OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeushallinto-osasto
Oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö,
hallitusneuvos Merja Muilu

29.3.2016

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ

Arvoisa puheenjohtaja, hyvät lakivaliokunnan jäsenet

Hallituksen esitys 26/2016 on valmisteltu oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnön (Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus 25/2014) pohjalta.

Hallituksen esityksen taustalla on oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, jossa todetaan, että julkisen oikeusavun osalta lyhyen aikavälin tavoitteena on valtion oikeusaputoimistojen organisaatiorakenteen 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.

Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Laki korvaisi voimassa olevan lain valtion oikeusaputoimistoista sekä lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Esitetyllä lailla toteutettaisiin valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus siten, että muutoksen jälkeen Suomessa olisi kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä sijaitsisi oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja, joilla olisi nykyiset toimipaikat. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muodostettaisiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Koska nykyiset toimipaikat säilyisivät, palveluiden alueellinen saatavuus säilyisi nykyisenä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on selkeyttää organisaatiota ja luoda paremmat mahdollisuudet sen kehittämiselle. Tavoitteena on lisäksi keventää hallintoa hallintotehtäviä keskittämällä ja samalla vapauttaa voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön.

Verrattuna nykyisiin oikeusapupiireihin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtamista ja hallintoa uudistettaisiin. Piiritasolle siirrettäisiin hallintotehtävät toimistoista niin laajasti kuin mahdollista. Järjestelmä turvaisi nykyistä paremmin toiminnan jatkuvan kehittämisen ja ammattitaitoisen johtamisen. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajien virat täytettäisiin pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi. Määräaikaisuus on tarpeen mahdollisen tulevan uudistuksen kannalta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus oikeusapupalveluiden ostamiseen, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Mahdollistamalla oikeusapupalveluiden ostaminen turvattaisiin se,

että tulevaisuudessa voidaan nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa valita sujuvin ja tehokkain oikeusapupalvelujen tuottamistapa.

Lisäksi esitys sisältää yleisen edunvalvojan määräämismenettelyä selkeyttäviä sekä edunvalvontamääräysten jakamista edunvalvontatoimistojen kesken joustavoittavia säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

Keskeiset ehdotukset

1. **Nykyiset oikeusapupiirit muodostettaisiin virastoiksi, joiden nimenä olisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri**
   - Hallintotehtävät keskitettäisiin oikeusaputoimistoista oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle ja hänen apunaan toimivalle muulle henkilökunnalle
   - Hallintotehtävien keskittäminen piirille vapauttaisi toimistojen voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön
   - Oikeusministeriö kävisi tulosneuvottelut piirin johtajan kanssa, joka sopisi piirinsä toimistojen kanssa toimistokohtaisista tulostavoitteista
   - Piirin ollessa vastuussa resurssien jaosta toimistojen tarpeisiin olisi mahdollista reagoida nopeasti ja joustavasti

2. Oikeusapu ja edunvalvonta muodostettaisiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi
   - Edunvalvonnan samanarvoisuus toimialana oikeusavun kanssa korostuisi (tällä hetkellä edunvalvonta oikeusavun ”alaisuudessa”)
   - Edunvalvonnan osalta hallinto kevenisi yhden hierarkiatason poistuessa
   - Oikeusaputoimiston esimiehenä toimisi johtava julkinen oikeusavustaja ja edunvalvontatoimiston esimiehenä johtava yleinen edunvalvoja

3. **Piirin johtajan virka olisi päätoiminen ja määräaikainen**
   - Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan virka olisi päätoiminen ja määräaikainen
   - Johtajuudesta tulisi tehokkaampaa ja hallinnosta yhtenäisempää ainakin piireittäin, koska piirien johtajat keskittyisivät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin
   - (Tällä hetkellä oikeusapupiirin yhden oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja toimii samalla piirin oikeusaputoimenjohtajana viiden vuoden määräajan. Oikeusaputoimenjohtaja voi ottaa hoitaakseen myös toimeksiantoja)
   - Enintään 5 vuoden toimikausi, uudelleenvalinta mahdollinen

4. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi soveltuva ylempi korkeakoulututkinto
   - Johtajat keskittyisivät pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin. Tehtävä edellyttäisi nimenomaan johtamistaitoja, sillä johtajalle ei kuuluisi oikeusavun tai edunvalvonnan substanssitehtäviä

- Vaaditun kokemuksen osalta huomioon otettaisiin erityisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimen laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus
- Edunvalvontatoimiston johtavan yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Mikäli piirin johtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi juristin tutkinto, ei johtavilta yleisiltä edunvalvojilta vaadittu koulutus riittäisi piirin johtajan virkaan (voimassa olevaa lainsäädäntöä on kritisoitu, koska oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtajaksi on kelpoinen ainoastaan johtava julkinen oikeusavustaja)

5. Edunvalvontapalveluiden lisäksi oikeusapupalveluiden ostaminen mahdollistettaisiin

- Palveluiden ostaminen olisi mahdollista, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi olisi tarpeen
- Ostamisesta päättäisi piiri oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan
- Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi silloin kun oikeusaputoimiston resurssit eivät riitä palveluiden tuottamiseen
- Säännöksellä turvattaisiin mahdollisuus nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa valita sujuvin ja tehokkain oikeusapupalveluiden tuottamistapa
- Lakiluonnoksen 12 §:ssä oikeusavun hakijan ohjauksesta erityistilanteissa säädetty ei korvaa mahdollisuutta ostaa oikeusapupalveluita. 12 §:ää sovelletaan yksittäistapauksiin eli jokaiselle asiakkaalle on tehtävä oma oikeusapupäätös perusteluineen. Lisäksi ohjattaessa asiakas etsii itse yksityisen avustajan eikä oikeusaputoimisto voi tällöin asettaa laatukriteereitä avustajalle.

6. Edunvalvojan määräämismenettelyä sekä edunvalvontamääräysten jakamista edunvalvontatoimistojen kesken koskevaa sääntelyä joustavoitettaisiin

- Määräys edunvalvojan tehtävään annettaisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle, jolloin piirin sisällä yleisen edunvalvojan vaihtaminen helpottuisi (Voimassa olevan lain mukaan määräys annetaan oikeusaputoimiston tai muun palvelun tuottajan yleiselle edunvalvojalle, jolloin vain tuomioistuin voi vapauttaa yleisen edunvalvojan tehtävästään ja määrätä tilalle toisen yleisen edunvalvojan)
- Edunvalvontamääräysten jakamisperiaatteet määriteltäisiin oikeusministeriön asetuksen sijasta piirin työjärjestyksessä, mikä menettely mahdollistaisi resurssien ja tehtävien tasapuolisen jakamisen piirissä; esimerkiksi äidinkieleltään ruotsinkielisten edunvalvottavien edunvalvontamääräykset voitaisiin jakaa keskitetysti siihen piirin edunvalvontatoimistoon, jossa palveluja annetaan ruotsinkielellä

Vaikutukset kansalaisille

Esitys parantaisi kansalaisille tarjottavien palveluiden laatua. Hallintotehtävien keskittäminen piirille vapauttaisi toimistojen voimavaroja hallinnollisista tehtävistä asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Käytännöt palvelujen tarjonnassa yhdenmukaistuisivat, koska työskentelyn järjestämisestä sovittaisiin piiritasolla. Toimintaa kehittämällä myös turvataan toiminnan laadun pysyminen hyvällä tasolla.

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen nykyiset toimipaikat säilyisivät uudistuksen yhteydessä.

Taloudelliset vaikutukset

Uudistus olisi valtiontalouden kannalta kustannusneutraali. Muutos koskee vain johto- ja hallintotehtävissä olevia eli noin 5 prosenttia henkilöstöstä. Palkkauksen muutokset täsmentyisivät jo aloitettujen VES-neuvottelujen päätyttyä. Henkilöstön kokonaismäärä ei esityksen johdosta kasvaisi. Uudistuksella ei myöskään 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.