

38/2011

# Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa

Lausuntotiivistelmä



21.7.2011

<b>Julkaisun nimi</b>	Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa Lausuntotiivistelmä		
<b>Tekijä</b>	Päivi Tiainen-Hyrkäs		
<b>Oikeusministeriön julkaisu</b>	38/2011 Mietintöjä ja lausuntoja		
<b>OSKARI numero</b>	OM 24/33/2009	<b>HARE numero</b>	OM009:00/2010
<b>ISSN-L</b>	1798-7105		
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105		
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-143-2		
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-143-2		
<b>Pysyvä osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-143-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-143-2</a>		
<b>Asia- ja avain-sanat</b>	Edunvalvonta, holhoustoimi, oikeusaputoimistot, ostopalvelut, julkiset hankinnat		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Edunvalvonnan ostopalvelujen käyttöä oikeusaputoimistoissa käsitelleestä työryhmämietinnöstä saatiin lausunnot yhteensä 38 viranomaiselta ja yhteisöltä.</p> <p>Työryhmä esitti mietinnössään, että edunvalvontapalvelut tuotetaan toistaiseksi ensisijaisesti valtion oikeusaputoimistoissa. Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat tätä esitystä.</p> <p>Työryhmä ehdottaa ostopalvelujen käytön laajentamista erityisesti silloin, kun päämiesten määrä oikeusaputoimistoissa kasvaa liian suureksi resursseihin nähden, kun henkilöstöä täytyy vähentää valtion tuottavuusohjelman mukaisesti ja kun palvelujen alueellinen turvaaminen sitä vaatii. Suurin osa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti tähän työryhmän esitykseen. Muutama lausunnonantaja katsoi palvelujen yksityistämiskehityksen sinänsä kannatettavaksi ja osa suhtautui periaatteessa kielteisesti edunvalvontapalvelujen ostamiseen. Monet lausunnonantajat painottivat sitä, ettei kokonaistuottavuus yksiselitteisesti parane siirtämällä työtä ulkopuolisen tehtäväksi ja siksi ostopalvelun hankintaan menevä resurssi tulisi käyttää oikeusaputoimistojen oman edunvalvontapalvelun tehostamiseen ja kehittämiseen ennen kuin palvelujen ostamista harkitaan.</p> <p>Kaikki lausunnonantajat kannattivat työryhmän esityksiä siitä, että ostettavan palvelun tulisi olla laadultaan ja kustannuksiltaan kilpailukykyinen omana toimintana tuotetun palvelun kanssa ja että edunvalvonnan asiakkaiden tulee saada yhdenvertainen palvelu riippumatta edunvalvonnan tuottamistavasta. Näiden edellytysten toteutumismahdollisuuksiin suhtauduttiin hyvin kriittisesti.</p> <p>Useat lausunnonantajat katsoivat, että ostopalvelujen käyttöä tulisi harkita vasta sitten, kun oikeusaputoimistot ovat ehtineet kehittää ja tehostaa omaa edunvalvontapalveluaan ja vakiinnuttaa sen valtakunnallisesti yhdenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.</p>		

21.7.2011

<b>Publikationens titel</b>	Köpta intressebevakningstjänster vid rättshjälpsbyråerna Sammandrag av utlåtandena		
<b>Författare</b>	Päivi Tiainen-Hyrkäs		
<b>Justitieministeriets publikation</b>	38/2011 Betänkanden och utlåtanden		
<b>OSKARI nummer</b>	JM 24/33/2009	<b>HARE nummer</b>	JM009:00/2010
<b>ISSN-L</b>	1798-7105		
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105		
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-143-2		
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-143-2		
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-143-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-143-2</a>		
<b>Sak- och nyckelord</b>	Intressebevakning, förmyndarverksamhet, rättshjälpsbyråer, köpta tjänster, offentliga upphandlingar		
<b>Referat</b>	<p>Sammanlagt 38 myndigheter och sammanslutningar yttrade sig om arbetsgruppsbetänkandet om användning av köpta intressebevakningstjänster vid rättshjälpsbyråerna.</p> <p>I sitt betänkande föreslog arbetsgruppen att intressebevakningstjänsterna tills vidare i första hand ska produceras vid de statliga rättshjälpsbyråerna. Nästan alla av remissinstanserna stödde detta förslag.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att köpta tjänster ska användas särskilt då antalet huvudmän vid rättshjälpsbyråerna är för stort i förhållande till resurserna, då personal bör minskas i enlighet med statens produktivetsprogram och då köpta tjänster krävs för att kunna trygga den regionala tillgången på tjänsterna. Största delen av remissinstanserna stödde också detta förslag. Några av remissinstanserna ansåg att privatiseringen av tjänsteproduktionen i sig är en positiv trend, medan en del av remissinstanserna var principiellt emot köpta intressebevakningstjänster. Många av remissinstanserna betonade att överföring av arbetet till utomstående producenter inte entydigt förbättrar totalproduktiviteten och därför bör resurserna som används för att skaffa köpta tjänster användas för att effektivera och utveckla rättshjälpsbyråernas egna intressebevakningstjänster innan användning av köpta tjänster övervägs.</p> <p>Alla av remissinstanserna stödde arbetsgruppens förslag om att de köpta tjänsterna både till kvaliteten och kostnaderna ska vara konkurrenskraftiga med de tjänster som produceras av rättshjälpsbyråerna samt att klienterna inom intressebevakningen ska ha tillgång till likvärdiga tjänster oberoende av produktionssättet. Remissinstanserna förhöll sig dock kritiskt till möjligheterna att uppfylla dessa förutsättningar.</p>		

Många av remissinstanserna ansåg att användning av köpta tjänster bör övervägas först efter att rättshjälpsbyråerna har haft möjlighet att utveckla och effektivera sina egna intressebevakningstjänster och etablera verksamheten så att det finns enhetliga och jämförbara tjänster i hela landet.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO _____	9
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA _____	10
3	KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN _____	12
3.1	Ostopalvelujen käytön laajentaminen _____	12
3.2	Ostopalvelujen laatu _____	15
3.3	Ostopalvelun kustannukset _____	16
3.4	Hankintatoimen järjestäminen _____	18
4	LAUSUNNONANTAJIEN MUITA NÄKEMYKSIÄ JA KANNANOTTOJA _____	19
4.1	Ostopalvelujen vaikutus edunvalvontatyöhön oikeusaputoimistoissa _____	19
4.2	Vaikutus oikeusaputoimiston edunvalvonnan henkilöstöön _____	20
4.3	Ostopalvelujen valvonnasta _____	21
4.4	Vaihtoehtoisia toimintatapoja ja muita kannanottoja _____	21
	LIITE _____	23



# 1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 26.1.2010 työryhmän suunnittelemaan ja kehittämään holhous-toimen edunvalvonnan tuottamistapoja ja ostopalvelujen käytön laajentamista. Työryh-män tehtävänä oli erityisesti selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja laatia ehdotus ostopalvelujen käytön peri-atteista.

Laki holhous-toimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä tuli voimaan 1.1.2009 (575/2008). Lain 1 §:n mukaan edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhous-toimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edun-valvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalvelui-ta. Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat lain mukaan oikeusministeriölle. Palveluiden järjestämisestä vastaa valtion oikeusapu-toimisto sille määrättyllä edunvalvonta-alueella.

Valtioneuvoston selonteossa valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013 oikeusmi-nisteriön hallinnonalakohtaisessa linjauksessa todettiin, että osa edunvalvontapalveluista hankitaan ostopalveluina. Valtion tuottavuusohjelman tavoitteena on valtion henkilöstö-tarpeen vähentäminen. Edunvalvonnan osalta tavoite on vähentää vuosien 2011–2015 aikana oikeusaputoimistoista 90 henkilötyövuotta. Edunvalvonnan asiakasmäärä oike-usaputoimistoissa on kasvanut vuosittain ja kasvanut työmäärä joudutaan hoitamaan pienemmällä henkilöstömäärällä.

Järjestämislain 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluja, jos se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Järjestämislain mukaan palvelui-ta voitiin siirtotilanteessa ostaa hankintalain kilpailuttamista koskevien säännösten es-tämättä sellaiselta palveluntuottajalta, joka tuotti lain voimaan tullessa edunvalvonta-palveluita. Tämän säännöksen nojalla 17 oikeusaputoimistoa solmi ostopalvelusopi-muksia entisten palveluntuottajien, pääosin kuntien kanssa. Syksyllä 2010 Varkauden oikeusaputoimisto on ensimmäisenä järjestänyt hankintalain mukaisen tarjouskilpailun ja sen tuloksena solminut ostopalvelusopimukset kahden yksityisen palveluntuottajan kanssa edunvalvontapalvelujen tuottamisesta osalle Varkauden oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueen asukkaista. Nyt 17 oikeusaputoimistoa ostaa edunvalvontapalvelu-ja 25 eri palveluntuottajalta, joista 20 on kuntia. Uusia tarjouskilpailuja on meneillään tai suunnitteilla kuudella oikeusaputoimistolla vuoden 2011 aikana.

Työryhmän toimeksiannossa todetaan, että ostopalvelujen käytön laajentaminen onnis-tuneesti edellyttää muun ohella sitä, että selvitetään, missä tilanteissa ja millä edellytyk-sillä ostopalveluja tulisi hankkia. Työryhmän tuli selvityksessä huomioida myös han-kinnan vaikutukset oikeusaputoimistojen itse tuottamaan edunvalvontaan, henkilöstöön, päämiehiin ja palvelutuotannon rahoitukseen.

Työryhmä antoi mietintönsä oikeusministeriölle toimikautensa päättyessä 31.12.2010 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 86/2010 ). Työryhmä katsoo, että edunvalvontapalvelut tulisi toistaiseksi tuottaa ensisijaisesti oikeusaputoimistoissa. Mietinnössä esitetään, että ostopalvelujen käyttöä voidaan tietyin edellytyksin laajentaa.

Työryhmä on esittänyt, että ostopalveluja voitaisiin käyttää erityisesti silloin, kun se on tarpeen palvelujen alueellisen saatavuuden turvaamiseksi ja silloin, kun oikeusaputoimisto ei voi osoittaa tehtävään esteetöntä edunvalvojaa. Ostopalveluja tulisi voida käyttää myös silloin, kun päämiesten määrä oikeusaputoimistossa kasvaa liian suureksi annettuihin resursseihin nähden, ja kun henkilöstöä on vähennettävä valtion tuottavuusohjelman vuoksi.

Mietinnössä on esitetty, että ostettavan palvelun tulisi olla laadultaan ja kustannuksiltaan kilpailukykyistä oikeusaputoimiston tuottaman palvelun kanssa. Edunvalvonnan asiakkaiden tulee saada yhdenvertainen palvelu riippumatta edunvalvontapalvelun tuottamistavasta. Työryhmä esittää monia erilaisia hankinnoissa huomioon otettavia asioita ja menettelytapoja, muun ohella sitä, että ostettavan palvelun laadulle asetetaan riittävä painoarvo tarjousten vertailussa ja että laatuun vaikuttavia tekijöitä asetetaan ehdottomiksi edellytyksiksi tarjouksiin. Mietinnössä pidetään tärkeänä sitä, että palveluntuottajilta tullaan edellyttämään ammattimaisuutta, päätoimisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta ja että pyritään mahdollisimman pitkäkestoisiin sopimuksiin. Päämiesten asema ja etu tulee huomioida hankinnoissa laajasti.

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että edunvalvonnan tuotantotapojen uusi vertailu tehdään sen jälkeen, kun kilpailulla hankittuja palveluja on ollut käytössä laajemmin ja viimeistään vuonna 2015. Saatujen kokemusten perusteella tulisi arvioida uudelleen, voidaanko ostopalvelujen käyttöä edelleen laajentaa.

## 2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Lausuntopyyntö lähetettiin kaikille valtion oikeusaputoimistoille (46) ja 34 muulle taholle. Lausuntojen antamisen määräpäivänä oli 8.4.2011. Lausunto saatiin 15 oikeusaputoimistolta ja 23 muulta taholta. Yleisesti ottaen mietintöön ja siinä esitettyihin näkökohtiin ja ehdotuksiin suhtauduttiin lausunnoissa myönteisesti. Muutama lausunnonantajista esitti selvästi kielteisen kannan ostopalvelujen käytön laajentamiseen sinänsä ja useissa lausunnoissa tuotiin esiin monia palvelujen ulkoistamiseen liittyviä uhkakuvia ja riskitekijöitä. Useissa lausunnoissa katsottiin, että on liian aikaista suunnitella ja siirtää edunvalvontapalvelujen tuottamista oikeusaputoimistoilta yksityisille palveluntuottajille, kun oikeusaputoimistojen oma palveluntuotantokin on uutta ja vasta vaikiintumassa ja kehittymässä.

Työryhmän esitys siitä, että edunvalvontapalvelut tulisi toistaiseksi tuottaa ensisijaisesti oikeusaputoimistoissa, saa laajaa kannatusta. Muutama lausunnonantaja katsoi, että palveluntuottajalla ei sinänsä ole merkitystä, jos palvelu on muutoin tarkasti määritelty ja

valvottu. Näissä lausunnoissa oikeusaputoimiston edellytettiin valvovan erityisen huolellisesti, että palvelu on kaikissa tuottamistavoissa yhdenmukaista.

Työryhmän esitys palvelun alueellisen saatavuuden turvaamisesta ostopalvelun käyttämisellä nähtiin lausunnoissa lähes yksimielisesti hyväksyttävänä. Yleisesti lausunnonantajat katsoivat, että riittävien resurssien turvaaminen edunvalvontapalvelun tuottamiseen on sinänsä tärkeää. Mietinnössä esitetty oikeusaputoimistojen resurssipula hyväksyttiin perusteeksi ostopalvelujen käytölle useimmissa lausunnoissa. Tähän liittyvään valtioruokavaroitusohjelman vaatimaan henkilöstövähennysten korvaamiseen ostopalvelujen käyttämisellä suhtauduttiin lausunnoissa ristiriitaisesti. Se nähtiin tarkoituksenmukaisena oikeusaputoimistojen toiminnan ja palvelujen saatavuuden kannalta, mutta monessa launnossa todettiin, että kyse ei viime kädessä ole todellisesta tuottavuuden lisäämisestä, jos ostopalvelut eivät kustannuksiltaan ole halvempia, kuin oma toiminta. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että henkilöstövähennystavoite on asetettu ennakoita, jolloin ostopalvelujen käytön tarkoituksenmukaisuutta ei ole voitu pohtia aidosti muilla perusteilla.

Lähes kaikissa lausunnoissa painotettiin sitä, että asiakkaiden saaman palvelun tulee olla yhdenvertaista ja samanlaatuista tuottamistavasta riippumatta. Tämä tulisi turvata hankintoja tehtäessä muun ohella edellyttämällä palveluntuottajan henkilökunnalta koulutusta, ammattitaitoa, kokemusta ja toiminnan järjestämistä niin, että henkilökunta on päämiesten saatavilla riittävässä määrin ja palvelu on lähellä päämiehiä.

Palvelun laadun ja palveluntuottajien toiminnan valvomista pidettiin erittäin tärkeänä ja katsottiin, että siihen tulisi panostaa merkittävästi, jotta päämiesten oikeusturva ei missään tilanteissa vaarannu. Katsottiin, että holhousviranomaisen usein jälkikäteen valvonta ei riitä turvaamaan päämiesten asemaa, kun virkatyönä tehtävä edunvalvonta on siirretty yksityiselle.

Monissa lausunnoissa painotettiin sitä, että ulkoistaminen ei saisi olla itse tarkoitus, vaan sille tulisi olla päämiehen etuun ja kokonaistaloudellisuuteen perustuvat syyt. Jos palvelu ostamalla tulisi kalliimmaksi kuin oikeusaputoimiston tuottamana, eikä päämiehille tulisi todennettavaa hyötyä ostopalvelusta, toiminnan ulkoistamiselle ei nähty perustetta.

Lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, miten oikeusaputoimistojen omaa palveluntuottamista kehitetään, jos joudutaan keskittymään hankintatoimeen. Kilpailuttamistilanteesta johtuva henkilökunnan vaihtuvuus ja määräaikaisten työntekijöiden käyttö ja vakinaisen henkilökunnan työhyvinvoinnin väheneminen nähtiin myös uhkana edunvalvonnan kehittämistyölle oikeusaputoimistoissa.

Useammassa launnossa tuotiin myös esiin selvästi kielteinen suhtautuminen ostopalvelujen käyttöön ja lähes kaikki lausunnonantajat esittivät monia edellytyksiä ostopalvelujen käytölle.

## 3

# KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

## 3.1 Ostopalvelujen käytön laajentaminen

Suhtautuminen ostopalvelujen käyttöön periaatteellisesti vaihteli täysin kielteisestä myönteiseen. Kielteisimmin palvelujen ostamiseen suhtautui osa lausunnon antaneista oikeusaputoimistoista ja ammattijärjestöt.

*Vantaan oikeusaputoimisto* katsoo, ettei päämiesten edunvalvontaa voida siirtää ulkopuolisen palveluntuottajan suorittamaksi, koska laatukriteereitä ei ole määritelty edunvalvontatoiminnalle, valvonta on puutteellista ja sattumanvaraista, eikä kansalaisten oikeusturvaa pystytä takaamaan. Se toteaa, että yhteiskunnallista keskustelua edunvalvonnan ulkoistamisesta ei ole käyty, vaan käytännössä on suoraan siirrytty ulkoistamiseen. *Espoon oikeusaputoimisto* katsoo, että perustelut ulkoistamiselle ja henkilöstövähennyksille tuottavuusohjelman nimissä ovat kestävämpiä, koska palvelun tuottaminen oikeusaputoimistoissa on todennäköisesti taloudellisempaa. *Helsingin oikeusaputoimiston*, kuten useimpien muidenkin lausunnon antaneiden oikeusaputoimistojen, mielestä virkatyönä tehty edunvalvonta tulee säilyttää ensisijaisena toteuttamistapana. Ostopalveluja tulisi käyttää vain erityisolosuhteissa, kun edunvalvontaa ei voida järkevästi hoitaa virkatyönä.

*Hämeenlinnan oikeusaputoimisto* katsoo, että edunvalvontapalvelu soveltuu huonosti markkinoille, koska päämies ei kykene yleensä vaikuttamaan palvelun ominaisuuksiin. Päämiehen etuihin nähden ei ole tarvetta sille, että ostopalvelun markkinoita ryhdyttäisiin keinoitekoisesti luomaan ja laajentamaan sekä tukemaan julkisen vallan toimesta. Myös *Seinäjoen oikeusaputoimisto* katsoo, että ostopalveluja tulee käyttää vain huolellisesti perustelluissa erityistapauksissa ja virkatyönä tehty edunvalvonta tulee säilyttää ensisijaisena toteuttamistapana. *Turunseudun oikeusaputoimisto* lausuu, että ei ole järkevää myydä toimivasta yksiköstä päämiehiä ulos.

*Pohjois-Savon maistraatti* toteaa, ettei se näe mitään hyvää yleisen edunvalvonnan yksityistämisenä. Yleinen edunvalvonta siirrettiin vasta muutama vuosi sitten kunnilta valtiolle ja siirtoa perusteltiin sillä, että edunvalvonta tulisi ammattitaitoisesti hoidettua ja sen laatu paranisi. Edunvalvontatoimistot on nyt saatu toimiviksi ja niissä on ammattitaitoista työvoimaa. Lausunnon mukaan on käsittämätöntä, että uutta systeemiä ollaan heti murtamassa ja siitä luopumassa etenkin, kun selvitysten mukaan ostopalvelu ei olisi halvempaa kuin oikeusaputoimistojen edunvalvontatyö.

*Helsingin maistraatti* katsoo, että ostopalveluja tulisi käyttää vain, jos se on tehokkaampaa kuin oma tuotanto. *Tampereen maistraatti* puoltaa ostopalvelujen käytön lisäämistä edunvalvontapalvelujen järjestämisessä mutta näkee, että nyt on liian aikaista lähteä ulkoistamiseen. Tarjouskilpailujen järjestämistä tulisi sen lausunnon mukaan siirtää ainakin vuoteen 2014 tai 2015. Oikeusaputoimistoille tulisi antaa ensin aikaa tehostaa ja kehittää omaa toimintaansa muun ohessa uuden asianhallintaohjelman ja maistraattien sähköisen asioinnin käyttöönotolla. *Maistraattien kehittämis- ja ohjausyksikkö* katsoo, että ostopalveluiden käyttö yleisessä edunvalvonnassa on osa kannatettavaa palveluiden

yksityistämiskehitystä, eikä se näe estettä ostopalveluiden käytön laajentamiselle edunvalvonnassa, kunhan maistraattien valvontatyö ei sen johdosta lisääny.

*OHK ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry* vastustavat yleisen edunvalvonnan ostopalvelujen lisäämistä ja katsovat sen vaarantavan päämiesten etuja. Ne katsovat myös, että ostopalvelujen laajentaminen on ideologinen ratkaisu, jota ei voida perustella kustannustehokkuudella, toiminnan kehittämisellä tai päämiesten oikeusturvalla. *Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry* katsoo, ettei tuottavuus lisääny ostopalvelujen käyttämisellä ja näkee monia uhkakuvia ostopalvelujen käytössä. *JHL ry* näkee myös ostopalvelujen käytön lähes yksinomaan ideologisena valintana, johon sisältyy isoja riskejä päämiesten kannalta. Näiden lausunnonantajien mielestä edunvalvontatyö tulee jatkosakin hoitaa virkatyönä. Samaa mieltä on *Vara- ja oikeusnotaariliitto ry*. Järjestö katsoo myös, että ostopalvelujen käytön laajentaminen ei saa missään olosuhteissa johtaa oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstön irtisanomisiin tai toimenkuvan muutoksiin. Ostopalveluilla ei saa korvata nykyistä järjestelmää, vaan sillä tulee olla nykyjärjestelmää täydentävä rooli.

*Suomen asianajajaliitto* pitää perusteltuna ostopalvelujen käyttämistä niissä tilanteissa, joissa oikeusaputoimistojen omat resurssit eivät riitä tuottamaan tarpeellista määrää edunvalvontapalveluja ja kun henkilöstöä täytyy tuottavuusohjelman mukaisesti vähentää.

*Keuruun kaupunki* katsoo, että kunta on sopiva organisaatio tuottamaan edunvalvontapalveluja oikeusaputoimistolle. *Tuusulan kunta* ei ota kantaa siihen, miten palvelut tulisi tuottaa. Se katsoo lausunnossaan, että sillä on positiivisia kokemuksia palveluntuottamisesta, mutta ne eivät kuitenkaan sinänsä puolla ostopalvelujen käytön laajentamista.

*Valtiovarainministeriöllä* ei ole huomauttamista ostopalvelujen käytön laajentamiseen työryhmän esittämillä perusteilla. *Hansel Oy* pitää ostopalvelujen käyttöä työryhmän esittämillä perusteilla tarkoituksenmukaisena.

*Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL)* näkemyksen mukaan työryhmän mietintö on tärkeä askel edunvalvontapalveluiden toimivuuden varmistamiseksi ja se pitää mietinnön linjauksia ja esityksiä suurimmalta osin kannatettavina ja tarpeellisina. Se toivoo jatkotyössä kiinnitettävän erityistä huomiota edunvalvonnan asiakkaiden ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmaan palvelujen tuottamisen näkökulman lisäksi. *STKL* pitää oikeana lähtökohtana sitä, että oikeusaputoimisto tuottaa yleensä edunvalvontapalvelut itse. Jos tämä ei ole mahdollista, palvelujen tuottamisen ohjaavana periaatteena ei tulisi olla tuottavuusohjelman toteuttaminen, vaan asiakaskunnan tarpeet ja palvelun mahdollisimman tasa-arvoinen toteuttaminen. Järjestö pitää työryhmän näkemyksiä niistä tilanteista, joissa ostopalveluja voitaisiin käyttää, perusteltuina. Ostopalveluja voitaisiin *STKL:n* mukaan käyttää erityisesti niissä tilanteissa, joissa se turvaa palvelujen alueellista saatavuutta ja esteettömyyttä.

*Suomen mielenterveysseura* kannattaa työryhmän ehdotuksia ja toteaa, että järjestöillä saattaisi olla tulevaisuudessa nykyistä enemmän halua tuottaa erilaisia palveluja, myös yleisen edunvalvonnan palveluita. *Kehitysvammaliitto* ei näe periaatteellista estettä ostopalvelujen käyttämiselle, mutta sen mielestä oikeusaputoimistojen tulee pääsääntöi-

sesti tuottaa edunvalvontapalvelut itse. Ostopalveluja voi käyttää, kun se on palveluiden alueellisen saatavuuden kannalta tarpeen tai kun oikeusaputoimisto ei voi osoittaa esteettöntä edunvalvojaa tehtävään. *Vanhustyön keskusliitto ry* lausuu, että oikeusaputoimistoille palveluntuottajina samoin kuin maistraateille valvontaviranomaisina täytyy turvata riittävät resurssit, jotta heikommassa asemassa olevat henkilöt voivat saada tarpeenmukaista tukea asioidensa hoitoa varten. *Muistiliitto ry* kiinnittää huomioita siihen, että edunvalvontapalveluiden siirto kunnilta valtiolle on tapahtunut vain muutama vuosi sitten ja tänä aikana on alkanut edunvalvonnan ja edunvalvontahenkilöstön kehittämisen ja koulutustyö. Liitto esittää lausunnossa huolensa ostopalvelujen vaikutuksesta tämän myönteisen kehityksen hidastumiseen. *Juridiskt ombud i Svenskfinland för det finlandssvenska handikappområdet* tukee työryhmän esitystä siitä, että palvelut jatkossakin tuotetaan ensisijaisesti oikeusaputoimistoissa, mutta tarvittaessa voidaan käyttää ostopalveluja. *Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry* katsoo lausunnossaan, että työryhmän näkemys siitä, että edunvalvonnan virkoja vähennetään ja palveluja ostetaan enenevässä määrin, vaarantaa edunvalvontapalvelujen uskottavuutta ja turvallisuutta.

Lähes kaikki lausunnonantajat tukevat työryhmän esityksiä siitä, että ostopalveluja käytettäisiin vain tietyissä tilanteissa oikeusaputoimiston oman toiminnan ollessa ensisijaisista. Yksimielisimmin annetuissa lausunnoissa hyväksytään ostopalvelujen käyttö palvelujen alueellisen saatavuuden ja esteettömyyden turvaamiseksi.

Useat lausunnonantajat kritisoivat osin voimakkaastikin sitä, että ostopalvelujen käytön laajentamista perusteltaisiin valtion tuottavuusohjelman toteuttamisella. *Helsingin maistraatti* katsoo, että mietinnössä on otettu virheelliseksi lähtökohdaksi se, että valtion tuottavuusohjelma edellyttäisi edunvalvontahenkilöstön vähentämistä. Koska mietintöön sisältyvien tilastojen mukaan ostopalvelujen käyttö voi olla kalliimpaa kuin oma toiminta, ostopalvelujen käyttö lisää valtion menoja. Lausunnon mukaan tuottavuusohjelma mainitussa tilanteessa pikemminkin estää ostopalvelujen käytön. Lisäksi Helsingin maistraatti arvioi, että sille tulee lisäresurssin tarvetta, jos se joutuu valvomaan useiden ostopalveluntuottajien edunvalvojia. Jos halutaan aitoa valtion toimien tehostamista, tulisi laskelmiin ottaa mukaan myös maistraateille aiheutuvat lisäkulut.

*Helsingin oikeusaputoimisto* katsoo lausunnossaan, että työryhmän työ on liikaa painotunut henkilötyövuosien karsimiseen tuottavuusohjelman mukaisesti. *Kouvolan ja Lahden oikeusaputoimistot* katsovat, että ostopalvelujen lisääminen auttaa valtion tuottavuusohjelman henkilöstövähennystarpeeseen, mutta aidon tuottavuuden lisäämisen ja järkevän oman toiminnan kehittämisen sekä taloudellisen ajattelun kanssa sillä ei ole juuri mitään tekemistä. Ne katsovat, että ostopalvelujen käyttö voi tietyissä tilanteissa palvella sekä päämiesten että yhteiskunnan tarpeita. Tuottavuusohjelma ei saisi kuitenkaan vaikuttaa ratkaisuihin. Tuottavuuteen liittyvät henkilöstövähennykset tulee hoitaa omaa toimintaa aidosti kehittämällä, suunnitelmallisesti ja riittävällä aikavälillä. Hätköityjä ratkaisuja on niiden mukaan myöhemmin kallis korjata. *Vaasan oikeusaputoimisto* toteaa lausunnossaan, että ostopalveluista ja tuottavuusohjelmasta on alettu puhua ennen kuin valtiolle siirtynyt edunvalvontahenkilökunta sai uudet organisaationsa toimimaan ja pystyi näyttämään miten tuottavasti ja taloudellisesti edunvalvontapalvelut pystytään tuottamaan.

*JHL ry* toteaa lausunnossaan, että ensin on asetettu tulostavoite, joka on tuottavuusohjelman mukainen vähentämistarve henkilöstölle. Vasta tämän jälkeen on tehty tutkimukset ja niiden johtopäätökset ovat osittain asetettu tukemaan tätä tavoitetta.

## 3.2 Ostopalvelujen laatu

Lähes kaikissa lausunnoissa otettiin kantaa ostopalvelujen laatuun. Lausunnoissa edellytetään, että ostopalveluna tuotettu edunvalvonta on ainakin yhtä hyvää kuin oikeusaputoimistojen edunvalvonta. Lausunnoista voi vetää sen johtopäätöksen, että oikeusaputoimistojen tuottamaa edunvalvontapalvelua arvostetaan, siihen luotetaan ja sitä pidetään hyvälaatuisena. Samaa vaaditaan ostopalveluilta.

*Vara- ja oikeusnotaariliitto ry* lausuu, että edunvalvonta on hoidettava yhtä ammattitaitoisesti ja asianmukaisesti riippumatta siitä, onko se toteutettu oikeusaputoimiston vai ulkopuolisen toimesta. Se katsoo, että nämä seikat on työryhmän esityksessä pääosin huomioitu.

*Tuusulan kunta* lausuu, että sopimuksia tehtäessä on turvattava päämiesten asema sekä varmistettava palvelun riittävä laatu ja saatavuus. Näiltä osin se yhtyy mietinnössä esitettyihin huomioon otettaviin seikkoihin.

*Suomen asianajajaliitto* pitää uhkakuvana riittämättömällä ammattitaidolla tehtyjä alihintaisia tarjouksia. Se katsoo, ettei kansalaisten oikeusturva kehity, jos edunvalvontapalvelut siirretään oikeusaputoimistoista varmoista ja osaavista käsistä halvimmalle tuottajalle. Tämän vuoksi tarjouspyynnöissä tulee varmistaa se, että tuottajilla on edunvalvonnan osaamista muodollisen koulutuksen lisäksi.

*Tampereen maistraatti* pitää erityisen tärkeänä mietinnössä esitettyjä periaatteita ostopalvelujen tarjoajien laadun edellytysten ja riittävien resurssien selvittämistä. Se katsoo myös, että ostopalvelujen käytön laajentamisella tulisi saada samoja laadullisia hyötyjä kuin oikeusaputoimistoissa on saatu; edunvalvojien osaaminen ja ammattitaito ovat parantuneet, avustavia ohjelmia on käytössä samoin kuin avustavaa henkilökuntaa rutiinitehtävien tekemiseen.

*Keski-Suomen maistraatti* pitää erityisen tärkeänä edunvalvonnan tasalaatuisuutta ja henkilökunnan ammattitaitoa ja kokemusta. Palveluja ostettaessa nämä seikat tulisi huomioida ja sopimusten tulisi olla yksityiskohtaisia laadun osalta niin, että oikeusaputoimistot ohjaisivat sopimusvalvonnan kautta yksityisten palveluntuottajien toimintaa varsin tarkasti.

*Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* katsoo, että hankintoja tehtäessä on ratkaistava tietojärjestelmien käyttö. Mikäli palveluntuottajalla ei ole mahdollisuutta käyttää oikeusaputoimistojen edunvalvonnan asianhallintajärjestelmää tai vastaavaa, se vaarantaa maistraattien ja edunvalvonnan sähköisen järjestelmän toimivuutta. Sähköisen asioinnin käyttöönoton on arvioitu vähentävän maistraattien henkilöresurssitarvetta 7 henkilötyövuodella.

*STKL:n* arvion mukaan suurimmat haasteet ostopalvelumallin toimivuuden suhteen tulevat eteen tarkasteltaessa palveluiden laadun toteuttamista. Palvelujen tuottamiselle tulisi laatia yhtenäinen kriteeristö, jonka toteuttamista seurataan ja arvioidaan palveluntuottajien osalta toistuvasti.

*Invalidiliitto ry* kannattaa työryhmän esitystä siitä, että palveluja ostettaessa vertailuperusteena on kokonaistaloudellisuus ja laadun painoarvoa korostetaan. Lausunnonantaja katsoo, että tarjouksen ehdottomiin edellytyksiin tulee kirjata edunvalvontapalvelun tosiasiallinen saavutettavuus ja esteettömyys päämiehille YK:n vammaissopimuksessa korostetulla tavalla. Palveluntuottajan tulee pystyä osoittamaan, että se pystyy varmistamaan yhdenvertaisesti edunvalvontapalvelut myös kognitiivisista rajoitteista ja kommunikaation häiriöistä kärsivän henkilön kohdalla. Invalidiliitto kannattaa työryhmän esityksiä siitä, että ehdottomia edellytyksiä ovat myös edunvalvojien koulutus ja kokemus. Lausunnossa korostetaan, että yksityisen järjestäessä edunvalvontapalveluja varmistetaan palveluntuottajan osaaminen ja ymmärrys päämiehen tarpeesta terveydenhuollon ja kuntoutuksen palveluihin. Tämä varmistetaan parhaiten asianmukaisella koulutuksella.

*Vanhustyö keskusliitto* kannattaa mietinnössä esitettyjä palvelun laatua koskevia tarjouspyynnön ehdottomia edellytyksiä. Tämän lisäksi lausunnossa esitetään, että päämiesten tarpeet ja heidän etunsa toteutuminen on huomioitava riittävästi tarjouspyynnön ehdottomissa edellytyksissä.

*Juridiskt ombud i Svenskfinland för det finlandssvenska handikappområdet* toteaa lausunsaan, että kielen merkitys edunvalvonnan tarkoituksen toteutumisessa on merkittävä. Edunvalvojan tulee hallita päämiehensä äidinkieltä voidakseen kommunikoida tämän kanssa ja selvittää päämiehensä mielipiteet. Kielilainsäädäntö tulee huomioida hankinnoissa hankintalain ohella. Kielitaitovaatimuksen ja kielilain mukaisten palveluiden toteutumisen vaatimus tulisi olla tarjouspyynnöissä ehdottomana edellytyksenä eikä pelkästään vertailuperusteena. Tätä ei ole lausunnonantajan mielestä riittävästi huomioitu mietinnössä. Myös *Svenska pensionärsförbundet rf* kiinnittää huomiota siihen, että kielikysymys on huomioitava palvelujen hankinnoissa.

### 3.3 Ostopalvelun kustannukset

Useimmissa lausunnoissa otetaan kantaa myös siihen, mitä ostopalvelu saisi maksaa. Lähes kaikki asiasta lausuneet katsovat, että edunvalvontapalveluun ostaminen oikeusaputoimiston ulkopuoliselta taholta ei saisi nostaa kustannuksia. Jos palvelua ostetaan, sen tulisi olla mieluummin halvempaa kuin oikeusaputoimiston tuottaman palvelun. Tällöin lausuntojen mukaan ostopalvelujen käytön laajentamista voitaisiin perustella tuottavuuden lisäämisellä. Muutamassa lausunnossa painotetaan sitä, että kustannuksia arvioitaessa huomioon on otettava myös ostopalvelujen hankinta- ja hallinnointikulut ja maistraateille mahdollisesti tulevat kulut valvontatarpeen lisääntymisestä.

*Hämeenlinnan oikeusaputoimisto* toteaa, että ostopalvelua tulisi käyttää vain silloin kun se on kokonaishinnaltaan edullisempaa kuin oikeusaputoimiston työ. Jos hinta molemmissa tuottamismuodoissa on sama, niin pitäisi käyttää omaa työtä, koska sen laaduk-



kuus päämiehen kannalta on yleensä turvatumpaa. *Tampereen oikeusaputoimisto* ja *Seinäjoen oikeusaputoimisto* kannattavat työryhmän näkemystä siitä, että ei ole tarkoituksemukaista siirtyä käyttämään ostopalveluja, jos se tulee selvästi kalliimmaksi kuin palvelun tuottaminen oikeusaputoimistoissa.

*Joensuun oikeusaputoimisto* lausuu, että valtion talouden kannalta on kyseenalaista, jos edunvalvontapalveluiden tuottamisesta ulkopuolisten toimesta ollaan valmiita maksamaan enemmän kuin mitä palvelujen tuottaminen omana työnä maksaa. Erityisen kyseenalaisena se pitää tilannetta silloin, kun ostopalvelujen kustannukset otetaan samoista määrärahoista, joista omana työnä hoidetun edunvalvonnan kustannukset maksetaan. Tällaisesta menettelystä aiheutuu syvenevä kierre kustannustason nousuun ja henkilöresurssien vähentämiseen. *Kouvolan oikeusaputoimisto* toteaa, että liikeyrityksen tulee aina tuottaa voittoa. Ostopalvelusopimukseen liittyy aina riski kulujen merkittävästä kasvamisesta tulevina vuosina. Mikäli markkinoilla ei ole aitoa kilpailua, syntyy myyjän markkinat ja kustannusten nousua on mahdoton hillitä. Nykyisellään oikeusaputoimistoissa kustannuskehitys on hyvin hallittavissa ja ennakoitavissa.

*Helsingin maistraatti* katsoo, että ostopalveluja tulisi käyttää vain, jos se on tehokkaampaa kuin oma tuotanto. Kustannuslaskelmissa tulisi ottaa huomioon myös maistraateissa aiheutuneet lisäkulut, vasta silloin olisi kyse aidosta valtion toimien tehostamisesta. Helsingin maistraatti arvioi, että ostopalvelujen käyttö lisäisi siellä tarvittavaa työvoimaa siten, että jokaista 500 ulkoistettua edunvalvontatehtävää kohden pitäisi palkata maistraattiin yksi lisähenkilö. Henkilötyövuosi maistraatissa maksaa noin 42 000 euroa, mikä tekee ulkoistettavaa päämiestä kohden 84 euroa. Nämä kustannukset tulisi huomioida laskelmissa. Maistraatin käsityksen mukaan, jos asiassa noudatetaan valtion tuottavuusohjelmaa, Helsingissä ulkoistaminen ei tulisi kysymykseen, ellei ostopalveluiden tuottaja maksaisi valtiolle 10 euroa jokaista ulkoistettavaa päämiestä kohden. Lausunnon mukaan muunlainen järjestely lisäisi valtion menoja.

*Vara- ja oikeusnotaariliitto ry* katsoo, ettei ostopalvelujen käyttö saa lisätä edunvalvonnasta aiheutuvia kustannuksia merkittävästi. Se katsoo, että palveluja tulisikin hankkia etupäässä voittoa tavoittelemattomilta palveluntuottajilta, kuten kunnilta ja yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä.

*Muistiliitto ry* toteaa, ettei palvelujen hinta tulevaisuudessakaan saa olla kilpailutuksen ainoa peruste, koska on erittäin vaarallista, jos kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset joutuvat hintakilpailun pelinappuloiksi. *STKL ry* lausuu, ettei palvelujen ulkoistamistoimenpiteet aina suinkaan tuota toivottuja kokonaissäästöjä. Ostopalvelumenettelyn laajentamisessa on kyettävä kriittiseen kokonaistarkasteluun, jossa tarkastelu ulotetaan välittömistä kustannuksista myös kokonaisvaikutuksien tarkasteluun seurannaiskustannuksineen.

## 3.4 Hankintatoimen järjestäminen

Työryhmän esitykset hankintatoimen ja tarjouspyyntöjen periaatteiden suunnittelusta ja organisoimisesta oikeusaputoimistojen yhteistyönä saavat asiaan kantaa ottaneilta lausunnonantajilta kannatusta. Hankintatoimen järjestelyihin otettiin kantaa yhdeksässä lausunnossa.

*Espoon oikeusaputoimisto* katsoo, että esitetty aikataulu hankinnan suunnittelulle ja toteuttamiselle jo vuoden 2011 alkupuolella on liian tiukka, koska ylimääräistä resurssia ei ole hankinnan järjestämiseen, vaan se täytyisi tehdä muun työn ohella. *Tampereen oikeusaputoimiston* mukaan palveluhankinnat tulee suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä ministeriön kanssa ja oikeusaputoimistojen käyttöön tulee laatia yhtenäinen tarjouspyyntö- ja sopimusmalli.

*STKL* kannattaa hankkimiskäytäntöjen yhdenmukaistamista työryhmän esittämällä tavalla. Yhteisillä tarjouspyyntö- ja sopimusmalleilla kyetään turvaamaan palvelujen mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus riippumatta palvelun käyttäjän asuinpaikasta ja asemasta. *STKL:n* arvion mukaan yhteistyömenettelyn kautta voidaan luoda kokeiltavaksi yhteisten toimintamallien, asiakirjojen ja käytäntöjen kokonaisuus. *Suomen mielenterveysseura* katsoo, että järjestöjä tulee tukea tuottamaan palveluja ja esittää, että mietintään otettaisiin myös kumppanuussopimusten mahdollisuus yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottamisessa. *Kehitysvammaliitto ry* esittää, että oikeusministeriön tulee laatia yhtenäisen tarjouspyyntö- ja sopimusmallin lisäksi yhtenäiset ohjeistot ja kulutusohjelmat palveluntuottajille. *Vanhustyön keskusliitto ry* kannattaa työryhmän esitystä hankintaa varten luotavasta yhteistyöstä, koska tarjouspyyntöjen ja sopimusasiakirjojen huolellinen laadinta on erittäin tärkeää.

*Suomen asianajajaliitto* on ottanut kantaa palvelun hinnoitteluun ja yhtyy lausunnsaan työryhmän näkemykseen siitä, että palvelu hinnoitellaan kiinteänä eurohinta päämiestä kohden vuodessa (x euro/pm/vuosi). *Keuruun kaupunki* pitää myös tätä hinnoitteluperustetta toimivana ja sitä, että palveluntuottaja perii itselleen päämiesten maksettavaksi tulevat edunvalvontapalkkiot. Se katsoo lisäksi, että hinnoittelua tulisi kehittää selkeämmäksi niissä tapauksissa, joissa edunvalvonta on alkanut kesken vuoden ja päättynyt saman vuoden aikana. Myös niin sanotut erityistehtävät tulisi hinnoittelussa huomioida.

*Tampereen maistraatti* haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ostopalvelujen hankintatoimen koordinointi ja kilpailutus keskitettäisiin mahdollisuuksien mukaan valtakunnallisesti, jotta siihen liittyvä osaaminen ja kokemukset tulisivat mahdollisimman hyvin hyödynnettyä. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että hankintatoimi on vierasta edunvalvontatyölle, se vie paljon aikaa ja koska se voi vaikuttaa oman työn jakautumiseen ja työpaikkojen säilymiseen, se voi herättää ristiriitaisia ajatuksia.

## 4 LAUSUNNONANTAJIEN MUITA NÄKEMYKSIÄ JA KANNANOTTOJA

### 4.1 Ostopalvelujen vaikutus edunvalvontatyöhön oikeusaputoimistoissa

Monet lausunnonantajista tuovat esiin huolen siitä, että oikeusaputoimistojen oman edunvalvontatyön kehittäminen uhkaa pysähtyä, kun resurssit joudutaan käyttämään ostopalvelujen suunnittelemiseen. Tilanteen uskotaan vaikuttavan myös henkilökunnan motivaatioon ja sitä kautta työn kehittämiseen ja suunnitteluun. Tilannetta kuvataan lausunnoissa epävarmuuden tilaksi, joka on jatkunut liian pitkään. Monet oikeusaputoimistot katsovat lausunnoissaan, että oman toiminnan kehittämiseen ja tuottavuuden hakeamiseen sitä kautta muun ohella uuden asianhallintaohjelman käyttöönotolla on annettava enemmän aikaa. Arvioit ostopalvelujen tarpeellisuudesta tulisi niiden mukaan tehdä mieluummin vasta sen jälkeen.

*Seinäjoen oikeusaputoimisto* ilmaisee launnossaan pettymyksen siitä, että samaan aikaan kun oikeusaputoimistot tekivät uuden toiminnan sisäänajoa ja käyttivät siihen aikaa ja voimia ja motivoivat uutta ja vanhaa henkilökuntaa, alkoi olla vireillä henkilökunnan supistamis- ja ostopalvelusuunnitelmat. Tilanne on aiheuttanut epävarmuutta ja pelkoakin. Se katsoo myös, että oikeusaputoimistoissa on saavutettu hyviä tuloksia niin toiminnan kehittämisen kuin taloudellisuudenkin kannalta ja nyt ostopalvelujen käytön laajentaminen uhkaa pirstaloittaa toiminnan ja mitätöidä saavutetut tulokset. Hyvää kehitystä ei saisi pysäyttää.

Monessa muussakin launnossaan esitetään samansuuntaisia huomioita. *Vantaan oikeusaputoimisto* toteaa, että edunvalvontapalvelujen kehittäminen oikeusaputoimistoissa on alussa eikä sen vaikutuksia vielä ole nähtävissä. Luotettavan hintavertailujen tekeminen tässä tilanteessa on hankalaa oman tuottamisen ja ostopalvelujen välillä. Se katsoo, että epävarma tilanne heijastuu viraston kilpailukykyyn työmarkkinoilla ja johtaa oman toiminnan kehittämisen vaikeutumiseen. Virastojen tulisi saada selkeät raamit tilanteeseen, jotta se rauhoittuisi.

*Helsingin oikeusaputoimisto* toteaa, että omaa toimintaa ei ole ehditty kunnolla ajaa sisään, kun on jo ryhdytty sen karsimiseen. Seurauksena on ollut henkilökunnan vaihtuvuus niin, että joillakin päämiehillä on vuoden aikana voinut olla useita eri edunvalvojia, vaikka pysyvyys on tärkeä arvo edunvalvonnassa. *Savonlinnan oikeusaputoimisto* pelkää, että velvoite korvata poistuvien virkamiesten työ ostopalvelulla, johtaa siihen, että alueella on paljon pieniä palveluntuottajia, niin kuin oli ennen kuin edunvalvonta siirtyi valtiolle. Oman toimiston hoidettavaksi jäisi ehkä vain pieni määrä päämiehiä ja henkilökuntaa niin vähän, että toiminta olisi haavoittuvaa eikä sitä pystyittäisi kehittämään. *Joensuun oikeusaputoimisto* katsoo, että suuntaus, jossa valtakunnallisesti oikeusaputoimistoittain kilpailutettaisiin jopa vain 50 tai 100 päämiehen edunvalvonta, on epätarkoituksenmukaista, hajottaa yhtenäisiä käytäntöjä eikä ole päämiesten edun mu-

kaista. Se katsoo, että edunvalvonnan siirrolla kunnilta valtiolle pyrittiin päinvastaiseen kehitykseen, jota nyt ostopalvelujen käytön laajentamisella purettaisiin.

*STKL* pitää erittäin tärkeänä sitä, että ostopalvelutoiminnan kehittämisen ohella jatketaan myös oikeusaputoimistojen itse tuottamien palvelujen järjestelmällistä kehittämistä.

## 4.2 Vaikutus oikeusaputoimiston edunvalvonnan henkilöstöön

*Espoon oikeusaputoimiston* mielestä huoli henkilökunnan jaksamisesta muutostilanteessa tulee ottaa vakavasti. Se katsoo, että ostopalvelujen käytön laajentamisen suunnittelu on johtanut siihen, että valtion työnantajakuva on vahingoittunut. Henkilökuntaa voidaan palkata vain määräaikaisiin työsuhteisiin ja vaihtuvuus on suuri. Työntajapolitiikka koetaan poukkoilevaksi, eikä sitä pidetä luotettavana. Espoon oikeusaputoimistosta on lähtenyt pois viisi ammattitaitoista ja koulutettua työntekijää tämän ja viime vuoden aikana. Lähtökeskusteluissa esiin on noussut edellä mainittu kritiikki. Jatkuvien muutosten koettiin estävän toiminnan kehittämistyön, sillä rekrytoinnit ja uusien työntekijöiden perehdyttäminen kuluttaa esimiesresurssien lisäksi koko henkilöstöä. Ammattitaitoisen, sitoutuvan ja motivoituneen työntekijän löytäminen alle vuoden kestäviin määräaikaisiin tehtäviin on ollut vaikeaa. Epävarmuuden tila ei saisi enää jatkua ja Espoon oikeusaputoimisto vastustaa työryhmän esitystä siitä, että uusi tuotantotapojen vertailu tehdään vuonna 2015 ja siihen asti noudatettaisiin nykyinen henkilöstöpolitiikka. Se katsoo, että määräaikaiset virat tulee vakinaistaa tälle vuodelle määrättyjen henkilöstövähennysten toteuttamisen jälkeen.

*Helsingin oikeusaputoimisto* katsoo, että ostopalvelutilanne on vaikuttanut työntekijöiden motivaatioon ja alalle hakeutumiseen. Määräaikaisiakaan työntekijöitä ei ole pystytty pitämään edes tuota määräaika. Henkilökunnan mielikuvat toimialasta ovat synkistyneet entisestään, kun yhtään vapautuvaa virkaa ei ole saatu täyttää vakinaisesti.

*Lahden oikeusaputoimiston* lausunnossa todetaan, että henkilöstön ja päämiesten näkökulmasta tilanne on kaoottinen, kun pitkään ollaan epätietoisia siitä, tehdäänkö edunvalvontatyö omana työnä, väheneekö henkilökunta ja miten toiminta järjestetään. Motivaatio kehittää omaa toimintaa voi kyseenalaistua tässä tilanteessa.

*Vaasan oikeusaputoimisto* lausuu, että valtiolle siirtyi muutoksessa 2009 ammattitaitoista, hyvin koulutettua ja työnsä osaavaa henkilökuntaa. Tieto ostopalvelujen kartoittamisesta aiheutti henkilökunnan keskuudessa sekavia tunteita, epävarmuutta ja tietenkin huolta tulevaisuudesta.

Sekä *JHL ry*, *OHK ry* että *Pardia ry* katsovat, että esitetty muutos aiheuttaa henkilöstösä hämmennystä ja epäluottamusta valtiota kohtaan työnantajana. Tilanne aiheuttaa epävarmuutta henkilöstölle mutta myös päämiehille. Lausunnonantajat arvelevat, että henkilöstön työtyytyväisyys laskee ja sairauspoissaolot lisääntyvät.

### 4.3 Ostopalvelujen valvonnasta

Monet lausunnonantajat näkevät vaarana sen, että holhousviranomaiselta kuluu ulkoistetun palvelun valvomiseen enemmän resursseja kuin oikeusaputoimiston edunvalvonnan valvomiseen. Myös oikeusaputoimistoille katsotaan tulevan merkittävästi lisätyötä sopimusten valvomisessa. *Vantaan oikeusaputoimisto* katsoo, että edunvalvonnan päämiehet eivät itse pysty valvomaan omia oikeuksiaan, minkä vuoksi oikeusaputoimistolle edunvalvontapalvelun järjestäjänä tulee erityinen vastuu siitä, millaista palvelua päämiehet saavat. Se katsoo, että maistraattien valvonta on liian jälkijättöistä ja suuriakin vahinkoja ehtii tapahtua ennen kuin ne huomataan tilintarkastuksissa. *Vantaan oikeusaputoimisto* arvioi, että mikäli se konkreettisesti valvoisi palveluntuottajaa, niin siltä menisi noin 0,2 henkilötyövuotta 100 päämiehen edunvalvonnan valvontaan.

*Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* esittää lausunnossaan huolen siitä, että ostopalveluiden osalta edunvalvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen valvonta siirtyisi enemmän maistraateille. Se katsoo, ettei ostopalveluiden lisääminen saa aiheuttaa maistraattien työmäärän kasvua. Tätä pitäisi ehkäistä sillä, että palveluntuottajan osaamisen tasosta huolehditaan sopimushetken lisäksi myös sopimuskauden aikana. *Keski-Suomen maistraatti* katsoo, että ostopalveluhankinnoissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota yksityiskohtaisiin sopimuksiin, joissa toimintaa ohjataan varsin tiukasti.

Myös *Tampereen maistraatti* kiinnittää huomiota palveluntuottajien valvontaan. Se katsoo, että maistraattien valvontakeinot eivät ole riittävän tehokkaita ja nopeita. Mikäli ostopalveluiden käyttöä aiotaan laajentaa, valvontakysymykset tulisi ratkaista. Lausunnon mukaan olisi hyvä selvittää, olisiko jo lainsäädännöllisillä toimenpiteillä mahdollista rajoittaa edunvalvojan kelpoisuutta määrätä päämiehen koko omaisuutta koskevista toimista. Maistraateilla on jatkossa tuottavuusohjelman ja maistraattien yhdistymisten ja alueiden laajentumisien vuoksi entistä vähemmän mahdollisuuksia valvoa tai ainakaan lisätä valvontaa.

..

### 4.4 Vaihtoehtoisia toimintatapoja ja muita kannanottoja

*Lahden oikeusaputoimisto* esittää, että mietinnössä esitetyn lisäksi tulisi selvittää jonkun isomman jo toimivan edunvalvontayksikön halu ja mahdollisuus yksityistyä. Samoin suunnitelmiin tulisi ottaa vaihtoehdoksi vuokratyövoiman käyttö suorittamaan päätösvaltaa edellyttämätöntä työtä, esimerkiksi päämiesten laskujen teknistä maksamista.

*Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* esittää, että osatoimintojen hankkimista tulisi pitää jatkossakin esillä. Se katsoo, että joitakin toimintoja kannattaisi hankkia alueellisesti useampien toimistojen yhteistyönä, jolloin etuja olisi mahdollisesti helpommin saatavissa. Tätä vaihtoehtoa se pitää käyttökelpoisena myös niin sanottujen erityistehtävien osalta. Näitä tehtäviä voitaisiin sen mukaan todennäköisesti tarjota yksityisten lakimiesten hoidettavaksi paljonkin nykyistä enemmän, eikä niiden osalta yleensä tule ongelmia tietojärjestelmien eikä valvonnan vuoksi, koska erityistä tehtävää varten määritetyt yksittäiset edunvalvontatehtävät ovat lyhytaikaisia ja rajoitettuja.

---

*Turun seudun maistraatti* kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä ei ole tarpeeksi pitkälle ja kunnolla selvitetty edunvalvontapalveluiden osatoimintojen ostamista ulkopuoliselta. Se esittää selvitettäväksi ja pilotoitavaksi hankkeen, jolla pyritään löytämään järkevästi ja kannattavasti ulkoistettavat osatoiminnot; esimerkiksi päämiesten omaisuuden ja varojen sijoittaminen ja hoito, asuntojen vuokraus, myynti ja tyhjennys.

*Tampereen maistraatti* esittää, että lähipiirin kontrollia ja vastuuta päämiehen asioiden hoidossa voitaisiin lisätä. Pitäisi pohtia, voitaisiinko suoraan laissa antaa lähipiirille oikeus edustaa päämiestä arjen asioissa. Tämä edunvalvontavaltuutuksen lisäämisen ohella voisi ylipäänsä vähentää edunvalvonnan tarvetta.

*Espoon oikeusaputoimisto* lausuu, että päämiehen asemaan ostopalveluun siirryttäessä ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Oikeusaputoimisto katsoo, että päämiestä tulee kuulla, kun hänen omaisuutensa ja asioidensa hoito siirretään oikeusaputoimiston ulkopuoliselle yrittäjälle. Päämiehen mahdollinen aikaisemmin antama suostumus siihen, että oikeusaputoimiston virkamies hoitaa hänen edunvalvojan tehtävää, ei ulottuisi ostopalveluyrittäjän hoitamaan edunvalvontaan. Kysymys on päämiehen perusoikeuksista ja hänellä on oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan.

*Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* painottaa sitä, että palveluntuottajien käytämiin tietojärjestelmiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Oikeusaputoimistoissa käyttöön otettava asianhallintaohjelma mahdollistaa tulevaisuudessa sähköisen viestinvälityksen yleisen edunvalvonnan ja maistraattien välillä. Sähköisen asioinnin käyttöönoton on arvioitu vähentävän maistraattien henkilöresurssitarvetta seitsemän henkilötyövuoden verran. Jos ostopalvelun tuottajilla ei ole käytössään samanlaista tietojärjestelmää, se voi tarkoittaa sitä, että sähköinen asiointi ei toteudu maistraattien suunnitteleamalla tavalla.

*Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* lausuu, että etenkin pienten palveluntuottajien osalta on aina olemassa riski siitä, että palveluntuottajan toiminta loppuu kesken sopimuskauden. Malli siitä, miten tällaisissa tilanteissa toimitaan, tulisi lausunnonantajan mielestä miettiä etukäteen valmiiksi.

# LIITE

Edunvalvonnan ostopalveluita oikeusaputoimistoissa käsitelleen työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä:<sup>1</sup>

Valtion oikeusaputoimistot<sup>2</sup>  
Työ- ja elinkeinoministeriö\*  
Valtiovarainministeriö  
Hansel Oy  
Suomen asianajajaliitto  
Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry  
Vanhustyönkeskusliitto ry  
Muistiliitto ry  
Finlands Svenska Socialförbund rf\*  
Juridisk ombud i Svenskfinland för det finlandssvenska handikappområdet  
Mielenterveyden keskusliitto ry\*  
Suomen Mielenterveysseura  
Invalidiliitto ry  
Kehitysvammaliitto ry  
Kehitysvammaisten tukiliitto ry\*  
Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö, Tuusulan kunta  
Keuruun kaupunki  
Etelä-Savon edunvalvontapalvelu ky\*  
Vara- ja oikeusnotaariliitto ry  
Suomen Taloushallintoliitto ry\*  
Suomen oikeusapulakimiehet ry\*  
Eläkeläisliittojen etujärjestö Eetu ry  
Svenska pensionärsförbundet r.f.  
Pardia ry  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Juko ry\*  
Kuntaliitto\*  
Suomen yrittäjät ry\*  
Itä-Suomen aluehallintovirasto, Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö  
Tampereen maistraatti  
Pohjois-Savon maistraatti  
Keski-Suomen maistraatti  
Turun seudun maistraatti  
Helsingin maistraatti  
Lapin maistraatti\*

---

<sup>1</sup> (\*):llä merkityiltä ei saatu lausuntoa tai saatiin ilmoitus, ettei vastaajalla ollut lausuttavaa.

<sup>2</sup> Lausunto saatiin 15 oikeusaputoimistolta









OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-143-2 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIOEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)