

10.4.2012

Dnro 1260/3/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

**HELSINGIN OIKEUSAPUTOIMISTON YLEISEN EDUNVALVONNAN TARKASTUS
10.4.2012**

Pöytäkirja (ilman liitteitä)

Aika: 10.4.2012 klo 13–16.15

Paikka: Helsingin oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta (osoitteessa Pasi-
lanraatio 9 b)

Läsnä: Oikeusasiamiehen kansliasta:

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
Esittelijäneuvos Pasi Pölönen
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja
Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

Tarkastuskohteesta:

Oikeusaputoimen johtaja - - -
Johtava yleinen edunvalvoja - - -
9. yleinen edunvalvoja - - -

Muuta: Samalta käynniltä on oikeusaputoimen osalta valmistunut erillinen
pöytäkirja dnro 1406/3/12.

1

Tarkastuksen teemat

Tarkastuksen aiheena oli erityisesti yleisen edunvalvonnan tuottami-
nen ostopalveluna. Keskustelua käytiin seuraavien ennakkokysymys-
ten pohjalta:

- ostopalvelun tämänhetkinen laajuus
- ostopalvelusopimusten sisältö
- päämiehen edun turvaaminen ostopalvelusopimuksessa
- miten palvelun tuottaminen on konkreettisesti organisoitu palve-
luntuottajassa
- ostopalvelun hankkiminen menettelynä (ml. päämiesten kuulemi-
nen)
- oikeusaputoimiston rooli ostopalvelun valvonnassa (oikeusapu-
toimiston ja maistraatin valvonnan suhde)

- onko ostopalvelun järjestämisessä ilmennyt tai siitä seurannut sellaisia ongelmia, jotka voivat heijastua tai ovat jo heijastuneet päämiesten asioiden hoitamiseen eli päämiehen edun toteutumiseen.

Lisäksi teemana oli vuoden 2012 oikeusasiamiehen kanslian yleiseksi tarkastusteemaksi valittu yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

2

Yleisen edunvalvonnan tuottaminen ostopalveluna

2.1

Oikeudellinen perusta

Yleisen edunvalvonnan ostopalveluna tuottamisen lainsäädännöllisenä pohjana on laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (järjestämislaki), jonka 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluita, jos se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saataavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Oikeusaputoimiston on 3 §:n mukaan tehtävä sopimus palvelun tuottajan kanssa. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Sopimuksen irtisanomisaikaa ei voida sopia kahta vuotta lyhyemmäksi.

Saman lain 9 §:n 2 momentin mukaan palveluntuottajan on vuosittain laadittava toiminnastaan edunvalvontapalveluiden tuottamissuunnitelma ja toimittaa se alueensa oikeusaputoimistolle.

Edunvalvontapalvelun tuottaja on lain 10 §:n 1 momentin mukaan velvollinen antamaan oikeusaputoimistolle sopimuksen noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot.

2.2

Ostopalveluiden tämänhetkinen tilanne

Ostopalveluiden tämänhetkisestä käyttöalasta Oikeusaputoimen johtaja jätti erillisen oikeusministeriössä laaditun asiakirjan (liite 1).

Vuoden 2011 lopussa yleisessä edunvalvonnassa oli päämiehiä n. 34 400, näistä oikeusaputoimistoissa n. 31 200 ja palveluntuottajilla n. 3 200. Uusilla sopimuksilla ajalla 1.1.–1.4.2012 päämiehiä on tarkoitus siirtyä palveluntuottajille n. 570, toisaalta entisiltä palveluntuottajilta siirtyy sopimusten päättyessä oikeusaputoimistoille n. 130 päämiestä. Ostopalvelusopimuksin tuotetaan kevään 2012 aikana siten n. 3 700

päämiehen edunvalvonta, kun yleisessä edunvalvonnassa on päämiehiä yhteensä n. 30 700.

Palveluntuottajina (kaikkiaan 26) on kuntia, asianajotoimistoja, yhtiöitä ja toiminimellä toimivia yksityisiä.

Yksi oikeusaputoimisto ostaa kaikki edunvalvontapalvelut, 18 toimistoa sekä ostaa palveluja että tuottaa niitä itse, ja loput 18 oikeusaputoimistoa tuottavat itse kaikki edunvalvontapalvelut.

Kokemus ostopalvelun toimivuudesta on toistaiseksi lyhyt, koska Helsingissä toiminta on alkanut vasta tämän vuoden alusta.

2.3 Menettelystä

Yleisen edunvalvonnan ostopalvelut hankitaan tarjouspyyntöjen perusteella. Palvelun laadulla on ollut 20 prosentin ja hinnalla 60 prosentin painoarvo. Oikeusaputoimen johtajan mukaan kilpailutusta on mahdoton voittaa muuten kuin hinnalla.

Helsingissä päämiestä ei siirretty ostopalveluedunvalvonnan piiriin, jos päämies sitä vastusti. Tämä oli oikeusaputoimen johtajan mukaan kuitenkin vastoin oikeusministeriön kantaa ja muualla maassa omaksettua linjaa.

Kaikille päämiehille lähetettiin kuulemiskirje, jossa asiaan oli mahdollista ottaa kantaa (liite 2). Kymmenkunta päämiestä vastusti siirtoa. Helsingin käräjäoikeus teki päätöksen siirroista luetteloperiaatteella (liite 3). Käräjäoikeus ei enää erikseen kuullut päämiehiä, jos siirtoa ei ollut vastustettu. Kotkassa sitä vastoin laamanni oli oikeusaputoimen johtajan mukaan halunnut kuulla kaikkia siirron kohteina olleita päämiehiä. Tällöin ongelmaksi oli kuitenkin muodostunut se, että käräjäoikeus oli lähettänyt esim. päämiesten henkilötietoja sisältäneitä tietoja kaikille siirron kohteille. Palveluntuottajaksi valittu toimisto ilmoitti edunvalvojan vaihtumisesta uusille päämiehilleen (liite 4).

2.4 Ostopalvelun rahoituksesta

Palveluntuottaja saa suoraan lain nojalla edunvalvontapalkkiot päämiestensä varoista, ja tämä muodostaa Helsingissä arviolta noin 90 prosenttia palveluntuottajan tuloista. Päämieskohtaisen valtion varoista maksettavan vuotuisen korvauksen osuus vuosituloista on siten noin 10 prosenttia.

Helsingissä yleisen edunvalvonnan tuottaminen oikeusaputoimiston omana palveluna maksoi vuonna 2011 päämiestä kohden 213 euroa, jossa on mukana uuden asianhallintajärjestelmän kertaluonteiset pe-

rustamiskustannukset (noin 100 euroa/päämies). Niitä ilman päämieskohtainen todellinen kustannus on ollut 97 euroa.

Helsingin oikeusaputoimisto sai vain kaksi tarjousta palvelun tuottamisesta: 550 euroa ja 90 euroa/päämies.

Vertailun vuoksi tuotiin esiin, että Espoossa ostopalveluissa valtion varoista maksettava korvaus oli viime vuonna 530 euroa/päämies, eli hinta oli kuusinkertainen Helsinkiin verrattuna. Espoossa oikeusaputoimiston tuottamana edunvalvonnan kustannus on ollut 374 euroa päämiestä kohden, eli nyt Espoossa edunvalvonnan tuottaminen on valtiolle ostopalveluna noin 200 euroa kalliimpaa kuin oikeusaputoimiston omana toimintana. Taulukoita yleisen edunvalvonnan kustannuksista on liitteenä 5.

Päämiehen maksettavaksi voi tulla ostopalveluissa myös alv:n osuus, toisin kuin oikeusaputoimistossa. Tämä on ongelma päämiehen yhdenvertaisuudelle, varsinkin, kun päämiehiä valtion omin toimin siirretään pois oikeusaputoimistoilta. Päämies ei käytännössä saa maksusta tietoa, eli hän ei voi edes riitauttaa alv-osuutta. Maistraatin valvonta olisi korostetussa roolissa. Hallinto-oikeus on antanut päätöksen edunvalvonnan ostopalvelun arvonlisäverollisuudesta, mutta päätös ei vielä ole lainvoimainen (ks. Helsingin HAO 6.3.2012, taltio 12/0231/1).

2.5

Ostopalvelusopimuksesta

Helsingissä palveluntuottajaksi valittiin halvemman tarjouksen tehnyt taho, joka on asianajotoimisto. Toimistolle on Helsingin käräjäoikeuden päätöksellä siirretty Helsingin oikeusaputoimiston 14. yleisen edunvalvojan päätöksessä erikseen luetellut päämiehet. Suurimman osan edunvalvojaksi määrättiin mainitun toimiston 1. yleinen edunvalvoja, muiden edunvalvojaksi toimiston 2. yleinen edunvalvoja. Toimistossa on myös yksi edunvalvontasihteeri.

Ostopalvelusopimuksella (liite 6) palveluntuottajalle siirrettiin 14. yleisen edunvalvojan päämiehistä puolet eli päämiesten sukunimien mukaan määräytyvän aakkosellisen listan jälkimmäinen puolisko. Lisäksi palveluntuottajalle siirtyvät joka vuosi Helsingin maistraatin ja Helsingin käräjäoikeuden maaliskuun 16. ja 31. päivien välisenä aikana saapuneiksi kirjaamien hakemusten perusteella yleiseen edunvalvontaan määrätyt henkilöt. Ostettava palvelu käsitti sopimushetkellä noin 110 päämiestä.

Sopimuksessa on myös määräykset muun muassa tuottajan vastuusta palveluista, laadun hallinnasta ja sopimuksen valvonnasta, raportointivelvollisuudesta, arkistoinnista, salassapidosta ja tietojen antamisesta, palvelun hinnasta ja laskutuskäytännöstä, päämiehiltä perittävästä edunvalvontapalkkiosta, hinnantarkistusmenettelystä ja sopi-

muksen muuttamisesta, vakuudesta ja vakuutuksista sekä sopimuserimielisyyksien ratkaisemisesta ja sanktioista.

Kielellisten oikeuksien näkökulmasta huomionarvoista on, että ruotsinkieliset päämiehet on rajattu sopimuksesta pois, eli palveluntuottaja tuottaa edunvalvontapalvelut suomeksi.

2.6

Ostopalvelun tuottajan kokemuksesta

Oikeusaputoimen johtajan mukaan Helsingissä palveluntuottajaksi valitun toimiston/henkilön aiempi kokemus edunvalvonnasta on vaatimaton. Hän toi myös esiin edunvalvonnan haasteellisuuden esimerkiksi päämiehille kuuluvien etuuksien hakemisen näkökulmasta. Haetavia etuuksia on kaikkiaan 69, mutta em. palveluntuottaja ei oikeusaputoimen johtajan mukaan ollut asiaa tiedusteltaessa tuntenut avustuskentän laajuutta.

Yleensäkin asianajotoimistot hoitavat hyvin harvoin yksityisiäkään edunvalvontoja. Helsingin Asianajajyhdistyksen 1080 jäsenestä 15:llä oli kokemusta edunvalvonnasta. Oikeusministeriön näkemys asianajotoimistojen valmiudesta ottaa edunvalvonta-asioita hoidettavakseen ei oikeusaputoimen johtajan mukaan vastaa todellisuutta.

2.7

Palveluntuottajan valvonnasta

Palvelun tilaaja eli oikeusaputoimisto ei ole varsinainen valvontaviranomainen, mutta sopimuksen noudattamiseen liittyviä tarkastuskäyntejä on tarkoitus tehdä useampi vuodessa (mm. rekisterin läpikäynti). Muutoin laissa ei ole säädetty oikeusaputoimiston valvontatoimivallasta palveluntuottajaan nähden. Toistaiseksi palveluntuottajasta on tullut vain yksi valitus. Oikeusaputoimiston ja maistraatin harjoittaman valvonnan suhde toisiinsa on vielä jossain määrin jäsenymätön.

Tilaajalla eli oikeusaputoimistolla on sopimuksen mukaan oikeus saada tietoja salassapitointressien rajoissa – oikeusaputoimistolla ei kuitenkaan liene oikeutta saada salassa pidettäviä päämiesten tietoja valvonnassaan. Sen sijaan maistraatilla on siihen oikeus.

Oikeusaputoimen johtajan käsityksen mukaan myös tilaaja eli viime kädessä valtio voi olla korvausvastuussa palveluntuottajan virheistä, joskaan tähän ei ole löydettävissä varsinaista normipohjaa. Eräissä yksityistämistilanteissa on lainsäädäntöön otettu nimenomaisia säännöksiä vahingonkorvausvastuusta. Edunvalvonnassa ei niin kuitenkaan ole tehty.

Tarkastuskohteen edustajissa kysymyksen ja huolen on herättänyt se, kuinka paljon asianajotoimiston omat taloudelliset intressit tulevat

vaikuttamaan toimintaan. Päämiehet harvoin pystyvät itse ottamaan kantaa omiin taloudellisiin asioihinsa. Tämän valvonta on haastavaa; nyt maistraatit toki valvovat, mutta valvontaresurssit voivat niissäkin olla niukat. Maistraatin kanssa on keskusteltu asiasta, ja ne pyrkivät kiinnittämään siihen huomiota.

Edelliseen liittyy myös se, missä määrin palveluntuottajan intressissä on tapauskohtaisesti hakea ehkä tarpeettomankin edunvalvonnan lakkauttamista, koska tällöin hän menettäisi tuloa tuottavan päämiehen.

Konkreettisena esimerkkinä tuotiin esiin tilanne, jossa päämiehen koti oli oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa kyetty säilyttämään mahdollisimman pitkään, mutta palveluntuottajan tultua edunvalvojaksi koti oli hetikohta myyty. Päämiehen kodin vuokraaminenkin voi olla edunvalvojan intressissä palkkion suurenemisen myötä, kun taas päämies voisi haluta asuntonsa pidettävän koskemattomana.

Esille nousi myös se, että joissain tilanteissa edunvalvoja voi tapauskohtaisesti käyttää ulkopuolista asianajajaa jonkin asian hoitamiseen. Palveluntuottajan kyseessä ollen kyse on nyt siitä, voiko palveluntuottaja käyttää toimeksiannon hoitamiseen esimerkiksi saman toimiston asianajajaa.

Edelliseen liittyen rajanveto-ongelmia on myös siinä, milloin toimi kuuluu edunvalvojan perustehtäviin ja milloin kyse on erikseen laskutettavasta toimeksiannosta. Erityisesti maistraatin on laskutuksen valvonnassa oltava oikeusaputoimen johtajan mukaan tarkkana. Jos palveluntuottaja ei kuitenkaan noudata maistraatin tilintarkastuksen yhteydessä palkkiosta esittämää muistutusta, tilanne muodostuu ongelmaksi, koska muistutukset eivät ole valituskelpoisia päätöksiä.

Vastausta vaille jäi, miten sopimattomaksi osoittautuva palveluntuottaja vapautetaan tehtävästään. Arviona esitettiin käräjäoikeuden lisätapaus, jolla käräjäoikeus voisi vapauttaa palveluntuottajan kaikista sopimuksen kohteena olevista edunvalvonnoista.

Tilaaajan eli oikeusaputoimiston voi olla vaikea päättää, lähteäkö hakemaan koko edunvalvontasopimuksen purkamista, jos esim. puolet edunvalvonnoista hoidetaan hyvin mutta toisessa puolessa toiminta on huonoa tai siinä ilmenee ylilaskutusta.

Vielä nousi esiin se, että järjestämislaissa ei ole säädetty siitä, että yksityinen palveluntuottaja toimisi virkavastuulla (vrt. yleiset edunvalvojat, jotka ovat virkamiehiä). Oikeusaputoimen johtaja toi esiin, että oikeusministeriön mukaan palveluntuottajankin virkavastuu olisi johdettavissa järjestämislaista – oikeusaputoimistoissa asiaa kuitenkin tulkitaan toisin.

Oikeusasiamies esitti alustavana näkemyksensä, että järjestämissä tulisi olla virkavastuuta koskeva säännös, koska rikoslaki ei nyt sovellu, kun edunvalvonnan hoitamisessa ei käytetä julkista valtaa. Oikeusasiamies totesi, että edunvalvojan vastuu ja palvelun hinta eivät saisi poiketa julkisella ja yksityisellä puolella toisistaan.

2.8

Valtion tuottavuusohjelman vaikutuksista yleiseen edunvalvontaan

Pyrkimyksellä lisätä yleisen edunvalvonnan ostopalveluita on kiinteä yhteys valtion tuottavuusohjelman läpiviemiseen.

Säästötarpeet (55 henkilötyövuotta vuoden 2013 loppuun mennessä) kohdistuvat oikeusaputoimiston johtajan mukaan Helsingin toimistoon kohtuuttomasti. Vapautuvia virkoja ei tosiasiallisesti voida täyttää. Eräs käytännöllinen ongelma on siinä, että edunvalvontaparit (yleinen edunvalvoja/edunvalvontasihteeri) jäävät eläkkeelle eri tahtiin, jolloin toisen osapuolen jäädessä eläkkeelle ja viran jäädessä säästövelvoitteista johtuen täyttämättä puuttuvaa työparia on vaikea paikata.

Henkilökunnassa yksityistäminen on koettu irtisanomisena eli toimiston palveluksesta on käytännössä hakeuduttu pois. Valituksi tulleen palveluntuottajan hämmästyttävän alhainen tarjous on 9. yleisen edunvalvojan mukaan luonut mielikuvan siitä, että kaikki päämiehet voidaan lähtökohtaisesti myydä halvalla pois. Nyt on 8 määräaikaista työntekijää, jotka hekin pyrkivät jatkuvasti pois. Päämiehiltä tulee myös ihmettelyä siitä, kuinka monesti oma edunvalvoja voi vaihtua. Yhden päämiehen edunvalvoja on voinut vuoden aikana vaihtua kolmestikin. Aiheuttaa tuskaa niin henkilökunnassa kuin asiakaskunnassa.

Helsingissä on nyt 13 yleisen edunvalvojan virkaa ja keskimäärin noin 260–270 päämiestä edunvalvojaa kohden. Yksityistämisen ensimmäisessä vaiheessa jäljelle jääneiden virkamiesten hoidettaviksi tuli lisää päämiehiä.

Tarkoitus on, että vuoden 2012 aikana 400 päämiestä siirretään yksityisille palveluntuottajille. Valtio on luvannut, että vuosina 2013 ja 2014 päämiehiä ei tarvitse siirtää lainkaan, jos mainitut 400 onnistutaan siirtämään vuoden 2012 aikana. Oikeusministeriö ei ole luvannut, ettei oikeusaputoimiston virkoja lakkauteta tästä huolimatta.

Tuottavuusohjelmasta ja edunvalvonnan yksityistämisestä on oikeusaputoimiston johtajan mukaan seurannut, että henkilöstö on hakenut myös tilapäisiä virkavapauksia. On myös jääty sairauslomille, joiden paikkaaminen on aiheuttanut lisää sairauspoissaoloja. Aiemmistä 14 yleisen edunvalvojan viroista yksi on jo lakkautettu kuluvana vuonna, toinen on lakkautettava kesällä 2012. Kyse on sellaisista viroista, joissa ei ole tällä hetkellä lainkaan vakituista viranhaltijaa.

Oikeusministeriö on oikeusaputoimiston johtajan mukaan linjannut, että edunvalvontoja ei yksityistetä, jos hinta ylittäisi virkatoimin tuotetun palvelun (97 euroa Helsingissä). Nyt Helsingistä lähtee varmuudella 2 htv:tta (yleistä edunvalvojaa), lisäksi poistuu 5 htv:tta (määräaikaisten täyttökiellon kautta), jos 400 edunvalvontaa onnistutaan siirtämään palveluntuottajille. Helsingissä on 67 päämiestä kutakin henkilöstöön kuuluvaa kohden. Jatkossa virkoja tulee vähentää niin, että 67:ää palveluntuottajille siirrettyä päämiestä kohden poistuu yksi virka. Nyt Helsingin toimistolla on noin 3 400 päämiestä eli noin 10 prosenttia koko maan yleisistä edunvalvonnoista.

Esille nousi, että ostopalveluiden käyttö on lähtenyt oikeusministeriön tavoitteista, ei oikeusaputoimiston tarpeista – toisin kuin järjestämislain perusteella voisi päätellä. Ministeriön tavoitteena on ollut oikeusaputoimiston johtajan mukaan vain vähentää virkojen lukumäärää. Todellista säästöä ei kuitenkaan saada, vaan ostopalvelun käyttö voi olla jopa hieman kalliimpaa.

Johtavan yleisen edunvalvojan mukaan Helsingissä ei ole ollut alueellisia eikä taloudellisia syitä ostopalvelun käytölle. Helsingin osalta on henkilöstön vähennysmahdollisuus olemassa lähinnä siksi, että siellä on määräaikaista virkoja, jotka voidaan lakkauttaa.

Oikeusaputoimiston johtajan mukaan ministeriö on viestittänyt, että ostomahdollisuus pitäisi nähdä myönteisenä mahdollisuutena, kun vaihtoehtona olisi se, että päämiesmäärää lisääntyisi edunvalvojaa kohden. Helsingin oikeusaputoimisto on oikeusaputoimiston johtajan mukaan kuitenkin kaikissa vaiheissa vastustanut yksityistämistä, mutta ministeriö on käytännössä pakottanut yksityistämiseen muun muassa tulossopimuksin ja määräaikaisten virkojen täyttöluvilla.

2.9

Muuta esille tullutta

Yleisessä edunvalvonnassa on otettu käyttöön uusi asianhallintajärjestelmä Edward, jota yksityiset palveluntuottajat eivät kuitenkaan käytä, vaan he käyttävät aikaisemmin virkakäytössä ollutta Virho-ohjelmaa. Tämä johtuu lisenssisyistä ja järjestelmän aiemmista toimintaongelmista.

2.10

Yhteenveto ongelmallisina näyttäytyneistä seikoista

Käydyn keskustelun perusteella yleisen edunvalvonnan yksityistäminen herättää ainakin seuraavia huolenaiheita ja kysymyksiä:

- Ostopalvelun piiriin ehkä vastoin tahtoaankin siirretty päämies voi joutua maksamaan myös arvonlisäveron osuuden edunvalvojalle maksamastaan edunvalvontapalkkiosta, kun taas oikeusaputoi-

- miston omana palveluna tuottamasta edunvalvonnasta veroa ei peritä. Tämä loukkaisi vakavasti päämiesten yhdenvertaisuutta.
- Ovatko siirron piiriin kuuluneet päämiehet edes olleet tietoisia alv:n aiheuttamasta kustannustennoususta ottaessaan kantaa siirtoon kuulemisen yhteydessä?
 - Miten päämiesten kuuleminen toteutetaan ja minkälainen merkitys päämiehen kannalle annetaan yksityistämässä?
 - Tulisiko valtion kompensoida alv:n osuus päämiehille, jos hallinto-oikeuden asiassa omaksuma kanta jää pysyväksi?
 - Onko kaikkien palveluntuottajien kokemus edunvalvonnasta riittävän vankka?
 - Miten palveluntuottajana toimivan yleisen edunvalvojan sijaisuudet järjestetään ylipäänsä ja erityisesti siten, että sijaisella on tehtävään riittävä taito?
 - Ohjaavatko taloudelliset intressit liiaksi palveluntuottajan toimintaa?
 - Missä määrin palveluntuottajan intressissä on tapauskohtaisesti hakea tarpeettoman edunvalvonnan lakkauttamista, kun hän tällöin menettäisi tuloa tuottavan päämiehen?
 - Miten sopimattomaksi mahdollisesti osoittautuva palveluntuottaja vapautetaan tehtävästään?
 - Voidaanko palveluntuottaja vapauttaa vain jonkun päämiehen asioiden hoidosta tapauskohtaisesti vai onko koko sopimus purettava?
 - Mikä on valtion korvausvastuu palveluntuottajan aiheuttamasta vahingosta?
 - On epäselvää, toimivatko yksityiset palveluntuottajat virkavastuulla, kun järjestämislaissa ei asiasta ole nimenomaisesti säädetty, eikä vastuuta voida johtaa rikoslaistakaan, kun edunvalvoja ei käytä julkista valtaa.
 - Vastuu ja palvelun hinta ei saisi olla erilainen riippuen siitä, onko yleinen edunvalvonta valtion vai yksityisen tuottamaa.
 - Ostopalvelu on aiheuttanut henkilökunnassa levottomuutta ja pyrkimystä hakeutua muualle, mikä puolestaan on johtanut päämiesten näkökulmasta siihen, että edunvalvoja on voinut vuoden aikana vaihtua kolmestikin.

3

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

Kanslian erityisteemaa on käsitelty laajemmin oikeusaputoimen osalta laaditussa pöytäkirjassa dnro 1406/3/12. Yleisen edunvalvonnan osalta voidaan esittää seuraavat esiin nousseet havainnot.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat olivat viime vuonna toimitetun työsuojelutarkastuksen johdosta vielä tekeillä, ja vastuuhenkilöksi on määrätty johtava yleinen edunvalvoja. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa on tarkoitus ottaa esiin muutkin kuin etniseen alkuperään liittyvät näkökohdat.

Sukupuolijakauman osalta voitiin todeta, että 13 yleisestä edunvalvojasta miehiä on neljä ja edunvalvontasihteereistä yksi on miespuolinen. Molemmat vahtimestarit ovat miehiä.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamistoimenpiteistä tuli esiin, että henkilökunnalla on mm. mahdollisuus lyhennettyyn työpäivään ja äitiyslomia on sallittu pitää enimmäismäärä.

Häirinnän osalta ilmeni, että häirintäohjeistus (seksuaalinen, sukupuoleen perustuva) on laadittu ja henkilöstölle on tehty viime vuonna kysely. Siinä kahden mielestä häirintää oli tapahtunut. Nimettömän kyselyn jälkeen oikeusaputoimiston johtaja (työsuojelupäällikön toimessa) lähetti tiedustelun tapausten yksilöinnistä. Toinen tapaus yksilöitiin johtoon kohdistuneeksi kiusaamiseksi (ei siis väitetty, että johto olisi kiusannut, vaan ilmoittaja koki, että johtajaa oli kiusattu), toinen taas ei selvinnyt enemmälti missään vaiheessa.

Monikulttuurisuuden osalta ilmeni, että yleisessä edunvalvonnassa englannin kieltä tarvitaan paljon, joskin päämiehistä muita kuin suomenkielisiä on vielä varsin vähän. Tarkkojen lukujen esittäminen oli kuitenkin vaikeaa, koska käytössä oleva asianhallintajärjestelmä (Edward) ei rekisteröi päämiehiä kielen eikä kansallisuuden perusteella. Arviolta 5–7 prosenttia edunvalvonnassa olevista on ruotsinkielisiä; muunkielisiä on vielä vähemmän, ehkä prosentin luokkaa. Päämiesten lisäksi omaiskontakteissa englanninkielen taito on jatkuvasti tarpeen.

Koska edunvalvonnassa puhelinkontaktit ovat yleisin yhteydenoton muoto, kulttuuriset tekijät eivät välttämättä tule silloin käytännössä esiin. Esimerkiksi romanien kohdalla on kuitenkin tunnettava tiettyjä erityispiirteitä (mm. toimeentulotukimahdollisuus vaatteisiin).

Venäjältä on osoittautunut vaikeaksi saada tietoja ja asiakirjoja. Asiaa on pyritty hoitamaan lähetystön kautta. Yhden edunvalvontasihteerin äidinkieli on venäjä.

Tilojen saavutettavuudesta ja liikuntaesteettömyydestä tuli esiin, että yleisen edunvalvonnan asiakaspalvelutila Pasilassa edellyttää portaiden käyttöä, joten sinne ei pääse suoraan esim. pyörätuolilla; sen sijaan hissillä pääsee yläkerroksissa sijaitseviin toimistotiloihin.

4 Toimenpiteet

Oikeusasiamies toteaa, että hän ei sinänsä voi lähtökohtaisesti puuttua ostopalveluiden käyttöön eikä niiden käyttöalan lisääntymiseen, koska kyse on laissa säädetyistä sinänsä sallitusta järjestelmästä.

Toisaalta oikeusasiamies korostaa, että yksityistämiskehitystä ja siitä saatavia kokemuksia on syytä seurata tarkasti. Oikeusasiamies pitää

kohdassa 2.10 esiin tuotuja ongelmia ja oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä vakavina. Jos yksityistämisen voidaan havaita aiheuttavan jotakin sellaista, joka suoraan tai välillisestikin vaikuttaa edunvalvonnassa olevan ja jo lähtökohtaisesti muihin ihmisiin nähden haavoittuvassa asemassa olevan päämiehen etuun sitä heikentävästi tai loukkaa edunvalvonnassa olevien yhdenvertaisuutta, oikeusasiamiehellä on toimivaltuuksiensa puitteissa mahdollisuus puuttua tilanteeseen.

Oikeusasiamies tekee mahdollisesti jo kuluvan vuoden aikana tarkastuskäynnin johonkin yksityisenä palveluntuottajana toimivaan tahoon ja myöhemmin myös maistraattiin sen selvittämiseksi, millaisena tuon palveluntuottajan toiminta näyttäytyy edunvalvojien ensisijaisen valvontaviranomaisen näkökulmasta.

Oikeusasiamies lähettää jäljennöksen tästä pöytäkirjasta oikeusministeriölle ja pyytää sitä ilmoittamaan 31.1.2013 mennessä, mikä edunvalvontapalveluiden yksityistämisen tilanne on vuodenvaihteessa ja mihin toimenpiteisiin tämän pöytäkirjan kohdassa 2.10. esitetyt ongelmakysymykset ovat antaneet aihetta.

Jäljennös pöytäkirjasta lähetetään myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri

Mikko Sarja

Liitteet:

- 1) Oikeusministeriön asiakirja edunvalvontapalveluiden järjestämisestä
- 2) Päämiesten kuuleminen siirron yhteydessä
- 3) Helsingin käräjäoikeuden päätös päämiesten siirrosta palveluntuottajalle
- 4) Palveluntuottajan ilmoitus päämiehille edunvalvojan vaihtumisesta
- 5) Taulukkoja yleisen edunvalvonnan kustannuksista
- 6) Sopimus edunvalvontapalvelun hankinnasta