

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 16/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merja Muilu, oikeusministeriö
- oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusaputoimen johtaja Arto Tiilikainen, Itä-Suomen oikeusapupiiri
- puheenjohtaja Tommi Parviainen, Julkiset Oikeusavustajat ry
- puheenjohtaja Tuija Heino, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- asianajaja Hannele Rouhiainen, Suomen Asianajajaliitto
- varatoiminnanjohtaja Mikko Salo, Suomen Lakimiesliitto ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- oikeusaputoimen johtaja Jouko Ponnikas, Turun oikeusapupiiri
- Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Ahvenanmaan oikeusaputoimisto
- tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksessä on kyse valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistuksesta, ja se perustuu oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025, Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä sijaitsee oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja, joilla on nykyiset toimipaikat. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muodostetaan rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä johtavat päätoimiset määräaikaiset johtajat, joiden apuna toimii tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. Esitys sisältää myös yleisen edunvalvojan määräämismenettelyä selkeyttäviä sekä edunvalvontamääräysten jakamista edunvalvontatoimistojen kesken joustavoitavia säännöksiä.

Myös voimassaolevassa järjestelmässä Suomi on jaettu kuuteen oikeusapupiiriin, mutta piirit eivät toimi virastoina. Nykyisin oikeusapupiiriä johtaa oikeusaputoimen johtaja, joka on samalla yhden piirinsä oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Oikeusaputoimistot vastaavat nykyisin oikeusapupalveluiden lisäksi myös edunvalvontapalveluiden järjestämisestä.

Lakivaliokunta pitää perusteltuna esityksen tavoitetta selkeyttää organisaatiota ja luoda paremmat mahdollisuudet sen kehittämiseksi. On myönteistä, että hallintoa keventämällä ja hallintotehtäviä keskittämällä pyritään vapauttamaan voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Tämä on keskeistä erityisesti palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että uudelleenjärjestely ei saa heikentää valtion todellisia mahdollisuuksia täyttää kielelliset velvollisuutensa. Tämä koskee erityisesti Ahvenanmaata, jossa ruotsi on sekä viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa käytettävä kieli että virkakieli valtionhallinnossa. Valiokunta pitää myönteisenä myös sitä, että nykyisten toimipaikkojen säilyessä palveluiden alueellinen saatavuus säilyy nykyisellä tasolla.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

2 §. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja. Pykälässä säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajasta sekä johtajan kelpoisuusvaatimuksista. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Piirin johtajalta ei näin ollen edellytetä oikeustieteellistä koulutusta.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkökohtia liittyen siihen, että oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden luonne huomioon ottaen oikeustieteellinen koulutus edesauttaa näiden toimintojen johtamista, kehittämistä ja hallintoa, sekä esitetty oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimukseksi oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksessä tutkinnoksi ehdotetaan soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa, koska tehtävä edellyttää nimenomaan johtamistaitoja. Johtajalle ei kuulu oikeusavun tai edunvalvonnan substanssitehtäviä, vaan johtajat keskittyvät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin. Vaaditun kokemuksen osalta huomioon otetaan erityisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimen laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus. Oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto täyttää siten erinomaisesti piirin johtajalta vaadittavan koulutusvaatimuksen.

Edunvalvontatoimiston johtavan yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Mikäli piirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, ei johtavilta yleisiltä edunvalvojilta vaadittu koulutus ole yhdenmukainen piirin johtajalta vaadittavan koulutuksen kanssa. Saadun selvityksen mukaan voimassa olevaa lainsäädäntöä on kritisoitu, koska oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtajaksi on kelpoinen ainoastaan johtava julkinen oikeusavustaja. Esityksessä ehdotettu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena korostaisi oikeusavustajien ja edunvalvojien yhdenvertaista mahdollisuutta hakeutua piirin johtajan virkaan.

Lakivaliokunta katsoo, että menestyksellinen asiantuntijaorganisaation johtaminen edellyttää vahvaa sisällöllistä osaamista eli laaja-alaista asiantuntemusta sekä oikeusapu- että edunvalvontatoimesta. Oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto on näin ollen perustellusti sellainen tutkinto, joka mahdollistaa esityksessä tarkoitetun organisaation johtamisen. Valiokunnan näkemyksen mukaan oikeustieteen ylempään korkeakoulututkinnon soveltuvuutta piirin johtajan viran kelpoisuusvaatimuksia koskevassa säännöksessä onkin syytä korostaa, vaikka myös muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sisällytetään kelpoisuusvaatimukseen. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttia täsmennetään niin, että oikeusapupiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen maisterin tutkinto tai muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

4 §. Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta. Pykälä sisältää säännökset oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta sopimisesta eli ostopalveluista. Py-

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

kälän 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen.

Edunvalvontapalveluiden ostaminen on jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti mahdollista. Ehdotettu muutos tuo myös oikeusapupalvelut ostomahdollisuuden piiriin. Esityksen perustelujen mukaan oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulee 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, ja työmäärän lisäys on aiheuttanut huomattavaa painetta oikeusaputoimistoille. Oikeusapupalveluiden saatavuus ja laajuus on suunniteltu ja mitoitettu nykyistä paljon pienemmälle hakijamäärälle. Saadun selvityksen mukaan turvapaikanhakijoille oikeusapua tarjoavien yksityisten avustajien palvelujen laatu on hyvin vaihtelevaa. Parhaiten palvelujen laatua voidaan turvata hankintamenettelyllä, jossa voidaan määritellä tarkemmat kriteerit avustajien erityisosaamiselle kuin lainsäädännöllä on tarkoituksenmukaista. Tarvittavaa erityisosaamista turvapaikka-asioissa on esimerkiksi Pakolaisneuvonta ry:llä ja useilla asianajajilla.

Lakivaliokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että kasvaneeseen resurssitarpeeseen pyritään vastaamaan muun muassa ostopalvelujen mahdollistamisella. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen sanamuotoa ei ole rajattu vain kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseen, vaikka tällä hetkellä kyseiset tilanteet muodostavat keskeisimmän haasteen oikeusapupalvelujen tuottamisessa. Valiokunta pitää ehdotettua avointa muotoilua kuitenkin perusteltuna, jotta tulevaisuudessa voidaan nopeasti muuttuvissa yllättävissäkin tilanteissa valita sujuvin ja tehokkain oikeusapupalvelujen tuottamistapa mahdollisiin uusiin asiaryhmiin.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin ehdotetun ostopalvelusäännöksen suhde perustuslain 124 §:ään koskien julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös ehdotetun säännöksen suhde perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen on merkityksellisen vuoksi, että ehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetuilla palveluntuottajilla on arvonlisäverolainsäädäntöön perustuva velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltään perimistään palkkioista. Tämä johtaa siihen, että viranomaisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan oikeusavun ja edunvalvonnan piirissä olevat voivat joutua ostopalveluna tuotetun palvelun tilanteissa maksamaan palvelusta perityn palkkion arvonlisäverollisuuden johdosta korkeamman määrän kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettujen oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen tuottamien palveluiden piiriin kuuluvat.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 16/2016 vp) arvioinut sitä, miten lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyä on arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n sekä yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossa todennut, että lakiehdotuksessa on sen järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka siinä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaiset tehtävät eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut myös, että sääntelyä voidaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:ssä säädettyjen perusvaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin lausunnossaan, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä lisättävä säännös, jonka mukaan 4 §:n 1 momentissa tarkoitettun yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakivaliokunta ehdottaa, että 4 §:ään lisätään rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös (uusi 5 momentti).

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa arvioinut ehdotettua 4 §:ää myös perustuslain 6 §:n ja yhdenvertaisuuden kannalta. Lausunnossaan se toteaa, että ostopalveluiden piirissä olevat voivat joutua maksamaan palvelusta perityn palkkion arvonlisäverovelvollisuuden johdosta korkeamman määrän kuin oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen tuottamien palveluiden piiriin kuuluvat. Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin sen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulee lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Lausunnon mukaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut ovat kuitenkin yleensä erilaisen verokohtelun ulkopuolella joko oikeusavun korvauksettomuuden vuoksi tai sen vuoksi, että palvelun asiakas on EU:n alueen ulkopuolella kotipaikan omaava yksityishenkilö. Tarkoituksena on myös soveltaa menettelyä, jossa palvelun järjestämisvastuussa oleva oikeusaputoimisto hyvittää mahdollisesti maksetun arvonlisäveron määrän.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ostopalveluiden käyttöä ei ole lakiehdotuksessa säännösperustaisesti kuitenkaan rajattu vain sellaisiin tapauksiin, joissa ei synny edellä mainituin perustein yhdenvertaisuusongelmaa, eikä hyvitysmenettelystä ole nimenomaista säännöstä. Erilaista kohtelua ei ole hallituksen esityksessä perusteltu. Ehdotus mahdollistaa palveluja saavien erilaisen kohtelun perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisissä kysymyksissä ilman, että maksuvelvollisuuden määrää koskevalle erilaiselle kohtelulle on osoitettu perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävää perustetta. Perustuslain 124 §:ssä edellytetään nimenomaisesti, ettei hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että näistä syistä lakiehdotusta on täydennettävä siten, että yhdenvertaisuus turvataan tältä osin säännösperustaisesti. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakivaliokunta ehdottaa, että 4 §:ään lisätään arvonlisäveron hyvittämistä koskeva säännös, jonka mukaan oikeusaputoimisto tai edunvalvontatoimisto hyvittää vaadittaessa 1 momentissa tarkoitettun palvelun tuottajan päämiehelle mahdollisen palkkioon sisältyvän arvonlisäveron määrän (uusi 4 momentti).

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

11 §. Julkisen oikeusavustajan esteellisyys. Pykälä sisältää säännökset julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajan esteellisyydestä säädetään ja määrätään. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, jolleivät he yksittäisessä tapauksessa ole esteellisiä. Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään yleisen edunvalvojan esteellisyydestä.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa mahdollisiin esteellisyytilanteisiin sellaisissa tapauksissa, joissa oikeusaputoimisto- ja edunvalvontatoimisto toimivat samoissa toimitiloissa, sekä mahdolliseen esteellisyyteen sen johdosta, että julkisten oikeusavustajien virat ovat piirin virkoja.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotetut esteellisyyssäännökset sekä 11 §:ssä julkisen oikeusavustajan että 17 §:ssä yleisen edunvalvojan osalta vastaavat asiallisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Ehdotetun organisaatiouudistuksen myötä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan vastuulla ovat piirin hallinnolliset tehtävät. Näin ollen johtaja ei hoida toimeksiantoja eikä ole enää jonkin piirin toimiston johtava julkinen oikeusavustaja. Tällä hetkellä oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja on samalla jonkin piirin toimiston johtava julkinen oikeusavustaja ja hän voi hoitaa myös toimeksiantoja. Näin ollen mahdolliset esteellisyytilanteet vähenevät uudistuksen myötä.

Saadun selvityksen mukaan kaikki oikeusavun substanssitehtävät tullaan tekemään toimistoissa. Toimistojen asiankäsittelyjärjestelmät tulevat olemaan toimistokohtaisia, eikä piirin johtajalla tai muilla toimistoilla ole siten pääsyä toisen toimiston asiankäsittelyjärjestelmään. Johtajalla ei ole ohjausvaltaa oikeusavustajaan yksittäisen toimeksiannon hoidossa. Julkinen oikeusavustaja päättää itsenäisesti ja riippumattomasti niistä toimenpiteistä, joihin hän toimeksiannon hoidossa ryhtyy. Julkisten oikeusavustajien valvonta kuuluu myös jatkossa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyisessä organisaatorakenteessa esteellisyys toimeksiannon vastaanottamiseen on olemassa, mikäli vastapuoli on ollut aiemmin päämiehenä saman oikeusaputoimiston oikeusavussa tai edunvalvonnassa. Ehdotettavassa organisaatorakenteessa oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot toimivat rinnakkain eikä edunvalvonta enää ole oikeusavun alaisuudessa. Vastapuolen asiakkuus oikeusavussa ei enää aiheuta esteellisyyttä edunvalvonnassa ja toisinpäin. Myös tämän myötä käytännön esteellisyytilanteet vähenevät.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu organisaatorakenne sinänsä ei muodosta esteellisyyttä toimistojen välillä. Valiokunnan näkemyksen mukaan esteellisyys toimistojen välillä on kuitenkin mahdollinen, mikäli toimistot sijaitsevat samassa toimitilassa tai toimistoilla on yhteistä henkilökuntaa. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö tulee tarkistamaan mahdollisen toimitilan aiheuttaman esteellisyyden jokaisen toimiston kohdalta erikseen. Toimitiloista johtuva toimistokohtainen esteellisyys on otettava toiminnassa huomioon, mutta se ei valiokunnan näkemyksen mukaan edellytä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Myös yksittäinen oikeusavustaja luonnollisesti arvioi mahdollisen toimeksiantokohtaisen esteellisyyden, kuten nykyisinkin. Ehdotetut esteellisyyttä koskevat säännökset ovat näin ollen valiokunnan näkemyksen mukaan asianmukaiset.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

13 §. Oikeusavustajan ratkaisuvallasta. Pykälä sisältää säännökset oikeusavustajan ratkaisuvallasta. Pykälän 2 momentti sisältää säännöksen muutoksen hakemisesta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Lakivaliokunta ehdottaa säännöksen kielellistä täsmentämistä siten, että säännöksestä käy selkeästi ilmi, että valitus tehdään hallinto-oikeuteen.

16 §. Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään. Pykälässä säädetään yleisen edunvalvojan tehtävään määräämisestä. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan määräys edunvalvojan tehtävään annetaan asianomaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin yleiselle edunvalvojalle.

Lakivaliokunta toteaa, että momentin ensimmäisen virkkeen muotoilu on jossain määrin epätasallinen. On epäselvää, mihin virkkeessä oleva maininta asianomaisesta oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä viittaa. Lakivaliokunta ehdottaa momenttia täsmennettäväksi siten, että viittaus asianomaiseen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin korvataan viittauksella 1 §:n 4 momentin mukaiseen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin.

Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan päämiehen edun erityisestä syystä sitä vaatiessa yleiseksi edunvalvojaksi voidaan määrätä myös muun kuin 1 §:n 4 momentissa tarkoitetun piiriin yleinen edunvalvoja.

Saadun selvityksen mukaan edunvalvojan määräämistä koskevissa päätöksissä määrätään edunvalvoja, ei yleistä edunvalvojaa. Lakivaliokunta ehdottaa ensimmäisen virkkeen teknistä täsmennystä tältä osin.

17 §. Yleisen edunvalvojan esteellisyys. Pykälä sisältää säännökset yleisen edunvalvojan esteellisyydestä. 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. Pykälän 2 momentin mukaan yleisen edunvalvojan esteellisyyteen sovelletaan tämän lisäksi, mitä holhustoimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojan esteellisyydestä.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu säännös vastaa asiallisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä. Yleisesti organisaatiouudistuksen vaikutuksista esteellisyytilanteisiin sekä muun muassa toimittajien johtuviin toimistokohtaisiin esteellisyytilanteisiin edunvalvonnan ja oikeusavun välillä valiokunta viittaa 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa julkisen oikeusavustajan esteellisyyden yhteydessä toteamaansa. Valiokunta pitää ehdotettuja esteellisyyssäännöksiä asianmukaisina.

19 §. Tietojen saanti teknisen käyttöyhteyden avulla. Pykälä sisältää säännökset tietojen saannista teknisen käyttöyhteyden avulla. Sen mukaan edunvalvontatoimiston yleisellä edunvalvojalla on oikeus saada holhustoimesta annetun lain 89 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista henkilörekisteriin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin on esitettävä rekisterinpitäjälle selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta pykälästä ei ilmene, miltä tahoilta tietoja on oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla. Henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tähän kuuluu muun muassa sen yksilöiminen, miltä tahoilta tietoja on oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla. Esityksen perustelujen mukaan tietoja on tarkoitus saada veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta.

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että tietoja luovuttavina tahoina mainitaan nimenomaisesti Verohallinto ja Kansaneläkelaitos.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 26/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

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 oikeustieteen maisterin tutkinto tai muu 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 säätää toisin.

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 tarkoitettun palvelun tuottajan kanssa sopimus palveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

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.

Oikeusaputoimisto tai edunvalvontatoimisto hyvittää vaadittaessa 1 momentissa tarkoitetun palvelun tuottajan päämiehelle mahdollisen palkkioon sisältyvän arvonlisäveron määrän.

1 momentissa tarkoitetun palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

5 §

Virka-apun 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

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-asiassa 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;

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

- 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 **hallinto-oikeuteen** 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 tarkoitettujen teknisen käyttöyhteyden avaamista veroviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen henkilökäyttöön oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

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

16 §

Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään

Määräys edunvalvojan tehtävään annetaan **1 §:n 4 momentin mukaisen** 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 tarkoitettun 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.

Holhoustoimesta 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 holhoustoimesta 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 holhoustoimesta annettussa laissa säädetään edunvalvojan esteellisyydestä.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

18 §

Oikeus palkkioon

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 Verohallinnolta ja Kansaneläkelaitokselta 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 päätösvallasta. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtoryhmästä ja sen tehtävistä.

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

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

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 §

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 päätösten 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto