



19.2.2016

Oikeusministeriölle

OM 7/33/2015

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ**

Oikeusministeriön lausuntopyynnön johdosta valtiovarainministeriö esittää seuraavan lausunnon otsikkoasiasta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Ehdotetulla lailla toteutettaisiin valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus siten, että muutoksen jälkeen Suomessa olisi kuusi virastoina toimivaa oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

**Keskushallinnon uudistaminen ja tulosohjaus**

Rakenneuudistus kuuluu valtion keskushallinnon uudistamista käsittelevän hallituksen reformin piiriin. Hallitusohjelman mukaan keskushallinnon virastorakenteen uudistusta jatketaan välittömästi tukeutuen KEHU- ja VIRSU-hankkeissa omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin. Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeessa (VIRSU) ehdotettiin valtakunnallisen oikeusapuviraston perustamista.

Tällä hallituskaudella valtion virastoja koskevat organisaatio- ja tehtävämuutokset on tarkoitus toteuttaa keskus- ja aluehallinnon uudistushankkeiden yhteydessä. Kokonaisuuden hallinnan kannalta on tärkeää, että ministeriöt eivät ennen hankkeen asettamista käynnistä tai vie eteenpäin hallinnonalansa keskus- ja aluehallintoa koskevia organisaatio- ja tehtävämuutoshankkeita ilman, että niistä sovitaan keskus- ja aluehallinnon uudistushankkeista vastaavan valtiovarainministeriön kanssa. Sovittavien muutosten eteenpäinvienti tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa (kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen kirje 16.10.2015, VM/2257/00.99.00/2015).

Oikeusaputoimistojen rakenneuudistuksesta on käyty edellä tarkoitetut keskustelut oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välillä. Valtiovarainministeriö katsoo, että nyt esitetty muutos selkeyttäisi oikeusapu- ja edunvalvontatoimen virastorakennetta nykytilanteeseen verrattuna. Muutos mahdollistaa toiminnan kehittämisen ja säästöjen toteuttamisen hallintotoimintoja kokoaamalla. Toisaalta muutos voi aiheuttaa myös kustannuksia: johtavien julkisten oikeusavustajien määrä tulee kasvamaan kuudella ja myös johtavien yleisten



edunvalvojien määrä tulee kasvamaan (pienet alle 10 edunvalvontahenkilön toimistot), vaikkakaan henkilöstön kokonaismäärä ei ilmeisesti esityksen johdosta kasvaisi. Edellytykset ammattimaiselle johtamiselle paranevat, kun virastoina toimivien piirien johtajat voivat keskittyä pelkästään johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin.

Lakimuutos on pääosin yhteensopiva VIRSU-hankkeessa määriteltyjen yleisten rakenteellisten kehittämisperiaatteiden kanssa (pl. valtakunnallinen toimivalta). Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oikeusaputoimistojen rakenneuudistuksen varsinaisena päämääränä tulee pitää valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Valtiovarainministeriön näkemys on huomioitu hallituksen esityksen perusteluissa, joiden mukaan ”nyt ehdotettavan rakenneuudistuksen toteuduttua selvitystyötä yhden oikeusapuviraston muodostamisesta jatkettaisiin” (s. 10).

Nykyinen kaksinkertainen tulosohtausmenettely ei ole taloudellisesti tehokas eikä vastaa tulosohtauksen kehittämisen aikaisempaa strategisemman ja hallinnollisesti kevyemmän ohjauksen tavoitteita. Tästä syystä ohjausta tulee yksinkertaistaa ja menettelyä keventää. Strateginen yleinen ohjaus ja valvonta tulee säilyttää ministeriössä, mutta operatiivisemman ohjauksen keskittämistä virastotasolle on syytä harkita oikeushallintoa uudistettaessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säädettäessä virastoina toimivista oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä oikeusministeriön asetuksella, ei valittu säädöstaso välttämättä vastaa yleistä käytäntöä. Esimerkiksi syyttäjänvirastojen, poliisilaitosten ja maistraattien osalta valtion paikallishallinnon virastojen lukumääristä, nimistä ja toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi oikeusministeriön tulee pyytää rakenneuudistuksesta alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto ennen lakiehdotuksen viemistä valtioneuvoston käsiteltäväksi.

### Lakiehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten osalta ehdotuksessa todetaan, että uudistus olisi valtiontalouden näkökulmasta kustannusneutraali ja kokonaispalkkauskustannukset nousisivat vain tilapäisesti siirtymäkauden ajan. Oikeusministeriön arvion mukaan johtavien julkisten oikeusavustajien kohdalla noin 18 asiantuntijan palkkaus laskisi ja noin 23 johtavan yleisten edunvalvojan palkkaus nousisi. Siirtymäkauden palkkauskustannusten taustalla on se, että henkilön tehtävän vaatavuustason alentuessa hänelle maksetaan muutosta seuraavan 24 kuukauden ajan aiemman suuruista palkkaa. Määräajan kuluttua palkka laskee kuitenkin vaatavuustasoa vastaavaksi. Siirtymäajan kustannukset on ajateltu katettavan oikeusaputoimistojen siirtomäärärahoilla. Siirtymäajan kustannuksista ei ole kuitenkaan tarkempaa euromääräistä arviota VES-neuvottelujen ollessa käynnissä. Valtiovarainministeriö edellyttää, että jatkovalmistelussa siirtymäkauden kustannukset tulee arvioida tarkemmin.

Ehdotetussa uudistuksessa hallintotehtävät siirrettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajille ja hallintosihteereille. Nykyisin johtavat substanssiasiantuntijat ovat hoitaneet myös hallinnollisia tehtäviä, jolloin korkeimman palkkaluokan asiantuntijavirkoja on ollut vähän. Jatkossa hallinnollisen johtavan viran lisäksi tarvitaan myös senioritason substanssiasiantuntijoita. Haasteena

on, että ehdotuksen mukaan rekrytoinnit tehtäisiin myös nykyisten johtajien ja avustavan henkilökunnan joukosta, jolloin osa oikeusavun ja edunvalvonnan vahvoista substanssiasiantuntijoista siirtyy yksinomaan hallintotehtäviin ja siten substanssiosaamisresurssit voivat vähentyä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida vaikutukset substanssiasiantuntemukseen ja kustannusneutraalisuuteen.

Jatkotyössä tulisi arvioida yksityiskohtaisemmin virastomallin rationalisointi-hyödyt, hallinnon virtaviivaistamisen kautta saatavat säästöt, viraston htv-määrien kehitys siirtymävaiheessa ja tulevaisuudessa sekä virkojen palkkausprofiilien vaikutus kustannuksiin. Valtiovarainministeriö edellyttää, että kustannusneutraalisuuden laskentaperusteet avataan jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotuksen taloudelliset vaikutukset valtiontalouteen tarkemmin lausunnossa kuvatulla tavalla. Muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötöyvuosimäärien puitteissa.

#### Huomiot lakiehdotuksen tekstikappaleisiin

Ehdotetaan, että perustelujakso 4.1. lyhennetään seuraavaksi: "Arvion mukaan uudistus olisi valtiontalouden kannalta kustannusneutraali. Henkilöstön kokonaismäärä ei ilmeisesti esityksen johdosta kasvaisi, mutta muutoksen piirissä olevien tehtävien rakenteessa ja palkkauksissa tapahtuisi palkkausjärjestelmän perusteella palkkausmuutoksia, joista aiheutuisi sekä menoja että säästöjä. Uudistuksella ei arvioida olevan vaikutuksia toimitila- tai muihin toimintamenoihin, koska toimipaikkoja ei lakkautettaisi tai muutettaisi. Tehtävien siirtymistä ja muutoksia on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.2. sekä 24 §:n perusteluissa." Kustannusneutraalisuutta koskevat vaatimukset valtiovarainministeriö on esittänyt edellä lausunnossa.

Ehdotetun lain 24 §:n 2 momentin siirtymäsäännös on luonteeltaan informatiivinen viittaus. Valtiovarainministeriö pitää riittävänä, että henkilöstön siirtymisen valtion virkamieslain 5 a §:n nojalla ja virkojen täyttäminen valtion virkamieslain 5 c §:n nojalla todetaan hallituksen esityksen henkilöstövaikutuksia koskevissa yleisperusteluissa sekä siirtymäsäännöksiä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki



Osastopäällikkö, valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio

Jakelu Oikeusministeriö

Tiedoksi VM/ budjettiosasto (Niina Hannonen)  
VM/ kunta- ja aluehallinto-osasto (Timo Moilanen)

