Valiokuntakuuleminen – asiantuntijalausunto 24.10.2023
VM finanssineuvos Janne Öberg

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Nykyisen virastorakenteen ongelmakohtia
Nykyään oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat tulosohjattuja virastoja, jotka kuuluvat oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön. Oikeusministeriö vastaa tästä syystä esimerkiksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien eräistä maksuliikkeeseen liittyvistä tehtävistä, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä toimintakertomuksen laatimisesta. Rakenne vaikuttaa johtavan siihen, että erilaiset kehittämistehtävät ja keskushallinnon tehtävät hajautuvat nykytilanteessa monelle toimijalle. Tuki- ja hallinotetehtäviä tehdään useassa, hyvin pienessäkin, yksikössä. Hajautunut työ saattaa olla päällekkäistä ja pienet muutaman hengen yksiköt ovat haavoittavaisia. Yhtenäisiä toimintatapoja ei kaikilta osin ole. Toiminnan kehittäminen ja yhteistyön järjestäminen muiden virastojen kanssa on hajaantuneessa rakenteessa usein käytännössä haastavaa.

Arvio ehdotetuista rakenneratkaisuista
Valtiovarainministeriö pitää ehdotettuja muutoksia rakenteisiin kannatettavina. Kirjanpitoyksikön ja viraston tulee olla toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Toiminnallisesti tarkoituksenmukainen on kokonaisuus, joka kattaa kokonaisuuden vaikuttavuuden kannalta merkitykselliset tehtäväalueet. Taloudellisesti tarkoituksenmukainen on kokonaisuus, joka on resurssiohjauksen ja seurannan kannalta mielekäs. Taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus edistää myös ulkopuolisille selkeän kuvan syntymistä kyseisten valtiolle kuuluvien tehtävien hoidosta ja niiden kustannuksista ja tuottavuudesta. Toimintojen edellyttämien tukipalvelujen kustannusten ja henkilöresurssien tulee olla maltillisessa suhteessa viraston päätehtävien kustannuksiin ja henkilöresursseihin.

Vaikuttaa siltä, että uusi virasto olisi sekä toiminnallisesti että taloudellisesti voimassa olevaa tilannetta tarkoituksenmukaisempi tapa organisoida halutut kansalaisille suunnatut oikeuspalvelutehtävät. Myös toiminnan tuloksellisuuden ja varojen käytön seuranta voi olla läpinäkyvämpää, mikäli uusi virasto erotetaan oikeusministeriön kanssa samasta kirjanpitoyksiöstä. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta kuitenkin määrää valtiovarainministeriö (Talousarviolaki 12 a).

Taloudelliset vaikutukset
Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä edunvalvonnan osalta niiden keskushallintoon. Oikeuspalveluviraston keskushallintoon on arvioitu tarvittavan yhteensä 62 henkilötyövuoden työpanos. Siitä noin 34 henkilötyövuotta vastaava resurssi katetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tuki- ja hallintopalveluihin kohdistuvalla määrärahalla, joka on vuonna 2022 noin 2 600 000 euroa. Oikeusministeriön toimintamenoista siirretään keskushallinnon tehtäviin sitoutunut määräraha, jonka arvioidaan olevan noin 1 463 000 euroa ja vastaa noin 14 henkilötyövuoden henkilöstökustannuksia ja sisältää lisäksi oikeus- ja edunvalvontapiirien koulutukseen käytettävän määrärahan.

Vuodelle 2024 arvioidaan aiheutuvan kertaluontoisena menona noin 885 000 euroa oikeusministeriön hallinnonalalle ja 110 000 euroa valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Vuodelle 2025 kohdistuu kertaluontoisia menoja 131 000 euroa.

Tuottavuuden paranemisen kannalta kysymyksiä herättää se, että kokonaisuudessaan hallinnon menot ja henkilöstömäärä esityksen mukaan selkeästi kasvaisivat, vaikka uusia palveluita ei hallinnolle säädetä. Esitykseen sisältyvän taloudellisten vaikutusten arvion mukaan viraston perustamisen vuoksi valtion menot kasvaisivat pysyvästi 1 833 000 euroa vuodessa vuodesta 2025 lukien, josta virastoon kohdistuu 1 583 000 euroa ja oikeusministeriöön 250 000 euroa. Viraston perustaminen edellyttää hallituksen esityksen mukaan 14 henkilötyövuoden resurssilisäystä, mikä on merkittävä lisäys nykyiseen arvioituun hallinto- ja tukitoimintoja hoitavan henkilöstön määrään verrattuna. Valtiovarainministeriö kannustaa edelleen arvioimaan muutoksen myötä välttämättä tarvittavan henkilötyövuosien lisäyksen määrää.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Valtiovarainministeriö korostaa sitä, että rahoitus tulee toteuttaa valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa, kuten toki hallituksen esityksen vaikutusosiossa onkin todettu.

Eräitä havaintoja esityksen suhteesta yleislainsäädäntöön
Ehdotetun lain 33 §:ssä säädettäisiin henkilöstön asemaa koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 a—5 c §:ssä. Ilmeisesti informatiiviseksi tarkoitettu viittaus muutenkin asiassa sovellettavaan valtion virkamieslakin vaikuttaa tarpeettomalta, ellei siihen ole erityistä syytä.

Ehdotetun lain 3 § :n 2 momentissa säädettäisiin, että viraston toimipaikoista säädetään oikeusministeriön asetuksella. 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. Vastaavan kaltainen säännös sisältyi myös mainittua lakia edeltävään lakiin (laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 362/2002). Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan, koska toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksessa, toimipisteiden sijoittuminen voitaisiin jättää yleislain nojalla ministeriössä päätettäväksi.