

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Maaria Rubanin, oikeusministeriö
- finanssineuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Juho Lehtimäki, Oikeuskanslerinvirasto
- johtaja Esa Kyllästinen, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtaja Lasse Fager, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Digi- ja väestötietovirasto
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Oikeuspalveluvirastosta sekä muutettaviksi talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia, oikeusapulakia ja saamen kielilakia. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä kumottaisiin.

Esityksen mukaan oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen järjestämistä varten perustettaisiin uusi virasto. Nykyiset kuusi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä lakkaisivat ja niiden tehtävät siirtyisivät perustettavalle virastolle. Lisäksi oikeusmi-

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

nisteriössä hoidetut oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevat keskushallinnon viranomaisen tehtävät siirtyisivät uuden viraston tehtäväksi. Ministeriöön jäisi virastoa koskeva säädösvalmistelu ja strateginen suunnittelu.

Esityksen tavoitteena on selkiyttää oikeusministeriön tehtäviä ja järjestää hallinnolliset palvelut siten, että ne tukevat aiempaa paremmin oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan toimintaa. Muutokset kohdistuvat tuki- ja hallintopalvelutehtäviin, jotka koottaisiin perustettavan viraston keskushallintoon. Oikeusapua, talous- ja velkaneuvontaa sekä yleisen edunvalvonnan palveluja annettaisiin edelleen samoilla perusteilla kuin aiemminkin nykyisistä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista. Myöskään toimipaikkoihin ei esitetä muutoksia. Uuden viraston hallinto- ja tukipalveluhenkilöstö toimisi edelleen monipaikkaisesti eri puolilla maata.

Talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että palvelun järjestämistä koskevat säännökset siirretään uuteen Oikeuspalveluvirastosta annettavaan lakiin. Lisäksi oikeusapulakin ja saamen kielilakiin tehtäisiin teknisiä muutoksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse valtakunnallisen Oikeuspalveluviraston perustamisesta. Siihen kootaan nykyisten valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävät sekä oikeusministeriössä hoidetut keskushallintoviranomaisen tehtävät. Uudistuksen myötä nykyiset kuusi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä lakkaavat.

Hallituksen esityksen mukaan (HE, s. 10) esityksen tärkeimpänä tavoitteena on pidemmällä aikavälillä tuottaa oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille valtakunnallisesti yhtenäisempää, laadultaan parempaa ja helpommin saavutettavaa palvelua. Palvelujen yhtenäinen kehittäminen helpottuu esityksen mukaan olennaisesti, kun toiminnan edellyttämät tuki- ja hallintopalvelut tuotetaan keskitetysti. Uusi virasto hoitaa sekä taloushallinnon, toiminnallisen ohjauksen että henkilöstöhallinnon, jotka nyt ovat hajautuneet kuudelle piirille sekä oikeusministeriössä useille eri yksiköille.

Uudistuksen tavoitteena on myös selkeyttää oikeusministeriön roolia. Muutoksen jälkeen ministeriö voi keskittyä oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen strategiseen suunnitteluun, lainvalmisteluun sekä kansainväliseen yhteistyöhön (ks. HE, s. 10).

Uudistuksen muutokset kohdistuvat tuki- ja hallintopalvelutehtäviin, jotka kootaan perustettavan viraston keskushallintoon. Oikeusapua, talous- ja velkaneuvontaa sekä yleisen edunvalvonnan palveluja annetaan edelleen samoilla perusteilla kuin aiemminkin nykyisistä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista. Esityksellä ei ole vaikutusta tähän.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Oikeuspalveluvirastosta (1. lakiehdotus). Samalla kumotaan voimassa oleva laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016).

Ehdotettavassa laissa säädetään uuden viraston asemasta ja tehtävistä. Uudelle virastolle siirtyvät oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävänä olevien oikeusapu-, talous- ja velkaneuvonta- ja yleisen edunvalvonnan palvelujen järjestäminen. Järjestämistä koskevat säännökset sijaitsevat valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa, joka kumotaan sekä talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa (813/2017), josta kumotaan palvelun järjestämistä koskevat säännökset (2. lakiehdotus). Järjestämistä koskevat säännökset tulevat uuteen lakiin ja niitä muutetaan vastaamaan toimintaa valtakunnallisessa virastossa.

Oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot sekä Ahvenanmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto säilyvät tehtäviltään ennallaan. Niiden toimipaikoista säädetään edelleen oikeusministeriön asetuksella eikä niitä ole tarkoitus muuttaa viraston perustamisen yhteydessä. Esityksen mukaan uuden viraston hallinto- ja tukipalveluhenkilöstö toimii edelleen monipaikkaisesti eri puolilla maata. Oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen nimistä ja alueista säädetään niiden kielellisen aseman selkeyttämiseksi valtioneuvoston asetuksella.

Esityksellä muutetaan myös saamen kielilakia, jonka soveltamisalaan lisätään perustettava virasto (4. lakiehdotus). Lisäksi oikeusapulakiin tehdään muutamia teknisiä korjauksia sekä täsmennetään oikeusaputoimistojen tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä (3. lakiehdotus).

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Lakivaliokunta pitää esitystä ja sen tavoitteita tärkeinä. Valiokunta on jo aiemmin suhtautunut viraston perustamiseen myönteisesti. Oikeudenhoidon selonteosta antamassaan mietinnössä (LaVM 31/2022 vp, s. 16) valiokunta on tuonut esiin, että selonteon yhtenä toimenpide-ehdotuksena mainitaan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston muodostaminen. Aiempiin kannanottoihinsa viitaten lakivaliokunta on todennut tukevansa toimenpide-ehdotusta (ks. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 3/2020 vp ja LaVL 5/2019 vp). Valiokunta on mietinnössään todennut, että keskusviraston perustamisen arvioidaan muun muassa parantavan mahdollisuuksia tuottaa oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille valtakunnallisesti yhtenäisempää, laadultaan parempaa ja helpommin saavutettavaa palvelua.

Valiokunta pitää myös uuden viraston nimeä "Oikeuspalveluvirasto" asianmukaisena. Nimi on laaja, mutta perusteltu ottaen huomioon, että viraston tehtäviin kuuluu oikeusavun ja edunvalvonnan lisäksi myös talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen. Laajan sisältöistä nimeä puoltaa myös se, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun viraston tehtävät mahdollisesti laajenevat lähivuosina, koska hallitusohjelman yhdeksi tavoitteeksi on kirjattu, että rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomioin.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

Resurssit

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu esityksen jaksossa 4.2.2. (HE, s. 11–12).

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan osalta niiden keskushallintoon. Oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen osalta esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia (ks. HE, s. 11).

Esityksen mukaan Oikeuspalveluviraston keskushallintoon on arvioitu tarvittavan yhteensä 62 henkilötyövuoden työpanos. Siitä noin 34 henkilötyövuotta vastaava resurssi katetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tuki- ja hallintopalveluihin kohdistuvalla määrärahalta, joka on vuonna 2022 noin 2 600 000 euroa ja joka sisältyy momenttiin 25.15.01 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintamenot. Oikeusministeriön toimintamomentilta 25.01.01 siirretään keskushallinnon tehtäviin sitoutunut määräraha, jonka arvioidaan olevan noin 1 463 000 euroa. Se vastaa noin 14 henkilötyövuoden henkilöstökustannuksia ja sisältää lisäksi oikeus- ja edunvalvontapiirien koulutukseen käytettävän määrärahan.

Viraston perustaminen edellyttää esityksen mukaan lisäksi 14 uuden henkilötyövuoden resurssilisäystä. Palkka- ja muista henkilöstö-, tietojärjestelmä- ja toimitilakustannuksista aiheutuu noin 1 583 000 euron menot, jotka kohdistuvat momenttiin 25.15.01 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintamenot.

Esityksen mukaan lisähenkilöstön tarve johtuu kirjanpitoyksikköön liittyvistä tehtävistä ja lakisääteisistä hallintotehtävistä, joiden hoitamiseen ei ole riittävää henkilöresurssia tai osaamista oikeusministeriössä eikä piirien hallinnossa. Näitä ovat muun muassa tiedonhallintaan, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät tehtävät sekä ICT-asiantuntemukseen, data-analytiikkaan, raportointiin, viestintään, hankintoihin ja riskienhallintaan liittyvät tehtävät.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä puuttuu nykyisellään lukuisia kriittisiä tehtävänkuvia. Tästä syystä niihin liittyvä lisäresursointi on välttämätöntä riippumatta siitä, perustettaisiinko valtakunnallista keskusvirastoa vai ei. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että lisäresursointi toteutetaan ehdotetulla tavalla virastoa perustettaessa. On lähtökohtaisesti myönteistä, että oikeudenhoiton toimijoiden resursseja ollaan vahvistamassa myös nyt käsiteltävään uudistuksen toteuttamiseen ja siihen osoitettavien määrärahojen myötä.

Uutta virastoa perustettaessa työmäärä ja vaadittavat resurssit saattavat olla etukäteen vaikeasti arvioitavissa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että uuden viraston resurssitilannetta seurataan tarkoin. On myös tärkeää, että keskushallinnon edellä todetuista sinänsä perustelluista resurssilisäyksistä huolimatta huolehditaan myös erityisesti siitä, että palveluja käyttävien kansalaisten kannalta oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen resurssit ovat riittävät ja keskushallinnon rooli liittyy erityisesti hallinto- ja tukitoimintojen nykyistä kustannustehokkaampaan ja tarkoituksenmukaisempaan tuottamiseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

Monipaikkaisuus

Esityksen mukaan tarkoituksena on, että keskushallinnon hallintotehtävät hoidetaan monipaikkaisesti siten, että virkamiesten virkapaikat ovat eri puolilla maata viraston toimipaikoissa. Tällä hetkellä muutamissa oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä hallintohenkilökunta toimii eri paikkakunnilla, ja käytäntö on esityksen mukaan osoittanut, että tehtävien hoitaminen onnistuu hyvin myös hajautetusti. (ks. HE, s. 16).

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan monipaikkaisuuden tarkoituksena on, että viraston keskushallinnon henkilökuntaa ei sijoiteta yhteen toimipaikkaan yhdelle paikkakunnalle, vaan tehtävät hoidetaan eri puolilla maata viraston olemassa olevissa toimipaikoissa. Tämä mahdollistaa sen, että uutta henkilökuntaa rekrytoitaessa henkilön omat toiveet virkapaikan sijainnista voidaan ottaa huomioon. Tällöin on mahdollista saada hakijoita eri puolilta maata sekä tuetaan ihmisten työllistymismahdollisuuksia eri puolille maata.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perustella lakivaliokunta pitää esityksessä tarkoitettua monipaikkaisuutta koskevaa ratkaisua asianmukaisena. Ratkaisu on perusteltu niin työvoiman saatavuuden kuin yleisestikin alueellisten näkökohtien kannalta.

Muita huomioita

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ovat nousseet esiin myös valvontaan ja kanteluiden käsittelyyn liittyvät kysymykset.

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että lakiehdotuksissa ei ehdoteta muutoksia kanteluja ja valvontaa koskeviin säännöksiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näiltä osin perusasetelma kanteluiden ja valvonnan osalta säilyy entisellään. Oikeuspalveluvirastosta annetussa lakiehdotuksessa hallinto keskitetään yhteen valtakunnalliseen keskushallintoon, joka hoitaa ne tehtävät, jotka muun muassa kanteluihin liittyen hoidetaan nykyisin kuuden eri oikeusapu- ja edunvalvontapiirin hallinnollisessa yksikössä. Tilanteen arvioidaan kuitenkin yksinkertaistuvan niin kansalaisten kuin laillisuusvalvonnan kannalta, koska hallinnon kannanottoa edellyttävissä asioissa kanteluasioita käsittelee oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen osalta yksi taho. Rajanveto siinä, milloin esimerkiksi edunvalvontaa koskeva kanteluasia yksittäistapauksessa on Digi- ja väestötietoviraston tai Oikeuspalveluviraston tehtäväalueeseen kuuluva, joudutaan edelleen selvittämään joissakin tilanteissa tapauskohtaisesti. Saadun selvityksen mukaan asian selvittäminen on kuitenkin yksinkertaisempaa, kun toimijoita on vähemmän, jolloin kantelujen käsittelyyn on helpompi luoda hyviä käytänteitä ja sopia kansalaisten oikeusturvan takaavista menettelytavoista viranomaisten kesken. Valiokunta pitää edellä todettua myönteisenä.

Edelleen valiokunnan saaman selvityksen mukaan uudessa virastossa vahvistetaan riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta. Valtakunnallisessa virastossa näihin liittyvät tehtävät voidaan hoitaa oikeusministeriön ja kuuden piirin sijasta yhdessä yksikössä nykyistä suunnitelmallisemmin. Tarkoituksena on myös, että riskien hallintaan ja valvontaan kohdistetaan aiempaa enemmän resursseja, jolloin on mahdollista ottaa käyttöön aiempaa tehokkaampia keinoja riskien ja vahinkojen vähentämiseksi. Valiokunta pitää edellä todettua valvonnan ja riskienhallinnan vahvistamista perusteltuna.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

Esityksen mukaan keskushallintoviranomaisen tehtävät siirtyvät Oikeuspalveluvirastolle. Oikeusministeriölle jää kuitenkin alkuvaiheessa virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaisen tehtävät ja palkkaustoimivalta. Näiltä osin tehtävien on tarkoitus siirtyä virastolle vasta viraston toiminnan vakiinnuttua (ks. HE, s. 16).

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan palkkaustoimivaltaa ja virkaehtosopimusneuvotteluja koskevat tehtävät on oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettujen virastohankkeiden yhteydessä yleensä jätetty oikeusministeriölle siirtymävaiheen ajaksi. Näin on toimittu esimerkiksi Syyttäjäviraston, Tuomioistuinviraston ja Ulosottolaitoksen perustamisen yhteydessä. Menettelyllä voidaan helpottaa viraston toiminnan käynnistämisvaihetta. Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää ratkaisua perusteltuna.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki Oikeuspalveluvirastosta

1 luku. Oikeuspalveluviraston tehtävät ja organisaatio

9 §. Oikeuspalveluviraston virat. Pykälä sisältää säännökset oikeuspalveluviraston viroista. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusaputoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja sekä tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia, talous- ja velkaneuvoja ja muuta henkilökuntaa. Edunvalvontatoimistossa on johtava yleinen edunvalvoja sekä tarvittava määrä muita yleisiä edunvalvoja ja muuta henkilökuntaa. Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

Edellä todetun mukaisesti Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston virkoja koskevat säännökset poikkeavat muista. Sääntelyyn ei kuitenkaan ehdoteta muutosta voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna, vaan säännös siirtyy sellaisenaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 3 §:stä uuteen lakiin. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ratkaisua perusteltuna. Ahvenanmaalla väestö- ja asiakaspohja on selkeästi pienempi kuin muiden toimistojen alueilla, mistä syystä on tarkoituksenmukaista, että Ahvenanmaan osalta sääntely on erilainen. Asiakkaiden palvelujen järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla saattaa pienessä toimistossa edellyttää yhdistelmävirkojen käyttämistä. Tästä syystä ei ole tarpeen, että viroista säädetään yhtä tarkalla tasolla kuin muiden toimistojen osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan julkisten oikeusavustajien, talous- ja velkaneuvojien sekä yleisten edunvalvojen kelpoisuusehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevassa laissa kelpoisuusehdoista säädetään lain tasolla. Hallituksen esityksen (HE, s. 33) ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan säädöstaso vastaa linjaa, jonka valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut lausunnossaan (OKV /22/20/2015). Sen mukaan lain tasoista sääntelyä edellyttävät vain ne virat, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittävimpiä tai johon liittyvät tehtävät sisältävät erityisen merkittävää julkisen vallan käyttöä. Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää ehdotettua ratkaisua asianmukaisena.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2023 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 30/2023 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 16.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto