislain 2 §:n 3 momenttia. Pykälää ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että palveluiden ostamisesta päättäisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan. Pykälään ehdotetaan lisäksi lisättäväksi mahdollisuus sopia edunvalvontapalveluiden tuottamisen ohella myös oikeusapupalveluiden tuottamisesta. Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi.

Oikeusapupalveluiden tarjoamista ja tuottamista on jouduttu arvioimaan syksystä 2015 alkaen uudelleen kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvaessa, Oikeusapupäätöksen saaneiden hakijoiden määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2014, mikä työmäärän lisäys on aiheuttanut huomattavaa painetta oikeusaputoimistoille. Oikeusapupalveluiden saatavuus ja laajuus on

suunniteltu ja mitoitettu nykyistä paljon pienemmälle hakijamäärälle. Oikeusapupalveluiden tuottamismahdollisuuksia onkin arvioitava uudelleen uusien olosuhteiden mukaisesti.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut määritellään Euroopan neuvoston menettelydirektiivissä (2013/32/EU), joka antaa kansallisella tasolla mahdollisuuksia säätää vähimmäispalvelujen järjestämisestä eri tavoin muun ohella antamalla tehtäviä esimerkiksi valtiosta riippumattomille järjestöille. Annettaessa uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä on tarpeen samalla turvata se, että tulevaisuudessa voidaan nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa valita sujuvin ja tehokkain oikeusapupalvelujen tuottamistapa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palveluiden tuottamista koskevasta sopimuksesta. Momentin mukaan sopimuksen palveluntuottajan kanssa tekisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Sopimus voitaisiin tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Jos sopimus on tehty määräajaksi, se päättyy määräajan umpeutuessa, jollei toisin sovita.

Sopimuksen ehdoista ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöksiä lakiin. Ne jäävät siten osapuolten sovittaviksi. Käytännössä lienee välttämätöntä sopia ainakin toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen irtisanomisajasta, tuotettavien palveluiden määrästä, alueesta, jolla palvelut tuotetaan ja maksettavan korvauksen määräytymisen perusteista. Lisäksi voi olla tarpeen sopia palvelun laatuun vaikuttavista seikoista esimerkiksi henkilöstövoimavarojen vähimmäismäärästä. Ostettavan palvelun tulee luonnollisesti täyttää ne laatuvaatimukset, jotka holhoustoimesta annetussa laissa asetetaan edunvalvojan toiminnalle tai oikeusapulaissa tai tässä laissa oikeusavustajan toiminnalle.

Pykälän 3 momentin mukaan sopimuksia koskevat oikeusriidat ratkaistaisiin hallinto-oikeudessa hallintoriita-asioina siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Säännös vastaisi voimassa olevan järjestämislain 3 §:n 2 momenttia.

Pykälän 4 momentin mukaan muu palveluntuottaja kuin edunvalvontatoimisto voi kieltäytyä edunvalvontatehtävästä, jos sen vastaanottaminen olisi selvästi vastoin palvelun tuottamisesta tehtyä sopimusta.

5 §. Virka-avun antaminen. Pykälässä säädettäisiin julkisten oikeusavustajien ja yleisten edunvalvojien velvollisuudesta antaa toisilleen pyynnöstä virka-apua sekä oikeusaputoimistojen velvollisuudesta vahvistaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeusapuhakemukseen tarvittavat Suomessa asuvien henkilöiden tulo- ja varallisuustiedot. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 11 §:ää. Uutena pykälään lisättäisiin maininta siitä, että myös yleisten edunvalvojien tulee antaa toisilleen pyynnöstä virka-apua.

6 §. Yleinen ohjaus ja valvonta. Säännös vastaisi valtion oikeusaputoimista annetun lain 14 §:ää ja järjestämislain 1 §:n 1 momenttia. Julkisten oikeusapupalveluiden sekä yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluisivat oikeusministeriölle.

2 luku. Oikeusaputoimistot

7 §. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuus. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 3 §:n 2 momenttia. Koska aiempi oikeustieteen kandidaatin tutkinto on muuttunut oikeustieteen maisterin tutkinnoksi, muutettaisiin kelpoisuuteen vaadittavan tutkinnon nimike. Kelpoisuusvaatimuksena julkisen oikeusavustajan virkaan olisi muu ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Tämä sanamuoto kattaisi nykyisen oikeustieteellisen ylemmän loppitut-

kinnon eli oikeustieteen maisterin ja sitä edeltäneen oikeustieteen kandidaatin tutkintonimikkeet.

Selvyyden vuoksi pykälässä täsmennettäisiin, että ylemmällä oikeustieteellisellä tutkinnolla tarkoitetaan muuta kuin vuoden 2011 alusta käyttöön otettua kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa (MICL). Kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterilla ei välttämättä ole samanlaisia tietoja kansallisesta oikeusjärjestyksestä kuin oikeustieteen maisterilla, minkä vuoksi tämän tutkinnon suorittamista ei pidettäisi riittävänä koulutuksena julkisen oikeusavustajan virkaan.

Jos ulkomailla oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut henkilö haluaa kelpoisuuden julkisen sektorin virkaan, johon on säädöspohjaisena kelpoisuusvaatimuksena oikeustieteellisen alan tutkinto, hän voi hakea päätöstä tutkintonsa rinnastamisesta ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (1385/2015) nojalla.

8 §. *Julkisen oikeusavustajan valvonta.* Pykälä vastaa voimassa olevaa valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:ää.

9 §. *Julkisen oikeusavustajan muu toiminta.* Pykälä vastaa voimassa olevaa valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 7 §:ää.

10 §. *Muut kuin oikeusapulaissa tarkoitetut asiakkaat.* Pykälä vastaa pääosin voimassa olevaa valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 8 §:ää. Pykälää sovelletaan tilanteisiin, joissa kyse ei ole oikeusapulain mukaisen oikeusavun antamisesta. Näissä tapauksissa palveluista peritään täysi korvaus. Pykälään lisättäisiin selvennyksenä, että täydellä korvauksella tarkoitetaan korvausta, joka vastaa paikkakunnalla perittävää keskimääräistä asianajo-palkkiota.

Pykälän mukaan oikeusaputoimisto voi tietyissä tilanteissa antaa oikeudellista apua muullekin kuin oikeusapulaissa tarkoitettuun oikeusapuun oikeutetulle henkilölle, jos siihen on palvelun hakijan kannalta tai oikeusaputoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta perusteltua syytä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi silloin, kun asianajopalveluja ei ole paikkakunnalla tarjolla.

Toimeksiannon kestäessä päämiehen taloudelliset olosuhteet voivat muuttua niin, että toimeksiannon alussa oikeusapuun oikeutettu ei sitä toimeksiannon aikana enää olekaan. Tarkoituksenmukaisinta tällöin usein on, että oikeusaputoimisto voi hoitaa päämiehen asian alusta loppuun.

Pykälä mahdollistaa oikeusaputoimiston asiakkaaksi pääsemisen myös niille, jotka tulojensa puolesta olisivat oikeutettuja oikeusapuun omavastuuosuutta vastaan, mutta joilla on oikeusturvavakuutus. Toimeksiannon alussa ei välttämättä voida tietää, onko asia sellainen, että oikeusturvavakuutus kattaa sen. Oikeudenkäynnit kehittyvät usein siten, että asiakas tulee ensin avustajan luo kysymään neuvoa, sen jälkeen asiassa otetaan yhteys vastapuoleen, voidaan käydä sovintoneuvotteluja ja lopulta nostetaan kanne. Toisaalta sama asia voi päättyä joko neuvontaan tai sovintoon lyhyen neuvottelun jälkeen niin, ettei asiaa viedäkään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Olisi asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaista, että asian tutkimisen aloittava oikeusaputoimisto voisi myös hoitaa asian. Toisaalta oikeusapua voi laajaan asiaan saada silloinkin, kun oikeusturvavakuutuksen enimmäismäärä ylittyy. Koska yleensä on ennakolta vaikea arvioida, missä asioissa näin käy, on tarkoituksenmukaisinta, että oikeusaputoimistot voivat hoitaa mainittujen oikeusavun hakijoiden asian alusta loppuun.

Siltä osin kuin oikeusturvavakuutus kattaa näiden asioiden hoitamisen, oikeusaputoimistot antavat asianajopalvelunsa täyttä korvausta vastaan esittäen laskut vakuutusyhtiölle, joissa asiakkaalla on oikeusturvavakuutuksensa. Näin menetellään myös niissä tilanteissa, joissa oikeusaputoimiston asiakas, jolla on asian kattava oikeusturvavakuutus, saa oikeusavun korvausta.

Oikeusaputoimistojen tehtävä on tarjota oikeusapulain mukaisia oikeusapupalveluja henkilöille, jotka täyttävät niiden saamiseksi oikeusapulaissa asetetut edellytykset. Tästä seuraa, ettei täyden korvauksen asiakkaiden avustaminen koskaan saa haitata oikeusapulain mukaisten palvelujen antamista.

11 §. *Julkisen oikeusavustajan esteellisyys.* Pykälä vastaa voimassa olevan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 9 §:ää. Julkisia oikeusavustajia koskevat samat esteellisyyssäännökset kuin asianajajia. Saman oikeusaputoimiston oikeusavustajat ovat esteellisiä avustamaan vastapuolia.

Pykälän 2 momentissa todetaan selkeyden vuoksi, että saman oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat eivät ole esteellisiä edustamaan vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä asiassa ole esteellisiä. Kaikki julkiset oikeusavustajat hoitavat itsenäisesti, luottamuksellisesti ja riippumattomasti asiakkaiden antamia toimeksiantoja.

12 §. *Oikeusavun hakijan ohjaus erityistilanteissa.* Pykälä vastaisi voimassa olevaa valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 10 §:ää. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, jolloin julkinen oikeusavustaja olisi velvollinen ohjaamaan oikeusavun hakijan toisen valtion oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen.

Pykälän 2 momentin mukaan ns. ulkoprosessuaalisessa asiassa eli muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa 1 momentin mukaisissa tilanteissa hakija ohjataan toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjattaisiin yksityisen avustajan puoleen.

13 §. *Oikeusavustajan ratkaisuvalta.* Pykälä vastaa voimassa olevan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 12 §:ää. Koska voimassa olevan pykälän 1 momentissa mainittu valitusoikeus koskee ainoastaan oikeusapulain 10 §:n 2 momentin mukaiseen pyyntöön annettua päätöstä, ehdotetaan lain selkeyden vuoksi 1 momentin asianomaisia kohtia siirrettäväksi omaksi 2 momentiksi ja nykyinen 2 momentti siirrettäväksi 1 momenttiin.

14 §. *Selvitys tietojen suojauksesta.* Pykälä vastaa pääosin voimassa olevaa valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 13 §:ää. Pykälää muutettaisiin siten, että selvityksen esittäisi jatkossa oikeusapu- ja edunvalvontapiiri.

3 luku. Edunvalvontatoimistot

15 §. *Yleisen edunvalvojan kelpoisuus ja tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädetään yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimuksista. Yleisellä edunvalvojalla tulee olla sellainen taito, kokemus ja koulutus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Mainittuja kelpoisuusvaatimuksia sovelletaan sekä edunvalvontatoimiston palveluksessa olevaan yleiseen edunvalvojaan että muun palveluntuottajan yleiseen edunvalvojaan.

Lisäksi 1 momentissa säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontatoimiston palveluksessa olevan yleisen edunvalvojan viran koulutusvaatimuksesta. Johtavan yleisen edun-

valvojan virkaan vaatimuksena olisi soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja yleisen edunvalvojan virkaan soveltuva korkeakoulututkinto. Säännös vastaa valtion oikeusaputoimistoista annetun oikeusministeriön asetuksen (390/2002) 1a §:ää. Lain soveltamisen selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi säännös ehdotetaan otettavaksi nyt ehdotettavaan lakiin.

Momentissa säädetään ainoastaan tutkinnon vähimmäistasosta. Yleisen edunvalvojan tehtävä edellyttää laaja-alaisesti erilaisten taitojen hallintaa, mistä syystä yksittäisen tutkinnon määrittelyminen kelpoisuusvaatimukseksi ei ole mahdollista. Lisäksi palvelun laatua voidaan lisätä sillä, että toimistossa on asiantuntemusta eri aloilta.

Korkeakoulututkinnolla tarkoitetaan korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetussa asetuksessa (464/1998) tarkoitettuja tutkintoja. Näitä ovat muun muassa yliopistossa suoritettujen alemmat ja ylempät korkeakoulututkinnot sekä ammattikorkeakouluissa suoritettujen ammattikorkeakoulututkinnot ja ylempät ammattikorkeakoulututkinnot.

Soveltuvia tutkintoja voivat olla esimerkiksi oikeustradenomin, oikeusnotaarin, tradenomin (AMK tai ylempi AMK) tai sosionomin (AMK tai ylempi AMK) tutkinnot.

Johtavan yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto. Kysymyksessä on johtavan virkamiehen tehtävä, jolloin ylempi korkeakoulututkinto on perusteltu. Korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen perusteella virkaan on kelpoinen myös ylempään ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut henkilö. Soveltuvia tutkintoja voivat olla esimerkiksi oikeustieteen, kauppatieteen tai yhteiskuntatieteen maisterin tai esimerkiksi tradenomin (ylempi AMK) tai sosionomin (ylempi AMK) tutkinto.

Ostopalveluntuottajien palveluksessa olevilta edunvalvojilta edellytettävästä vähimmäiskelpoisuudesta voidaan sopia palveluntuottajan ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirin välisellä ostopalvelusopimuksella.

Pykälän 2 momentissa säädetään yleisen edunvalvojan tehtävistä. Yleiseen edunvalvojaan sovelletaan, mitä holhustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojasta, jollei tässä laissa toisin säädetä. Säännös vastaa nykyisen järjestämislain 4 §:n 2 momenttia.

16 §. *Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään.* Pykälässä säädetään yleisen edunvalvojan tehtävään määräämisestä.

Voimassa olevan järjestämislain 6 §:n mukaan määräys edunvalvojan tehtävään annetaan asianomaisen oikeusaputoimiston tai muun palvelun tuottajan yleiselle edunvalvojalle eikä tehtävän hoitajalle henkilökohtaisesti. Jos palvelun tuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, määräyksessä tulee osoittaa, mitä yleisen edunvalvojan virkaa tai tehtävää määräys koskee. Yleisen edunvalvojan viran tai tehtävän hoitajan vaihtumisen takia annettuja edunvalvojan määräyksiä ei siis tarvitse muuttaa. Käytännössä on kuitenkin aiheutunut ongelmia tilanteissa, joissa on tullut tarpeelliseksi vapauttaa yleinen edunvalvoja tehtävästä ja määrätä tilalle toinen yleinen edunvalvoja. Nämä tilanteet on voimassa olevan lainsäädännön mukaan käsiteltävä tuomioistuimessa. Tarvittaessa päämiestä edustaa asian käsittelyssä tehtävään määrätty prosessiedunvalvoja.

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan määräys edunvalvojan tehtävään annettaisiin asianomaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle eikä tehtävän hoitajalle henkilökohtaisesti. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yleisiä edunvalvojia ovat edunvalvontatoimistojen yleiset edunvalvojat ja muun palvelun tuottajan yleiset edunvalvojat. Säännöksellä pyritään joustavoittamaan menettelyä vaihdettaessa yleistä edunvalvojaa. Koska määräys olisi

annettu piirin yleiselle edunvalvojalle, ei edunvalvojan vaihtaminen piirin sisällä enää edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä asiasta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan vahvistamassa piirin työjärjestyksessä määrättäisiin, mille edunvalvontatoimistolle tai muulle palvelun tuottajalle edunvalvontamääräys tulee toimittaa. Menettely mahdollistaa resurssien ja tehtävien tasapuolisen jakamisen piirissä. Menettely edellyttää, että työjärjestys tai sen asianomainen kohta on annettu tuomioistuimille ja holhousviranomaisille tiedoksi.

Pykälän 2 *momentissa* säädetään niistä perusteista, joiden mukaisesti edunvalvontamääräykset voidaan työjärjestyksessä jakaa oikeusapu- ja edunvalvontapiirin palvelun tuottajien kesken. Näitä ovat päämiehen kotikunta, kieli, asian laatu tai muut vastaavat seikat, kuten tehdyt ostopalvelusopimukset. Tarkempia säännöksiä edunvalvontamääräysten jakamisesta voidaan antaa oikeusministeriön asetuksella.

Pykälän 3 *momentissa* on otettu huomioon ne poikkeukselliset tilanteet, joissa päämiehen etu erityisestä syystä vaatii muun kuin 1§:n 4 momentissa tarkoitettun piirin yleisen edunvalvojan määräämistä yleiseksi edunvalvojaksi. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun päämiehen asiointimatka muodostuisi 1 momentin mukaisesti kohtuuttoman pitkäksi. Momentti mahdollistaisi poikkeuksellisesti muun kuin lähtökohtana olevan päämiehen kotikunnan mukaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleisen edunvalvojan määräämisen yleiseksi edunvalvojaksi. Ennen määräyksen antamista muuta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä tulee sopivalla tavalla kuulla.

Pykälän 4 *momentin* mukaan työjärjestyksessä määrätyn mukaisesti määräyksen vastaanottanut palvelun tuottaja, eli edunvalvontatoimisto tai muu palvelun tuottaja, määrää, mitä yleisen edunvalvojan virkaa tai tehtävää määräys koskee, mikäli palvelun tuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja. Holhousrekisteriin merkitsemistä varten palvelun tuottajan tulee viipymättä ilmoittaa holhousviranomaiselle ja päämiehelle määräyksen vastaanottamisesta ja palvelun tuottajan antaman määräyksen muuttamisesta. Lisäksi tulee ilmoittaa edunvalvojan nimike ja järjestysnumero.

Holhustoimesta annetun lain 5 §:ssä säädetään, että edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Koska 1 momentin mukaan edunvalvontamääräys annettaisiin piirin yleiselle edunvalvojalle, ehdotetun pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin, että määrättäessä edunvalvojaksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja suostumusta ei ole tarpeen pyytää. Tätä voidaan perustella myös sillä, että esteellisyytilanteet ovat edunvalvontatoimistoissa harvinaisia, jolloin kuuleminen olisi usein turhaa. Yksittäiseen esteellisyytilanteeseen voidaan reagoida määräyksen saavuttua edunvalvontatoimistoon. Näissä tapauksissa tuomioistuimen tai holhousviranomaisen ei ole tarpeen kuulla edunvalvontatoimistoa ennen edunvalvojan tehtävää koskevan määräyksen antamista.

Mikäli edunvalvojaksi määrätään muun palvelun tuottajan kuin edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja, tulee palvelun tuottajaa kuulla sopivin tavoin ennen edunvalvojan tehtävää koskevan määräyksen antamista.

Pykälän 6 *momentin* mukaan siirrettäessä edunvalvojan tehtävä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä palvelun tuottajan yleiseltä edunvalvojalta toiselle tai edunvalvontatoimiston yleiseltä edunvalvojalta toisen edunvalvontatoimiston yleiselle edunvalvojalle, holhustoimesta annetun lain 48 § 1 momentin ja 52 §:n säännöksiä omaisuusluettelon ja päätöstilin antamisesta ei sovelleta. Näissä tapauksissa päämiehen oikeusturva ei edellytä omaisuusluettelon tai

päätöstilin antamista, koska yleisen edunvalvojan työnantaja ei vaihdu ja vahingonkorvauslaissa tarkoitettu isännänvastuu säilyy samalla taholla.

Omaisuusluettelo ja päätöstili tulee kuitenkin laatia, jos palvelun tuottajan vaihdos tarkoittaa samalla yleisen edunvalvojan työnantajan vaihtumista, esimerkiksi siirrettäessä tehtävä edunvalvontatoimistolta ostopalvelun tuottajalle.

17 §. *Yleisen edunvalvojan esteellisyys.* Voimassa olevan järjestämislain 5 § säätelee yleisen edunvalvojan esteellisyyttä. Pykälä on käytännössä ollut vaikeasti tulkittava. Nyt ehdotettava 17 § vastaa asiallisesti aiemmin säädettyä, mutta pykälän tekstiä on pyritty selkeyttämään.

Pykälän *1 momentin* mukaan 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.

Edunvalvontapalveluiden tuottaminen on voimassa olevan järjestämislain mukaan oikeusaputoimistojen tehtävä. Koska oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot ehdotetaan muodostettaviksi rinnakkaisiksi toimintoiksi, tilanteet, joissa joku saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva on aikaisemmin edustanut päämiehen vastapuolta, tulevat olemaan harvinaisia.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleisen edunvalvojan esteellisyyteen sovelletaan tämän lisäksi, mitä holhustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojan esteellisyydestä.

18 §. *Oikeus palkkioon.* Pykälän mukaan oikeus holhustoimesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettuun palkkioon ja korvaukseen päämiehen varoista kuuluu sille, jonka palveluksessa edunvalvoja on. Säännös vastaa pääosin nykyisen järjestämislain 8 §:ää.

19 §. *Tietojen saanti teknisen käyttöyhteyden avulla.* Pykälässä säädetäisiin yleisen edunvalvojan oikeudesta saada holhustoimesta annetun lain 89 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista henkilörekisteriin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin on esitettävä rekisterinpitäjälle selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Holhustoimesta annetun lain 89 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on tehtäviinsä kuuluvissa asioissa oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä olisi itsellään oikeus, jollei erikseen toisin säädetä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta avata pykälässä tarkoitettu tekninen käyttöyhteys muun viranomaisen pitämään henkilörekisteriin. Säännös mahdollistaisi, että edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja voisi teknisen käyttöyhteyden avulla saada veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta päämiehen suostumuksesta riippumatta hänen tulojaan ja varallisuuttaan koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin tulisi esittää rekisteritietojen luovuttajalle selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. Näin turvattaisiin asiakkaan henkilötietojen suoja.

4 luku. Erinäiset säännökset

20 §. *Tietojen luovuttaminen ja salassapito.* Pykälän *1 momentti* koskee 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua palveluntuottajan velvollisuutta luovuttaa tietoja oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin-

le. Tällainen palveluntuottaja olisi tiedon antamiseen velvollinen siinä laajuudessa kuin se on tarpeen sopimuksen noudattamisen valvontaa varten.

Pykälän 2 momentissa säädetään edunvalvontapalveluiden tuottajan salassapitovelvollisuudesta. Tähän sovellettaisiin holhustoimesta annetun lain 92:ää. Säännös vastaa voimassa olevan järjestämislain 10 §:n 2 momenttia.

21 §. Tarkemmat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seikoista, joista voidaan antaa tarkempia säännöksiä oikeusministeriön asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä määrättäisiin tarkemmin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin työjärjestyksessä.

22 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentilla kumottaisiin voimassa oleva laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) sekä voimassa oleva laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008).

23 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan yleisellä edunvalvojalla tämän lain voimaantullessa oleviin edunvalvojan määräyksiin sovelletaan 16 §:n 1 momentissa määräyksen antamisesta säädettyä. Voimassa olevan järjestämislain 6 §:n mukaan määräys edunvalvojan tehtävään annetaan asianomaisen oikeusaputoimiston tai muun palvelun tuottajan yleiselle edunvalvojalle. Nyt ehdotettavan lain 16 §:n 1 momentin mukaan määräys annettaisiin asianomaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin yleiselle edunvalvojalle. Ennen lain voimaantuloa annetut määräykset katsotaan lain voimaantulon jälkeen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin yleiselle edunvalvojalle annetuiksi. Ennen lain voimaantuloa annettujen määräysten holhousasioiden rekisteriin uudelleen merkitsemistä varten vastaanottavan palvelun tuottajan tulee ilmoittaa holhousviranomaiselle edunvalvojan nimike ja edunvalvojan järjestysnumero. Holhustoimesta annetun lain 48 § 1 momentin ja 52 §:n mukaista omaisuusluetteloa ja päätöstiliä ei tarvitse tällöin antaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus 22 §:n 2 momentilla kumottuun lakiin tarkoittaa tämän lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin. Muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus valtion oikeusaputoimistoon tarkoittaa tämän lain voimaan tultua viittausta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Oikeusministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä oikeus- ja edunvalvontapiiriin johtajan sekä johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tehtävistä ja sijaisista, oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin muusta henkilöstöstä ja henkilöstön kelpoisuudesta ja tehtävistä, tulojen ja menojen hyväksymisestä sekä henkilöstön virka- tai työsuhdetta koskevasta päätösvallassa. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella voitaisiin säätää oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtoryhmästä ja sen tehtävistä.

Työskentelyn järjestämisestä oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä määrättäisiin tarkemmin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin työjärjestyksessä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeusturva on kansalaisten perusoikeus. Lainsäädännön ja erilaisten oikeudellisten instituutioiden tehtävänä on antaa kansalaisille oikeusturvaa heidän oikeudellisissa ongelmissaan. Oikeusturva merkitsee muun muassa sitä, että henkilöillä on tarvittaessa varallisuusasemastaan riippumaton mahdollisuus turvautua pätevään oikeudelliseen asiantuntija-apuun.

Suomen perustuslain 6 § takaa kansalaisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Tämä edellyttää tarvittaessa myös oikeutta oikeusavustajan saamiseen maksutta.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Koska hallituksen esityksessä on kysymys oikeusaputoimisto-organisaation uudistamisesta eikä esitys vaikuta kansalaisten oikeusturvaa heikentävästi, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot, jollei 4 §:stä 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 holhoustoimesta 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.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja niiden toimistoista ja toimipaikoista sekä niistä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa, säädetään oikeusministeriön asetuksella.

2 §

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Jokaisessa oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä on oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja sekä tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Oikeusministeriö nimittää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja nimittää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muun henkilökunnan. Oikeusministeriön asetuksella nimitystoimivallasta voidaan säättää toisin.

HE 26/2016 vp

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja vahvistaa piirin työjärjestyksen ja ratkaisee muut piiriä koskevat asiat, jos niitä ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi.

3 §

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muut virat

Oikeusaputoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia sekä muuta henkilökuntaa. Edunvalvontatoimistossa on johtava yleinen edunvalvoja ja tarvittava määrä muita yleisiä edunvalvojia sekä muuta henkilökuntaa. Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

4 §

Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna oikeusavun tai edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin on tehtävä 1 momentissa tarkoitettujen palvelun tuottajan kanssa sopimus palveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi.

Sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muu palveluntuottaja kuin edunvalvontatoimisto voi kieltäytyä edunvalvontatehtävästä, jos sen vastaanottaminen olisi selvästi vastoin palvelun tuottamisesta tehtyä sopimusta.

5 §

Virka-avun antaminen

Julkisten oikeusavustajien ja yleisten edunvalvojien on annettava toisilleen pyynnöstä virka-apua.

Oikeusaputoimisto vahvistaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeusapuhakemukseen tarvittavat Suomessa asuvien henkilöiden tulo- ja varallisuustiedot. Julkiset oikeusavustajat voivat antaa korvauksetta virka-apua ulkomaisille oikeusapuviranomaisille.

6 §

Yleinen ohjaus ja valvonta

Julkisten oikeusapupalveluiden ja yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle.

2 luku

Oikeusaputoimistot

7 §

Julkisen oikeusavustajan kelpoisuus

Johtavan julkisen oikeusavustajan ja julkisen oikeusavustajan viran kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta.

8 §

Julkisen oikeusavustajan valvonta

Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissaan noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Julkinen oikeusavustaja on asianajajayhdistyksen valvonnan alainen niin kuin asianajajista annetun lain (496/1958) 6, 6 a, 7, 7 a–7 d ja 7 g–7 k §:ssä säädetään asianajajasta. Julkisen oikeusavustajan oikeuteen hakea muutosta valvonta-asiaassa annettuun ratkaisuun sekä tällaisen muutoksenhaun käsittelyyn sovelletaan, mitä mainitun lain 10 §:ssä säädetään.

9 §

Julkisen oikeusavustajan muu toiminta

Julkinen oikeusavustaja ei saa olla osakkaana, yhtiömiehenä eikä jäsenenä asianajotoimintaa harjoittavassa yhtiössä tai muussa yhteisössä. Hänellä ei myöskään saa olla muuta sellaista tehtäväänsä haittaavaa palkallista tointa, josta on oikeus kieltäytyä.

10 §

Muut kuin oikeusapulaissa tarkoitetut asiakkaat

Oikeusaputoimisto voi antaa oikeudellista apua muullekin kuin oikeusapulaissa tarkoitettuun oikeusapuun oikeutetulle henkilölle, jos siihen on palvelun hakijan kannalta tai oikeusaputoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta perusteltua syytä. Tällöin palveluista peritään korvaus, joka vastaa paikkakunnalla perittävää keskimääräistä asianajopalkkiota. Tässä pykälässä tarkoitettujen asiakkaiden avustaminen ei saa haitata oikeusapulain mukaisten palvelujen antamista.

11 §

Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajan esteellisyydestä säädetään ja määrätään.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä asiassa ole esteellisiä.

12 §

Oikeusavun hakijan ohjaus erityistilanteissa

- Oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen:
- 1) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa;
 - 2) jos sen oikeusaputoimiston, jonka puoleen hakija on kääntynyt, julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa;
 - 3) jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus;
 - 4) jos siinä oikeusaputoimistossa, jonka puoleen hakija on kääntynyt, ei kyetä tarjoamaan palveluja hakijan omalla kielellä suomeksi tai ruotsiksi;
 - 5) muusta perustellusta syystä.

Muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija ohjataan 1 momentin mukaisissa tilanteissa toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen.

13 §

Oikeusavustajan ratkaisuvallta

Johtava julkinen oikeusavustaja tai julkinen oikeusavustaja ratkaisee ne asiat, jotka oikeusapulain nojalla ratkaistaan oikeusaputoimistossa. Johtava julkinen oikeusavustaja voi kirjallisesti määrätä muun virkamiehen ratkaisemaan oikeusapuhakemukset selvissä asioissa. Jos hakemuksen ratkaiseminen on tulkinnanvaraista, se on siirrettävä julkisen oikeusavustajan ratkaistavaksi.

Johtava julkinen oikeusavustaja tekee päätöksen oikeusapulain 10 §:n 2 momentin mukaisen pyynnön esittämisestä rahalaitokselle. Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

14 §

Selvitys tietojen suojauksesta

Ennen oikeusapulain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna teknisen käyttöyhteyden avaamista veroviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen henkilörekisteriin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin on esitettävä rekisterinpitäjälle selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

3 luku

Edunvalvontatoimistot

15 §

Yleisen edunvalvojan kelpoisuus ja tehtävät

Yleisellä edunvalvojalla tulee olla sellainen taito, kokemus ja koulutus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtavan yleisen edunvalvojan virkaan koulutuksena edellytetään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa ja yleisen edunvalvojan virkaan soveltuvaa korkeakoulututkintoa.

HE 26/2016 vp

Yleiseen edunvalvojaan sovelletaan, mitä holhustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojasta, jollei tässä laissa toisin säädetä.

16 §

Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään

Määräys edunvalvojan tehtävään annetaan asianomaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle. Määräys toimitetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestyksessä määrättyyn edunvalvontatoimistoon tai työjärjestyksessä määrätylle muulle palvelun tuottajalle.

Edunvalvontamääräykset jaetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin palvelun tuottajien kesken päämiehen kotikunnan, kielen, asian laadun tai muiden vastaavien seikkojen perusteella. Tarkempia säännöksiä edunvalvontamääräysten jakamisesta voidaan antaa oikeusministeriön asetuksella.

Päämiehen edun erityisestä syystä sitä vaatiessa yleiseksi edunvalvojaksi voidaan määrätä myös muun kuin 1 §:n 4 momentissa tarkoitetun piirin yleinen edunvalvoja. Ennen määräyksen antamista muuta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä tulee sopivalla tavalla kuulla.

Palvelun tuottaja määrää, mitä yleisen edunvalvojan virkaa tai tehtävää määräys koskee. Palvelun tuottajan tulee viipymättä ilmoittaa holhousviranomaiselle ja päämiehelle määräyksen vastaanottamisesta ja palvelun tuottajan antaman määräyksen muuttamisesta. Lisäksi tulee ilmoittaa edunvalvojan nimike ja järjestysnumero.

Holhustoimesta annetun lain 5 §:ssä suostumuksen antamisesta säädettyä ei sovelleta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontatoimiston yleisen edunvalvojan määräämiseen. Tuomioistuimen tai holhousviranomaisen tulee kuitenkin sopivin tavoin kuulla muuta palvelun tuottajaa ennen edunvalvojan tehtävää koskevan määräyksen antamista.

Jos edunvalvojan tehtävä siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä palvelun tuottajan yleiseltä edunvalvojalta toiselle tai edunvalvontatoimiston yleiseltä edunvalvojalta toisen edunvalvontatoimiston yleiselle edunvalvojalle, ei holhustoimesta annetun lain 48 §:n 1 momentin ja 52 §:n säännöksiä omaisuusluettelon ja päätöstilin antamisesta sovelleta.

17 §

Yleisen edunvalvojan esteellisyys

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 tämän lisäksi, mitä holhustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojan esteellisyydestä.

18 §

Oikeus palkkioon

HE 26/2016 vp

Kun edunvalvojana on yleinen edunvalvoja, oikeus holhoustoimesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettuun palkkioon ja korvaukseen päämiehen varoista kuuluu sille, jonka palveluksessa edunvalvoja on.

19 §

Tietojen saanti teknisen käyttöyhteyden avulla

Edunvalvontatoimiston yleisellä edunvalvojalla on oikeus saada holhoustoimesta annetun lain 89 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista henkilörekisteriin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin on esitettävä rekisterinpitäjälle selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

4 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Tietojen luovuttaminen ja salassapito

Oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottaja, jota tarkoitetaan 4 §:n 1 momentissa, on velvollinen antamaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirille sopimuksen noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnastaan.

Edunvalvontapalveluiden tuottajan salassapitovelvollisuuteen sovelletaan, mitä edunvalvojan salassapitovelvollisuudesta säädetään holhoustoimesta annetun lain 92 §:ssä.

21 §

Tarkemmat säännökset

Oikeusministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan sekä johtavan julkisen oikeusavustajan ja johtavan yleisen edunvalvojan tehtävistä ja sijaisista, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muusta henkilöstöstä ja henkilöstön kelpoisuudesta ja tehtävistä, tulojen ja menojen hyväksymisestä sekä henkilöstön virka- tai työsuhdetta koskevasta päätösvallassa. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtoryhmästä ja sen tehtävistä.

Työskentelyn järjestämisestä oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä määrätään tarkemmin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestyksessä.

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) sekä laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008).

23 §

HE 26/2016 vp

Siirtymäsäännökset

Yleisellä edunvalvojalla tämän lain voimaantullessa oleviin edunvalvojan määräyksiin sovelletaan 16 §:n 1 momentissa määräyksen antamisesta säädettyä. Vastaanottavan palvelun tuottajan tulee ilmoittaa holhousviranomaiselle edunvalvojan nimike ja edunvalvojan järjestysnumero. Holhoustoimesta annetun lain 48 § 1 momentin ja 52 §:n säännöksiä omaisuusluettelon ja päätöstilin antamisesta ei tällöin sovelleta.

Muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus 22 §:n 2 momentilla kumottuun lakiin tarkoittaa tämän lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin. Muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus valtion oikeusaputoimistoon tarkoittaa tämän lain voimaan tultua oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä.

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 2016

Pääministerin estyneenä ollessa, kunta- ja uudistusministeri

Anu Vehviläinen

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström