VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite:
Lakivaliokunnan kuuleminen 27.10.2023

Asia:
HE 30/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tarkoituksena on, että oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen järjestämistä varten perustetaan uusi Oikeuspalveluvirasto. Tavoitteena on, että nykyiset kuusi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä lakkaavat ja niiden tehtävät siirtyvät Oikeuspalveluvirastolle. Lisäksi oikeusministeriössä hoidetut oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevat keskushallinnon viranomaisen tehtävät siirtyvät uuden viraston tehtäväksi. Ministeriöön jää virastoa koskeva säädösvalmistelu ja strateginen suunnittelu.

Esityksellä on laillisuusvalvonnan näkökulmasta varsin hyväksyttävät tavoitteet. Tärkeimpänä tavoitteena on pidemmällä aikavälillä tuottaa oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille valtakunnallisesti yhtenäisempää, laadultaan parempaa ja helpommin saavutettavaa palvelua. Tarkoituksena on, että palvelujen yhtenäinen kehittäminen helpottuisi, kun toiminnan edellyttämät tuki- ja hallintopalvelut tuotettaisiin keskitetysti. Uudistuksen tavoitteena on myös selkeyttää oikeusministeriön roolia.

Asian käsittelyn aiemmissa vaiheessa antamissani lausunnoissa olen tuonut esille tarpeen kiinnittää valmistelussa erityistä huomiota esteellisyyskysymyksiin, jotka myös oikeuskanslerille osoitettujen kantelujen perusteella voivat näyttäytyä oikeusavun asiakkaille vaikeasti ymmärrettävinä. Lisäksi olen tuonut esille eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin, että kanteluasioita käsittelevien tahojen osalta perusteluja tuli valmisteluvaiheessa selkeyttää.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Lausuntopalaute on jatkovalmistelussa otettu asianmukaisesti huomioon ja esitys on arvioni mukaan täyttänyt ne oikeudelliset vaatimukset, joita eduskunnalle annettavalta hallituksen esitykseltä edellytetään. Oikeuskanslerille kuuluvan asianajajien ja asianajajien valvontajärjestelmän toiminnan valvonnan kannalta on myönteistä ja tärkeää, että esityksen mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyyteen sovelletaan nykyistä sääntelyä vastaavasti asianajajan esteellisyyssäännöksiä ja julkinen oikeusavustaja on velvollinen kaikissa toimeksiannoissaan noudattamaan hyvää asianajotapaa

Kuten esityksestä ilmenee, niin sen taustalla on osaltaan tavoite kehittää valtion keskushallintoa siten, että ministeriöt keskittyvät säädösvalmisteluun ja hallinnonalansa strategiseen johtamiseen. Keskushallinnon uudistamisen yleisiä suuntaviivoja käsiteltiin jo vuonna 2015 valtiovarainministeriön julkaisemassa selvityksessä ”Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta” (VM:n julkaisuja 3/2015). Tuolloin selvityksessä ehdotettiin muun ohella tuomioistuinviraston, valtakunnallisen ulosottoviraston ja oikeusapuviraston perustamista. Näiden tavoitteiden mukaisesti toimiva Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa vuoden 2020 alussa ja Ulosottolaitos aloitti joulukuussa 2020. Syyttäjälaitos aloitti puolestaan toimintansa yhtenä virastona 1.10.2019.

Vaikka ehdotettavaksi perustettavan Oikeuspalveluviraston toimintaympäristö eroaakin osin Tuomioistuinviraston, Ulosottolaitoksen ja Syyttäjälaitoksen toiminnasta, niin jo perustettujen keskushallinnon virastojen toimintojen alkuvaiheesta saatuja kokemuksia voidaan osin hyödyntää myös Oikeuspalveluviraston osalta. Apulaisoikeuskansleri on tutustunut Ulosottolaitoksen toimintaan laillisuusvalvontakäynnillään keväällä 2021 (OKV/241/71/2021). Tuomioistuinvirastoon apulaisoikeuskansleri on tehnyt puolestaan laillisuusvalvontakäynnin vuonna 2020 (OKV/510/71/2020) ja vuonna 2022 (OKV/2387/71/2022). Lisäksi havaintoja keskushallinnon virastojen toiminnasta on välittynyt myös muuta kautta oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan ja sitä kautta tietooni.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan välittyneet kokemukset jo perustettujen oikeushallinnon keskusviranomaisista ovat olleet pääsääntöisesti myönteisiä. Erityisesti koronapandemian aiheuttamat poikkeusolosuhteet osoittivat osaltaan tarvetta keskusviranomaisen toiminnalle palvelujen yhtenäisyyden varmistamisessa ja viestinnässä asiakkaille. Vuoden 2020 alussa toimintansa aloittaneen Tuomioistuinviraston alkuvaihetta leimasivat epidemiaolosuhteet ja niiden vaikutukset tuomioistuinten työhön. Vaikka epidemiaolosuhteet vaikeuttivat osaltaan Tuomioistuinviraston työskentelyä, niin toisaalta poikkeusolosuhteet antoivat merkittävän lisäyksen viraston yhteistyölle tuomioistuinten kanssa. Tuomioistuinvirasto tuki poikkeusolosuhteissa toimineita tuomioistuimia monin eri tavoin: muun ohella laatimalla suosituksia etätöistä ja –istunnoista, laatimalla viestintäpohjia sekä järjestämällä viikoittaisia johdon palavereita (ks. Tuomioistuinviraston toimista apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnin 17.3.2021 muistio OKV/241/71/2021 s. 3-4). Keskusviranomaisen

toimilla kyettiin tukemaan täysin uudenlaisessa, vakavassa ja jatkuvasti muuttuneessa epidemiaolosuhteissa toimineita tuomioistuimia tavoitellen sitä, että asiakkaille voitiin epidemiaolosuhteissakin tarjota valtakunnallisesti yhtenäisempää palvelua. Parhaimmillaan hallinnon ja tukipalveluiden yhtenäinen järjestely voikin osaltaan tukea tehokkaasti viranomaisten toimintaa. Erityisesti hallinnon ja tukipalveluiden yhtenäisyyden tarve voi korostua epidemiatilanteen kaltaisessa nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Jatkossa tämänkaltaisiin tavoitteisiin pyrkii vastaamaan Oikeuspalveluvirasto sen oman toimialansa osalta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa on pyritty painottamaan yhä enenevässä määrin yksittäisten tapausten ohella rakenteellisiin näkökulmiin. Tällaisia rakenteellisia tekijöitä ovat esimerkiksi ajantasainen ja johdonmukainen lainsäädäntö, toiminnan ohjaus ja valvonta, resurssit ja toiminnan menettelyt, tietojärjestelmät, sekä johtaminen ja toimintakulttuuri. Rakenteellisten näkökulmien korostuessa oikeushallinnon keskusviranomaiset ovat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa luonnollisesti yhä tärkeämpi yhteistyötaho ja osaltaan myös valvonnan kohde. Oikeuspalveluviraston perustaminen saattaakin osaltaan parantaa myös mahdollisuuksia puuttua oikeusavun ja edunvalvonnan mahdollisiin rakenteellisiin ongelmiin, kun toiminnan edellyttämät tuki- ja hallintopalvelut tuotettaisiin keskitetymmin ja oikeusministeriön rooli säädösvalmistelussa ja strategisessa suunnittelussa samalla selkeytyy.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta organisaatiomuutoksen toteuttamisessa on keskeistä asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen. Hallinnon yhtenäistämisellä ja muun ohella viestinnän mahdollisuuksien parantamisella voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän oikeusturvan toteutumiseen. Kuten esityksessä kuitenkin tuodaan esille, niin nämä tavoitellut myönteiset vaikutukset ilmenevät paremmin vasta pidemmällä aikavälillä. Laillisuusvalvonnankin näkökulmasta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että organisaatiouudistuksen toimeenpano ja siirtymäjärjestelyt edellyttävät huolellisesti valmistellun lainsäädännön lisäksi myös muutoin huolellista suunnittelua ja seurantaa siten, ettei valtakunnallisen viraston perustaminen organisaatiomuutoksineen johda palveluiden saatavuuden hidastumiseen tai laadun heikkenemiseen. Käytännössä onnistunut organisaatiouudistus tarkoittaa selkeän lainsäädännön lisäksi monenlaisia käytännön työhön vaikuttavien asioiden huomioon ottamista, kuten esimerkiksi käytännön työskentelyolosuhteiden järjestämistä salassapitosäännösten edellyttämällä tavoin.

Esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös riittäviä resursseja. Minulla ei ole sinänsä lausuttavaa siitä, miten viraston perustamisesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia esityksessä on arvioitu. Totean kuitenkin, että perustettavan uuden viraston työmäärää saattaa olla ymmärrettävästi etukäteen osin vaikea arvioida ja pidänkin tärkeänä, että resurssien riittävyyttä seurataan riittävästi. Tuomioistuinvirasto on tuonut oman toimintansa osalta esille, että jo viraston ensimmäisten toimintavuosien aikana on voitu havaita, että arvioidut resurssit ovat sen

tehtäviin verrattuna selvästi alimitoitetut (Tuomioistuinviraston lausunto 4.2.2022, TIV/1225/2021). Oikeuspalveluvirastoa koskevan esityksen pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumiseksi on tärkeää, että myös viraston resurssoinnin riittävyyttä seurataan.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti