

**Lakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen
esityksen johdosta laiksi yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun
lain muuttamisesta**

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 16 päivältä lokakuuta 1981 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 158.

Valiokunnassa ovat asiantuntijoina olleet kuultavina hallitusneuvos Tuomo Rapola oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Kristian Brotherus sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tapio Leskinen valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Antero Oksanen Suomen Kunnallisliitosta, apulaisosastopäällikkö Voitto Ala-Kurhila Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Erik Nylund Finlands svenska kommunförbundet, toimistopäällikkö Liisa Paasi-vuori-Viitanen Vantaan oikeusaputoimistosta, oikeusavustaja Ilari Kuusela Nastolan oikeusaputoimistosta, puheenjohtaja, oikeusavustaja Heikki Kilpiä Yleiset Oikeusavustajat ry:stä ja professori Matti Ylöstalo Suomen Asianajajaliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yleisestä oikeusaputoiminnasta annettuun lakiin tehtäisiin sellaisia muutoksia, joiden avulla koko maa saataisiin yleisen oikeusaputoiminnan piiriin suuntaamalla käytettävissä olevat voimavarat nykyistä taloudellisemmin toimivien yleisten oikeusaputoimistojen perustamiseen. Tarkoituksena on tehostaa yleisen oikeusaputoiminnan hallinnollista suunnittelua ja ohjausta muun muassa ottamalla lakiin toimialueen vähimmäiskokoa koskeva säännös. Valtionavustuksen myöntämistä koskevia säännöksiä muutettaisiin pysyvästi. Valtionapuprosentit tarkistettaisiin siten, että valtionavustus olisi 30—75 % kunnan kantokykyluokasta riippuen. Toiminnan laajentaminen ja uuden henkilöstön palkkaaminen olisi mahdollista vain valtion tulo- ja menoarvion rajoissa. Yleiset perusteet valtionapuun oikeuttavan henkilöstön palkkaamiseen vahvistettaisiin valtioneuvoston päätöksellä. Myös asiakkaiden osuutta toiminnasta kunnalle aiheu-

tuvien kustannusten korvaamisessa lisättäisiin yhdenmukaistamalla korvausperusteita. Lainmuutos on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1982 alussa.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, valiokunta on jo aikaisemmin katsonut, että kuntien yhteistyötä tulee tehostaa ja että jo olemassa olevien oikeusaputoimistojen toimialueet on pyrittävä saamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisiksi sekä alueen riittävä väestöpohja että toimiston saavutettavuus huomioon ottaen. Periaatteessa valiokunta on edelleenkin tällä kannalla ja pitää hallituksen esitystä sen päätavoitteiden osalta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta katsoo kuitenkin, että hallituksen esitykseen aivan viimeisessä valmisteluvaiheessa liitetyt ehdotukset valtionavun pysyvistä alentamisesta 20 %:lla sekä pysyvästä rajoitussäännöstöstä, jolla henkilökunnan palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista aiheutuvien käyttömenojen lisäys sidotaan valtion vuosittain tulo- ja menoarvioissa myöntämään määrärahaan, eivät liity yleisen oikeusaputoiminnan tehostamiseen eivätkä ole lakiehdotuksen perustavoitteen mukaisia.

Valtionavustusprosentin alentaminen vähentää yleisen oikeusaputoiminnan valtionavustuksena maksettavia valtion menoja vuonna 1982 maksettavien ennakoiden osalta 4,2 miljoonaa markkaa ja sen jälkeen 6,9 miljoonaa markkaa vuodessa. Vastaava valtion menojen vähentyminen siirtyy kuntien maksettavaksi. Tämä on valtion ja kuntien keskusjärjestöjen allekirjoittaman järjestelyasiakirjan vastaista. Valtionavun alentaminen ei myöskään edesauta toiminnassa olevien toimistojen toimialueiden laajentamista eikä uusien toimistojen perustamista riittävän laajalle väestöpohjalle. Toiminnan tehostamistavoite ja toiminnan ulkopuolella olevan, 100 kunnan väestön asettaminen oikeusavun saan-

nin suhteen yhdenvertaiseen asemaan muun väestön kanssa voi jopa jäädä saavuttamatta.

Vuosina 1977—1981 on ollut voimassa väliaikainen rajoituslaki, jonka tavoitteena on ollut väliaikaisesti hidastaa yleisiin oikeusaputoimistoihin perustettavien valtionavustukseen oikeutettavien uusien virkojen määrää. Hyväksyessään väliaikaiset säännökset valiokunta on pitänyt tätä rajoituslainsäädäntöä poikkeuksena yleisestä oikeusaputoiminnasta annetussa laissa vahvistetuista periaatteista. Nyt ehdotetulla pysyvällä rajoitussäännöstöllä pyritään lähinnä riittävän laajojen toimialueiden omaavien, tehokkaiden toimistojen aikaansaamiseen. Valiokunnan mielestä tämä tavoite olisi saavutettavissa ilman rajoitussäännöstöä toimialueen vähimmäisasukasmäärää sekä toimiston enimmäishenkilöstöä koskevilla säännöksillä.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainitut valtiontaloudelliset syyt huomioon ottaen valiokunta katsoo kuitenkin voivansa asettua puoltamaan hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Kuntalaisten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada yleistä oikeusapua erilaisten oikeusasiodensa hoitamiseen vaikuttaa yhtenä osatekijänä yleisen oikeusavustajan pätevyys ja asema. Tätä varten lakivaliokunta lakia säädettäessä korotti pätevyysvaatimuksia ja korosti oikeusavustajien palkkauksen riittävyyden tärkeyttä. Lakivaliokunta katsoi lisäksi, että yleisen oikeusavustajan tulee olla asianajajayhdistyksen valvonnan sekä soveltuvin osin asianajajalle säädettyjen seuraamusten alainen silloinkin, kun hän itse ei ole asianajaja. Lakiehdotukseen tehtiin tätä tarkoittava lisäys. Valiokunta pitää näitä kannanottojaan edelleen tärkeinä. Saatujen kokemusten perusteella on lisäksi aihetta kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin. Vaikka Suomen Asianajajaliitto, lakisäateinen julkisen valvonnan alainen maan yleinen asianajajayhdistys, valvoo kaikkia yleisiä oikeusavustajia, vain harva heistä on liiton jäsen. Tämä johtuu siitä, että kunnat työnantajina eivät ole suorittaneet oikeusavustajien jäsenyydestä ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia, lähinnä Suomen Asianajajaliiton jäsenmaksua. Asianajajaliiton harjoittama toiminta olisi kuitenkin merkittävää yleisten oikeusavustajien ammatillisen kehityksen ja koulutuksen kannalta. Valiokunnan mielestä olisikin selvitetävä, miten yleiset oikeusavustajat saadaan maan yleisen asianajajayhdistyksen koulutus- ja neuvontatoiminnan piiriin. Edelleen valiokunta täs-

sä yhteydessä korostaa yleisten oikeusavustajien aseman itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, joka on turvattava myös silloin, kun on hoidettavana oikeusasiasia, jossa kunta on vastapuolena.

Nykyisin toiminnassa olevista yleisistä oikeusaputoimistoista on 66 % alle 20 000 asukkaan toimialueen toimistoja. Hallituksen esityksen mukaan oikeusaputoimiston toimialueen henkikirjoitetun asukasmäärän tulee olla vähintään 20 000. Toimialue voisi olla pienempi vain, jos eräät laissa luetellut palvelujen tarpeeseen ja saavutettavuuteen vaikuttavat seikat sitä edellyttävät. Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että palveluiden tarve ja saavutettavuus arvioidaan objektiivisin perustein kaikkien kuntien osalta eli eri kunnissa pitää olla periaatteessa samanlaiset mahdollisuudet samantasoisten oikeuspalveluiden saamiseen. Valiokunnan mielestä tehokkaan toimiston toimialueen oikea väestömäärä on vaikea määrittellä. Lakiehdotukseen sisältyvien tekijöiden lisäksi muun muassa alueelliset, asioiden laatuun ja väestörakenteeseen liittyvät näkökohdat voivat edellyttää väestömäärältään pienemmän toimialueen käsittävän toimiston perustamisen hyväksymistä. Alueiden erityisolosuhteet on otettava huomioon niin, että perusteet säädetään riittävän joustaviksi. Tämän vuoksi ei palveluiden tarvetta ja saavutettavuutta arvioitaessa huomioon otettavia seikkoja tulisi kirjoittaa lakiin tyhjentyvinä. Palveluiden tarpeeseen ja saavutettavuuteen vaikuttavina seikkoina säännökseen tulisi lisätä väestörakennetta, asioiden laatua ja harvaa asutusta koskevien vaatimusten huomioon ottaminen. Valiokunta ehdottaa tätä koskevien muutosten tekemistä lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin.

Samalla valiokunta lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisen osalta, jo olemassa olevia kunnallisia oikeusaputoimistoja ajatellen, korostaa, että lainmuutoksen seurauksena ei saa olla oikeusaputoiminnan palvelutason alentaminen. Kunnallisen oikeusavun ulottaminen koko maahan edellyttää myös uusia voimavaroja. Lisäksi on turvattava suurten asutuskeskusten oikeusaputoimistoille riittävä henkilöstö. Näiden periaatteiden toteuttamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että valtion voimavaroista tulo- ja menoarvioehdotusta laadittaessa noudatetaan oikeusministeriön virkatarve-ehdotusta uusien valtionapuun oikeutettavien virkojen enimmäismäärän osalta.

Yleisten periaatteiden mukaan yleisen oikeusavun antamisen ei pitäisi vaikuttaa vastapuolen asemaan eikä tuottaa etua vastapuolelle. Voi-

massa olevan lain mukaan hävinneen vastapuolen korvausvelvollisuus muodostuu suppeamaksi kuin mitä se olisi, jos voittopuolta avustaisi asianajaja. Tämän epäkohdan korjaamiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 a §. Säännösehdotus perustuu seuraavaan ajatuskulkuun:

— Hävinnyt vastapuoli maksaa kunnalle oikeusaputoimiston laskun, joka sisältää avustajan arvioitun palkkion ja yleisen oikeusavun etuun kuuluvat kulut, kuten oikeusavustajan matkakulut, postikulut ja valokopiokulut.

— Hävinnyt vastapuoli maksaa oikeusapua saaneelle hänen maksettavakseen lain mukaan koituvat rahakulut, kuten todistajanpalkkiot, pöytäkirjanlunastukset ja leimamerkit. Korvausvelvollisuus perustuu oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 3 §:n yleiseen säännökseen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta.

— Mikäli oikeusapua saanut on joutunut maksamaan omavastuuosuutta kunnalle, kunta on velvollinen palauttamaan omavastuuosuuden takaisin, mikäli vastapuolelta saadaan kunnalle perityksi oikeudenkäyntikulut.

Viimeksimainitut kaksi periaatetta ilmenevät vain lakiehdotuksen perusteluista. Oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseksi valiokunta pitää asianmukaisena näiden periaatteiden kirjoittamista varsinaiseen lakitekstiin. Viimeisenä selostetun omavastuuosuuden käsittelyn osalta olisi kuitenkin käytännöllisintä, että hävinnyt vastapuoli velvoitettaisiin korvaamaan omavastuuosuus suoraan oikeusapua saaneelle ja kunnalle tulisi oikeusaputoimiston laskun määrä vähennettynä tällä omavastuuosuudella. Tämä vastaisi myös sitä oikeuskäytäntöä, jota noudatetaan

maksuttomassa oikeudenkäynnissä. Näin ollen valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 21 a §:n muuttamista edellä sanottua vastaavaksi.

Valtionavustuksen alentaminen tai lakkauttaminen on mahdollista silloin, kun yleisessä oikeusaputoimistossa on enemmän virkoja kuin mitä valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaan kuuluisi. Voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan on valtionavun alentaminen tai lakkauttaminen tällä perusteella mahdollista aikaisintaan 1.1.1987 lukien. Sitä vastoin säännöksistä ja niiden perusteluista ei käy selvästi ilmi, että myös laissa säädetyn toimialueen vähimmäiskokoa pienemmän toimiston kohdalla valtionavustusten lakkauttaminen tai alentaminen olisi mahdollista aikaisintaan tammikuun 1 päivästä 1987 lukien. Tämän selventämiseksi valiokunta ehdottaa, että voimaantulosäännöksen 2 momentista poistetaan sanat ”vahvistettavien perusteiden mukaan”.

Hyväksyessään lakiehdotuksen valiokunta edellyttää, että hallitus erilaisin selvityksin seuraa lainmuutoksen käytännön vaikutuksia kunnallisen oikeusavun saatavuuden, palvelujen tason ja tehokkuuden, oikeusapuhenkilöstön pysyvyyden, kunnille aiheutuvien kustannusten sekä kansalaisten oikeusturvan kannalta ja tarvittaessa ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Edellä olevaan viitaten valiokunta kunnioittaa vasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yleisestä oikeusaputoiminnasta 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (88/73) 3, 12 ja 21 §, 22 §:n 1 momentti, 24 §:n 1 momentin 8 kohta ja 27 §:n 2 momentti sekä *lisätään* 2 §:ään uusi 2 momentti, 13 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 21 a §, 22 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 26 a, 27 a ja 30 a § seuraavasti:

2 §

Yleisen oikeusaputoimiston toimialueen henkikirjoitetun asukasmäärän tulee olla vähintään 20 000. Toimialue voi olla asukasmäärältään

pienempi, jos palveluiden tarve ja saavutettavuus sitä edellyttävät. Palveluiden tarvetta ja saavutettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon *muun muassa* alueen laajuus, *harva asutus* ja vaikeat liikenneolot, palveluiden kysyntä,

asioiden laatu ja asianajotoiminnan vähäisyys, väestön rakenne sekä oikeudellinen ja kielellinen jaotus.

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Yleisen oikeusavun antaminen

12, 13 ja 21 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

21 a §

Jos yleistä oikeusapua saaneen vastapuoli oikeudenkäynnissä häviää asian, hänet on velvoitettava korvaamaan kunnalle asiasta aiheutuneet kulut ja oikeusavustajan arvioitu palkkio *sekä oikeusapua saaneelle hänen asiassa suorittamansa rahakulut ja 20 §:ssä tarkoitettu omavastuuosuus* samojen perusteiden mukaan kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta asianosaisten kesken on säädetty.

Kunnalle tulevasta korvauksesta on vähennettävä oikeusapua saaneen omavastuuosuus ja kunnalle tuleva korvaus voidaan jättää tuomitsematta tai sen määrää alentaa, jos korvausvelvollisuus asianomaisen taloudellisiin oloihin nähden muodostuisi kohtuuttomaksi.

Yleisen oikeusavustajan taikka asiaa hoitavan

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1981

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Melin, varapuheenjohtaja Suonio ja jäsenet Jaakonsaari, Joutsenlahti (osittain), Kuoppa, Mäkynen (osit-

asianajajan tulee esittää selvitys suorittamistaan toimista ja kunnalle aiheutuneista kuluista, jolle sitä katsota tarpeettomaksi. *Tarvittaessa vastaava selvitys on esitettävä oikeusapua saaneelle asiasta aiheutuneista rahakuluista ja hänelle määrätystä omavastuuosuudesta.*

Valtionavustus

22, 24 ja 26 a §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Täydentäviä säännöksiä

27, 27 a ja 30 a §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Jos yleisessä oikeusaputoimistossa on ennen 1 päivää tammikuuta 1982 täytetty valtionavustukseen oikeuttava virka, johon tämän lain nojalla (*poist.*) ei enää voida myöntää valtionavustusta, valtionavustus voidaan tämän lain nojalla määrätä alennettavaksi tai lakkautettavaksi aikaisintaan tammikuun 1 päivästä 1987.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

tain), Nieminen, Paakkinen, Pesälä, Petäjäniemi, Pukkio, Rautiainen, Rytkönen, Skinnari ja Starast.

Vastalause

Yhdymme pääosin valiokunnan mietintöön. Katsomme kuitenkin, että mietinnön perustelut

ovat liian yksipuoliset ja heijastelevat näkemystä, että kaikkinaisen sosiaalinen oikeusapu olisi

keskitettävä julkisten neuvontaelinten käsiin. Tämä näkemys ilmenee selvästi valiokunnan mietinnön perusteluihin sisältyvästä lauseesta, jossa todetaan, että kunnallisen oikeusavun ulottaminen koko maahan edellyttää myös uusia voimavaroja. Valiokunnan kannanotto on vastoin hallituksen esityksen perusteluja, joiden mukaan nykyinen henkilöstö riittänee kunnallisen oikeusaputoiminnan uudelleen järjestelyn tultua loppuun suoritetuksi.

Mielestämme kunnallisen oikeusaputoiminnan tulisi olla yksi vaihtoehto, jonka rinnalla korostetaan kansalaisten valinnanvapauden periaatetta. Tähän antaa maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettu laki mahdollisuudet. Lisäksi olisi tutkittava mahdollisuuksia luoda oikeusneuvontaa koskeva säännöstö, jonka avulla jokainen pienituloinen henkilö olisi oikeutettu saamaan neuvoja oikeusasioissa valitsemaltaan asianajajalta vähäisestä maksusta.

Edellä sanotun perusteella ehdotamme,

että mietinnön perustelujen 10. kapiteelin toinen lause kuuluisi seuraavasti:

”Kunnallisen oikeusavun ulottaminen koko maahan saattaa edellyttää myös uusia voimavaroja.”

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1981

Tuulikki Petäjäniemi

Eva-Maija Pukkio

Toivo Mäkynen

Lisäksi ehdotamme,

että mietinnön perusteluissa lausuttaisiin seuraavaa:

”Kunnallisen oikeusapujärjestelmän ohella maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettu laki turvaa kansalaisille nykyisin verraten laajalti mahdollisuuden oikeusavun saamiseen oikeudenkäyntiasioissa sekä myös vallan valita tietyissä rajoissa avustajakseen luottamustaan nauttiva ja tehtävään sopiva asianajaja tai muu lakimies.

Suuri osa yleisten oikeusaputoimistojen työstä käsittää oikeudellisen neuvon antamisen. Kansalaisten valinnanvapauden turvaamiseksi myös oikeudellista neuvontaa koskevissa asioissa olisi selvitettävä mahdollisuudet osoittaa kansalaiset, kun syytä on, soveliaan asianajajan luokse taikka sallittava heidän itsekään kääntyä tietyin edellytyksin ja määräsuuruisen suojamaksun itse suorittuaan ammattiasianajajan puoleen samaan tapaan kuin uusimmissa, vuoden 1981 alussa Norjassa ja Saksan Liittotasavallassa voimaan tulleissa oikeusapua ja oikeusneuvontaa koskevissa laeissa on säädetty.”

