



Lausunto

3.2.2022

 VN/21072/2021
 VN/21072/2021-VM-20

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 27.12.2021, VN/21072/2021

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainittuun hallituksen esitykseen. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on perustaa uusi Oikeuspalveluvirasto, jolle siirtyisi nykyisten oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävät. Viraston tehtävänä olisi oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä yleisen edunvalvonnan palvelujen järjestäminen.

Nykyiset kuusi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä lakkaisivat ja niiden tehtävät siirtyisivät perustettavalle virastolle. Lisäksi oikeusministeriössä hoidetut oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevat keskushallinnon viranomaisen tehtävät siirtyisivät uuden viraston tehtäväksi. Tarkoituksena on, että oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot säilyisivät ennallaan eikä niiden lakisäätteisiin tehtäviin tai toimipaikkoihin tehtäisi muutoksia.

Muutos koskisi hallinto- ja tukipalvelujen uudelleen järjestelyä. Virastoon esitetään perustettavaksi keskushallinto, jonka tehtävänä olisi viraston kehittäminen sekä hallinto- ja tukipalvelujen järjestäminen. Muutoksella tavoitellaan ministeriön tehtävien selkiyttämistä ja viranomaisten hallinnollisten palvelujen järjestämistä siten, että ne palvelevat entistä paremmin toimintaa.

Nykytilanne ja siihen liittyvät ongelmat

Nykyään oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat tulosohjattuja virastoja, jotka eivät muodosta omia kirjanpitoyksiköitään vaan kuuluvat oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön. Oikeusministeriö vastaa tästä syystä esimerkiksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien eräistä maksuliikkeeseen liittyvistä tehtävistä, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä talousarviolain mukaisen toimintakertomuksen laatimisesta.

Nykytilaa on esityksessä arvioitu kriittisesti. Nykyinen rakenne vaikuttaa johtavan siihen, että erilaiset kehittämistehtävät ja keskushallinnon tehtävät hajautuvat nykytilanteessa monelle toimijalle. Tuki- ja hallintotehtäviä tehdään useassa, hyvin pienessäkin, yksikössä. Hajautunut työ saattaa olla päällekkäistä ja pienet muutaman hengen yksiköt ovat haavoittuvaisia. Yhtenäisiä toimintatapoja ei kaikilta osin ole.

Valtiovarainministeriö yhtyy hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden näkemykseen, jonka mukaan asiantila ei vastaa valtionhallinnon keskushallintoa koskevia linjauksia, joiden mukaan ministeriöiden tulisi keskittyä hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, säädösvalmisteluun ja kansainväliseen yhteistyöhön. Linjaukset puoltavat ministeriön keskushallintotehtävien siirtämistä virastotasolle. Lisäksi virastorakenne ei nykyisellään vastaa valtionhallinnon linjauksia pienten

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

virastojen yhteen liittämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi, kirjanpitoyksikkörakenteesta eikä valtakunnallisesta toimivallasta.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilöstöä koskevista siirtymäjärjestelyistä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät Oikeuspalveluvirastoon. Laissa säädettäisiin, että oikeusministeriö voisi perustaa ennen lain voimaantuloa uuden viraston pääjohtajan viran sekä viraston toiminnan kannalta välttämättömät virat. Pääjohtajan virka perustettaisiin oikeusministeriöön, josta se siirtyisi lain voimaan tullessa uuteen virastoon. Lisäksi tarkoitus on, että muut toiminnan kannalta välttämättömien virkojen virkamiehet nimitettäisiin määräaikaiseen virkasuhteeseen oikeusministeriöön valmistelemaan uudistuksen toimeenpanoa jo ennen lain voimaan tuloa. Siirtymäsäännös on esityksen mukaan tarpeen uuden viraston järjestäytymisen varmistamiseksi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että virkamiesten nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen oikeusministeriöön valmistelemaan uudistuksen toimeenpanoa jo ennen lain voimaan tuloa ei perustuisi ehdotettuun lakiin, eikä sen siirtymäsäännökseen vaan valtion virkamieslain 9 §:n 1 momenttiin.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan nykyinen hallinnollinen rakenne ei ole optimaalinen eikä anna hyvä pohjaa toiminnan kehittämiseksi. Kyseessä vaikuttaa olevan ennen kaikkea rakenteeseen liittyvä ongelma. Tehtävät sinänsä mahdollistavat laajemman yhteistyön. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vaikuttaa perustellulta, että toiminnan edellyttämät tuki- ja hallintopalvelut tuotettaisiin jatkossa keskitetyksi ja uusi virasto hoitaisi taloushallinnon, toiminnallisen ohjauksen sekä henkilöstöhallinnon, jotka nyt ovat hajautuneet kuudelle piirille sekä oikeusministeriössä useille eri yksiköille. Oikeusministeriön roolin selkeyttäminen on kannatettavaa.

Kansalaisten asemaan kohdistuvat vaikutukset

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen tavoitteissa mainitun edunvalvontapalvelujen riittävän määrän ohella tulisi nostaa esiin myös niiden laadun varmistaminen. Tämä olisi hyvä tuoda esille ainakin hallituksen esityksen perusteluosassa. Uusi organisaatio mahdollistaa hyvät edellytykset kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumiseen. Kysymys liittyy erityisesti vammaisten henkilöiden ja lasten perusoikeuksien toteutumiseen, jolloin valtion kansainvälisten sopimustenkin velvoittamana on pyrittävä kaikin tavoin varmistumaan, että palvelut ovat paitsi määrällisesti riittäviä myös laadukkaita.

Vaikutukset tiedonhallintaan

Tuki- ja hallintopalveluissa tarvittavaa aineistoa tullaan esityksen mukaan käsittelemään oikeusministeriön hallinnonalalle valmisteilla olevassa Hilda-järjestelmässä. Hilda-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä siitä todetaan tehtävän erillinen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi.

Valtiovarainministeriö toistaa aiemmassa VM:n lausunnossa 2.2.2021 (VN/27397/2020) esitetyn näkemyksen siitä, että hallinnollisten asioiden arkistonmuodostamiseen liittyviä tehtäviä ja siinä käytettävää järjestelmää sekä tehtäväkokonaisuuteen kuuluvia tiedonhallinnan vastuita on tarpeen työstää tarkemmin samanaikaisesti Hilda-hankkeen ja siinä tehtävien ratkaisujen kanssa. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä sitä, että viranomaiskohtaisista asianhallintaratkaisuksista siirrytään yhteiseen ja laajasti käytettävään järjestelmään. Yhteiset järjestelmät eivät kuitenkaan poista hallintoviranomaisten itsenäistä asemaa ja vastuuta päätöksenteossa. Tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä voidaan siirtää tiedonhallintayksiköiden välillä tehtäväkohtaisella sääntelyllä. Tätä koskevia perusteluja tulisi esityksessä tarkentaa.

Muut huomiot

Valtiovarainministeriö toteaa, että oikeusministeriön hallinnonalan digitalisaation kehittämisessä on merkittävä tuottavuuspotentiaali, jonka realisoitumista ehdotettu uudistus osaltaan edistää edellyttäen kuitenkin tiedonhallinnan osalta yhdenmukaista ja yhteen toimivaa kehittämistä. Esitettävä muutos mahdollistaa myös Digi- ja väestötietoviraston (DVV) ja uuden organisaation välisen yhteistyön sujuvoittamisen holhoustoimen tehtävien hoitamisessa ja muissa toiminnan kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Hallituksen esityksen vaikutukset julkiseen talouteen

Alustavasti on arvioitu, että uuden viraston perustaminen lisäisi viraston osalta valtion menoja pysyvästi 1 715 600 euroa vuodessa vuodesta 2024 lukien ja vuonna 2023 kustannukset olisivat 1 862 000 euroa. Kustannukset kohdistuvat viraston hallinto- ja tukipalveluista vastaavaan keskushallintoon. Oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen osalta esityksestä ei arvioida aiheutuvan lisämäärärahan tarvetta.

Keskushallinnon kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 4 571 023 euroa vuodessa. Se katettaisiin osaksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallintoon ja tukipalveluihin nykyisin kohdistuvalla 1 735 423 eurolla ja oikeusministeriön momentilta siirrettävällä 1 120 000 eurolla.

Lisäksi arvioidaan syntyvän kertaluontoisia menoja yhteensä 1 135 300 euroa. Kertaluontoisista menoista suurin osa, 988 500 euroa, kohdistuisi vuodelle 2022. Näitä menoja ovat viestinnästä aiheutuvat 29 000 euron menot sekä tietohallintomenot 959 500 euroa.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston (DVV) osalta arvioidaan hallituksen esityksessä 70 000 euron suuruisiksi. Arvio sisältää lakiehdotukseen kirjatusta organisaatiomuutoksesta suoranaisesti aiheutuvien rekisterien muutostarpeiden kustannukset. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että hallituksen esitykseen ja organisaation muutokseen liittyviä ovat myös edunvalvojan määräämisprosessiin suunnitellut muutokset, joiden myötä DVV:n asiankäsitelyjärjestelmään, holhousasioiden rekisteriin ja väestötietojärjestelmään tehtävät merkinnät toteutettaisiin kaksivaiheisesti (eli eri tavoin kuin tähän mennessä on tehty). Tarkoitus on jo vuoden 2022 aikana asetuksen muutoksella mahdollistaa ja ottaa käyttöön näitä muutoksia. Tästä lainmuutosta ennakoivasta menettelystä DVV:n rekistereihin arvioidaan syntyvän muutuskustannuksia 105 000 euroa.

Tiedonhallinnan vaikutuksina esityksen perusteluissa tuodaan esille, ettei esityksen johdosta ole tarpeen tehdä merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia eikä tiedonhallintaan kohdistu siten merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Asianhallintajärjestelmä Hildan käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset ovat riippumattomia tästä esityksestä ja kustannukset on huomioitu jo aiemmin kehys- ja talousarvioprosessissa.

Valtiovarainministeriö toistaa VM:n aiemmassa lausunnossa esitetyn näkemyksen ja toteaa, että ehdotetun uudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointi jää esityksen perusteluissa yleiselle tasolle, minkä johdosta muutosten perusteltavuuteen keskeisesti vaikuttavia mahdollisia rationalisointihyötyjä ei ole mahdollista arvioida eikä esim. Valtorin ja muiden palveluntuottajien kustannuksia ole eritelty esityksen perusteluissa tarkemmin. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota myös mahdollisten vanhojen järjestelmien poistumisen kautta syntyviin taloudellisiin hyötyihin sekä siihen, miten vanhojen ja uusien järjestelmien yhtäaikainen ylläpitoaika käytännössä minimoidaan uudistusten myötä ja miten tämä näkyy kustannusvaikutuksissa. Oikeusministeriön tulisi varautua myös mahdollisiin vuonna 2023 aiheutuviin Valtorin projektkustannuksiin sekä tarkentaa DVV:lle kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioita.

Tuottavuuden paranemisen kannalta kysymyksiä herättää se, että kokonaisuudessaan hallinnon menot ja henkilöstömäärä esityksen mukaan selkeästi kasvaisivat, vaikka uusia kansalaisille näkyviä palveluita ei hallinnolle säädetä. Esitykseen sisältyvän taloudellisten vaikutusten arvion mukaan viraston perustamisen vuoksi valtion menot kasvaisivat pysyvästi 1 715 600 euroa vuodessa vuodesta 2024 lukien. Pysyvästä määrärahasosta olisi tarkoitus päättää julkisen talouden suunnitelmaan 2023-2026 yhteydessä. Kustannukset kohdistuvat viraston hallinto- ja tukipalveluista vastaavaan keskushallintoon. Lisämääräraha tarvittaisiin 17 uuden virkamiehen palkkaamiseen, mikä on merkittävä lisäys nykyiseen arvioituun hallinto- ja tukitoimintoja hoitavan henkilöstön määrään. Valtiovarainministeriö kannustaa arvioimaan muutoksen myötä välttämättä tarvittavan htv-lisäyksen määrää.

Valtiovarainministeriö korostaa sitä, että muutoksen edellyttämä rahoitus tulee toteuttaa valtiontalouden kehysten puitteissa. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisäksi esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioon. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2022.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Niina Huotari
VM KHT Kehittämisyksikkö, Suvi Metsärinta-Lehmusvaara

VN/21072/2021-VM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: