OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Hallitusneuvos Maaria Rubanin

Muistio

2.11.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2023 vp)

- Vastinekuuleminen 7.11.2023

Oikeusministeriöllä on ollut käytössään seuraavien tahojen lakivaliokunnalle toimittamat lausunnot:

Ahvenanmaan maakuntahallitus
Eduskunnan oikeusasiamies
Digi- ja väestötietovirasto
Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
JHL ry
Juko ry
Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
OHK ry
Professori Olli Mäenpää
Sisäasiainministeriö
Valtiovarainministeriö
Valtioneuvoston oikeuskansleri

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön kannanotot niihin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomautuksiin ja ehdotuksiin, jotka liittyvät suoraan käsiteltävänä olevaan esitykseen.

1. Yleistä

Lakivaliokunnalle tulleet lausunnot ovat esitystä puoltavia eikä niissä ole todettu esitykseen liittyviä suurempia ongelmia. Muutosta on valmisteltu useita vuosia ja sitä on kannatettu laajasti valmistelun eri yhteyksissä toteutetuilla lausuntokierroksilla. Myös lakivaliokunta on keväällä 2023 kannattanut viraston perustamista oikeudenhoidon selontekoa koskeneessa mietinnössään (LaVM 31/2022 vp).

2. Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että viraston perustaminen edellyttää esityksen mukaan lisäystä nykyiseen hallinto- ja tukitoimintoja hoitavan henkilöstön määrään ja kannustaa arvioimaan välttämättä tarvittavan henkilötyövuosien lisäyksen määrää. Toimintojen edellyttämien tukipalvelujen kustannusten ja henkilöresurssien tulee olla maltillisessa suhteessa viraston päätehtävien kustannuksiin ja henkilöresursseihin.

Toisaalta valtioneuvoston oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota riittävien resurssien turvaamiseen ja pitää tärkeänä, että resurssien riittävyyttä seurataan. Hän toteaa myös, että viraston perustaminen edellyttää huolellista suunnittelua ja seurantaa siten, ettei viraston perustaminen johda palvelun saatavuuden hidastumiseen ja laadun heikkenemiseen. Myös JHL ry ja OHK ry pitävät riittävien henkilöstöresurssien määrää tärkeänä. OHK ry näkee toisaalta riskin johtotason paisumisesta.

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri on lausunnossaan katsonut, että vaikka päällekkäinen työ muutoksen johdosta vähenee hallinnonalalla, on tärkeä huomioida, että oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä puuttuu nykyisellään lukuisia kriittisiä tehtävänkuvia. Tästä syystä puutteiden johdosta lisäresursointi on joka tapauksessa välttämätöntä riippumatta siitä, perustetaanko valtakunnallista virastoa vai ei.

Oikeusministeriö:

Esityksessä ehdotettu hallinnon keskittäminen mahdollistaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan tavan kehittää palveluja tasapuolisesti koko maassa ja tuottaa pidemmällä tähtäimellä laadukkaampaa ja paremmin saavutettavaa palvelua asiakkaille. Muutoksen jälkeen yksi valtakunnallinen virasto vastaa kokonaisvaltaisesti palvelujen kehittämisestä kuten koulutuksesta

ja muusta toiminnan kehittämisestä sekä esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnosta, hankinnoista, viestinnästä ja riskien hallinnasta. Nykyisin näitä tehtäviä hoidetaan hajautetusti kuudessa oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä ja oikeusministeriössä, mikä on hallinnollisesti raskasta. Vaikka eri toimijat tekevät tiivistä ja hyvää yhteistyötä, päätöksenteko yhteisistä toimintatavoista ja kehittämistoimien käytännön toteuttaminen nykyrakenteessa on usein monimutkaista ja työlästä.

Oikeusministeriön asettamassa viraston perustamista koskevassa hankkeessa on arvioitu keskushallinnon edellyttämä henkilöresurssitarve. Hankkeessa on otettu huomioon Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin lausunnossa mainitut puuttuvat tehtävänkuvat, joita koskevat lisäykset on välttämätöntä toteuttaa ja ne on tarkoituksenmukaista toteuttaa virastoa perustettaessa. Lisäresursointia edellyttää erityisesti riskienhallinnan tehtävät, ajanmukaisesta viestinnästä huolehtiminen, tietohallinto, tietosuoja- ja tietoturvatehtävät sekä tiedolla johtaminen. Lisähenkilöstöä edellyttää myös virastolle tulevat kirjanpitoyksikköä koskevat tehtävät. Henkilöstömäärää arvioitaessa on kuultu muita oikeusministeriön hallinnonalalle perustettuja virastoja ja henkilöstömäärä vastaa niiden keskushallinnon vastaavia tehtäviä.

Tarvittava lisärahoitus toteutetaan valtion talouden kehyksen ja talousarvion puitteissa.

3. Viraston nimi

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry katsoo, että Oikeuspalveluvirasto–nimi ei kerro kansalaisille, mitä virasto tekee. Parempi nimi olisi Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto. JUKO ry viittaa lainvalmistelun yhteydessä Kotimaisten kielten tutkimuslaitoksen antamaan lausuntoon.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö pyysi lakiehdotusta valmistellessaan lausunnon viraston nimestä Kotimaisten kielten tutkimuslaitokselta (Kotus), joka piti Oikeuspalveluvirasto- nimeä JUKO ry:n tavoin liian laajana. Kotus ehdotti nimeksi Oikeusapuvirastoa. Lakiehdosta koskevalla lausuntokierroksella eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa viraston nimeen ja piti toisin kuin Kotus Oikeuspalveluvirasto-nimeä parempana kuin Oikeusapuvirasto. Hän katsoi, että Oikeusapuvirasto kuvaisi vain yhtä osaa viraston tehtävästä.

Oikeusministeriössä on valmistelun yhteydessä harkittu lisäksi nimeä Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto. Senkin todettiin kuvaavan viraston tehtävää vain osittain, koska viraston tehtä-

viin kuuluu myös talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen. Laajemman sisältöistä nimeä puoltaa myös se, että ehdotetun viraston tehtävät mahdollisesti laajenevat lähivuosina, koska hallitusohjelman yhdeksi tavoitteeksi on kirjattu, että rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle. Sovittelun siirtoa arvioineessa hankkeessa vuonna 2021 on ehdotettu, että sovittelu siirrettäisiin oikeusavun yhteyteen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä ehdotetun nimen muuttamiselle ei edellä mainitulla perusteella ole tarvetta.

4. Toimipaikoista päättäminen. Laki Oikeuspalveluvirastosta 3 §:n 2 momentti

Oikeuspalveluvirastosta annetun lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan viraston toimipaikoista säädetään oikeusministeriön asetuksella.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) mukaan valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu, jollei muualla laissa toisin säädetä. Koska toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksessa, toimipisteiden sijoittuminen voitaisiin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jättää yleislain nojalla ministeriössä päätettäväksi.

Oikeusministeriö. Toimipaikkoja koskeva esitys vastaa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen perusteista annetussa laissa määriteltyä toimivaltatasoa. Vaihtoehtona voisi olla, että asiasta päättää oikeusministeriö yleislain nojalla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua säännöstapa on kuitenkin informatiivisempi ja selkeämpi. Lisäksi ehdotettu säännös noudattaa oikeusministeriön hallinnonalalla muidenkin virastojen organisaatiosäännöksissä noudatettua tapaa, jonka mukaan toimipaikoista säädetään asetustasoisesti, Tästä syystä oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua säännöstä ei ole syytä muuttaa.

5. Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston virkoja koskevat säännökset. Laki Oikeuspalveluvirastosta 9 § 2 momentti

Oikeuspalveluvirastosta annetun lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan oikeusaputoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja sekä tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia, talous- ja velkaneuvojia ja muuta henkilökuntaa. Edunvalvontatoimistossa on johtava yleinen

edunvalvoja sekä tarvittava määrä muita yleisiä edunvalvojia ja muuta henkilökuntaa. Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muuta henkilökuntaa.

Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoo, että momentin toinen virke tulisi muuttaa seuraavasti: ”Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja ja tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia sekä yleisiä edunvalvojia sekä talous- ja velkaneuvojia ja muuta henkilökuntaa”. Maakuntahallitus katsoo, että virkoja koskevat vaatimukset tulisi rinnastua muiden toimistojen osaamisvaatimuksiin.

Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, toisin kuin Ahvenanmaan maakuntahallitus, pitää hyvänä, että henkilöstörakennetta Ahvenanmaalla ei säännellä tarkemmin. Ahvenanmaan toimisto on virkamäärältään pieni. Virkoja on viisi ja lisäksi toimistossa on 1–2 määräaikaista tai osa-aikaista tehtävää. Pienessä toimistossa kolmen toimintasektorin tehtävät eivät välttämättä jakaudu tasan virkaluvun mukaisesti. Esimerkiksi tällä hetkellä toimistossa työskentelee kaksi henkilöä yhdistelmäviroissa yleinen edunvalvoja / talous- ja velkaneuvoja. Koska eri toimintasektoreiden työtilanteet vaihtelevat, on hyvä, ettei henkilöstörakennetta ole laissa määritelty tarkemmin. On tärkeämpää, että kaikki asiakkaat saavat joustavasti tarvitsemaansa palvelua myös Ahvenanmaalla.

Oikeusministeriö: Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston osalta säännökseen ei ehdoteta muutosta, vaan säännös siirtyisi sellaisenaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 3 §:stä uuteen lakiin. 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. Oikeusministeriö ei näe tarpeellisena muuttaa lakiehdotusta näiltä osin.

6. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusehdot. Laki Oikeuspalveluvirastosta 9 § 3 momentti

Esityksen mukaan Oikeuspalveluvirastosta annetun lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan, talous- ja velkaneuvojan sekä yleisen edunvalvojan kelpoisuusehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevassa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa kelpoisuusvaatimuksista säädetään lain tasolla.

JUKO ry katsoo, että säädöstason muutos on heikennys nykyiseen tilanteeseen. Riskinä nähdään, että rekrytointiin liittyviä haasteita pyritään houkuttelevamman palkkauksen asemesta ratkaisemaan keventämällä kelpoisuusehtoja. Voimassaolevan säännöksen mukaan julkiselta oikeusavustajalta edellytetään tutkinnon lisäksi ”riittävää kokemusta oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta”.

Oikeusministeriö: Esityksessä ehdotetaan, että kelpoisuusvaatimuksista säädetään lain sijasta valtioneuvoston asetuksella. Säädöstaso vastaa linjaa, joka valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut lausunnossaan (OKV /22/20/2015). Sen mukaan lain tasoista sääntelyä edellyttäisivät vain ne virat, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittävimpiä tai johon liittyvät tehtävät sisältävät erityisen merkittävää julkisen vallan käyttöä. Oikeusavustajan virkaa ei voida pitää tällaisena virkana. Oikeusministeriön näkemyksen lakiehdotusta ei edellä mainitusta syystä ole aihetta muuttaa.

7. Henkilöstön asemaa koskeva lakiviittaus. Laki Oikeuspalveluvirastosta 33 § 1 momentti

Oikeuspalveluvirastosta annetun lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentissa mukaan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslaissa. Valtionvarainministeriö katsoo, että viittaus virkamieslakiin on tarpeeton, koska viittauksessa mainitut säännökset tulevat muutenkin sovellettavaksi.

Oikeusministeriö: Viittaus on tarkoitettu informatiiviseksi. Tässä yhteydessä informatiivinen viittaus on tarpeen, koska henkilöstön asemaa koskeva menettely on organisaatiomuutoksen yhteydessä erittäin merkittävä henkilöstön kannalta. Tästä syystä oikeusministeriö katsoo, että lakiehdotusta ei ole tarvetta muuttaa.

8. Valvonta ja kanteluiden käsittely

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan esityksessä eri valvojien rooli jää jossakin määrin täsmentymättömäksi. Tämä koskee erityisesti sitä, milloin asia kuuluu Digi- ja väestötietovirastolle ja milloin uuden viraston keskushallinnolle. Näin erityisesti, kun perusteluissa sisäisen valvonnan ja tarkastusten arvioidaan tehostuvan yhdessä virastossa.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että valvonnassa on olennaista myös, että valvontaan käytettävissä olevat resurssit ovat riittävät. Muutoksen taloudellisia vaikutuksia esityksessä

arvioitaessa ei ole erikseen arvioitu keskushallinnon tehtävää valvojana eikä organisaatiomuutoksen mahdollisia vaikutuksia kantelumääriin ja myös muihin asiakasyhteydenottoihin uuden viraston keskushallinnolle.

Oikeusministeriö: Lakiehdotuksissa ei ehdoteta muutoksia kanteluja ja valvontaa koskeviin säännöksiin. 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. Esityksen mukaan kuitenkin asian selvittäminen on yksinkertaisempaa, kun toimijoita on vähemmän, jolloin kantelujen käsittelyyn on helpompi luoda hyviä käytänteitä ja sopia kansalaisten oikeusturvan takaavista menettelytavoista viranomaisten kesken.

Esityksen perustelujen 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.

Hallituksen esityksessä ei ole erikseen arvioitu muutoksen vaikutusta kanteluiden määrään. Kantelujen määrän voidaan kuitenkin arvioida noudattavan jossain määrin asiakasmääriä. Esityksessä on arvioitu, että muutoksella saattaa olla pitemmällä tähtäimellä asiakasmääriä jossain määrin lisäävä vaikutus. Toisaalta paremmalla riskienhallinnalla ja sisäinen valvonnan organisoimisella mahdollista kantelutarvetta voidaan vähentää. Kokonaisuutena voidaan siksi arvioida, että muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta kanteluiden määrään.

Oikeusministeriö katsoo, että kantelujen osalta lakiehdotuksiin ei ole tarvetta tehdä muutoksia.

9. Oikeusministeriön ja Oikeuspalveluviraston välinen työnjako

Esityksen mukaan keskushallintoviranomaisen tehtävät siirtyvät Oikeuspalveluvirastolle. Ministeriölle jäisi kuitenkin alkuvaiheessa virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaisen tehtävät ja palkkaustoimivalta. Näiltä osin tehtävät siirtyisivät virastolle vasta viraston toiminnan vakiinnuttua. Lisäksi toimivalta osasta toimitilahankkeista jäisi oikeusministeriöön.

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri katsoo, että näidenkin tehtävien tulisi siirtyä perustettavalle virastolle, koska ne eivät ole valtioneuvostolle kuuluvia tehtäviä ja jotta virastolla olisi paremmat menestymisen mahdollisuudet alusta alkaen. Palkkaustoimivalta ja virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaisen tehtävien puuttuminen tulisi hankaloittamaan henkilöstöhallintoa sekä aiheuttamaan lisäresursointipaineita myöhemmin virastolle.

JUKO ry sen sijaan pitää hyvänä, että puheena olevat tehtävät säilyvät aluksi oikeusministeriöllä. Samalla kannalla on myös Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry. Parhaillaan on meneillään Y-virkaehtosopimuksen piirissä olevien palkkausjärjestelmän uudistus, mikä puoltaa tehtävien siirtämistä virastolle vasta, kun uudistus on toteutettu ja viraston toiminta vakiintunut.

Oikeusministeriö: 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.

Tehtävien siirtoa koskevat kysymykset tulevat konkreettisesti ratkaistavaksi perustamishankkeen yhteydessä. Päätöksen neuvotteluviranomaisista tekee valtionvarainministeriö. Palkkaustoimivallan siirtäminen edellyttää valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) muuttamista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämän osalta ei ole aihetta muuttaa esitystä.

10. Teknisluontoisia huomioita. Laki Oikeuspalveluvirastosta 22 § 1 momentti ja luku 7.

Esityksen mukaan Oikeuspalvelulain 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin seuraavasti: Määräys edunvalvojan tehtävään annetaan Oikeuspalveluviraston yleiselle edunvalvojalle. Määräys toimitetaan siihen edunvalvontatoimistoon, jonka alueella päämiehen kotikunta sijaitsee tai

Oikeuspalveluviraston ilmoittamalle 5 luvussa tarkoitetulle palveluntuottajalle. Digi- ja väestötietovirasto on ehdottanut lisättäväksi lainkohdan toiseen virkkeeseen pilkun sanan ”tai” eteen kieliopillisista syistä ja asian selventämisen vuoksi.

Oikeusministeriö. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu muutos on kieliopillisista syistä tarpeen. Oikeusministeriö ehdottaa, että lainkohta muutetaan kuulumaan seuraavasti: Määräys edunvalvojan tehtävään annetaan Oikeuspalveluviraston yleiselle edunvalvojalle. Määräys toimitetaan siihen edunvalvontatoimistoon, jonka alueella päämiehen kotikunta sijaitsee, tai Oikeuspalveluviraston ilmoittamalle 5 luvussa tarkoitetulle palveluntuottajalle.

Lisäksi oikeusministeriö pyytää poistamaan Oikeuspalveluvirastoa koskevan lakiehdotuksen 7 luvun otsikosta siinä virheellisesti olevan pisteen.