

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi oikeusapulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi oikeusapulain muuttamisesta (HE 180/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen, oikeusministeriö
- kärjätuomari Olavi Parikka, Tampereen kärjäoikeus
- johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Vehmas-Turunen, Helsingin oikeusaputoimisto
- asianajaja Kristiina Rintala-Jaaliavaara, Suomen Asianajajaliitto
- hallituksen jäsen Asko Eloranta, Julkiset Oikeusavustajat ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetulla oikeusapulain muutoksella pantaisiin Suomessa täytäntöön oikeusapua rajat ylittävissä riita-asioissa koskeva Euroopan unionin neuvoston direktiivi.

Oikeusapuun oikeutettujen henkilöiden piiri määriteltäisiin laissa niin, että oikeusapua voisivat Suomessa käsiteltävissä asioissaan saada ne henkilöt, joilla on koti- tai asuinpaikka Euroopan unionin alueella. Sama etu koskisi henkilöitä, jotka asuvat muissa Euroopan talousalueeseen kuuluvissa valtioissa. Oikeusavun hakijalle annettaisiin mahdollisuus osoittaa, että hän käyttövarastaan huolimatta tarvitsee oikeusapua asuinpaikkavaltionsa ja Suomen elinkustannuserojen vuoksi.

Oikeusavun etu jatkuisi oikeusavun saajan hyväksi annetun tuomion täytäntöönpanovaiheessa nykyistä laajemmin. Oikeusapu vapauttaisi ulosottomaksusta myös silloin, kun ulosottoa haetaan uudelleen aikaisemman tuloksetoman ulosottoyrityksen jälkeen. Toisessa jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa myönnetty oikeusapu tuottaisi saman maksuvapautuksen pantaessa Suomessa täytäntöön tuossa valtiossa annettua tuomiota.

Direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2004. Laki on sen vuoksi tarkoitettu tulemaan voimaan tuolloin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut*Yleistä*

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

Valiokunnan yleisarvio ehdotuksesta. Hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen tarkoituksena on panna täytäntöön oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset annettu Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/8/EY (jäljempänä *oikeusapudirektiivi*). Oikeusapudirektiiviä sovelletaan rajat ylittäviin riita-asioihin siviili- ja kauppaoikeuden aloilla. Tavoitteena on edistää maksuttoman oikeusavun antamista henkilöille, jotka ovat osallisina rajat ylittävissä riita-asioissa mutta joilla ei ole riittävästi varoja tehokkaan oikeussuojan hankkimiseksi. Oikeusapudirektiivin sisältämän sääntelyn tarkoituksena on vähimmäis-harmonisointi, joten jäsenvaltiot voivat kansallisissa laeissaan säätää oikeusavun hakijoiden ja saajien kannalta paremmista järjestelyistä kuin direktiivissä edellytetään.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä, että oikeusavun saamista helpotetaan oikeusapudirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa, rajat ylittävissä riita-asioissa. Jo periaatteelliselta kannalta on tärkeää, ettei yksilön mahdollisuus oikeussuojakeinojen käyttämiseen esty hänen vähävaraisuutensa vuoksi.

Ehdotuksen suhde voimassa olevaan sääntelyyn. Hallituksen esityksen mukaan oikeusapulaki (257/2002) täyttää sellaisenaan pääosan oikeusapudirektiivissä asetetuista vaatimuksista. Tällainen näkemys perustuu valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkintaan, jonka mukaan oikeusavun hakijalla ei ole oikeusapudirektiivin

soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa ehdotonta oikeutta saada oikeusapua rajoituksitta. Lakivaliokunta pitää tällaista tulkintaa lähtökohtaisesti perusteltuna. Samalla valiokunta kuitenkin huomauttaa, että oikeusapudirektiivin tavoitteen toteuttamiseksi voimassa olevia oikeusapulain säännöksiä tulee tulkita oikeusavun hakijan kannalta myönteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusapulain säännöksiin jo nykyisin sisältyviä erilaisia joustomahdollisuuksia yleensä sovelletaan silloin, kun lain mukaisten pääsääntöjen noudattaminen johtaisi oikeusavun epäämiseen tai keskeyttämiseen.

Edellä mainitun kaltaisista säännöksistä voidaan ensinnäkin mainita oikeusapulain 5 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikeusapu kattaa avustajan toimenpiteet enintään sadalta tunnilta. Tästä enimmäistuntimäärästä voidaan kuitenkin poiketa, jos siihen on erityisiä syitä ottaen huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve sekä asian laatu ja laajuus. Toisena esimerkkinä huomiota voidaan kiinnittää oikeusapulain 3 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan oikeusapua ei pääsääntöisesti anneta, jos hakijalla on kyseessä olevan asian kattava oikeusturvavakuutus. Tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa oikeusapua voidaan kuitenkin myöntää siltä osin kuin kustannukset ylittävät vakuutusyhtiön korvausvelvollisuuden ylärajaksi vakuutus sopimuksessa määritellyn enimmäiskorvausmäärän, jos siihen on erityisiä syitä ottaen huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve ja asian laatu ja laajuus. Lakivaliokunnan mielestä säännöksissä mainittuja erityisiä syitä voi usein esiintyä juuri oikeusapudirektiivissä tarkoitetuissa, rajat ylittävissä riita-asioissa.

Yksityiskohtaiset huomautukset

28 a §. Oikeusapuhakemusten toimittaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (Uusi). Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen perusteluissa (s. 13/I) olevaan mainintaan niistä asioista, jotka on tarkoitus jättää valtioneuvoston asetuksella säänneltäviksi. Sen mukaan oikeusapuasetuksessa säädettäisiin

lähettävistä ja vastaanottavista viranomaisista, toimitettavan oikeusapuhakemuksen kääntämisestä ja sen maksuttomuudesta, hakemuksen toimittamisen määräajasta, mahdollisuudesta poikkeuksellisesti kieltäytyä hakemuksen toimitamisesta sekä siitä, että oikeusapuhakemus otetaan vastaan myös englanninkielisenä.

Lakivaliokunnan mielestä maksuttomuus, hakemuksen toimittamisen määräaika sekä viranomaisen mahdollisuus kieltäytyä hakemuksen toimittamisesta ovat oikeusavun hakijan oikeusaseman kannalta niin keskeisiä kysymyksiä, että niistä tulee säätää laissa. Lisäksi valiokunta katsoo, että oikeusapulaissa nykyisin olevat yksilöidyt asetuksenantovaltuudet eivät riitä kattamaan niitä edellä mainittuja seikkoja, joista sinänsä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan (ks. PeVL 29/2004 vp ja PeVL 40/2002 vp) mukaan oikeusapulain 29 §:ssä olevan kaltaista yleistä asetuksenantovaltuutta on puolestaan tulkittava supistavasti. Näistä syistä lakivaliokunta ehdottaa, että lakiin lisätään uusi pykälä, jossa säädetään edellä mainituista lain tasolle kuuluvista asioista ja joka sisältää myös asianmukaiset asetuksenantovaltuudet. Oikeusapulain sisäisessä systematiikassa ehdotettava uusi säännös sopii sijoitettavaksi erinäisiin säännöksiin 28 a §:ksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, että oikeusaputoimistot voivat toimia oikeusapudirektiivissä tarkoitettuina lähettävänä ja vastaanottavana viranomaisina. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 14/II) mukaan tarkoitus on, että toisista jäsenvaltioista saapuvien oikeusapuhakemusten käsittely keskitetään Helsingin oikeusaputoimistoon. Suomesta toisiin jäsenvaltioihin lähetettävien oikeusapuhakemusten käsittely sen sijaan hajautettaisiin eri oikeusaputoimistoihin. Tällaisia rajat ylittäviä oikeusapuasioita hoitavia oikeusaputoimistoja ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista nimetä suoraan laissa. Tämän vuoksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, mitkä oikeus-

aputoimistot näitä asioita hoitavat. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 11/I) mukaan tarkoituksena on, että myös oikeusministeriö olisi oikeusaputoimistojen ohella lähettävä viranomaisen tietyissä asiaryhmissä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi tätä tarkoittava säännös sekä lisäksi valtuussäännös, jonka mukaan tällaiseen oikeusministeriön rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Viranomaisten velvollisuudesta avustaa hakijaa hakemuksen liitteiden hankkimisessa samoin kuin tarvittavien asiakirjojen käännosten maksuttomuudesta säädetään ehdotettavassa 2 momentissa. Maksuttomia olisivat sekä hakemuksen että sen liitteiden käännökset. Käytännössä hakemuksia jouduttaneen kääntämään vain poikkeustapauksissa, koska oikeusapudirektiivin 16 artiklan mukaisesti oikeusapuhakemuksia ja hakemusten toimittamista varten tullaan laatimaan monikieliset vakiolomakkeet.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä määräajasta, jossa lähettävän viranomaisen on lähetettävä oikeusapuhakemus toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle vastaanottavalle viranomaiselle. Lisäksi momentti sisältää säännöksen niistä perusteista, joilla lähettävä viranomais voi kieltäytyä oikeusapuhakemuksen edelleen toimittamisesta.

Ehdotettavan pykälän 4 momentti sisältää puolestaan kaksi valtuussäännöstä. Niistä ensimmäisen nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä menettelystä, jota noudatetaan pykälässä tarkoitettujen oikeusapuhakemusten lähettämässä ja vastaanottamisessa. Toinen valtuussäännös mahdollistaa sen, että valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, millä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä tehty oikeusapuhakemus voidaan tehdä suomalaiselle vastaanottavalle viranomaiselle.

Johtolause. Lakivaliokunnan ehdotuksen hyväksymisestä seuraa, että myös lain johtolausetta on tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotus**Laki****oikeusapulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 5 päivänä huhtikuuta 2002 annetun oikeusapulain (257/2002) 2 §:n 1 momentti ja 4 §:n 4 momentti sekä
lisätään 3 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, *(poist.)*
 4 §:ään uusi 5 momentti ja lakiin uusi 28 a § seuraavasti:

2—4 §
 (Kuten HE)

28 a § (Uusi)

Oikeusapuhakemusten toimittaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä

Oikeusaputoimistot voivat toimia oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset annetussa neuvoston direktiivissä 2003/8/EY tarkoitettuina lähetettävänä ja vastaanottavina viranomaisina. Valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, mitkä oikeusaputoimistot hoitavat näitä tehtäviä. Lisäksi myös oikeusministeriö toimii mainitussa direktiivissä tarkoitettuna lähetettävänä viranomaisena valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävissä asioissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun lähetettävän viranomaisen on maksutta avustettava oikeusavun hakijaa hankkimaan oikeusapuhakemuk-

sen käsittelemiseksi tarpeelliset liitteet sekä hakemuksen ja liitteiden käännökset. Kääntämisestä aiheutuneet kustannukset maksetaan valtion varoista.

Lähetettävän viranomaisen on lähetettävä oikeusapuhakemus toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle vastaanottavalle viranomaiselle 15 päivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut vaadittavat tiedot sisältävän hakemuksen liitteineen sekä tarvittaessa hakemuksen ja liitteiden käännökset. Lähetettävä viranomainen voi kuitenkin kieltäytyä hakemuksen lähettämisestä, jos hakemus on ilmeisen perusteeton tai jos siinä on selvästi kyse muusta kuin 1 momentissa mainitun direktiivin soveltamisalaan kuuluvasta asiasta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jota noudatetaan tässä pykälässä tarkoitettun oikeusapuhakemuksen lähettämisessä ja vastaanottamisessa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös siitä, millä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä oikeusapuhakemus voidaan tehdä 1 mo-

mentissa tarkoitettulle vastaanottavalle viranomaiselle.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Jukka Roos /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Tero Rönni /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Tatja Karvonen /kesk	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Heli Paasio /sd	Marja Tiura /kok
	Lyly Rajala /kok	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.