

14.11.2014

Dnro 3108/2/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YLEISEN EDUNVALVONNAN ULKOISTAMISESTA YHDENVERTAISUUSONGELMIA

1
ASIA

Vierailin 19.12.2011 oikeusministeriön oikeushallinto-osastolla. Käynnin yhtenä aiheena oli yleinen edunvalvonta ja sen järjestäminen ostopalveluna (pöytäkirja dnro 4660/3/11).

Tein 10.4.2012 tarkastuskäynnin Helsingin oikeusaputoimiston yleiseen edunvalvontaan (pöytäkirja dnro 1260/3/12). Pöytäkirjaan (kohta 2.10) on kirjattu tarkastuksella esiin tuotuja yleisen edunvalvonnan ostopalveluihin liittyviä huolenaiheita ja oikeudellisesti ongelmallisia kysymyksenasetteluja seuraavasti:

- 1) Ostopalvelun piiriin ehkä vastoin tahtoaankin siirretty päämies voi joutua maksamaan myös arvonnalisäveron osuuden edunvalvojalle maksamastaan edunvalvontapalkkiosta, kun taas edunvalvontaa oikeusaputoimiston omana palveluna tuottaessa palkkiosta ei peritä veroa. Tämä loukkaisi vakavasti päämiesten yhdenvertaisuutta.
- 2) Ovatko siirron piiriin kuuluneet päämiehet olleet tietoisia arvonnalisäveron aiheuttamasta kustannusten noususta ottaessaan kantaa siirtoon kuulemisen yhteydessä?
- 3) Tulisiko valtion kompensoida arvonnalisäveron osuus päämiehille, jos hallinto-oikeuden asiassa omaksuma kanta jää pysyväksi?
- 4) Miten päämiesten kuuleminen toteutetaan ja minkälainen merkitys päämiehen kannalle annetaan yksityistämisesä?
- 5) Onko kaikkien palveluntuottajien kokemus edunvalvonnasta riittävän vankka?
- 6) Miten palveluntuottajien yleisten edunvalvojien sijaisuudet järjestetään ylipäänsä ja erityisesti siten, että sijaisilla on tehtävään riittävä taito?
- 7) Ohjaavatko taloudelliset intressit liiaksi palveluntuottajien toimintaa, eli missä määrin palveluntuottajien intressissä on esimerkiksi tapauskohtaisesti hakea tarpeettoman edunvalvonnan lakkauttamista, kun tällöin menetettäisiin tuloa tuottava päämies?
- 8) Miten sopimattomaksi mahdollisesti osoittautuva palveluntuottaja vapautetaan? Voidaanko palveluntuottaja vapauttaa vain jonkun päämiehen asioiden hoidosta tapauskohtaisesti vai onko koko sopimus purettava?
- 9) Mikä on valtion korvausvastuu palveluntuottajan aiheuttamasta vahingosta?
- 10) Toimivatko yksityiset palveluntuottajat virkavastuulla, kun järjestämislaissa ei asiasta ole nimenomaisesti säädetty, eikä vastuuta voida johtaa rikoslaistakaan, kun edunvalvoja ei käytä julkista valtaa?

11) Vastuu ja palvelun hinta ei saisi olla erilainen riippuen siitä, onko yleinen edunvalvonta valtion vai yksityisen tuottamaa.

12) Ostopalvelu on aiheuttanut henkilökunnassa levottomuutta ja pyrkimystä hakeutua muualle, mikä puolestaan on johtanut päämiesten näkökulmasta siihen, että edunvalvoja on voinut vuoden aikana vaihtua kolmestikin.

Yleisen edunvalvonnan ostopalvelut olivat loppukesällä 2012 esillä myös julkisuudessa, kun Aamulehti julkaisi viikolla 34 aiheesta neljä juttua (20., 21., 22. ja 23.8.2012).

Edellä todetun johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani laajemmin tutkittavaksi kysymyksen yleisen edunvalvonnan järjestämisestä ostopalveluna.

2

ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1

Selvityspyyntö

Pyysin syyskuussa 2012 oikeusministeriötä toimittamaan minulle asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausunnon. Pyysin ministeriötä kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

- 1) Mikä oli edunvalvontapalveluiden yksityistämisen tilanne valtakunnallisesti vuoden 2012 lopussa, eli kuinka paljon päämiehiä oli siirretty ostopalveluiden piiriin ja mitkä tahot toimivat palveluntuottajina?
- 2) Missä määrin ja millä aikataululla ostopalveluiden hankkimista oli mahdollisesti tarkoitus jatkaa?
- 3) Oliko jo osoitettavissa, että ostopalveluiden käytöstä olisi syntynyt sellaisia säästöjä, joilla yleisen edunvalvonnan ulkoistamista ja sen käyttöalan voimakasta lisäämistä oli alun alkujaan perusteltu?
- 4) Jos säästöjä ei vielä ollut saavutettu, millä aikataululla niitä oli odotettavissa?
- 5) Oliko ostopalveluiden käytöstä mahdollisesti jo nähtävissä jotakin sellaista yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten etua edistävää, jota ei oikeusaputoimistojen yleinen edunvalvonta ollut kyennyt toteuttamaan?
- 6) Kuinka ministeriö arvioi Helsingin oikeusaputoimiston yleiseen edunvalvontaan (pöytäkirja dnro 1260/3/12) tehdyttä tarkastukselta laaditussa tarkastuspöytäkirjassa esiin tuotuja kysymyksenasetteluja ja ongelmallisina pidettyjä seikkoja? Pyysin arvioimaan erikseen kutakin yksittäistä kysymystä ja näkökohtaa.

Oikeusministeriö toimitti siltä pyydetyn selvityksen ja lausunnon (27.2.2013, dnro 112/03/2012; ks. 2.2).

Lisäksi oikeusministeriötä pyydettiin syyskuussa 2014 toimittamaan eräitä edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuuteen liittyviä lisätietoja (ks. 2.3.2.3).

Näiden selvittelyjen välisenä aikana olen seurannut yleisen edunvalvonnan ulkoistamiseen liittyviä aiheita ja tapahtumia (ks. 2.3.2.1, 2.3.2.2, 2.3.3 ja 2.3.4) sekä ottanut eräitä kysymyksenasetteluja vielä erikseen tutkittavaksi omasta aloitteestani (ks. 2.3.1).

Edellä todetusta aineistosta ilmenee seuraavaa.

2.2

Oikeusministeriön selvitys ja lausunto

2.2.1

Edunvalvontapalveluiden yksityistämisen tilanne valtakunnallisesti vuoden 2012 lopussa

Edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu siirtyi valtiolle ja oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2009 lukien. Holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain mukaan järjestämisvastuu on oikeusaputoimistoilla. Ne voivat tuottaa palvelut itse tai ostaa palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta neuvoteltuaan asiasta oikeusministeriön kanssa. Palveluja voitiin lain siirtymäsäännösten nojalla ostaa entisiltä palveluntuottajilta riippumatta hankintalain säännöksistä. Tämän perusteella 17 oikeusaputoimistoa solmi sopimuksia palvelujen tuottamisesta noin 2 700 päämiehelle 21 kunnan, 2 yksityisen tuottajan ja yhden yhdistyksen kanssa. Muutaman kunnan kanssa tehdyt sopimukset olivat määräaikaisia, eivätkä ne jatkuneet määräajan päätyttyä.

Oikeusaputoimistot ovat tämän jälkeen järjestäneet hankintalain mukaisia tarjouskilpailuja palvelujen tuottamisesta. Palveluntuottajille siirtyi näiden kilpailujen tuloksena vuonna 2011 noin 400 päämiehen, vuonna 2012 noin 560 päämiehen ja vuonna 2013 noin 180 päämiehen edunvalvonta.

Vuoden 2012 lopussa noin 3 700 päämiehen edunvalvontaa hoiti ostopalveluntuottajan yleinen edunvalvoja. Vuoden 2013 alkupuolella siirtyi Oulun oikeusaputoimistosta tämän lisäksi noin 180 päämiehen edunvalvojan tehtävät yksityisen palveluntuottajan yleiselle edunvalvojalle. Palvelujen suurimmat ostajat olivat nyt Pirkanmaan oikeusaputoimisto (noin 730 päämiestä), Järvenpään oikeusaputoimisto, joka osti kaikki edunvalvontapalvelut (noin 600 päämiestä) ja Keski-Savon oikeusaputoimisto (noin 400 päämiestä). Palveluntuottajina oli 18 kuntaa, 3 asianajotoimistoa, 2 osakeyhtiötä, yksi kommandiittiyhtiö ja 3 ammatinharjoittajaa. Tämän lisäksi Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto osti ruotsinkielisten päämiesten edunvalvontapalvelut asianajotoimistolta. Näiden palvelujen piiriin kuuluvia päämiehiä on arvioitu olevan vuodessa alle kymmenen.

2.2.2

Ostopalveluiden hankkimisen mahdollinen jatkaminen

Vuosille 2014–2017 tehdyn oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan yleisen edunvalvonnan kilpailuttamisesta saatujen kokemusten perusteella ostopalvelujen hankintastrategia linjataan suunnitelmakaudella. Lisäksi syksyllä 2013 oli tarkoitus arvioida ostopalvelujen toimivuutta saatujen kokemusten perusteella ja selvittää, missä laajuudessa ostopalveluja hankitaan tulevaisuudessa.

Vuonna 2013 kilpailutus oli tarkoitus toteuttaa neljässä oikeusaputoimistossa. Kilpailutusta valmisteltaessa mietitään uusia tapoja määrittellä ne päämiehet, joille palveluja ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi mahdollisuus hankkia ostopalveluja vain uusille päämiehille, jolloin päämiesten edunvalvoja ei vaihtuisi.

2.2.3

Ulkoistamisesta syntyneet säästöt

Ostopalvelujen käytön lisäämistavoite liittyy valtion tuottavuusohjelmaan vuosille 2011–2015. Ohjelman tavoitteena oli valtion palveluksessa olevan valtion henkilöstön vähentäminen. Oikeusministeriön tuottavuusveloitteeksi määriteltiin yhteensä 103 henkilötyövuoden vähennys, josta yleiseen edunvalvontaan kohdistui 90 henkilötyövuotta. Näin suuren vähennyksen arvioitiin aiheuttavan ongelmia tuottaa laadukkaita edunvalvontapalveluita

oikeusaputoimistojen omana toimintana. Ostopalvelut nähtiin tuossa vaiheessa yhtenä tuottavuusohjelman hankkeena eikä niinkään euromääräisenä säästöhankkeena. Tuottavuustavoitteeseen pyrittiin jo yleisen edunvalvonnan järjestämisvastuun siirtyessä oikeusaputoimistojen tehtäväksi. Tällöin pyrittiin hankkimaan palveluja mahdollisimman monelta sellaiselta palveluntuottajalta, jotka jo tuottivat palveluja. Näin säästyttiin myös päämiesten edunvalvojien vaihdoksilta.

Niissä toimistoissa, joissa ostopalveluja on hankittu, on lakkautettu edunvalvonnan virkoja, joten valtion palveluksessa olevien henkilöiden määrää on näissä toimistoissa voitu vähentää.

Toiminnan alkuvaiheessa on haluttu saada kokemuksia ostopalveluista ja löytää uusia palveluntuottajia. Valtion taloudellisen tilanteen vaikeutuessa myös ostopalvelujen hintaan on alettu kiinnittää huomiota entistä enemmän. Vuonna 2012 toteutetussa kilpailutuksessa määrärahaa oikeusaputoimistoille annettiin vuonna 2013 toteutettavia ostopalveluhankintoja varten siinä tapauksessa, että päämieskohtainen hinta oli oman toiminnan tasolla. Tavoitteena on siten ollut, että toiminta ei olisi kalliimpaa kuin oikeusaputoimiston omana toimintana.

Vuonna 2012 yleisen edunvalvonnan kustannukset (pl. ostopalvelut) olivat oikeusaputoimistoissa keskimäärin 353 euroa/päämies. Luku sisältää tietohallinnon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon menot. Ostopalveluina hankittujen palvelujen kustannukset olivat 350 euroa/päämies. Sekä oikeusaputoimistojen itse tuottamien palvelujen että ostopalvelun tuottajien hinnat kuitenkin vaihtelivat huomattavasti eri toimistoissa ja palveluntuottajilla.

Ostopalveluihin käytettiin vuonna 2012 koko maassa noin 1,3 miljoonaa euroa ja oikeusaputoimistojen itse tuottamiin palveluihin noin 11 miljoonaa euroa (sisältää tietohallinnon ja talous- ja henkilöstöhallinnon menot). Vuoden 2012 lopussa ostopalveluina hankittiin palvelut noin 11 %:lle kaikista yleisen edunvalvonnan päämiehistä.

Sekä kustannusten että henkilöstöressurssien osalta siirtolanteeseen liittyy päällekkäisiä henkilöstö-, toimitila- ym. kustannuksia, joten arviointi pelkästään valtakunnallisten tilinpäätöstietojen perusteella ei ole vielä mahdollista.

2.2.4

Ulkoistamisen hyödyt päämiesten näkökulmasta

Yhtenä etuna on nähtävissä se, että ostamalla palveluja päämies saa palveluja lähempää kuin mitä oikeusaputoimisto voi tarjota. Esimerkiksi eräät kunnat ja muut palveluntuottajat ovat palvelleet päämiehiä toimipaikoissaan, jotka ovat sijainneet lähempänä päämiehiä kuin mitä oikeusaputoimistolla olisi mahdollista järjestää. Ostopalvelujen käyttämisellä voidaan välttää myös pitkät etäisyydet silloin, kun oikeusaputoimisto itse on esteellinen tuottamaan päämiehen edunvalvontapalveluja. Näin on tehty esimerkiksi ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi.

2.2.5

Tarkastuspöytäkirjassa esiin tuodut seikat

2.2.5.1

Edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuus yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Helsingin hallinto-oikeus on antanut 6.3.2012 ratkaisun, jonka mukaan palveluntuottajan tulee maksaa arvonlisäveroa edunvalvojan perimästä palkkiosta. Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisesta menettelystä voi seurata käytännössä, että päämies joutuu maksamaan

arvonlisäveron verran enemmän ostopalvelun tuottajalle kuin hän maksaisi oikeusaputoimiston tuottamasta edunvalvontapalvelusta. Näin ollen päämiehet olisivat eriarvoisessa asemassa.

Siltä varalta, että korkein hallinto-oikeus ei muuta hallinto-oikeuden ratkaisua, oikeusministeriö on käynnistänyt neuvottelut valtiovarainministeriön kanssa siitä, miten yleisen edunvalvonnan asiakkaiden asema saadaan arvonlisäveron osalta yhdenvertaiseksi siitä riippumatta onko heidän edunvalvojanaan oikeusaputoimiston vai ostopalveluntuottajan edunvalvoja.

2.2.5.2

Päämiesten kuuleminen ulkoistamisesta ja arvonlisäverosta sekä arvonlisäveron mahdollinen hyvittäminen päämiehille

Holhustoimilain mukaan kuuleminen on viime kädessä kärjäoikeuden harkinnassa. Oikeusministeriö on ohjeistanut kilpailutuksia valmisteltaessa oikeusaputoimistoja neuvottelemaan maistraatin ja kärjäoikeuden kanssa siitä, miten kuuleminen toteutetaan, ja tiedottamaan päämiehille muutoksesta. Oikeusministeriön tiedossa on, että eri alueilla on ollut erilaisia menettelytapoja siitä, miten kuuleminen on toteutettu.

Oikeusministeriön tiedossa on, että eräillä alueilla päämiehen vastustaessa siirtoa kärjäoikeus on määrännyt prosessiedunvalvojan asiaan ja määrännyt edunvalvojan. Tiedossa on muun muassa seuraavat kärjäoikeuksien ratkaisut, joissa edunvalvojan vaihtoa koskeva hakemus on hyväksytty päämiehen vastustuksesta huolimatta: Espoon kärjäoikeus 14.12.2012 (12/22261) ja 3.4.2012 (12/5112) sekä Oulun kärjäoikeus 21.1.2013 (13/1685). Lausunnonantohetkellä tiedossa ei ollut sellaisia ratkaisuja, jossa kärjäoikeus olisi hylännyt hakemuksen päämiehen vastustuksen vuoksi.

Koska kuulemisesta viime kädessä päättää kärjäoikeus, oikeusministeriöllä ei ole kattavaa tietoa, kuinka kuuleminen arvonlisäveron osalta on toteutettu. Oikeusministeriön tiedossa on kuitenkin, että joillakin paikkakunnilla kärjäoikeus on kiinnittänyt asiaan erikseen huomiota ja joissakin toimistoissa oikeusaputoimisto on itse tiedottanut päämiehiä arvonlisäveroon liittyvästä ongelmasta. On kuitenkin mahdollista, että kaikki päämiehet eivät ole olleet tietoisia arvonlisäveron vaikutuksesta edunvalvojan palkkioon.

Arvonlisäverokysymykseen pyritään löytämään yhdessä valtiovarainministeriön kanssa päämiesten kannalta kestävä ratkaisu, kun korkeimman hallinto-oikeuden päätös on saatu.

2.2.5.3

Palveluntuottajien kokemus edunvalvonnasta

Tarjouspyynnössä asetetaan palveluntuottajalle vähimmäisvaatimukset. Vuoden 2012 kilpailutuksessa oikeusaputoimistot yleensä edellyttivät soveltuvaa korkeakoulututkintoa ja kokemusta holhustoimilain tarkoittamasta edunvalvonnasta tai vastaavista tehtävistä. Ellei edunvalvojalla ole kokemusta edunvalvojan tehtävistä, joudutaan arvioimaan, mitkä tehtävät vastaavat edunvalvojan tehtäviä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esimerkiksi asianajotehtäviä hoitanut lakimies pääsääntöisesti täyttää nämä edellytykset.

Tähän mennessä hankintakilpailutusten voittajat ovat olleet asianajajia tai lakimiehiä tai heillä on pitkä kokemus edunvalvontatyöstä. Myöskään sen perusteella, mitkä tahot ovat antaneet tarjouksen, ei ole syytä yleisesti epäillä palveluntuottajien kykyä suoriutua tehtävästä.

2.2.5.4

Sijaisuuksien järjestäminen

Palveluntuottajilta on tarjouksen liitteenä pyydetty järjestämislain mukainen tuottamissuunnitelma, jossa sijaisjärjestelyt tulee esittää. Tarjous, jossa järjestämissuunnitelmaa ei esitetä, voidaan sulkea pois kilpailusta.

Olen arvioinut tätä kysymystä lähemmin jäljempänä kohdassa 2.3.3.

2.2.5.5

Taloudellisten intressien vaikutus palveluntuottajien toiminnassa

Palveluja hankittaessa vähimmäisehdoilla ja kokonaistaloudellisella arvioinnilla pyritään varmistamaan, että palveluntuottajiksi saadaan sellaisia toimijoita, jotka täyttävät vähintään samat vaatimukset kuin omassa toiminnassa ja tuottavat palvelut päämiehille ainakin yhtä laadukkaasti kuin oikeusaputoimisto. Oikeusaputoimisto ei voi arvioida palveluntuottajan taloudellisia intressejä muusta näkökulmasta. Jos esiin tulisi, että joku sopimaton intressi vaikuttaa palvelun laatuun tai päämiehen asemaan, voi oikeusaputoimisto ja usein myös maistraatti puuttua asiaan.

Palveluntuottajista suurin osa on kuntia, ja niiden taloudelliset intressit lienevät lähellä oikeusaputoimistojen toimintaa. Yksityinen palveluntuottaja ei pystyne toimimaan ottamatta huomioon taloudellisia näkökohtia. Tähän mennessä tämän suuntaista on tullut esiin siinä, että eräs palveluntuottaja on irtisanonut sopimuksen ja tietojen mukaan syynä on ollut se, että edunvalvontapalvelujen tuottaminen sovitulla hinnalla ei ollut kannattavaa.

Tähän aihealueeseen liittyi myös kysymys siitä, missä määrin palveluntuottajan intressissä on tapauskohtaisesti hakea tarpeettoman edunvalvonnan lakkauttamista, kun hän tällöin menettäisi tuloa tuottavan päämiehen. Oikeusministeriön mukaan yksityinen palveluntuottaja joutuu erityisesti ottamaan huomioon taloudelliset seikat toiminnassaan. Palveluntuottaja on kuitenkin myös sitoutunut toimimaan holhoustoimilain mukaan. Velvollisuus valvoa sitä, että kenellekään ei ole edunvalvojaa ellei hän sitä tarvitse, on maistraatilla. Tämä tapahtuu muun muassa tilivalvonnan ja ns. nelivuotisseurannan avulla.

2.2.5.6

Sopimattoman palveluntuottajan vapauttaminen tehtävästään

Otsikossa mainittuun kysymykseen liittyi myös se, voidaanko palveluntuottaja vapauttaa vain jonkun päämiehen asioiden hoidosta tapauskohtaisesti vai onko koko sopimus purettava?

Oikeusministeriön mukaan sopimattomaksi osoittautunut yleinen edunvalvoja, riippumatta siitä, onko hän oikeusaputoimiston vai ostopalveluntuottajan palveluksessa, voidaan vapauttaa tehtävästään yksittäisen päämiehen osalta holhoustoimilain mukaan samoilla perusteilla kuin yksityinenkin edunvalvoja. Hänen tilalleen voidaan määrätä palveluntuottajan toinen yleinen edunvalvoja, jos sellainen on.

Jos kysymys on siitä, että palveluntuottajan toiminnassa on sellaisia puutteita, että toiminta sinänsä ei täytä ostopalvelusopimuksen edellytyksiä, voi kysymyksessä olla sopimusrikkomus, jolloin oikeusaputoimisto voi purkaa sopimuksen. Mikäli sopimus joudutaan purkamaan, oikeusaputoimisto tuottaa edunvalvontapalvelut itse tai hankkii ne toiselta palveluntuottajalta.

2.2.5.7

Vastuukysymykset

Holhoustoimilain 45 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävää hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehelleen. Pykälän 2 momentin mukaan, jos yleinen edunvalvoja on aiheuttanut vahingon, korvausvastuuseen sovelletaan lisäksi vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvun säännöksiä. Mainituissa vahingonkorvauslain säännöksissä säädetään ns. isännänvastuusta. Oikeusministeriön tulkinnan mukaan lähtökohtana on siten, että se kenen palveluksessa yleinen edunvalvoja on, vastaa vahingosta siten kuin vahingonkorvauslaki edellyttää.

Oikeusaputoimiston vastuuta vahingosta jouduttaneen pohtimaan, jos arvioidaan, että vahinko on aiheutunut oikeusaputoimiston tekemästä virheestä, esimerkiksi siitä, että sopimuksen noudattamista ei ole valvottu. Asiasta ei toistaiseksi ole käytettävissä edunvalvonnan osalta oikeustapausaineistoa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yksityisen ostopalveluntuottajan palveluksessa olevat yleiset edunvalvojat eivät toimi virkavastuulla. Virkavastuun syntyminen edellyttäisi lain säännöstä. Holhoustoimilain mukaan edunvalvojana voi toimia myös täysin yksityinen henkilö, kuten omainen, joka myöskään ei toimi virkavastuulla. Päämieheen nähden edunvalvojan vastuu on holhoustoimilaisissa sama riippumatta siitä, onko edunvalvojana omaisedunvalvoja, muu yksityinen edunvalvoja, oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja vai yksityisen palvelujen tuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja.

2.2.5.8

Ulkoistamisen vaikutukset oikeusaputoimistojen henkilökuntaan

Tarkastuksella nousi esiin, että ostopalvelu on aiheuttanut oikeusaputoimiston henkilökunnassa levottomuutta ja pyrkimystä hakeutua muualle, mikä puolestaan on johtanut päämiesten näkökulmasta siihen, että edunvalvoja on voinut vuoden aikana vaihtua kolmestikin.

Oikeusministeriön mukaan valtionhallinnossa on tapahtunut ja on parhaillaan vireillä useita organisaatiomuutoksia, jotka voivat aiheuttaa huolta henkilökunnalle. Oikeusministeriön tiedossa on, että palvelujen hankkiminen ostopalveluna on myös aiheuttanut levottomuutta ja huolta edunvalvontahenkilöstössä siitä huolimatta, että ostopalvelujen hankkimisesta ei ole aiheutunut irtisanomisen uhkaa henkilöstölle. Kilpailutusprosessista johtuen oikeusaputoimistoissa on jouduttu hoitamaan tehtäviä määräaikaaisesti, mikä on todennäköisesti lisännyt henkilökunnan vaihtuvuutta. Muutostilanteessa tätä ei ole voitu estää. Henkilöstön tukemiseksi näissä tilanteissa oikeusministeriössä on laadittu ohjeita muutostilanteita varten sekä järjestetty muun muassa asiaa koskevaa johtamiskoulutusta.

2.3

Muuta asiaan liittyvää

2.3.1

Aiemmat yleisen edunvalvonnan ulkoistamista sivuavat kannanotoni

2.3.1.1

Yleisen edunvalvonnan ostopalvelusopimuksen purkaminen

Yksittäisten kanteluasioiden myötä tietooni oli tullut, että eräs oikeusaputoimisto oli purkanut yleisen edunvalvonnan palveluita tuottavan yksityisen yrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen edunvalvontapalveluiden tuottamisesta, ja käräjäoikeus oli siirtänyt

edunvalvonnat (noin 450 kpl) väliaikaismääräyksellä oikeusaputoimiston hoidettaviksi. Otin omasta aloitteestani yleisellä tasolla tutkittavaksi, millaisia ongelmia mahdollisesti voi tulla, jos ostopalvelusopimus syystä tai toisesta joudutaan purkamaan. Sen sijaan en ottanut arvioitavakseni palveluntuottajan menettelyä, koska sopimuksen purkamista ja edunvalvojan vaihtamista koskeneet oikeudenkäynnit olivat vireillä, eikä oikeusasiamies vakiintuneesti puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä oleviin asioihin.

Kyse oli ensinnäkin siitä, miten kertaluontoisesti hyvin suuren edunvalvontojen määrän palautuessa oikeusaputoimiston hoidettavaksi turvataan sen resurssit ja ennen kaikkea tarpeellisen henkilöstön tosiasiallinen saatavuus, jos henkilöstöä on yksityistämisen johdosta mahdollisesti jo oikeusaputoimistosta vähennetty. Tähän liittyi kiinteästi se, miten päämiesten edut saadaan holhoustoimilain edellyttämällä tavalla turvatuiksi tällaisessa poikkeuksellisessa muutostilanteessa.

Asiassa tuli myös ilmi, että ostopalvelusopimuksen purkaminen ei ole prosessina aivan yksinkertainen, koska siihen liittyy sekä sopimuksen purkamisen edellytyksistä oikeuden käyminen hallintoriitamenettelyssä hallintotuomioistuimessa että kunkin yksittäisen edunvalvonnan siirtämisestä eli edunvalvojan vapauttamisesta ja uuden edunvalvojan määräämisestä päättäminen omassa yleisessä tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissään. Tähän liittyen tuli ilmi, että heikosti toimivan ostopalvelun keskeytys ja päämiesten väliaikainen siirto takaisin ostopalvelun tilaajalle saattaa viedä tuomioistuinkäsittelyssä pitkään ja huono tilanne päämiesten kannalta voi jatkua.

Ostopalvelusopimuksen purkaminen on siten monitahoinen kokonaisuus, johon liittyy sellaisia ongelmallisia kohtia, jotka voivat kääntyä päämiehen etua vastaan. Saatoin 15.8.2014 antamassani päätöksessä dnro 2695/2/13 oikeusministeriön tietoon käsityksenäni, että olisi perusteltua, että oikeusministeriö laatisi esillä olleen yksittäistapauksen ja sen esiin nostamien kysymysten pohjalta tarkemman analyysin, jonka perusteella olisi mahdollista arvioida tarpeellisia kehittämistoimenpiteitä vastaavia tilanteita ajatellen.

2.3.1.2

Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajan merkitseminen väestötietojärjestelmään

Eräässä kanteluasiassa kantelija ilmoitti edunvalvontansa hoidettavan asianajotoimistossa, vaikka väestötietojärjestelmän mukaan edunvalvonta hoidettiin oikeusaputoimistossa. Alustavan selvityksen mukaan tämä sekaannus johtui siitä, että koska maistraattien asiantuntijajärjestelmässä ei ollut omaa oikeusaputoimistotunnusta asianajotoimistoja varten, kyseisen asianajotoimiston yleisille edunvalvojille oli tallennettu oikeusaputoimiston tunnus, vaikka heidät olisi tullut tallentaa ”muuksi palveluntuottajaksi”. Virhettä oli edesauttanut se, että maistraatti ei ollut täysin selvillä oikeusaputoimiston ja asianajotoimiston välisen sopimuksen luonteesta, koska yleisen edunvalvonnan ostopalveluihin ei ollut sen alueella aiemmin turvauduttu.

Väestötietojärjestelmän luotettavuuden ja käyttötarkoituksen vuoksi pidin tärkeänä, että edunvalvontaa koskevat tiedot käyvät järjestelmästä ilmi paikkansapitävästi ja riittävän yksilöidysti. Kyse oli myös siitä, oliko maistraatteja koskeva ohjeistus ostopalveluna tuotetun yleisen edunvalvonnan luonteesta ja sen tallentamisesta maistraatin asiantuntijajärjestelmään ollut riittävä. Tämän vuoksi otin asian omasta aloitteestani tutkittavaksi.

Selvitin, oliko vastaavanlaisia tapauksia ilmennyt muualla. Saatujen lausuntojen perusteella kyse oli vain yhdessä maistraatissa tapahtuneesta erehdyksestä tietojen kirjaamisessa. Edelleen selvitin, millaisiin toimenpiteisiin oli yleisellä tasolla tarkoitus ryhtyä tai oli mahdollisesti jo ryhdytty, jotta esillä olevan kaltainen tilanne ei pääsisi toistumaan, toisin

sanoen, millaista ohjeistusta maistraateille mahdollisesti oli annettu yleisen edunvalvonnan ulkoistamisen ja sen maistraateilta mahdollisesti edellyttämien toimenpiteiden varalle. Saatujen lausuntojen perusteella Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö oli ohjeistanut maistraatteja ostopalveluna tuotettavan yleisen edunvalvonnan kirjaamisesta ja ohjeiden noudattamista oli myös korostettu. Esille tulleen tapauksen johdosta ohjaus- ja kehittämissyksikkö oli kuitenkin vielä sopinut oikeusministeriön kanssa, että maistraateille ja oikeusaputoimistoille laaditaan yhteinen ohje siitä, miten ostopalveluna tuotettavaan yleiseen edunvalvontaan siirryttäessä toimitaan, jotta nyt esiin tulleen kaltaisilta virheiltä ja ongelmilta vältyttäisiin jatkossa.

Edellä todetun johdosta katsoin 15.8.2014 antamassani ratkaisussa dnro 1097/2/12, ettei asia enää edellyttänyt toimenpiteitäni.

2.3.1.3

Yleisten edunvalvojen sijaisuuksien järjestäminen palveluntuottajissa

Tein 11.12.2012 tarkastuksen Helsingissä yleisen edunvalvonnan palveluita tuottavaan asianajotoimistoon (pöytäkirja dnro 4157/3/12). Käynti ei perustunut siihen, että sille olisi esimerkiksi kanteluiden johdosta ilmennyt aihetta, vaan tarkoitus oli yleisesti tutustua siihen, miten yleinen edunvalvonta on järjestetty yksityisessä palveluntuottajassa ja käydä muutenkin keskustelua yleiseen edunvalvontaan liittyvistä kysymyksistä. Yhtenä teemana tarkastuksella käsiteltiin yleisten edunvalvojen sijaisuuksien järjestämistä palveluntuottajassa. Tarkastuskohteessa työskenteli tarkastuksen toimittamisajankohtana kaksi yleistä edunvalvojaa, joiden keskinäiset sijaisuudet oli tarkastuksella saamani tiedon mukaan ajateltu järjestettävän keskinäisin valtakirjoin, joskaan valtuutuksia ei vielä ollut käytännössä toistaiseksi käytetty.

Kyse oli perimmältään siitä, voiko käräjäoikeuden tai tietyissä tapauksissa maistraatin määräämä edunvalvoja itse valtuuttaa toisen henkilön hoitamaan tuota tehtävää kokonaisuudessaan edes tilapäisesti, vai tulisiko asiassa noudattaa jotakin muunlaista menettelyä.

Otin omasta aloitteestani tutkittavaksi palveluntuottajissa toimivien yleisten edunvalvojen sijaisuusjärjestelyiden toteuttamisessa noudatettavat menettelytavat ja hankin oikeusministeriöltä selvityksen ja lausunnon.

Johtopäätöksensä ministeriö totesi, että palveluntuottajat eivät pääsääntöisesti ole hoitaneet epäasianmukaisesti edunvalvojan esteellisyyden tai tilapäisen esteen johdosta syntyviä tilanteita. Asian juridista puolta ei ehkä kuitenkaan ollut kaikissa tapauksissa ymmärretty riittävän hyvin, mikä kävi ilmi tuottamissuunnitelmiin kirjatuista menettelyistä. Tietoon ei kuitenkaan ollut tullut, että näitä asioita olisi käytännössä hoidettu lainvastaisesti tai moitittavasti. Ministeriö on kuitenkin ilmoittanut aikovansa kiinnittää oikeusaputoimistojen huomiota siihen, että ne voivat sopimusvalvonnassa korjata mahdollisia puutteita. Uusiin sopimuksiin esitetään entistä selkeämpää kirjausta esteellisyyksien ja tilapäisten poissaolojen hoidosta.

Edellä todetun perusteella katsoin 22.8.2014 antamassani ratkaisussa dnro 1052/2/13, että asiassa ei ollut aihetta epäillä, että sijaisuuksien järjestämisessä vallitsisi palveluntuottajissa ainakaan laajamittaista epätietoisuutta menettelytavoista tai että mahdolliset epäselvyydet olisivat johtaneet lainvastaisiin toimiin ja päämiehen edun vaarantumiseen. Tämän vuoksi ja edellä todetut ministeriön toimenpiteet huomioon ottaen katsoin, ettei asia enää edellyttänyt toimenpiteitäni.

2.3.2

Edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuutta koskevaa aineistoa

2.3.2.1

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Oikeusministeriö on lausunnossaan viitannut (ks. edellä kohdat 2.2.5.1. ja 2.2.5.2) korkeimmassa hallinto-oikeudessa lausunnonantohetkellä vireillä olleeseen tapaukseen, joka koski edunvalvontapalveluiden tuottajan velvollisuutta maksaa arvonlisävero päämieheltään saamastaan palkkiosta.

Korkein hallinto-oikeus on sittemmin ratkaissut asian 16.4.2013 antamallaan päätöksellä (KHO:2013:67). Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhtiön suorittamaa edunvalvontaa ei ole pidettävä arvonlisäverolain 37 ja 38 §:ssä tarkoitettuna sosiaalihuoltona. Edunvalvontatoiminta ei ole sosiaalihuoltolainsäädännössä tarkoitettu sosiaalipalvelu. Kyse ei ole myöskään arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettua verosta vapautetusta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvien palvelujen suorituksesta. Yhtiön edunvalvontatoimintaa ei ole pidettävä myöskään arvonlisäverottomana viranomaistoimintana. Yhtiön harjoittama edunvalvontatoiminta on arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 18 §:ssä tarkoitettua verollista palvelun myyntiä. Päämiehen yhtiölle suorittamaa palkkiota on pidettävä vastikkeena yhtiön suorittamasta palvelusta. Näin ollen yhtiön on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan suoritettava arvonlisäveroa mainituista palkkioista.

2.3.2.2

Verohallinnon ennakkoratkaisu

Edellä kohdassa 2.3.2.1 selostetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen verohallinto on 16.9.2013 antanut erään yleisen edunvalvonnan ostopalveluita tarjoavan kunnan hakemuksesta arvonlisäverotusta koskevan ennakkoratkaisun, joka koskee sekä palveluiden tuottamisesta valtiolta saatavia korvauksia että yleisten edunvalvojien päämiehiltä perimiä palkkiota ja korvauksia. Päämiehiltä perittyjen palkkioiden osalta ennakkoratkaisussa on nimenomaisesti viitattu edellä selostettuun korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen ja katsottu sen soveltuvan myös ennakkoratkaisuhakemuksessa kuvattuun tilanteeseen. Verohallinnon mukaan, vaikka palveluntarjoajana on julkisyhteisö eikä yksityinen yritys, ei kunnan harjoittamaa toimintaa voida pitää viranomaistoimintana. Arvonlisäverojärjestelmän neutraliteetin kannalta ei ennakkoratkaisun mukaan voi olla sellaista tilannetta, jossa identtisen palvelun ollessa kyseessä julkisyhteisöä ja yksityistä toimijaa käsiteltäisiin eri tavoin. Verohallinnon ennakkoratkaisun mukaan hakijana olleen kunnan on siten suoritettava arvonlisäveroa myös suoraan päämiehiltä perimistään edunvalvontapalkkioista.

2.3.2.3

Oikeusministeriöstä saadut lisätiedot

Oikeusministeriötä pyydettiin toimittamaan lisätietoina vastaukset seuraaviin kysymyksiin.

- 1) Mikä on tämänhetkinen tilanne edunvalvontapalkkion arvonlisäverokysymyksen suhteen? Millaisia ratkaisumalleja asiassa mahdollisesti on kaavailtu?
- 2) Onko arvonlisäverokysymys otettu erikseen huomioon yksityisten palveluntuottajien kanssa tehdyissä ostopalvelusopimuksissa?

3) Onko arvonlisäveron osuus tosiasiallisesti jäänyt käytännössä yksityisten palveluntuottajien päämiesten maksettavaksi eli että nämä palveluntuottajat olisivat korottaneet palkkioasetuksessa määriteltyjä arvonlisäverottomia palkkioita veron määrällä saadakseen itselleen palkkioasetuksen mukaisen palkkion määrän?

Oikeusministeriö toimitti kysymyksiin seuraavat vastaukset.

Kysymys nro 1

Ministeriö on nähnyt ensisijaiseksi ratkaisukeinoksi arvonlisäverolain muutoksen niin, että edunvalvontapalvelut voitaisiin säätää verottomiksi. Näin kaikki päämiehet edunvalvojasta riippumatta olisivat samanarvoisessa asemassa. Arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan g alakohta koskee tiettyjen yleishyödyllisten toimintojen vapauttamista arvonlisäverosta ja kyse olisi sen soveltamisesta kansalliseen lainsäädäntöön. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan todennut omana tulkintanaan, että ”kyse ei ole myöskään arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetusta verosta vapautetusta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvien palvelujen suorituksesta”.

Lainmuutoksesta on käyty keskusteluja valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa, mutta arvonlisäverolain muutosta tältä osin ei ainakaan nyt ole valtiovarainministeriössä nähty mahdolliseksi.

Koska lainmuutos näyttää hyvin ongelmalliselta, oikeusministeriö on ehdottanut menettelyä, jossa valtion oikeusaputoimisto hyvittää arvonlisäveron osuuden päämiehille. Tätä varten valtion talousarvioon on ehdotettu oikeusministeriölle määrärahaa, ja hallitus on hyväksynyt budjettiesityksen tältä osin.

Kysymys nro 2

Oikeusaputoimistoja on ohjeistettu toimittamaan kopiot kaikista em. sopimuksista oikeusministeriöön. Sellaisia muutossopimuksia, joissa asiasta olisi sovittu, ei ole tullut. Asiaa on tarkoitus (määrärahanakin varmistuttua) hoitaa/ohjata keskitetysti. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävä on muun ohella suunnitella ostopalvelujen yhtenäisiä valvontaprosesseja ja työryhmä tulee myös päivittämään sopimusmallit.

Kysymys nro 3

Asiasta ei ole toistaiseksi kerätty kattavaa tietoa. Suurin osa palveluntuottajista on kuntia, ja tiedossa on, että ne ovat voineet katsoa palvelun arvonlisäverottomaksi aikaisempien ennakkoratkaisujen mukaan. Tiedossa on kuitenkin, että eräs suuri kuntapalveluntuottaja on hakenut KHO:n päätöksen jälkeen uuden ennakkoratkaisun edunvalvontapalkkioiden ja sopimushinnan verollisuudesta. Ennakkoratkaisun mukaan kunta on arvonlisäverovelvollinen molempien osalta.

Oikeusministeriöstä on tiedusteltu asiaa tältä em. palveluntuottajalta ja toiseksi KHO:n ratkaisun saaneelta palveluntuottajalta. Molemmat ovat ilmoittaneet, että ne ovat lisänneet arvonlisäveron määrän asetuksessa verottomina määriteltyihin palkkioihin. Koska näillä kahdella palveluntuottajalla on yhteensä noin 1000 päämiestä, asiaa ei ole tässä yhteydessä selvitetty enemmälti muilta palveluntuottajilta. Edellä kohdassa 2 mainitun työryhmän työskentelyn edetessä ministeriö on todennäköisesti yhteyksissä palveluntuottajiin ja saa enemmän tietoa myös palkkiosta.

2.3.3

Korkeimmassa oikeudessa vireillä oleva edunvalvojan vaihtoa koskeva asia

Rovaniemen hovioikeus on 18.12.2013 antamassaan tuomiossa (RHO:2013:5) arvioinut edunvalvojan vapauttamisen ja uuden edunvalvojan määräämisen edellytyksiä tilanteessa, jossa edunvalvonnat oli tarkoitus siirtää oikeusaputoimistosta yksityiselle palveluntuottajalle. Oikeusaputoimisto oli käräjäoikeudessa hakenut 16 päämiehen edunvalvojan vapauttamista ja uuden edunvalvojan määräämistä siten, että uudeksi edunvalvojaksi määrätään lakiasiaintoimiston yleinen edunvalvoja. Päämiehet olivat heille oikeudenkäyntiä varten määrätyn edunvalvojan edustamina vastustaneet hakemuksia. Käräjäoikeus oli hylännyt hakemukset.

Hovioikeus on oikeusohjeena viitannut holhoustoimilain 16 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan tuomioistuimen on vapautettava edunvalvoja tehtävästään, jos hän osoittautuu siihen kykenemättömäksi tai sopimattomaksi tai jos vapauttamiseen on muu erityinen syy. Asiassa oli hovioikeuden mukaan riidatonta, että päämiehille edunvalvojaksi määrätty oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja oli kykenevä ja sopiva tehtävänsä. Asiassa oli siten kyse siitä, oliko olemassa muu erityinen syy määrätyn edunvalvojan vapauttamiselle tehtävästään.

Oikeusaputoimiston vaatimus edunvalvojan vapauttamisesta ja uuden edunvalvojan määräämisestä oli perustunut valtion linjaukseen lisätä edunvalvonnan tuottamista ostopalveluina, minkä sinänsä holhoustoimien edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki (järjestämislaki) mahdollistaa. Ostopalvelun käyttäminen ei saa kuitenkaan heikentää päämiehen asemaa. Edunvalvonnan ulkoistamiseen liittyi oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä ja päämiesten yhdenvertaisuutta loukkaavia ongelmia. Tulokannanvaraista oli ensinnäkin se, toimivatko yksityiset palveluntuottajat virkavastuulla, kun järjestämislaissa ei virkavastuuta koskevaa säännöstä ole. Virkavastuu on määriteltävissä tehostetuksi ja laajennetuksi vastuuksi, joka ilmenee hallinto-, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesti ja joka palvelee nimenomaan myös yksilön oikeusturvaa. Ulkoistetussa toiminnassa merkitystä on myös sillä, että yksityisten toiminnan valvonnan tehokkuus voi olla heikompi kuin virkamiesten. Vakava ongelma päämiesten yhdenvertaisuuden kannalta oli hovioikeuden mukaan lisäksi se, että edunvalvonnan ostopalvelut ovat arvonlisäveron alaista toimintaa. Päämiehen maksettavaksi voi siten ostopalveluissa tulla arvonlisäveron osuus toisin kuin silloin, kun edunvalvonta tuotetaan oikeusaputoimiston omana palveluna. Järjestämislaissa ei ole myöskään säännelty sitä, kuinka yksityinen palveluntuottaja vapautetaan toimeksiannostaan, jos palveluissa on puutteita.

Hovioikeus totesi, että edellä todetut ostopalveluihin liittyvät ongelmat eivät varsinkaan päämiehen vastustaessa edunvalvojan vaihtamista puolla edunvalvojan vapauttamista ja uuden määräämistä. Päämiehet olivat vastustaneet edunvalvojan vaihtamista myös sillä perusteella, että edunvalvojan henkilökohtainen saavutettavuus saattaisi pidemmän välimatkan vuoksi vaikeutua. Edunvalvonnassa olennaista on nimenomaan päämiehen edun huomioon ottaminen. Päämiehen etu edellyttää edunvalvojan ja päämiehen yhteistoimintaa ja luottamuksellista suhdetta. Edunvalvonnassa olevan päämiehen mielipiteellä edunvalvojansa henkilöstä on siten merkitystä, vaikkakaan hänellä ei ole ehdotonta oikeutta valita edunvalvojaansa. Myöskään edellä todettu ei näin ollen puoltanut edunvalvojan vaihtamista. Hovioikeus totesi edellä mainituilla perusteilla, että asiassa ei ollut erityistä syytä vapauttaa edunvalvojaa tehtävästään. Käräjäoikeuden päätöksiä ei muutettu.

Korkein oikeus on 3.4.2014 myöntänyt asiassa valitusluvan (VL:2014–41).

2.3.4

Edunvalvonnan ostopalvelujen yhteistyöryhmän asettaminen

Oikeusministeriö on asettanut 13.8.2014 (OM 6/33/2014) oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan ostopalvelujen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistyöryhmän toimikaudelle 13.8.2014–31.12.2015.

Työryhmän tehtävänä on arvioida ja kehittää ostopalvelujen valvonnan menettelytapoja ja riskejä palveluja ostavissa oikeusaputoimistoissa. Se valmistelelee oikeusaputoimistoille ohjeistuksen ostopalvelujen valvonnan toimintatavoista. Sen tehtävänä on arvioida kokemuksia holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltamisesta palvelujen ostamiseen, sopimusten toimeenpanoon, valvontaan ja päättämiseen. Lisäksi työryhmä tavoitteena on rakentaa yhteistyöverkostoja eri toimijoiden välille.

3

RATKAISU

3.1

Ostopalveluiden käytön sallittavuudesta edunvalvonnassa

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 saatavuuden 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.

Säännöksen perusteluiden (HE 45/2008 vp, s. 11–12) mukaan palveluiden ostamisesta päätettäisiin paikallisten tarpeiden pohjalta. Laissa ei ole rajoitettu sitä, missä laajuudessa palvelut voidaan ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Siten on mahdollista sopia esimerkiksi siitä, että ulkopuolinen palveluntuottaja tuottaa kokonaisuudessaan tarvittavat edunvalvontapalvelut tietyllä alueella, esimerkiksi yhden tai useamman kunnan alueella. Tämä voi olla tarkoituksenmukaista erityisesti silloin, kun tietty kunta tai kuntayhtymä, joka on aiemmin tuottanut palvelut alueellaan, haluaa jatkaa palveluiden tuottamista edelleen. Palvelun ostaminen osittain, esimerkiksi siten, että palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan edunvalvontapalveluita tietylle määrälle edunvalvonnassa olevia, voi puolestaan olla tarkoituksenmukainen ratkaisu esimerkiksi silloin, kun edunvalvontatehtävien määrä oikeusaputoimistossa alkaa käydä liialliseksi tehtävään osoitettuun henkilövoimavaroihin nähden.

Edellä selostettu hallituksen esityksen perusteluteksti johtaa mielestäni vahvasti sellaiseen käsitykseen, että ostopalvelua on ajateltu käytettäväksi oikeusaputoimiston itsensä tuottaman palvelun täydentäjänä eikä niinkään korvaajana. Jos ostopalveluiden käyttöönotolla ja käyttöalan asteittaisella laajentamisella on tavoiteltu ensi sijassa säästöjä oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstöä vastaavasti vähentämällä, on mielestäni jo ainakin etäännytty niistä järjestämislain perusteluista ilmenevistä perusajatuksista, että palveluiden ostamisesta päätettäisiin paikallisten tarpeiden pohjalta ja silloin, kun edunvalvontatehtävien määrä oikeusaputoimistossa on käynyt liialliseksi tehtävään osoitettuun henkilövoimavaroihin nähden.

Säästämislähtöinen ulkoistamiskäytäntö ei mielestäni ainakaan täysin luontevasti istu myöskään järjestämislain asianomaisen pykälän sanamuotoon, jonka mukaan oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa palveluita. Tämän ja edellä todettujen perusteluiden perusteella edunvalvontapalveluiden ostaminen etenisi käsitykseni mukaan niin, että sen jälkeen, kun oikeusaputoimisto on paikallisten tarpeiden pohjalta havainnut tarvetta ostopalveluiden hankkimiseen, se neuvottelee asiasta vielä oikeusministeriön kanssa. Nyt ei kuitenkaan voi välttyä ajatukselta, että edunvalvontapalveluiden ulkoistamisen ja yksityistämisen perimmäinen ajatus ei välttämättä ole syntynyt niinkään aidosti oikeusaputoimistoissa niiden paikallisista tarpeista lähtien vaan pikemmin oikeusministeriössä, jonka toimintaa puolestaan ovat ohjanneet valtion säästötavoitteet.

Oikeusasiamiehen tehtävä ei sinänsä ole ottaa kantaa viranomaistoiminnan taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Tämänkin puoli voi kuitenkin ainakin välillisesti nousta esiin esimerkiksi sitä kautta, jos edunvalvonnan ulkoistamista perusteltaisiin ennen muuta sillä saavutettavilla säästöillä, joita ei kuitenkaan lopulta syntyisikään, mutta sen sijaan järjestelmä olisi toisaalta sellainen, että siihen sisältyisi päämiehen edun toteutumista aidosti vaarantavia piirteitä. Tällöin oikeudellisesti kestävä pohja ulkoistamiselle putoaisi käytännössä pois. Toisaalta on luonnollisesti niin, että päämiehen edun vaarantava järjestelmä ei olisi laillisuusvalvonnallisesti hyväksyttävä vain sillä perusteella, että siitä syntyisi säästöjä. Se, onko konkreettisia euromääräisiä säästöjä ulkoistamisesta tosiasiallisesti syntynyt, ei ilmene käytettävissäni olleista asiakirjoista. Siinä, millä hinnalla edunvalvonta keskimäärin tuotetaan oikeusaputoimistoissa ja palveluntuottajissa, ei kuitenkaan näyttäisi olevan juurikaan eroa, ja ministeriön oma tavoitekin näyttäisi olevan lähinnä se, että ostopalvelu ei olisi ainakaan oikeusaputoimistojen omaa palveluntuotantoa kalliimpaa.

Oikeusasiamiehen tehtävä ei myöskään ole ottaa ideologisesta tai poliittisesta näkökulmasta kantaa siihen, onko julkisten tehtävien yksityistäminen ylipäätään suotavaa vai ei. Edunvalvonnassa lainsäätäjä on sinänsä hyväksynyt sen perusvalinnan, että yleisen edunvalvonnan palveluita voidaan ulkoistaa ja yksityistää niin julkisyhteisöjen kuin yksityistenkin tahojen hoidettavaksi.

Koska julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan kuitenkin turvattava perusoikeuksien toteutuminen, kunkin yksittäisen viranomaisen on voimassa olevan lainsäädännön puitteissa pyrittävä valitsemaan sellainen toimintatapa, joka kulloinkin parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Tämä on otettava huomioon myös yleisen edunvalvonnan ostopalvelusopimuksia laadittaessa, vaikka laki sinänsä oikeuttaakin tällaiseen sopimiseen ryhtymisen.

Jos taas päämiehen etu toteutuu yhtäläisesti omaksutusta palvelun tuottamistavasta riippumatta, oikeusasiamiehellä ei lähtökohtaisesti ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeudellisia perusteita puuttua asiaan.

3.2

Onko ostopalveluiden käyttö vaarantanut niiden piiriin kuuluvien päämiesten oikeuksia?

3.2.1

Lähtökohtia

Kyse on nyt siitä, onko ostopalveluiden käyttö nykyisin vallitsevissa olosuhteissa ollut kaikilta osin päämiesten edun ja oikeuksien mukaista, vaikka järjestämislaki yleisellä tasolla ostopalveluiden käytön mahdollistaakin.

Yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa tekemiäni havaintojen perusteella ei ole osoitettavissa, että ostopalvelun käyttö olisi jotenkin erityisesti näkynyt kanteluasioissa, kun kyse on päämiesten asioiden hoitamisesta. Edunvalvontakanteluiden aiheet (esimerkiksi käyttövarojen määrä ja käyttövarojen antamiseen liittyvät menettelytavat sekä edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan toimivuus) ovat siten olleet kutakuinkin samoja riippumatta siitä, miten yleinen edunvalvonta on tuotettu. Ylipäätään palveluntuottajista on tähän mennessä kanneltu oikeusasiamiehelle harvakseltaan.

Olen tämän asian yhteydessä selvittänyt myös eräitä yleisempiä kysymyksenasetteluja, jotka tulivat esiin Helsingin oikeusaputoimistoon tehdyllä tarkastuksella ja joilla saattoi olla vaikutusta päämiehen edun toteutumiseen. Oikeusministeriö on ottanut niihin kantaa lausunnossaan (ks. edellä kohta 2.2.5). Suurimmaksi osaksi kyse on sellaisista seikoista, jotka tulevat ratkaistaviksi tapauskohtaisesti, minkä vuoksi en katso tarpeelliseksi tässä yhteydessä ottaa niihin enemmälti yleisellä tasolla kantaa. Tällaisia ovat muun muassa päämiehen kuuleminen edunvalvojaa vaihdettaessa (2.2.5.2) sekä palveluntuottajan kokemuksen riittävyys (2.2.5.3) ja taloudellisten intressien asianmukaisuus (2.2.5.5).

Eräitä ostopalvelusopimuksen purkamiseen (2.2.5.6) ja sijaisuuksiin (2.2.5.4) liittyviä yleisempiä kysymyksiä olen puolestaan jo käsitellyt erikseen (2.3.1.1 ja 2.3.1.3).

Keskeisimpiä yleisen tason kysymyksiä, joilla on merkitystä päämiehen edun näkökulmasta ja joita on nyt syytä erikseen vielä tarkastella, ovat ulkoistamisesta päämiehelle mahdollisesti koituvat hyödyt verrattuna oikeusaputoimistossa tuotettuun edunvalvontaan (2.2.4), vastuukysymykset (2.2.5.7) ja palveluntuottajan päämieheltä perimän edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuus (2.2.5.1, 2.2.5.2 ja 2.3.2).

3.2.2

Ulkoistamisen edut

Päämiehen edun näkökulmasta myönteisenä seikkana oikeusministeriö on tuonut esiin sen, että palvelu on lähempänä päämiestä verrattuna oikeusaputoimiston tuottamaan omaan palveluun. Tämä on sinänsä huomionarvoinen seikka, joskaan se ei ole yleistettävissä kaikkiin ostopalvelutapauksiin. Edellä kohdassa 2.3.3 käsitellyssä tapauksessa valittajat olivat nimittäin vedonneet ulkoistamista eli edunvalvojan vaihtamista vastustaessaan myös siihen, että edunvalvojan henkilökohtainen saavutettavuus saattaisi pidemmän välimatkan vuoksi vaikeutua. Enemmälti en kuitenkaan voi asiaa arvioida käytettävissäni olleen aineiston perusteella.

3.2.3

Vastuukysymykset

Edunvalvontaan liittyvä vahingonkorvausvastuu on selkeästi kysymys, jolla on päämiehen edun ja oikeuksien kannalta merkitystä. Holhoustoimilain mukaan edunvalvoja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävää hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehelleen. Jos yleinen edunvalvoja on aiheuttanut vahingon, korvausvastuuseen sovelletaan lisäksi vahingonkorvauslain säännöksiä ns. isännänvastuusta.

Yleisen edunvalvojan korvausvastuu päämieheensä nähden on siten perimmältään sama riippumatta siitä, onko yleinen edunvalvonta järjestetty ostopalveluna vai oikeusaputoimistossa. Keskeinen käytännön ero on kuitenkin isännänvastuussa. Oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan kyseessä ollen isännänvastuu on valtiolla, kun taas palveluntuottajan kyseessä ollen tämä viimekätinen vastuu on palveluntuottajalla. Näin ollen palveluntuottajan riittävästä vastuukykyisyydestä huolehtiminen jää viime kädessä sen varaan, että palveluntuottajaa valittaessa asiaan kiinnitetään riittävästi huomiota.

Kaiken kaikkiaan päämiehen vahingonkorvausoikeudellisen turvan voidaan oikeusaputoimiston tuottamassa yleisessä edunvalvonnassa arvioida olevan lähtökohtaisesti vankempi kuin silloin, kun ostopalvelun tuottaja ei ole julkisyhteisö.

Niin ikään virkavastuukysymys on merkityksellinen myös edunvalvonnan ulkoistamisen näkökulmasta, koska yksityisen palveluntuottajan yleinen edunvalvoja ei toimi virkavastuulla toisin kuin oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja. Toisaalta tämä ei kuitenkaan ole vain edunvalvontaa koskeva poikkeuksellinen piirre vaan se koskee kaikkia lailla järjestettyjä ostopalvelutilanteita, joissa palveluntuottajan virkavastuusta ei ole erikseen nimenomaisesti säädetty ja joissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä, josta seuraa virkavastuu suoraan rikoslain nojalla. Mielestäni ei kuitenkaan ole ongelmatonta, että virkavastuun näkökulmasta on olemassa kahdenlaista yleistä edunvalvontaa.

3.2.4

Edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuus

Päämiesten näkökulmasta tosiasiallisesti konkreettisin ongelmallinen seikka on edunvalvojan palkkion arvonlisäverollisuus etenkin silloin, kun edunvalvonnasta huolehtii yksityinen palveluntuottaja. Korkein hallinto-oikeus on keväällä 2013 katsonut, että yhtiön suorittama edunvalvonta ei ole arvonlisäverolaissa tarkoitettua sosiaalihuoltoa, edunvalvontatoiminta ei ole sosiaalihuoltolainsäädännössä tarkoitettua sosiaalipalvelua, kyse ei ole arvonlisäverodirektiivissä tarkoitettua verosta vapautetusta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvien palvelujen suorituksesta eikä yhtiön edunvalvontatoiminta ole myöskään arvonlisäverotonta viranomais toimintaa. Sen sijaan yhtiön harjoittama edunvalvontatoiminta on arvonlisäverolaissa tarkoitettua verollista palvelun myyntiä, ja päämiehen yhtiölle suorittama palkkio on vastike yhtiön suorittamasta palvelusta. Näin ollen yleisen edunvalvonnan palvelua tuottavan yhtiön on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan suoritettava arvonlisävero mainituista palkkioista (tällä hetkellä arvonlisäverolain 84 §:n mukaan 24 %).

Oikeusministeriö on todennut minulle antamassaan lausunnossa jo lopputulokseltaan edellä todetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kanssa samansisältöisen Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen johdosta, että siitä voi seurata käytännössä, että päämies joutuu maksamaan arvonlisäveron verran enemmän ostopalvelun tuottajalle kuin hän maksaisi oikeusaputoimiston tuottamasta edunvalvontapalvelusta. Näin ollen päämiehet olisivat eriarvoisessa asemassa. Lausuntonsa mukaan oikeusministeriö oli jo hallinto-oikeuden päätöksen johdosta käynnistänyt neuvottelut valtiovarainministeriön kanssa siitä, miten yleisen edunvalvonnan asiakkaiden asema saadaan arvonlisäveron osalta yhdenvertaiseksi siitä riippumatta onko heidän edunvalvojanaan oikeusaputoimiston vai ostopalveluntuottajan edunvalvoja.

Ongelma on siten jo sinänsä ollut pitkään oikeusministeriön tiedossa ja toimenpiteiden tarpeellisuuskin on tunnustettu.

En voi tässä yhteydessä ottaa täsmällisesti kantaa ongelman laajuuteen. Joitakin kysymyksen mittakaavaa hahmottavia tietoja voidaan kuitenkin esittää oikeusministeriön verkkosivuilla julkaistun asiakirjan ”Yleistä edunvalvontapalveluiden järjestämisestä” (OM 3/33/2012, päivitetty 1.7.2014) perusteella. Tämän mukaan yleisessä edunvalvonnassa oli vuoden 2013 lopussa päämiehiä noin 35 800, joista oikeusaputoimistoissa noin 32 500 ja palveluntuottajilla noin 3 300. Palveluntuottajia oli 25, joista kuntia oli 17, asianajajatoimistoja 3, lakiasiantuntijatoimistoja 1, yhtiöitä 2 ja toiminimellä toimivia yksityishenkilöitä 2. Kunnat tuottivat ostopalvelut noin 2 100 päämiehelle eli noin 65 %:lle ostopalvelun päämiehistä.

Suurin osa palveluntuottajista on siten kuntia. Sikäli kuin kuntien tuottamat yleisen edunvalvonnan palvelut ovat arvonlisäverotonta viranomaistoimintaa, edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuutta koskevan yhdenvertaisuusongelman piiriin kuuluisi edellä esitettyjen tietojen perusteella noin 1 200 päämiestä. Edellä kohdassa 2.3.4 mainitun työryhmän asettamis päätöksen mukaan palveluntuottajia on nyttemmin 24, joista kuntia edelleen 17.

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan kunnat ovat aikaisempien verohallinnon ennakkoratkaisujen mukaan voineet katsoa palvelun arvonlisäverottomaksi toiminnaksi. Ainakin yhden kunnan osalta verohallinto on kuitenkin antanut lainvoimaisen ennakkoratkaisun, jonka mukaan myös tuo kunta on palveluntuottajana velvollinen suorittamaan arvonlisäveroa päämiehiltä perityistä edunvalvontapalkkioista. Saadun tiedon mukaan sekä edellä todettu kunta että korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemän tapauksen yksityinen palveluntuottaja ovat lisänneet arvonlisäveron määrän edunvalvojen palkkioasetuksessa verottomina määritelyihin palkkioihin. Näillä kahdella palveluntuottajalla on yhteensä noin 1 000 päämiestä, joista kunnan osuus on runsaat 600.

Edellä todetun perusteella päämiehet eivät ole palkkioasiassa erilaisessa asemassa ainoastaan sen suhteen, hoitaako edunvalvonnan oikeusaputoimisto vai yksityinen palveluntuottaja, vaan eroja on kuntienkin tuottamien ostopalveluiden välillä. En kuitenkaan voi tässä ottaa enemmälti kantaa niihin verohallinnon ennakkoratkaisuihin, joihin erilaiset verotuskäytännöt mahdollisesti perustuvat.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en voi edellä todettua tarkemmin ottaa kantaa siihen, kuinka montaa ulkoistetun yleisen edunvalvonnan piiriin kuuluvaa päämiestä esillä oleva ongelma tällä hetkellä koskee, kuinka kauan nykyiset päämiehet ovat kuuluneet arvonlisäverollisen ostopalvelun piiriin, kuinka monesti arvonlisäveron osuus on kunkin päämiehen varoista perittyyn palkkioon lisätty tai kuinka moni on joskus aiemmin kuulunut nyt esillä olevan ostopalvelun piiriin.

Myöskään en voi enemmälti arvioida, millaisista yksittäisistä päämieskohtaisista summista tai kokonaissummista nyt on kyse, koska arvonlisäveron määrään vaikuttavan edunvalvontapalkkion määrä ei ole kaikilla päämiehillä sama vaan siihen vaikuttavat holhoustoimilain 44 §:n 2 momentin mukaisesti päämieskohtaiset olosuhteet eli tehtävän laatu, laajuus ja päämiehen varat. Päämiehen taloudellinen tilanne voi siten olla sellainenkin, että oikeutta palkkioon ei holhoustoimilain 44 §:n 3 momentin nojalla ylipäätään ole. Palkkion suuruudesta säädetään tätä nykyä tarkemmin 1.1.2013 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella (696/2012), aiemmin asia oli oikeusministeriön 14.12.2001 antaman ohjeen (3297/33/2001 OM) varassa. Tässä yhteydessä tydyn toteamaan, että palkkio määräytyy perus- ja lisämaksuista (1 § 1 mom.), joista ensiksi mainittu on päämiehen taloudellisesta tilanteesta riippuen joko 440 tai 280 euroa vuodessa (3 §). Perus- ja lisämaksu saa yhteensä olla korkeintaan 18 % päämiehen laskennallisesta vuositulosta (5 §). Asetuksessa säädetään myös vuotta lyhyemmältä ajalta määräytyvästä palkkiosta (6 §).

Asiassa on myös otettava huomioon sellaisten tilanteiden olemassa olon mahdollisuus, että päämies on aidosti tiennyt, ymmärtänyt ja hyväksynyt arvonlisäverollisuuden vaikutuksen varoistaan maksettavan palkkioon määrään. Tällaisissa sinänsä mahdollisissa aidoissa valintatilanteissa yhdenvertaisuusongelmaa ei lähtökohtaisesti olisi, joskaan en pidä todennäköisenä, että tällaisia tapauksia löytyisi.

Keskeistä asiassa on joka tapauksessa se, että yleisen edunvalvonnan ulkoistaminen on toteutettu julkisen vallan toimenpitein. Oikeusaputoimistot ovat ulkoistaneet edunvalvontapalvelujaan oikeusministeriön aloitteesta ja neuvoteltuaan asiasta sen kanssa, ja viime kädessä asia on kunkin päämiehen kohdalla ratkaistu tuomioistuimessa edunvalvojan vaihtamisena.

Nyt esillä olevassa asiassa ei sinänsä ole osoitettavissa lainvastaista menettelyä sikäli, että edunvalvontapalveluiden hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta on holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaista toimintaa, kun taas palveluntuottajien velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltään perimistään edunvalvontapalkkioista perustuu arvonlisäverolainsäädäntöön ja sen nojalla annettuihin tuomioistuin- ja viranomaisratkaisuihin.

Edellä kuvatut erikseen arvioiden sinänsä lainmukaiset menettelyt ovat kuitenkin yhteisvaikutukseltaan johtaneet sellaiseen viranomaisen toimenpiteistä johtuvaan selvään rakenteelliseen epäkohtaan, joka loukkaa edunvalvonnassa olevien yhdenvertaisuutta. He ovat voineet joutua arvonlisäverovelvollisen palveluntuottajan palvelun piiriin käytännössä hyvinkin sattumanvaraisesti ja tahtomattaan sekä tietämättä tai ymmärtämättä arvonlisäverovelvollisuuden merkitystä. Näin he ovat voineet joutua maksamaan palvelusta perityn palkkion arvonlisäverollisuuden johdosta käytännössä korkeampaa edunvalvontapalkkiota kuin he olisivat joutuneet maksamaan silloin, jos edunvalvonta olisi hoidettu oikeusaputoimiston tai muun arvonlisäverosta vapautetun tahon palveluna.

Koska edellä kuvatulle päämiesten erilaiseen asemaan asettamiselle tulisi olla osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste eikä tällaista perustetta ole oikeusministeriö esittänyt eikä sellaista ole muutenkaan ilmi tullut, asiointi ei täytä perusoikeutena perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden vaatimusta. Pidän tätä epäkohtaa vakavana, koska se kohdistuu haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, jotka ovat itse kykenemättömiä valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvontatehtävänsä puitteissa tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta myös hyvitysesityksiä laillisuusvalvontaansa kuuluville tahoille. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (PeVM 12/2010 vp).

Edellä kohdassa 3.2.4 käsitellyssä edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuutta koskevassa asiassa on mielestäni kyse sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkauksesta, joka tulee hyvittää asianomaisille päämiehille.

Otin tämän näkökohdan esiin jo oikeusministeriölle lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä. Oikeusministeriö on sittemmin ilmoittanut, että valtion vuoden 2015 talousarvioon on ministeriön aloitteesta sisällytetty 587 000 euron [summa korjattu 19.11.2014] määräraha yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaan hyvitykseen.

Pidän myönteisenä oikeusministeriön toimenpiteitä edellä käsitellyn yhdenvertaisuusongelman ratkaisemiseksi. Vastausta vaille on kuitenkin jäänyt se, onko hyvitys tarkoitus toteuttaa vain vastaisuudessa. Käsitykseni mukaan hyvittämisen tulee kohdentua tulevaisuuden ohella kaikkiin sellaisiin päämiehiin, jotka jo ovat tahtomattaan, tietämättään tai ymmärtämättään joutuneet maksamaan arvonlisäverolla korotettua edunvalvontapalkkiota.

Koska ostopalveluiden käyttöönotto ja käyttöalan laajentuminen ovat toteutuneet jo lainkin mukaan oikeusministeriön myötävaikutuksella, vaikka ostopalvelusopimusten tekeminen sinänsä on yksittäistapauksissa kuulunut yksittäisille oikeusaputoimistoille ja edunvalvojan vaihtamisesta on päättänyt tuomioistuin, on mielestäni asian mittakaava ja periaatteellinen merkitys huomioon ottaen ensi sijassa ministeriön asia lähemmin selvittää, keitä päämiehiä esillä oleva yhdenvertaisuusongelma koskettaa tai on koskettanut, sekä ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Edellä todetun johdosta esitän oikeusministeriölle, että se ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin päämiesten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ja päämiehille mahdollisesti jo aiheutuneiden taloudellisten menetysten hyvittämiseksi. Pyydän ministeriötä ilmoittaman minulle 31.12.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on johtanut. Jos taas asian ei katsota edellyttävän esittämiäni toimenpiteitä, pyydän ministeriötä ilmoittamaan ne perusoikeusjärjestelmän ja päämiesten edun näkökulmasta hyväksyttävät perusteet, joihin tuo kanta perustuu.