

Edunvalvonnan ostopalvelujen valvonta ja kehittäminen

Edunvalvonnan ostopalvelujen valvonta ja kehittäminen

ISSN 1798-7105 verkkojulkaisu

ISBN 978-952-259-537-9 verkkojulkaisu

Helsinki 2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Oikeushallinto-osasto	Julkaisu-aika	20.9.2016
Tekijä(t)	Edunvalvonnan ostopalvelujen yhteistyöryhmä Puheenjohtaja Päivi Tiainen-Hyrkäs		
Julkaisun nimi	Edunvalvonnan ostopalvelujen valvonta ja kehittäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 45/2016		
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti 13.8.2014 oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan ostopalvelujen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistyöryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin 19.12.2014 alkuperäisen toimeksiannon lisäksi päämiesten maksamaan edunvalvontapalkkioon sisältyvän arvonlisäveron hyvitystä koskevan menettelyn suunnittelu. Työryhmän toimikautta pidennettiin 30.9.2016 saakka, jolloin oikeusaputoimistojen valvontajärjestelmällä oleva organisaatiouudistus olisi valmis.</p> <p>Työryhmä on selvittänyt sopimuksiin sisältyviä riskejä ja tilaajalle kuuluvan valvontavelvollisuuden hoitamista. Työryhmä valmisti palvelujen tilaajille 5.2.2015 erillisen mallin ja ohjeen seuranta- ja valvontamenettelyistä ja niistä laadittavista raporteista. Mallissa on käyty läpi tärkeimmät ja olennaiset seurantakohdet. Erityistä huomiota esitetään kiinnitettäväksi tuottajan menettelytapoihin ja toiminnan prosesseihin, tietoturvaan ja edunvalvonnan laatuun päämiesten näkökulmasta.</p> <p>Työryhmä on valmistanut kuultuaan useita asiantuntijoita ja palveluntuottajia ja -tilaajia menettelytapoja ja suosituksia palveluntuottajille ja oikeusaputoimistoille siitä, miten päämiesten maksettavaksi tuleva arvonlisävero hyvitetään. Työryhmä suosittaa, että palveluntuottajat eivät peri arvonlisäveron osuutta suoraan päämiehiltä vaan odottavat, kunnes oikeusaputoimisto on hyvittänyt palkkioon sisältyvän arvonlisäveron määrän päämiehille. Tätä koskeva ohje toimitettiin oikeusaputoimistoille ja palveluntuottajille 2.6.2015 ja työryhmän laatima tarkempi kuvaus menettelytapoista 16.12.2015.</p> <p>Jatkossa sekä edunvalvonnan että oikeusavun ostopalveluista vastaavat oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Yleisen edunvalvojan määräämismenettely tulee muuttumaan ja palveluntuottajiin tullaan sovelta- maan rikosoikeudellista virkavastuuta näiden hoitaessa edunvalvojan tehtäviä. Oikeusaputoimistojen organisaation muuttuminen ja hankintalain muutokset vaikuttavat ostopalvelujen hankintaan ja työryhmä suosittaa, että jatkossa palvelujen hankkimista hoidettaisiin entistä keskitetympin. Näin voitaisiin resurssit ja asiantuntemus hyödyntää tehokkaasti ja turvata asiakkaiden saaman palvelun laatu ja yhdenvertaisuus ja toiminnan turvallisuus entistä paremmin. Koska uudet menettelytavat ovat vasta tulossa, työryhmä ei ole voinut kaikilta osin ottaa niihin kantaa ja se esittääkin harkittavaksi, tulisiko toimeksiannon mukaista työtä jatkaa jossakin kokoonpanossa tulevaisuudessa. Uusien toimintatapojen käytäntöön vieminen edellyttää yhteistyötä ja koulutusta.</p>		
Asiasanat	valtion oikeusaputoimistot, holhustoimen edunvalvontapalvelut, oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, hankinnat		
Asianumerot	6/33/2014		
	ISSN (verkkójulkaisu) 1798-7105	ISBN (verkkójulkaisu) 978-952-259-537-9	
	Sivumäärä 54	Kieli suomi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-537-9
Julkaisujen myynti/ jakelu	Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto, julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Justitieförvaltningsavdelningen		Utgivningsdatum 20.9.2016
Författare	Samarbetsgruppen för köptjänster inom intressebevakningen Ordförande Päivi Tiainen-Hyrkäs		
Publikationens namn	Tillsyn och utveckling i fråga om köpta tjänster inom intressebevakningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 45/2016		
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden		
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 13 augusti 2014 en arbetsgrupp för att utveckla tillsynen och riskhanteringen i fråga om köpta tjänster inom intressebevakningen. Arbetsgruppens uppdrag kompletterades den 19 december 2014 så att det också skulle omfatta planering av förfarandet i anslutning till gottgörelse för mervärdesskatten som ingår i intressebevakningsarvodet som tas ut av huvudmännen. Arbetsgruppens mandattid förlängdes till 30 september 2016 då rättshjälpsbyråernas pågående organisationsreform ska vara genomförd.</p> <p>Arbetsgruppen har utrett riskerna i samband med avtalen om köpta tjänster och på vilket sätt beställarens tillsynsskyldighet ska uppfyllas. Arbetsgruppen gav den 5 februari 2015 en anvisning till beställarna om modellen för tillsyns- och uppföljningsförfarandena samt om vilka rapporter som ska utarbetas över tillsynen och uppföljningen. I modellen ingår de viktigaste uppföljningsmålen. Särskild uppmärksamhet ska enligt anvisningen fästas vid tjänsteproducentens förfaranden och processer, informationssäkerhet och intressebevakningens kvalitet ur huvudmannens synvinkel.</p> <p>Arbetsgruppen har efter ett ha hört flera sakkunniga, tjänsteproducenterna och beställarna utarbetat anvisningar och rekommendationer till tjänsteproducenterna och rättshjälpsbyråerna om på vilket sätt mervärdesskatten som betalas av huvudmännen ska gottgöras. Arbetsgruppens rekommenderar att tjänsteproducenterna inte tar ut mervärdesskattens andel direkt av huvudmännen utan väntar tills rättshjälpsbyrån har gottgjort huvudmännen för den mervärdesskatt som ingår i arvodet. Anvisningen som gäller detta ställdes till rättshjälpsbyråerna och tjänsteproducenterna den 2 juni 2015 och arbetsgruppens närmare beskrivning av förfarandet den 16 december 2015.</p> <p>I fortsättningen svarar rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten för såväl intressebevakningens som rättshjälps köpta tjänster. Förfarandet vid förordnande av allmänna intressebevakare kommer att ändras och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar kommer att tillämpas på tjänsteproducenterna när de sköter intressebevakningsuppgifter. Reformen av rättshjälpsbyråernas organisation och ändringarna i upphandlingslagen påverkar upphandlingen av köpta tjänster, och därför rekommenderar arbetsgruppen att upphandlingen av dessa tjänster i framtiden ska skötas på ett mer koncentrerat sätt. Detta ger möjlighet att utnyttja resurserna och sakkunskapen på ett mer effektivt sätt samt trygga kvaliteten på tjänsterna, jämlikheten mellan klienterna och verksamhetens säkerhet. Eftersom de nya förfarandena ännu håller på att införas har arbetsgruppen inte ännu till alla delar kunnat ta ställning till dem. Arbetsgruppen föreslår att det ska övervägas om finns behov att i någon sammansättning fortsätta arbetet enligt uppdraget. Införandet av de nya förfarandena kommer att förutsätta samarbete och utbildning.</p>		
Nyckelord	de statliga rättshjälpsbyråerna, intressebevakningstjänster inom förmyndarverksamheten, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten		
Ärendenummer	6/33/2014		
	ISSN (webbpublikation) 1798-7105		ISBN (webbpublikation) 978-952-259-537-9
	Sidantal 54	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-537-9
Beställningar/ distribution	Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto , julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 13. elokuuta 2014 Edunvalvonnan ostopalvelujen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistyöryhmän, jonka tehtäväksi asetettiin muun ohella arvioida ostopalvelujen valvonnan menettelytapoja ja riskejä palveluja ostavissa oikeusaputoimistoissa sekä valmistaa oikeusaputoimistoille malli ja ohjeistus valvonnan hyvistä menettelytavoista. Joulukuun 19. päivä 2014 tehtävää laajennettiin niin, että työryhmän tuli selvittää, miten päämiehille hyvitetään edunvalvontapalkkioihin sisältyvä arvonnisävero ja valmistaa oikeusaputoimistoille malli ja ohjeistus hyvityksen maksamisen menettelytavoista. Työryhmän toimikautta pidennettiin 30.9.2016 saakka.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs oikeusministeriöstä ja jäseniksi johtava yleinen edunvalvoja Lasse Fager Varsinais-Suomen oikeusaputoimistosta, johtava julkinen oikeusavustaja Kari Hietala Oulun oikeusaputoimistosta, johtava julkinen oikeusavustaja Marjo Kurki Helsingin oikeusaputoimistosta, johtava julkinen oikeusavustaja Pekka Tolvanen Pirkanmaan oikeusaputoimistosta ja johtava julkinen oikeusavustaja, oikeusaputoimen johtaja Hanna-Leena Tukeva Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimistosta. Päivi Tiainen-Hyrkäs toimi myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on kokoontunut ajalla 13.8.2014 – 15.9.2016 yhteensä 22 kertaa. Työryhmän jäsen johtava julkinen oikeusavustaja Pekka Tolvanen on jäänyt virastaan eläkkeelle 1.6.2016, eikä hänen tilalleen työryhmän lyhyeksi loppukaudeksi määrätty uutta jäsentä.

Työryhmä on laatinut 5.2.2015 palvelujen tilaajille mallin ja ohjeen seuranta- ja valvontamenettelyistä ja niistä laadittavista raporteista. Mallissa on käyty läpi tärkeimmät ja olennaiset seurantakohteet. Arvonnisäveron hyvitysmenettelyä koskeva työryhmän menettelytapaohje toimitettiin oikeusaputoimistoille ja palveluntuottajille 16.12.2015.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettu laki (477/2016) tulee voimaan 1.10.2016. Sen myötä ostopalvelujen hankkimiseen ja yleisen edunvalvojan määräämiseen ja ostopalvelujen yleisen edunvalvojan asemaan tulee muutoksia. Ostopalvelujen hankkiminen ja sopimushallinta siirtyy oikeusaputoimistoilta oikeusapu-

ja edunvalvontapiirien johtajille. Muutoksien ja uusien menettelytapojen vaikutusta palvelujen hankintaan, sopimuksiin ja riskienhallintaan työryhmä on voinut arvioida vasta alustavasti. Työryhmä näkee tärkeäksi, että niiden arviointi ja kehittäminen voisi jatkua jossain muodossa keskitetysti jatkossakin.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana palveluntuottajien ja tilaajien edustajia sekä eri asiantuntijoita seuraavasti:

Etelä-Savon edunvalvontapalvelut Ky/Antti Ollikka, 1. yleinen edunvalvoja, kaksi kertaa,

Tuusulan kunta/Marju Lemola, asiamies, kaksi kertaa,

asianajaja Pia Fagerholm-Mård,

asianajaja Ari Orvas,

Keski-Uudenmaan oikeusaputoimisto, Helvi Halonen, johtava julkinen oikeusavustaja,

Keski-Savon oikeusaputoimisto, Vesa Järvinen, johtava julkinen oikeusavustaja

Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto, Eeva-Maija Oikarinen, johtava julkinen

oikeusavustaja, oikeusaputoimen johtaja,

kehittämispäällikkö Hannele Havala, oikeusministeriö,

taloustarkastaja Sanna Appelberg, oikeusministeriö,

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja,

ylitarkastaja Iris Kavonius, Verohallinto,

veroasiantuntija Marja-Leena Väisänen, Verohallinto,

henkikirjoittaja, holhoustoimen edunvalvontapalveluiden vastuualueen päällikkö Anne Oksanen.

Lisäksi työryhmä on saanut kirjallisesti kommentteja esitettyyn arvonlisäveron hyvitysmenettelyyn Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusneuvos Heikki Kuivannolta.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittaen oikeusministeriölle.

Helsingissä 20.9.2016



Päivi Tiainen-Hyrkäs



Lasse Fager



Kari Hietala



Marjo Kurki



Hanna-Leena Tukeva

SISÄLLYS

1	Toimeksianto	10
2	Edunvalvontapalvelujen järjestäminen ja tuottajat	11
3	Valvonta ja yhteistyö	14
3.1	Toimintatavat	14
3.2	Valvonnan sisältö	15
3.2.1	Oikeusaputoimistojen esiin tuomia asioita	15
3.2.2	Ostopalvelujen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan arviointia	15
3.3	Menettelytapaohjeet	17
4	Edunvalvontapalvelujen ostamisessa esiin tulleita haasteita	18
4.1	Ostettavien palveluiden määrä	18
4.2	Ostettavien palvelujen sopimuksenmukaisuus	19
5	Edunvalvontapalkkioihin sisältyvä arvonlisävero	21
5.1	Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille	21
5.2	Hyvitysmenettelyn kehittäminen	22
6	Muutokset ja ehdotukset jatkotyöstä	25
6.1	Välttämättömät muutokset	25
6.2	Kehittämissuhteita	26
7	Hankintaprosessi	28
8	LIITTEET	30

Vuosi- ja seurantaraporttimalli 5.2.2015, päivitetty 20.9.2016

Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille; ohje menettelytavoista 26.11.2015,
päivitetty 20.9.2016

1 Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 13.8.2014 oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan ostopalvelujen ja riskienhallinnan kehittämistyöryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin muun ohella arvioida ostopalvelujen valvonnan menettelytapoja ja riskejä oikeusaputoimistoissa ja valmistaa malli ja ohjeistus hyviksi menettelytavoiksi. Työryhmän tuli myös selvittää ostamisesta saatuja kokemuksia ja ongelmakohtia ja tehdä ehdotuksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi ja yhteistyöverkostojen luomiseksi.

Oikeusaputoimistot eivät maksa arvonlisäveroa päämiehiltä perimistään edunvalvontapalkkioista. Yleisen edunvalvonnan muut palveluntuottajat ovat arvonlisäverovelvollisia perimistään edunvalvontapalkkioista. Työryhmän työn jo alettua eduskunnan oikeusasiamies esitti 14.11.2014 (EOA 3108/2/2012) tekemässään ratkaisussa hyvityksen suorittamista yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille näiden maksaman arvonlisäveron osalta.¹ Asian hoitamiseen osoitettiin määräraha valtion talousarviossa vuodelle 2015.

Hyvityksen maksaminen ja täytäntöönpano edellytti huolellista suunnittelua ja monien tekijöiden huomioimista. Oikeusministeriö katsoi, että tähän työhön tarvittiin työryhmän panosta, minkä vuoksi sen toimeksianto laajennettiin 19.12.2014 niin, että sen tuli laatia ohjeistus hyvitysmenettelystä ja kuulla sitä varten palveluntuottajia ja muita asiantuntijoita.

Arvonlisäveron hyvittämismenettely vaati työryhmältä paljon aikaa eikä kokonaisvaltaisempi toimeksiantannon loppuunsaattaminen ollut enää mahdollista annetussa määräajassa. Samaan aikaan valmisteilla oli oikeusaputoimistojen organisaatiouudistus, jolla tulisi olemaan suuri vaikutus myös ostopalvelujen järjestämiseen. Tämän vuoksi työryhmän toimikautta jatkettiin 30.9.2016 saakka. Uuden organisaation oli määrä tulla voimaan 1.10.2016 ja silloin vastuu ostopalvelujen hankinnasta siirtyy oikeusaputoimistoilta kuudelle valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirille. Työryhmä on tehnyt työtään hyvin muuttuvissa olosuhteissa.

¹ <http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?kanta=ereopaa&PALUUHAKU=%2Fthwfakta%2Feoatied%2Feoratk%2Feoar.htm&HAKUSANA=&HALLINTOALA=&TOIMENPIDE=&RATKAISIJA=&VIREILLETULOVUOSI=&TUNNISTE=3108%2F2012>

2 Edunvalvontapalvelujen järjestäminen ja tuottajat

Holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu siirtyi oikeusaputoimistoille 1.1.2009. Järjestämislain mukaan palveluja voitiin ostaa ilman hankintalain mukaista kilpailutusta entisiltä palveluntuottajilta. Tuolloin 17 oikeusaputoimistoa solmi sopimuksia 24 palveluntuottajan kanssa. Ulkopuoliset palveluntuottajat, joista 21 oli kuntia, tuotti sopimusten perusteella edunvalvontapalvelut noin 2700 päämiehelle.

Ensimmäinen tarjouskilpailu edunvalvontapalvelujen saamiseksi järjestettiin vuonna 2010 silloisessa Varkauden oikeusaputoimistossa. Kilpailun tuloksena valittiin kaksi palveluntuottajaa, jolle siirtyi noin 405 päämiehen edunvalvonta.

Toiseen hankintakierrokseen vuonna 2011 osallistui 7 oikeusaputoimistoa ja niistä 4 oikeusaputoimistoa solmi tarjouskilpailun perusteella ostopalvelusopimuksia. Kolmas tarjouskilpailu järjestettiin vuonna 2012 ja mukana oli 11 oikeusaputoimistoa. Kilpailu keskeytettiin kymmenessä toimistossa joko puuttuvien tai liian kalliiden tarjousten vuoksi. Kolmesta keskeytyspäätöksestä tarjoaja valitti Markkinaoikeuteen, joka hylkäsi kaikki valitukset. Kilpailun tuloksena yksi toimisto solmi sopimuksen.

Neljänten tarjouskilpailuun vuonna 2013 osallistui neljä oikeusaputoimistoa ja kaksi toimistoa solmi sopimuksen, kaksi toimistoa keskeytti kilpailun; toiseen ei tullut tarjouksia ja toiseen tuli vain yksi tarjous, eikä kilpailua syntynyt.

Hattulan, Juvan ja Oriveden kuntien kanssa tehdyt sopimukset ovat päättyneet kuntien irtisanottua sopimukset. Yksityinen palveluntuottaja on irtisanonut silloisen Kotkan oikeusaputoimiston kanssa solmimansa sopimuksen ja Pirkanmaan oikeusaputoimisto on irtisanonut ja purkanut yhden sopimuksen samoin Porin oikeusaputoimisto on irtisanonut yhden sopimuksen. Keski-Savon oikeusaputoimiston toinen palvelusopimus on päättynyt palveluntuottajan toiminnan päättymiseen. Kaikissa tapauksissa palvelun tuottamisesta on sen jälkeen vastannut oikeusaputoimisto ja päämiehet ovat siirtyneet niiden asiakkaisiksi. Kinnulan kunta on irtisanonut sopimuksen päätymään 1.1.2017.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston tapauksessa palveluntuottaja riitautti sopimuksen purkamisen ja vei asian hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Palveluntuottajat 1.1.2016²

Oikeusaputoimisto	Oma toiminta päämiehet	Ostopalvelu- sopimukset	Palveluntuotta- jan päämiehet	Yhteensä päämiehiä
Ahvenanmaa	134	0		134
Kanta-Häme	955	0		955
Pirkanmaa	1357	2	311	1668
Rauma	617	1	41	658
Tampere	1204	0		1204
Varsinais-Suomi	2156	2	310	2466
Satakunta	806	3	97	903
Etelä-Pohjanmaa	991	3	302	1293
Keski-Pohjanmaa ja Pohjanmaa	1342	0		1342
Keski-Suomi	2345	3	178	2523
Etelä-Savo	1023	1	86	1109
Keski-Savo	411	1	400	811
Kainuu	1136	0		1136
Pohjois-Savo	2593	0		2593
Pohjois-Karjala	1824	0		1824
Helsinki	3263	1	541	3804
Itä-Uusimaa	1464	0		1464
Keski-Uusimaa	767	1	693	1460
Länsi-Uusimaa	1510	1	246	1756
Kymenlaakso	1277	0		1277
Päijät-Häme	948	0		948
Lappeenranta	1274	0		1274
Kemi-Tornio	493	2	91	584
Oulu	1593	2	344	1937
Rovaniemi	869	3	150	1019
Lappi	360	1	45	405
Ylivieska	784	0		784
Oikeusapu- toimistoja 27	33496	Palvelun- tuottajia 25	3835	37331

² Lähde: Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2015, OM Toiminta ja hallinto 14/2016

Palveluntuottajista 17 on kuntia, loput ovat muita, muun ohella osakeyhtiöitä ja asianajotoimistoja. Palveluntuottajista kaksi kuntaa tuottaa palveluja kahdelle oikeusaputoimistolle.

Kaikki hankintakierrokset on toteutettu toimistojen yhteistyönä oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön johdolla. Toimistot ovat tulosneuvotteluissa sopineet siitä, miten palveluja tuotetaan ja hankitaanko niitä ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Hankintoihin osallistuneet toimistot ovat kokoontuneet yhdessä määrittelemään tarjouspyynnön ehtoja ja valmistelemaan asiakirjoja. Sopimukset on yleensä laadittu yhdessä tehdyn mallin mukaisesti. Kukin oikeusaputoimisto on itsenäinen sopimus-kumppani palveluntuottajan kanssa ja vastaa sopimuksen hallinnasta.

3 Valvonta ja yhteistyö

3.1 Toimintatavat

Työryhmä selvitti 15.10.2014 lähetetyllä kyselyllä palveluja ostavilta oikeusaputoimistoilta, miten ne pitävät yhteyttä palveluntuottajiin ja seuraavat sopimusten toteutumista ja palvelujen laatua. Oikeusministeriössä on jo aikaisemmin käyty palveluja ostavien toimistojen kanssa läpi niiden menettelytapoja ja kehittämiskohteita 12.5. ja 16.5.2014 järjestetyissä kokouksissa.

Kaikki oikeusaputoimistot ovat keränneet vuosittain palveluntuottajilta raportointia varten tiedot päämiesmääristä, alkaneista ja päätyneistä tehtävistä vuoden ajalta, hoidettavana olevan omaisuuden määrästä, edunvalvontapalkkioista ja henkilöstöstä.

Palveluntuottaja on laatinut vuosittain edunvalvonnan tuottamissuunnitelman, jossa on selvitetty

1. miten turvataan edunvalvontapalveluiden saatavuus koko edunvalvonta-alueella;
2. miten turvataan edunvalvontapalveluiden saatavuus, jos palveluntuottajan yleinen edunvalvoja on esteellinen;
3. miten päämiehelle järjestetään riittävä mahdollisuus pitää yhteyttä hänen asioitaan hoitavan palveluntuottajan henkilökuntaan;
4. miten järjestetään edunvalvojalle kuuluvien kiireellisten ja välttämättömien tehtävien hoitaminen edunvalvojan loma-aikoina tai edunvalvojan ollessa muutoin tilapäisesti poissa.

Muu vuorovaikutus ja yhteydenpito palveluntuottajan ja -ostajan välillä on vaihdellut oikeusaputoimistoissa. Tilanteeseen on mitä ilmeisimmin vaikuttanut se, onko sopimukset tehty entisten palveluntuottajien (kuntien) kanssa vai onko palveluja hankittu kilpailutusmenettelyssä. Kun palveluntuottajina on ollut ennen vuotta 2009 järjestämisvastuussa ollut kunta, on oikeusaputoimisto usein arvioinut sopimusriskit verrattain pieniksi ja sopimusvalvonta on suhteutettu siihen. Vastauksissa kanssakäymistä on kuvailtu vapaamuotoiseksi ja satunnaiseksi. Joissakin tapauksissa tapaamisia ei ole järjestetty lainkaan. Jos tapaamisia on järjestetty, se on tapahtunut korkeintaan kerran vuodessa.

Tapaamisessa on keskusteltu ajankohtaisista aiheista ja ostopalvelun tuottamisesta, menneestä vuodesta ja tulevaisuuden näkymistä. Mitään kirjallisia raportteja ei näissä tapaamisissa ole yleisesti laadittu tai käyty läpi.

Tämän lisäksi tuottajat ja ostajat ovat tarvittaessa yhteydessä puhelimitse ja sähköpostitse. Oikeusavustajat ovat etenkin pienemmillä paikkakunnilla usein yhteistyössä myös palveluntuottajien edunvalvojen kanssa ja voivat hoitaa toimeksiantoja ja toimivat sijaisedunvalvojina. Lisäksi edunvalvontayksikkö antaa konsultaatiota/ neuvontaa ostopalvelun tuottajille tarvittaessa.

Palveluntuottajien edunvalvojat osallistuvat oikeusministeriön järjestämään koulutukseen. Sopimuspartneri toimittaa koulutustiedot ja kutsut palveluntuottajalle. Sopimuksissa on yleisesti edellytetty koulutukseen osallistumista.

Valvontaan liittyen oikeusaputoimistot ovat olleet yhteydessä maistraattiin saadakseen tietoja mahdollisista puutteista ja ylipäänsä valvojan viranomaisen huomioita toiminnan laadusta. Joissakin toimistoissa on järjestetty yhteisiä tapaamisia oikeusaputoimiston, palveluntuottajan ja maistraatin kesken. Valvovalta viranomaiselta on saatu suoraa palautetta siitä, onko palvelujen laatu sen näkökulmasta samantasoista tuottajasta riippumatta. Kyselyn mukaan huomautettavaa ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole juuri ollut, mikä on vaikuttanut riskien arviointiin ja valvonnan intensiteettiin.

3.2 Valvonnan sisältö

3.2.1 Oikeusaputoimistojen esiin tuomia asioita

Oikeusaputoimistoissa on pohdittu sitä, miten ajantasaista ja tarkkaa valvonnan tulisi olla ja mikä ostajan rooli on. Holhoustoimilain mukaan edunvalvojan toimintaa valvoo holhousviranomainen riippumatta siitä, kuka toimii edunvalvojana. Oikeusaputoimiston on valvottava oman toimintansa ohella sitä, että sopimus toteutuu ehtojen mukaisesti ja ostettu palvelu vastaa sovittua. Haasteeksi on noussut, voiko ja pitääkö oikeusaputoimiston valvoa yksittäisten päämiesten asioiden hoidon asianmukaisuutta. Voiko ostaja jollain menettelyllä tarkastaa esimerkiksi sitä, onko päämiehen laskut maksettu ajallaan tai kaikki hänelle kuuluvat etuudet haettu? Oikeusaputoimistoilta saaduista vastauksista voidaan nostaa esiin niiden tuomia kysymyksiä valvonnasta ja yleensä sopimusten tekemisestä

- päämiesten asioiden tarkastaminen vai sopimuksen valvonta
- roolit ja niihin kuuluvat oikeudet
- työsuhdeasiat palveluntuottajan organisaatiossa
- työnantajan direktio-oikeuden laajuus substanssin hoitamisessa
- työntekijöiden ja palveluntuottajan perehdytys, työnohjaus
- salassapitovelvollisuus ja tietojensaantioikeus
- käräjäoikeuden rooli – hallinto-oikeuden rooli sopimusasiassa
- oikeusaputoimiston rooli päämiesten siirroissa palveluntuottajalta toiselle – vireilepano-oikeus
- päämiesten siirtämismenettelyt
- järjestämislain soveltaminen ylipäänsä.

Joissakin oikeusaputoimistoissa on työryhmän toimikauden aikana laadittu tarkempia ohjeita seurantakohteista ja toimintatavoista. Yhteistyötapaamisien sisältöä on myös ryhdytty kirjaamaan edellä mainittuja raportteja laajemmin.³

3.2.2 Ostopalvelujen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan arviointia

Oikeusministeriössä on tarkasteltu edunvalvonnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Arvioinnissa on käytetty ulkopuolisen tahon suorittamaa tarkastusta. Ta-

³ Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimiston johtava edunvalvoja Toni Linna 29.10.2014: Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan ostopalveluina hankkimien edunvalvontapalveluiden laadun hallinta ja seuranta

voitteena oli arvioida tuotetaanko ostopalveluilla hankitut palvelut sopimusten mukaisesti. Arvioita tehtiin myös riskienhallinnan näkökulmasta. Tarkastuksia tehtiin kolmessa toimistossa ja palveluntuottajassa kesä-elokuussa 2014. Tarkastuksessa arvioitiin

- sopimusten sisältöä ja kattavuutta
- toimitettujen palveluiden määrittelyjen sopimuksenmukaisuutta
- seurantamenettelyjä
- tietoturvan huomioon ottamista tietojen käsittelyssä.

Puutteita havaittiin keskeisimmin ostopalvelusopimusten noudattamisen valvonnassa sekä laadunvalvonnassa. Puutteita todettiin olevan myös käytettävien järjestelmien tietoturvassa ja tietojen suojaamisessa ja varmistuksessa.

Kehittämissuosituksina ehdotettiin

- valvottava, että laadunarviointikokoukset pidetään sopimusten mukaisesti
- keskeiset asiat tulee dokumentoida asianmukaisesti ja tätä varten tulisi luoda yhteinen asiakirjapohja ja tarkastuslista
- sovitut raportit ja tilastot tulee vaatia toimitettavaksi ja niiden sisältö tulee käydä läpi laadunarviointikokouksissa
- tietoturvallisuuteen liittyvät asiat on huomioitava jo kilpailutusvaiheessa ja ne on kirjattava sopimukseen
- palveluntuottajien oman sisäisen valvonnan kehittäminen tulisi olla sopimusten osana
- kilpailutusasiakirjat ja sopimukset tulisi käydä läpi keskitetysti.

Lisäksi ehdotettiin lakimuutosten harkitsemista niin, että palveluntuottajien valvontaa voitaisiin tehdä entistä tarkemmin.

Osa kehittämissuosituksista oli käytännössä toteutettu jo aikaisemmin. Esimerkiksi kaikki kilpailutukset on tehty keskitetyssä ohjauksessa ja kilpailutusasiakirjat on laadittu yhteistyössä ja ovat yhdenmukaisia samoin sopimusmalliasiakirjat. Oikeusaputoimistot eivät ole joutuneet järjestämään tarjouskilpailuja yksin, vaikka itsenäiset oikeusaputoimistot ovat tehneet lopulliset päätökset itsenäisesti saatuaan siihen oikeusministeriön suostumuksen tulosohjausjärjestelmän kautta. Vuoden 2013 jälkeen ei ole järjestetty uusia tarjouskilpailuja. Oikeusaputoimistoja koskeva organisaatio-uudistus tulee vaikuttamaan olennaisesti myös hankintatoimeen ja jatkossa on mahdollista paremmin kehittää palvelujen ostamista suositusten mukaisesti.

Muilta osin tarkastuksessa havaitut puutteet ovat olleet työryhmän työn apuna menettelytapaohjeistuksen valmistelussa. Lakimuutoksia ei ole vireillä valvonnan osalta; edunvalvojen toimintaa yksittäisen päämiehen asioiden hoidon osalta valvoo edelleen holhousviranomainen. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, mikä tulee voimaan 1.10.2016, vaikuttaa myös palvelujen hankintaan vaikka ei sinänsä valvonnan sisältöön. Valvonta siirtyy yksittäiseltä oikeusaputoimistolta oikeusapu- ja edunvalvontapiirille.

3.3 Menettelytapaohjeet

Työryhmä on laatinut palveluja ostaville oikeusaputoimistoille mallin palveluntuottajan vuosittaiseen seurantaan ja asian dokumentoimiseen. Malli sisältää myös suosituksen tarkastuslistaksi. Ohje toimitettiin toimistoille 5.2.2015. Ohje on nyt päivitetty vastaamaan tilannetta 1.10.2016, jolloin oikeusaputoimiston tilalle tulee oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Ohje on tämän loppuraportin liitteenä.

Suosituksen mukainen valvonta on minimitaso. Seurantakokouksia tulisi järjestää vähintään kaksi kertaa vuodessa. Käsittelyt asiat ja niistä tehdyt johtopäätökset tulee kirjata niin, että ne voidaan tarkastaa tarvittaessa jälkikäteen.

Arviointikokouksissa käydään läpi ainakin

- menneen vuoden raportointitiedot ja toiminta yleisesti
- henkilöstöä koskevat tiedot, muutokset, perehdytys, koulutus
- palveluntuottajan taloudellinen tilanne, vakuutusurva, työnantajavelvoitteista huolehtiminen
- palveluntuottajaan kohdistuvat kantelut, vahingonkorvausvaatimukset
- palveluntuottajan toiminnan prosessit, omavalvonta ja riskienhallinta
- tietoturva ja toimivalta
- tulevan vuoden arviointi
- vuoden aikana tapahtuneet muutokset, poikkeamat ja puolivuotisraportti.

Seuranta-asiakirjaan kirjataan myös muu yhteydenpito maistraatin, palveluntuottajan ja ostajan välillä ja palveluntuottajan osallistuminen muuhun merkittävään sidosryhmätyöhön ja koulutustilaisuuksiin.

Toiminnan laatua arvioidaan seurantaraporttiin osa-alueittain

- edunvalvonnan alkamiseen liittyvät toimet ja prosessit
- päämiesten päivittäisten asioiden hoito
- käyttövarojen toimittaminen
- omaisuuden ja velkojen hoito
- kirjanpito, tilinteko ja tositteet
- päämiehen kuuleminen, edustaminen, oikeudenkäynnit ja henkilöä koskevat asiat
- edunvalvonnan päätyminen
- edunvalvojan palkkion periminen
- päämiesten tapaaminen ja yhteydenpito, tietojensaanti ja salassapito.

Palveluntuottajan arvioinnin osa-alueita ovat

- organisaatio ja henkilöstö
- toimitilat
- tietoturvasuus.

Kaikista osa-alueista ehdotetaan kirjaamaan johtopäätökset ja asiakirjaan tehdään yleinen arviointi raportoinnista ja tilastoista, palveluntuottajasta ja päämiehen oikeuksien toteutumisesta ja jatkotoimista sekä kehittämiskohteista.

4 Edunvalvontapalvelujen ostamisessa esiin tulleita haasteita

4.1 Ostettavien palveluiden määrä

Edunvalvontapalvelujen tuottamiseen, järjestämiseen ja ostamiseen liittyy monia erityispiirteitä verrattuna muihin palveluhankintoihin. Holhustoimilaki säätelee itse toimintaa eikä se anna ohjeita palvelujen järjestämiseen eikä erittele sitä, toimiiko edunvalvojana yleinen edunvalvoja vai yksityinen edunvalvoja. Siitä kenelle määrätään edunvalvoja toisin sanoen kuka on palvelujen käyttäjä, päättää joku muu kuin palveluntuottaja tai – ostaja. Edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu on tietyllä alueella oikeusaputoimistolla ja 1.10. alkaen oikeusapu- ja edunvalvontapiirillä ja niiden on huolehdittava siitä, että yleisiä edunvalvoja on tarvittaessa saatavissa. Se, kuinka paljon palveluja kulloinkin tarvitaan, määräytyy sen mukaan, kuinka monelle henkilölle yleinen edunvalvoja määrätään. Tämä joudutaan huomioimaan ostopalvelusopimuksia tehtäessä, eikä palvelujen volyymia voida lukumääräisesti sopia tarkasti. Tämä on yleisesti kirjattu sopimukseen niin, että määräostovelvollisuutta ostajalla ei ole. Ostettavien palveluiden määrä on riippuvainen holhousviranomaisen ja käräjäoikeuden päätöksistä.

Kun oikeusaputoimisto on ostanut edunvalvontapalvelun tietylle asiakasryhmälle, nämä päämiehet siirtyvät sopimuksenmukaisen palveluntuottajan hoidettavaksi vasta kun käräjäoikeus on määrännyt päätöksellään palveluntuottajan edunvalvojan päämiehen edunvalvojaksi tai vapauttanut oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan tehtävästä ja määrännyt uudeksi edunvalvojaksi palveluntuottajan yleisen edunvalvojan.

Entistä haastavammaksi tilanne tuli kun korkein oikeus antoi 14.4.2015 ratkaisun edunvalvojan vaihtamisesta (KKO:2015:31)⁴. Korkein oikeus katsoi äänestyspäätöksessään, että holhustoimesta annetun lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä syytä edunvalvojan vapauttamiselle oli arvioitava erityisesti sanotun lain periaatteet ja edunvalvonnan tarpeessa olevan etu huomioon ottaen. Asiassa ei ollut esitetty erityistä syytä oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan vapauttamiselle tehtävästään. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että ostopalvelusopimus palvelujen järjestämisestä ei riittänyt siihen, että tehtävät siirtyisivät palveluntuottajalle, ainakaan jos päämies vastusti siirtoa. Päämiehellä oli käytännössä mahdollisuus valita myös yleisen edunvalvojan tehtävän hoitaja samalla tavalla kuin yksityisen edunvalvojan henkilö, vaikka yleisen edunvalvojan tehtävä on virka, jonka hoitaja voi vaihtua päämiehestä kuulematta viranhoitajan vaihtuessa.

Päätöksen johdosta muun ohella eräissä palveluhankinnassa tämä on merkinnyt sitä, että palveluntuottaja ei ole saanut hoidettavakseen kaikkia niitä tehtäviä, joita sopimus koski. Palveluntuottajan asema on tässä tilanteessa haasteellinen, vaikka sopimuksessa on todettu, että palvelun volyymi on riippuvainen käräjäoikeuden päätöksestä. Oikeusaputoimistoille näissä tilanteissa on ollut haasteellista omien resursien suunnittelu ja osoittaminen tehtävien hoitamiseen, kun varmuutta ei ole ollut

⁴ <http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/precedent/1428988555017.html>

tehtävien määrästä. Vastaavaa ongelmaa ei ole tässä laajuudessa esimerkiksi sosiaalipalvelujen ostopalveluissa, joissa ostaja (usein kaupunki tai kunta) voi itse päättää asiakkaiden sijoittamisesta sopimuskumppanilleen, eikä asiakkaalla ole subjektiivista oikeutta valita palveluntuottajaa, jos kyse on kunnallisesta palvelusta.

Palvelujen hankkiminen ulkopuoliselta palveluntuottajalta on tässä tilanteessa tullut hyvin ongelmalliseksi. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä muuttaa tilannetta piirin alueella. Lain 16 §:n mukaan 1.10.2016 alkaen määräys edunvalvojan tehtävään annetaan piirin yleiselle edunvalvojalle, joita ovat kaikki edunvalvontatoimistojen ja ostopalveluntuottajien edunvalvojat. Määräykset jakaantuvat palveluntuottajien (edunvalvontatoimistojen ja ostopalvelun tuottajien) kesken piirin työjärjestyksen mukaan ja ne toimitetaan sen mukaiseen palveluntuottajaan. Palveluntuottaja jakaa taas tehtävät sen palveluksessa olevien yleisten edunvalvojien kesken ja ilmoittaa siitä maistraatille.

Uuden lain 4 §:n mukaan kaikkia yleisiä edunvalvojia koskee rikosoikeudellinen virkavastuu. Ostopalveluntuottajan päämiehen maksettavaksi tulevasta arvonnalisäveron hyvittämisestä on myös säädetty tässä pykälässä. Näillä lakimuutoksilla on poistettu mahdollinen palveluntuottajasta riippuva epätasa-arvo päämiesten välillä.

4.2 Ostettavien palvelujen sopimuksenmukaisuus

Työryhmä on arvioinut saamiensa selvitysten perusteella, että ostettu palvelu on vastannut pääsääntöisesti sitä, mistä sopimuksissa on sovittu. Palvelu ei ole eronnut juurikaan siitä, mitä se on omassa toiminnassa. Edunvalvojen toiminnasta tulleissa valituksissa ei ole huomattu merkittäviä lukumääräeroja oman toiminnan ja ostopalvelujen välillä. Haasteena on voitu nähdä se, että omaan toimintaan kohdistuva jatkuva kehittäminen ei välttämättä ulotu ostopalveluntuottajiin. Pienillä tuottajilla ei aina ole omia resursseja vastaavaan kehittämiseen.

Yhdessä tapauksessa oikeusaputoimisto on joutunut purkamaan sopimuksen tehtävien huonon hoitamisen ja laiminlyöntien vuoksi. Tilanne on ollut hyvin poikkeuksellinen. Sitä on käyty työryhmässä läpi ja pohdittu, olisiko tilanne jollain valvonta- tms. toimenpiteillä voitu estää. Mitään selkeää vastusta ei kuitenkaan ole löydetty. Kyse on ollut paljolti myös palveluntuottajan henkilöstön ja omistajan välisestä vuorovaikutuksesta ja näkemyksistä. Osa palveluntuottajan omasta henkilöstöstäkin oli huolissaan toiminnan laadusta ja omista mahdollisuuksistaan toimia päämiestensä etujen mukaisesti. Sopimus purettiin keväällä 2013 ja sitä seurasi pitkä oikeuskäsittely. Päämiesten edunvalvojen vaihdos käsiteltiin käräjäoikeudessa ja itse purkuriita hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeus vahvisti purun lainmukaisuuden 25.3.2015, päämiehet oli jo tätä ennen siirretty oikeusaputoimiston yleisille edunvalvojille käräjäoikeuden päätöksillä. Nyt näyttää siltä, että päämiehille ei ole tullut ainakaan suurempia taloudellisia vahinkoja sopimuksen vastaisesta toiminnasta. Uudet edunvalvojat valvovat päämiestensä osalta, että mahdolliset taloudelliset vahingot korvataan kullekin päämiehelle.

Kaikki saatu tieto tästä sopimuksen purkuun johtaneesta tapauksesta on hyödynnetty mietittäessä sitä, miten valvontaa ja seuranta tulisi kehittää ajantasaiseksi ja ennakkoivaksi. Erityistä huomiota jatkossa on kiinnitettävä *päämiehen asioiden hoidon valvonnan ja sopimusvalvonnan* rajanvedon selkiyttämiseen. Myös tietoturvasuutteen, asiakirjojen salassapitoon, asiakirjahallintaan ja tietojen säilyttämiseen liittyvät

kysymykset tulee määritellä entistä tarkemmin. Uutena asiana tulee määriteltäväksi uuden lain mukaisen edunvalvojan määräämismenettelyn ja edunvalvojan vaihtamisen hyvät menettelytavat.

5 Edunvalvontapalkkioihin sisältyvä arvonlisävero

5.1 Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille

Korkein hallinto-oikeus antoi 16.4.2013 ratkaisun edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuudesta.⁵ Sen mukaan palveluntuottajan, joka myi edunvalvontapalveluja oikeusaputoimistolle, tuli sisällyttää päämiehiltä perimänsä edunvalvontapalkkiot palvelujen myyntiin. Päätöksen mukaan päämiehiltä saaduilla palkkioilla on suora ja välitön yhteys yhtiön oikeusaputoimistolle myymiin edunvalvontapalveluihin ja palkkiot oli luettava palvelujen myynnin veron perusteeseen ja palveluja tuottavan yhtiön oli suoritettava arvonlisäveroa näistä palkkioista. Myyntitulo sisältää oikeusaputoimistolta tulevan korvauksen ja päämiehiltä perityn edunvalvontapalkkion. Palveluntuottaja sisällyttää arvonlisäveron osuuden päämiesten maksettavaksi tulevaan palkkioon.

Oikeusaputoimisto ei maksa itse perimistään edunvalvontapalkkioista arvonlisäveroa ja näin ne päämiehet, joille palvelu ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta joutuvat maksamaan suuremman palkkion kuin ne päämiehet, joille oikeusaputoimisto tuottaa palvelun itse. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi aikaisemmin mainitussa ratkaisussaan, että kyse on sellaisesta yhdenvertaisuusongelmasta, mikä tulee hyvittää siitä kärsiville päämiehille.

Oikeusministeriö on aikaisemmin selvittänyt, olisiko mahdollista tulkita arvonlisäverolakia siten, että edunvalvontapalvelut olisivat sosiaalipalveluun verrattavia palveluja, niin, että niistä maksetuista palkkioista ei tarvitsisi maksaa arvonlisäveroa. Korkein hallinto-oikeus linjasi ratkaisussaan, että palvelua ei voida luokitella arvonlisäverosta vapaaksi. Myöskään lain muuttaminen tältä osin ei onnistunut.

Työryhmä teki palveluntuottajille 6.2.2015 kyselyn muun ohella siitä, katsovatko ne olevansa jollain perusteella arvonlisäverovelvollisia perimistään edunvalvontapalkkioista ja perivätkö ne päämiehiltä edunvalvontapalkkion verollisena. Tiedossa oli jo alustavasti, että käytännöt vaihtelivat tältä osin eri palveluntuottajilla eri perustein. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella käsitys vahvistui. Kunnat palveluntuottajina eivät perineet arvonlisäveroa, ne ovat ilmeisesti tulkinneet arvonlisäverolakia niin, ettei niillä ole velvollisuutta maksaa saamistaan palkkioista arvonlisäveroa. Ainoastaan Tuusulan kunta ilmoitti maksavansa arvonlisäveroa verottajan ennakkoratkaisun perusteella.

Yksityiset palveluntuottajat (7 kpl), ilmoittivat perivänsä edunvalvontapalkkiot arvonlisäverollisina.

Oikeusministeriö päätti hyvittää arvonlisäveron määrän vaadittaessa niille palveluntuottajien päämiehille, jotka ovat joutuneet sitä maksamaan edunvalvontapalkkiossa, ja työryhmän tehtäväksi tuli laatia siihen menettelytavat. Uuteen menettelyyn varautumisesta lähetettiin palveluntuottajille ja oikeusaputoimistoille tiedote 5.2.2016 kyselyn mukana ja 2.6.2015 ohje kuluvan vuoden osalta. Tarkempi menettelytapaohje valmistui 26.11.2015.

⁵ KHO:2013:67

5.2 Hyvitysmenettelyn kehittäminen

Hyvitysmenettelyn piirissä on arviolta yli 2000 päämiestä niillä palveluntuottajilla, jotka perivät arvonlisäveroa edunvalvontapalkkiossa. Työryhmä katsoi, että hyvityksen saaminen on tehdyn linjauksen mukaan päämiehelle kuuluva etuus, ja sen vaatiminen on edunvalvojan tehtäviin kuuluva velvollisuus. Toisaalta jokaisen päämiehen yksittäiseen edunvalvontapalkkiolaskuun sisältyvän arvonlisäveron vaatiminen ja maksaminen olisi haasteellinen ja suuri työ sekä palveluntuottajille että oikeusaputoimistoille, etenkin jos palkkio peritään useamman kerran vuodessa. Myös oikeusaputoimistoille tulevat kustannukset yksittäisten laskujen maksamisesta olisi huomioitava.

Tavoitteeksi työryhmä asetti, että se löytäisi sellaiset menettelytavat, joilla hyvitykset voitaisiin maksaa palveluntuottajan kautta mahdollisimman harvoilla suorituksilla ja että päämiehet eivät jatkossa joutuisi lainkaan maksamaan arvonlisäveron osuutta. Menettelytapojen täytyy olla kuitenkin sellaisia, että ne noudattavat arvonlisäverolain määräyksiä, oikeusministeriön taloussäännön ohjeita ja kirjanpitolakia. Työryhmä kuuli näiltä osin asiantuntijoita.

Palveluntuottajat perivät edunvalvontapalkkioita eri tiheyksillä; tiheimmin kerran kuukaudessa ja harvimmillaan kerran vuodessa. Palveluntuottajien edustajat katsoivat kaiken kaikkiaan, että hyvityksen maksaminen heidän päämiehilleen on tarpeen ja oikeudenmukaista ja he ovat valmiita asiaa hoitamaan. Palveluntuottaja tilittää arvonlisäverot valtiolle arvonlisäverolain 136–137 §:ien mukaisesti.⁶ Ne katsoivat, että palveluntuottajalla tulisi olla perittynä/hyvitettynä arvonlisäverot aina silloin, kun se joutuu ne tilittämään valtiolle. Palveluntuottaja ei voisi periaatteessa rahoittaa hyvityksiä maksuaikaan saakka. Tuusulan kunta näki haasteena sen, että palkkiolaskutusta ei hoideta Tuusulan kunnassa vaan palvelu ostetaan, mikä edelleen vaikeuttaa asiaa. Päämieskohtainen laskutus olisi kunnan laskutuksen kannalta lähtökohtaisesti parempi. Palveluntuottajat näkivät tietyin edellytyksin mahdolliseksi sen, että arvonlisäveron osuus voisi jäädä saamiseksi päämieheltä siihen saakka, kun päämies on saanut hyvityksen. Tämä edellyttäisi, että hyvityslaskun voi lähettää oikeusaputoimistolle kuukausittain, jos palveluntuottaja näkee sen tarpeelliseksi.

Verotuksen osalta oli tärkeää hahmottaa, kuka on ostaja. Edunvalvontapalvelun tuottamisen osalta ostaja on oikeusaputoimisto. Se ostaa edunvalvontapalvelua tietyille alueelle tai muutoin määritellylle asukasryhmälle. Edunvalvontapalkkion maksaa taas päämies, jolle on määrätty edunvalvoja, toisin sanoen hän on tavallaan yksittäisen konkreettisen edunvalvontapalvelun ostaja. Hyvitysmenettelyssä palveluntuottaja saisi edunvalvontapalkkion kahdessa erässä. Palveluntuottajan kirjanpidossa pitää olla lasku edunvalvontapalkkiosta ja laskussa voi olla maininta siitä, että arvonlisäveron osuus tulee hyvityksenä valtiolta. Oikeusaputoimistolle ei voi lähettää laskua arvonlisäveron osuudesta, vaan palveluntuottaja voisi tehdä hyvitysvaatumuksen päämiehensä puolesta. Edunvalvontapalkkiolaskussa tulee näkyä arvonlisäveron osuus ja se kirjataan asianmukaisesti palveluntuottajan kirjanpitoon. Arvonlisäverotilille veron osuus kirjataan maksettavaksi ja vastaavasti saamiseksi päämieheltä. Päämiehelle on annettava vastaava lasku. Hyvitys ei olisi päämiehelle veronalaista tuloa.

⁶ <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804e1331>

HE 139/2016 arvonlisäverolain 137 ja 143 §:n muuttamisesta

Holhousviranomaisen kannalta on merkittävää, että päämiehet saavat heille kuuluvan hyvityksen. Tätä voidaan valvoa tilintarkastuksessa. Esitetylle menettelylle ei näyttäisi olevan estettä tilivalvonnan näkökulmasta. Myös päämiesten jo ennen tätä vuotta maksamat arvonlisäverot tulisi huomioida ratkaisussa. Tarkastuksen kannalta olisi yksinkertaista, että arvonlisäverohyvitykset menisivät palveluntuottajan tilille. Päämiehen tilillä näkyisi silloin vain palkkioasetuksen mukaisesti peritty edunvalvontapalkkio arvonlisäverottomana.

Oikeusaputoimistojen ja kirjanpitoyksikön kannalta peruseriaatteena tulee olla koko ajan se, että tässä hyvitetään yksittäisille päämiehille sitä, että he ovat eriarvoisessa asemassa verrattuna oikeusaputoimiston päämiehiin. Menettely voisi olla kuitenkin sellainen, että laskuja ei lähetetä kunkin päämiehen osalta erikseen vaan palveluntuottaja lähettää oikeusaputoimistolle yhden laskun, jossa voi olla useampien päämiesten osuus arvonlisäverosta. Hyvitys on valtiolla erityismeno, siirtomeno kotitalouksille. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan palveluntuottaja kirjaa edunvalvontapalkkion tulona arvonlisäverollisena ja se saa palkkion päämiehen tililtä ja sille jää veron verran saamista. Oikeusaputoimisto maksaa hyvityshakemuksen perusteella veron päämiehen puolesta palveluntuottajalle. Palveluntuottaja tilittää arvonlisäverot valtiolle liiketoimintansa mukaisella jaksotuksella. Päämies joutuu aina maksamaan arvonlisäverollisen palkkion, josta valtio hyvittää arvonlisäveron osuuden.

Asiantuntija kuulemisten jälkeen työryhmä laati ohjeen hyvitysmenettelystä. Oikeusministeriö toimitti ohjeen oikeusaputoimistoille ja palveluntuottajille marraskuussa 2015. Ohje on tämän loppuraportin liitteenä. Ohjetta on päivitetty muun ohella oikeusaputoimistojen organisaatiomuutoksen johdosta.

Menettelyn pääkohdat lyhyesti:

- Palveluntuottaja perii edunvalvontapalkkion, mutta ei arvonlisäveron osuutta päämieheltä. Päämies jää arvonlisäveron verran velkaa palveluntuottajalle.
- Palveluntuottaja kirjaa arvonlisäverotililleen maksettavaksi veron määrän ja vastakirjauksena samansuuruisen saatavan päämieheltä.
- Palveluntuottaja tilittää arvonlisäverot niitä koskevien säännösten mukaisesti valtiolle.
- Palveluntuottaja tekee oikeusaputoimistolle (1.10.2016 alkaen oikeusapu- ja edunvalvontapiirille) kaikkien päämiestensä puolesta yhteisen hyvityshakemuksen. Palveluntuottajan kirjanpidossa kysymys ei ole liiketoiminnan laskusta. Hakemuksen liitteenä tulee olla
 - päämiesten nimet, ei henkilötunnuksia
 - palkkiot ja arvonlisäverot eriteltynä päämiehittäin
 - ajanjakso, johon palkkio kohdistuu
 - palkkion perimispäivä
 - vaatimus, jossa kokonaissumma saatavana olevista arvonlisäveroista.
- Hyvitysvaatimukset käsitellään sähköisesti.
- Oikeusaputoimisto (1.10.2016 alkaen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri) tiliöi maksun, asiatarkeistaa ja hyväksyy sen.
- Maksu lähtee palvelukeskuksesta palveluntuottajan tilille.
- Palveluntuottajan saatavat päämieheltä kirjataan maksetuiksi päämiehen maksamalla verottomalla palkkiolla ja oikeusaputoimiston maksamalla arvonlisäveron hyvityksellä.
- Päämiehen edun mukaista on, että arvonlisäveroa ei peritä häneltä palkkion maksun yhteydessä, koska palveluntuottajalla on käytettävissä oikeusministeriön tarjoama hyvitysmenettely.

- Hyvityksiä voidaan maksaa taannehtivasti.
- Jos kuolinpesä maksaa kuolleen päämiehen arvonlisäverollisen edunvalvontapalkkion vuodelta 2015, se voi hakea hyvitystä oikeusaputoimistolta/oikeus- ja edunvalvontapiiriltä.

Arvonlisäveron hyvityksestä on nyt säädetty 1.10.2016 voimaan tulevassa laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Lain 4 §:n 5 momentin mukaan oikeusaputoimisto tai edunvalvontatoimisto hyvittää vaadittaessa palveluntuottajan päämiehelle mahdollisen palkkioon sisältyvän arvonlisäveron määrän. Ostolaskut ja myös arvonlisäveron hyvitysvaatimukset käsitellään 1.10.2016 jälkeen kuitenkin oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä.

6 Muutokset ja ehdotukset jatkotyöstä

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettu laki tuo olennaisia muutoksia ostopalvelujen hankkimiseen ja sopimusten hallintaan. Näiden muutosten vieminen käytäntöön tulee vaatimaan yhteistyötä ja koulutusta uudessa organisaatiossa. Työryhmä on osaltaan pohtinut näitä tehtäviä, vaikka se ei varsinaisesti kuulunut sen toimeksiantoon.

Palvelusopimukset jakaantuvat piireittäin seuraavasti 1.10.2016

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Sopimusten lukumäärä	Arvio päämiesmäärästä
Etelä-Suomi	3	1480
Itä-Suomi	2	486
Kaakkois-Suomi	–	
Lounais-Suomi	6	448
Länsi- ja Sisä-Suomi	8	791
Pohjois-Suomi	8	630

6.1 Välttämättömät muutokset

Edunvalvonnan ostopalvelusopimusten tekemisestä ja sopimushallinnasta on vastannut oikeusaputoimisto ja sen johtava julkinen oikeusavustaja. Heille on kertynyt tieto ja kokemus sekä hankintamenettelyistä että sopimuskumppaneista. Toimiston menettelytavoista riippuen johtava yleinen edunvalvoja on ollut mukana hankintatoimessa enemmän tai vähemmän. Lokakuun alusta sopimukset siirtyvät piireille, joissa asioita hoitavat oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja ja hänen apunaan hallintosihteeri. Piirin johtajien nimitykset vahvistuvat syyskuun aikana. Valittavista henkilöistä riippuen uudella johtajalla voi olla aikaisempaa kokemusta palveluhankinnosta, mutta on mahdollista, että tuleva johtaja ei ole aikaisemmin ollut tekemisissä edunvalvonnan ostopalveluhankintojen kanssa. Jos aikaisempaa kokemusta ei ole, johtaja joutuu nopeasti perehtymään niihin muutoksiin, jotka on välttämätöntä tehdä pikaisesti lain tultua voimaan. Myös arvonlisäveron hyvitysmenettely tapahtuu piirissä ja hyvitysvaatimuksia tulee käsiteltäväksi juoksevasti heti johtajan astuttua virkaan. Työryhmä arvioi, että keskitettyä yhteistyötä tarvitaan nyt aikaisempaa enemmän, että siirtymäajasta selvittäään päämiehen etuja vaarantamatta.

Siirtymävaiheessa palvelusopimusten osalta ensimmäisenä tehtävänä on sopimusten siirtäminen ja päivittäminen uuden lain mukaisiksi, muutettava ainakin

- oikeusapu- ja edunvalvontapiiri tulee palvelun ostajaksi oikeusaputoimiston tilalle
- laskutusosoitemuutokset
- tuottamissuunnitelmassa olleiden tietojen vieminen sopimukseen
- arvonlisäveron hyvittämistä koskeva menettely

- rikosoikeudellinen virkavastuu
- edunvalvojan määräämismenettelyä koskevat muutokset ja menettelytavat
- irtisanomisaika.

Organisaatiomuutos ei ole peruste hinnan uudelleen määrittelylle, mutta on todennäköistä, että myös hintakysymykset tulevat muutosneuvotteluissa esiin. Samassa yhteydessä on muutoinkin hyvä käydä etenkin vanhat sopimukset huolella läpi ja tarkastella mitä muutoksia on tarpeen tehdä niin, että sopimusten sisältö vastaa uusia olosuhteita. Esimerkiksi edunvalvojan sijaisuuksien järjestämisestä voidaan ottaa sopimukseen tarkempia määräyksiä nyt kun tuottamissuunnitelmaa ei tarvitse lain mukaan tehdä. Muutoksia mietittäessä tulee ottaa huomioon hankintalain määräykset niin, että muutokset ovat sellaisia, että ne eivät muuta olennaisesti aikaisempaa ja että ne voidaan tehdä järjestämättä uutta kilpailutusta.

6.2 Kehittämisehdotuksia

Muutostilanteessa on tärkeää, että ostopalvelujen tuottajille tiedotetaan aktiivisesti muutoksesta ja niiden kanssa käydään läpi uudet menettelytavat. Etenkin edunvalvojan määräämismenettelyn muuttuminen vaikuttaa olennaisesti myös siihen, miten palveluntuottajan tulee toimia. Tällä taas on vaikutusta myös maistraatin toimintaan ja siihen, että ne saavat sujuvasti ja nopeasti rekisterien ylläpidossa tarvitsemansa tiedot.

Kun palvelujen ostajia on jatkossa vain kuusi, edunvalvontapalvelujen hankkimista ja sopimushallintaa on mahdollisuus hoitaa keskitetympin ja yhdenmukaisemmin.

Kehittämiskohteita

- sopimusten sisällön edelleen kehittäminen
- koulutus
- valvonnan ja laadunhallinnan varmistaminen
- tietoturvaan liittyvät kysymykset
- uuden tulevan hankintalain mahdollisesti tuomat kysymykset
- edunvalvojan määräämismenettelyn hiominen ostopalveluntuottajien osalta ja sen tuomien mahdollisuuksien ja haasteiden selvittäminen etenkin muutostilanteissa
- laadun arvioinnissa tarvittavien kriteereiden kehittäminen
- vuorovaikutuksen lisääminen palveluntuottajien välillä
- yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän edunvalvonnan käsikirjan ja siinä esitettyjen suositusten tunnetuksi tekeminen ostopalveluntuottajille
- omavalvontasuunnitelmien kehittäminen niin omaan kuin ostopalvelutoimintaan.

Työryhmä suosittaa, että jatkossa muodostetaan yhteistyöryhmä, jossa palvelujen seurantaa ja laadunhallintaa voidaan kehittää entistä tehokkaammin ja varmistaa yhtenäiset toimintatavat.

Laki oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä tuo muutoksen palvelujen hankkimiseen myös siltä osin, että tulevaisuudessa piiri voi ostaa myös oikeusapupalveluita. Oikeusavun osalta tilanne on aivan uusi. Työryhmä suosittaa, että oikeusapupalveluiden ostamisen periaatteiden ja menettelyjen miettiminen aloitetaan, vaikka niiden ostamiseen ei nyt olisikaan tarvetta tai perusteita. Kansainvälistä suojelua hakevien mää-

rän yllättävät muutokset ovat osoittaneet, että oikeusapupalvelujen ostamisellekin voi tulla tarvetta. Yllättäviin tilanteisiin tulisi varautua ennakkoon, jotta mahdollisen tarpeen ilmaantuessa olisi valmiiksi mietityt hankintalain mukaiset toimintatavat heti käytettävissä.

7 Hankintaprosessi

Työryhmä on koonnut hankintaprosessin osia seuraavasti:

Sopimussuunnittelu ja valmistelut

Palvelujen tuottamisen suunnittelu – oikeusministeriö ja oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

- hankintastrategia yleisesti
- piirin tilanne – tarve palvelun ostoille
- johtavat julkiset oikeusavustajat ja johtavat yleiset edunvalvojat voivat tehdä aloitteita
- yleiset tavoitteet hankinnalle
- aikaisemmat kokemukset
- neuvottelut oikeusministeriö/piirin johtaja
- hankkijoiden välinen yhteistyö piirien välillä
- lupa palvelun ostamiseen ja määräraha tulosneuvotteluissa.

Sopimussuunnittelu ja valmisteluvaihe – oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

- sopimuksen yksityiskohtaiset tavoitteet
- tietojen hankkiminen markkinoista
- tiedottaminen tulevista hankinnoista
- tavoitteita parhaiten tukevan hankintamenettelyn valinta
- voidaanko hankinnat tehdä ilman kilpailutusta
- kevyt kilpailutus
- tuottajan valinta
- neuvottelut
- sopimuksen valmistelu ja laadinta
- sopimuksen allekirjoitus
- tarjouspyyntö, sopimusluonnos, hankinta-ilmoitus.

Kilpailutus – oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

- hankintailmoituksen julkaisu
- tarjouspyyntö koskevat kysymykset ja niihin vastaaminen
- tarjousten vastaanottaminen ja kirjaaminen
- tarjousten käsittely
- hankintapäätös
- hankintapäätöksen tiedoksianto ja valitusaikojen alkaminen
- tiedusteluihin vastaaminen
- (mahdollinen markkinaoikeus – valitukseen vastaaminen, oikeudenkäynti)
- sopimuksen viimeistely voittajan kanssa
- sopimuksen allekirjoitus.

Sopimuskausi – oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, palveluntuottaja

- sopimus astuu voimaan
- sopimuskannan hallinta- toimiva hallintajärjestelmä
- edunvalvonnan päämiesten siirrot uudelle palveluntuottajalle
- piirin työnjohdollinen työmääräys siirtojen täytäntöönpanosta asianomaisille edunvalvontatoimistoille
- ilmoitukset holhousasianrekisteriin ja päämiehille
- arvonlisäverojen hyvitysmenettely – laskujen käsittely
- sopimuksen täyttymisen seuranta
- kehittäminen ja laadun valvonta
- mahdolliset siirrot ja muutokset asiakaskunnassa
- hinnantarkastus ja muut muutosneuvottelut
- sopimuksen päättäminen, irtisanomiset
- neuvottelut
- irtisanomisilmoituksen/purkuilmoituksen tiedoksianto
- mahdolliset riitautukset (hallinto-oikeus)
- päämiesten siirrot toiselle palveluntuottajalle sopimusvelvoitteiden mukaisesti.

8 LIITTEET

Vuosi- ja seurantaraporttimalli 5.2.2015, päivitetty 20.9.2016.

Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille; ohje menettelytavoista 26.11.2015, päivitetty 20.9.2016.

Vuosi- ja seurantaraportti

Malli

Työryhmä
20.9.2016

SISÄLLYS

1	Valvonnan ja seurannan toteutuminen	3
1.1	Yleiskatsaus	3
1.2	Arviointikokous x.1.2015	3
1.3	Arviointikokous 15.8.2015	3
1.4	Muu yhteydenpito ja seuranta	4
2	Laadun arviointi	4
2.1	Päämiehen asioiden hoito	4
2.1.1	Edunvalvonnan alkaminen	4
2.1.2	Päämiesten päivittäisten taloudellisten asioiden hoito	4
2.1.3	Käyttövarat	5
2.1.4	Omaisuuksien ja velkojen hoito	5
2.1.5	Kirjanpito, tilinteko ja tositteet	5
2.1.6	Päämiehen kuuleminen, edustaminen, oikeudenkäynnit, henkilöä koskevat asiat	6
2.1.7	Edunvalvonnan päättyminen	6
2.1.8	Edunvalvontapalkkioiden periminen	6
2.1.9	Tapaaminen ja yhteydenpito, tietojensaanti ja salassapito	6
2.2	Palveluntuottaja	6
2.2.1	Organisaatio ja henkilöstö	6
2.2.2	Toimitilat	7
2.2.3	Tietoturvallisuus	7
3	Johtopäätökset	8
3.1	Raportointi ja tilastot	8
3.2	Palveluntuottaja	8
3.3	Päämiehen oikeuksien toteutuminen	8
3.4	Loppupäätelmät ja jatkotoimet	8
	LIITE 1: TARKASTUSLISTAN ESIMERKKI	9
	LIITE 2: RAPORTOINTIOHJELMAAN KERÄTTÄVÄT TIEDOT	11
	LIITE 3: OHJEISTUS	12

Johdanto

Tämä on oikeusministeriön asettaman edunvalvonnan ostopalvelujen yhteistyöryhmän tekemä malli palveluntuottajan (PT) toiminnan vuosittaisen seurannan dokumentoimiseksi. Malli on päivitetty 20.9.2016 valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaisesti.

Edunvalvontapalvelujen järjestämisestä edunvalvonta-alueellaan vastaa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Edunvalvontapalvelujen järjestämisen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle.

Oikeusapupiirissä edunvalvontapalveluja tuottavat edunvalvontatoimistot ja ne ulkopuoliset palveluntuottajat, joiden kanssa piiri on tehnyt sopimuksen. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri valvoo, kehittää ja seuraa omana työnä tuotettua palvelua jatkuvasti ja mahdollisen omavalvontasuunnitelman mukaisesti.

Piiri vastaa myös siitä, että palveluntuottajalta ostettu yleinen edunvalvonta vastaa toiminnalle asetettuja yleisiä vaatimuksia ja sitä, mihin palveluntuottaja on tarjouksessaan ja sopimuksessa sitoutunut.

Holhousviranomainen valvoo edunvalvojien toimintaa näiden hoitaessa yksittäisen päämiehen asioita. Myös eduskunnan oikeusasiamies valvoo yleisiä edunvalvojia sekä yksittäisten kantelujen perusteella, mutta myös yleisemmin tarkastuskäynneillä ja ottamalla omasta aloitteestaan tutkittavaksi teemoittain yleistä edunvalvontaa koskevia asioita.

Työryhmä esittää valvonnan toteuttamista tämän mallin mukaisesti. Suositeltavaa on, että seurantakokouksia pidetään ainakin kaksi kertaa vuodessa niin, että ainakin mallin mukaiset asiat tulevat käsiteltyä. Palvelujen ostaja soveltaa mallia olosuhteidensa mukaisesti ja dokumentoi ainakin malliin esimerkkilanteina kirjatut asiat.

1 Valvonnan ja seurannan toteutuminen

1.1 Yleiskatsaus

X oikeusapu- ja edunvalvontapiirillä on voimassa seuraavat oikeusaputoimistolta siirtyneet/1.10. 2016 jälkeen solmitut hankintasopimukset:

PT 1, voimassa x.x.xxxx alkaen, palvelut tuotetaan x kunnan asukkaille, yhteensä noin xx päämiehelle

PT 2, voimassa x.x.xxxx alkaen, palvelut tuotetaan x ryhmälle, yhteensä noin xx päämiehelle

Laadunarviointi ja valvonta ovat perustuneet käynteihin PT:n luona/ omavalvontasuunnitelmien tarkastamiseen/ keskusteluihin/ raportteihin /ulkopuoliselta hankittuihin tietoihin. Tässä raportissa/muistioissa on selvitys palveluntuottajan/tuottajien toiminnan järjestämisestä, edunvalvontapalvelujen toteutumisesta ja laadunarviointikokouksista vuoden 2015 aikana.¹

1.2 Arviointikokous x.1.2015

Käyty läpi ja tarkastettu muun ohella

- vuoden 2014 raportoitavat tiedot²
- vuoden 2014 toiminta yleisesti
- henkilöstö muutokset, perehdytys, koulutus
- palveluntuottajan taloudellinen asema, työnantajavelvoitteista huolehtiminen, vakuutusturvan voimassaolo
- palveluntuottajan toimintaan kohdistuneet kantelut, moitteet, vahingonkorvausvaatimukset
- muuta.

1.3 Arviointikokous 15.8.2015

Käyty läpi ja arvioitu muun ohella

- päämiesten asioiden hoito, palvelun laatu kohdan 3 mukaisesti
- PT:n toiminnan prosessit
- PT:n omavalvonta ja riskienhallinta
- tietoturva
- toimitilat
- tulevan vuoden arvio, edunvalvontapalvelujen tuottamissuunnitelma
- tapahtuneet muutokset, poikkeamat, puolivuotistilasto.

¹ Liite 1 tarkastuslista

² Tiedot siirretään Edvard asianhallintaohjelmaan, ellei palveluntuottaja ole tehnyt sitä liite 2

1.4 Muu yhteydenpito ja seuranta

Palveluntuottaja/henkilöstö on osallistunut

- maistraatin ja oikeusaputoimiston tapaamiseen, jossa toimintaa käyty läpi
- oikeusaputoimiston/piirin järjestämille kehittämis / neuvottelupäiville
- erillisneuvotteluihin yms.

2 Laadun arviointi

2.1 Päämiehen asioiden hoito

2.1.1 Edunvalvonnan alkaminen

Uusien päämiesten asioiden alkuselvittelyprosessi on käyty läpi. Palveluntuottajalla on käytössään edunvalvontatoimiston omassa toiminnassaan käyttämät ohjeet ja lomakkeet. /PT:lla on selkeästi kirjatut menettelytapaohjeet uuden päämiehen alkuprosessista.

Palveluntuottajan edunvalvojille on tullut vuoden aikana x uutta päämiestä ja edunvalvojat ovat tavanneet henkilökohtaisesti uudet asiakkaat. Alkusevittelyt on tehty holhoustoimilain määräajassa tai tätä lyhyemmässä ajassa. Kaikki asiakkaat on merkitty PT:n käyttämään asianhallintaohjelmaan.

Tarkastettu

- uusien päämiesten määrä
- päämiesten taloudellisten asioiden selvittelyprosessi
- omaisuusluetteloiden tekeminen ja toimittaminen maistraatille
- tilinpidon avausten prosessit
- tietojen kirjaaminen asiakasohjelmaan
- uusien asiakkaiden yleistilanne ja tehtävien sisältö; velkaisuus, omaisuuden määrä jne.

Huomautukset:po arviot

2.1.2 Päämiesten päivittäisten taloudellisten asioiden hoito

Tarkastuksessa on todettu, että PT:n edunvalvojat hoitavat päämiestensä tuloja ja menoja yleisesti samalla tavalla kuin edunvalvontatoimistossa. Käytössä on x asianhallintaohjelma, minne talouden tapahtumat kirjataan. Laskut maksetaan x maksuliikenneohjelman kautta. Päämiehille kuuluvia etuuksia hoidetaan säännönmukaisesti ja niihin on toimintaohje.

Tarkastettu

- laskujen käsittelyprosessi
- maksuliikenneohjelman käyttö
- kirjaukset asiakasohjelmaan
- mahdolliset poikkeamaraportit
- etuuksien lajit ja hakemusten määrät.

Arviot:

2.1.3 Käyttövarat

Päämiehille toimitetaan käyttövarat sopimuksen mukaan säännöllisesti.

Käyttövarat toimitetaan x ohjelman kautta pankkiin. Ohjelmassa on varauduttu siihen, että varat ovat päämiehen käytettävissä sovittuna päivänä.

Päämiehillä on mahdollisuus saada valitsemansa tilinkäyttövälineet (verkkopankki, pankkikortti).

PT on varautunut mahdollisiin tietojärjestelmä ongelmiin seuraavasti:

Vuoden 2014 aikana ei ole ollut/on ollut häiriöitä x kertaa, muita ongelmia, mitä?

Arviot:

2.1.4 Omaisuuden ja velkojen hoito

PT menettelytavat yleisesti kuvattuna sekä omaisuuden hoidon että velkojen hoidon osalta.

Keskusteltu mm.

- päämiesten omaisuuden määrä ja laatu (asunto-osakkeet, kiinteistöt, rahastot, talletukset, saatavat, kuolinpesän osuudet)
- sijoituskohteet yleisesti, saatu tuotto
- saatavien perintä
- tyhjillään olevien asuntojen määrä ja hoitotapa
- omaisuuden vuokraus
- omaisuuden myynnin menettelytavat
- lupa-asiat
- omaisuuden vakuuttaminen
- omaisuusvahingot
- velkojen hoitotavat
- ulosottovelkojen määrä
- irtaimen omaisuuden käsittely ja myynti
- verotuksen hoito (myyntivoiton verot, pääomatulojen verotus, metsäverotus, arvonnäisäverot jne).

Arviot:

2.1.5 Kirjanpito, tilinteko ja tositteet

Kuvaus PT:n menettelyistä (Virho/Virknet/muu ohjelma- kirjanpito, pääkirjat, päiväkirjat)

- tositteiden käsittelyprosessin kuvaus, asiakirjojen säilytys ja arkistointi tarkastetaan
- vuositilien määrä ja jättämisaikajankohda, lykkäyspyynnöt
- päätöstilien antaminen.

Arviot:

2.1.6 Päämiehen kuuleminen, edustaminen, oikeudenkäynnit, henkilöä koskevat asiat

Selvitetään PT:n toiminta ja ohjeet

- henkilöä koskevien asioiden määrä ja tyyppi
- edunvalvojan ja avustajan roolit (etenkin kun PT=AA)
- avustuskäytännöt ja päämiehen etu, laskutus
- päämiehen kuuleminen yleensä ja erityisesti oikeustoimissa.

Arviot:

2.1.7 Edunvalvonnan päättyminen

Käydään läpi ja kirjataan prosessit ja toiminta 2014: lakkautetut, siirtyneet, päättyneet määräaikaikaiset ja kuolleet ja luovuttamisen aikataulut ja menettelyt.

Arviot:

2.1.8 Edunvalvontapalkkioiden periminen

Kuvataan menettely. Tarkastetaan ohjelma, jolla palkkiot lasketaan ja se, että noudatetaan palkkioasetusta. Erityisesti tarkastetaan menettelyä, jos peritään useammin kuin kerran vuodessa. Tarkastetaan onko haettu mahdolliset toimeentulotuet palkkioon. Tarkastetaan arvonlisäveron hyvitys.

Arviot:

2.1.9 Tapaaminen ja yhteydenpito, tietojensaanti ja salassapito

Tarkastetaan vastaanottoajat, tapaamisten määrä, ajanvarauskäytännöt.

Tarkastetaan, että ovat sen mukaiset kuin tarjouspyynnössä on vaadittu ja tarjouksessa luvattu, jos sopimus on kilpailutettu.

Tarkastetaan, että toiminta noudattaa näiltä osin (ml. päämiehen oikeus saada omat tietonsa) kehittämistyöryhmän suosituksia.

Arviot:

2.2 Palveluntuottaja

2.2.1 Organisaatio ja henkilöstö

Palveluntuottajan taloudellinen asema on vakaa/ongelmia. Maksuista huolehdittu/ongelmia. Arvioidaan toiminta yleisesti.

Päätöksenteko, johtaminen, tiimit ja työnjako kuvataan ja arvioidaan. Henkilöstön kuvaus (tarkastetaan, että se mitä sopimuksessa ja tarjouksessa on luvattu täyttyy).

- määrä ja suhde
- vaihtuneet vuoden aikana
- koulutustausta ja kokemus
- koulutuksiin osallistuminen tarkasti
- kielitaito
- uuden henkilöstön perehdyttäminen
- sidonnaisuudet
- päämiesmäärät edunvalvojittain
- delegointimääräykset ja toimivallan jako edunvalvojan ja sihteerin välillä
- vaaralliset työyhdistelmät.

Arviot:

2.2.2 Toimitilat

Arvioidaan

- vastaanottotilat
- turvallisuus
- asiakasviihtyvyys
- yksityisyys, salassapito
- arkistotilat
- esteettömyys.

Arviot:

2.2.3 Tietoturvallisuus

Tarkastetaan ainakin

- henkilörekisterit ja henkilötietolain vaatimukset
- ohjelman tietoturva
- ohjelman käyttöoikeudet, pääkäyttäjäoikeudet
- varmuuskopiot
- salatun sähköpostin käyttö
- salassapidon selvittäminen ja tiedottaminen henkilöstölle, kirjalliset sitoumukset.

Arviot:

3 Johtopäätökset

3.1 Raportointi ja tilastot

Kirjataan

- saatu kaikki/puutteita
- arvio toiminnasta raporttien ja tilastojen perusteella
- poikkeamat ja puutteet.

3.2 Palveluntuottaja

Toiminnan arviointi

- prosessit, miten asioita hoidetaan
- ohjeet – kaikki mitkä käytössä
- suositusten noudattaminen
- riskienhallinta.

Kirjataan yleinen arviointi toiminnasta ja sopimuksen toteutumisesta.

3.3 Päämiehen oikeuksien toteutuminen

Kirjataan arviot, huomautukset, puutteet, hyvät käytännöt, riskit.

3.4 Loppupäätelmät ja jatkotoimet

Tehdään kokonaisarvio palveluntuottamisesta, kirjataan mahdolliset huomautukset ja vaadittavat toimenpiteet ja niiden aikataulu ja seurantapäivät.

Voidaan todeta:

PT ja tilaaja ovat varmistaneet, että PT on saanut käyttöönsä ainakin kaiken liitteessä 3 mainitun ohjeistuksen ja PT on sitoutunut edelleen toimimaan em. ohjeistuksen mukaisesti.³ Lisäksi PT toimii laadunarviointikokouksissa läpikäydyn ja hyväksytyyn oman ohjeistuksena ja prosessikuvaustensa mukaisesti.

³ Liite 3

LIITE 1: TARKASTUSLISTAN ESIMERKKI

Asia	Saatu ja tarkastettu	Ei huomautettavaa	Puutteet	Toimenpiteet
Yleiset tiedot				
Raportointitiedot	x.1.2015	Kunnossa		
Tuottamissuunnitelma	15.8.2015		Sijaisuuksien järjestäminen, delegointimääräykset ovat puutteellisesti määritetty	Korjattu 30.9.2015
Tilinpäätöstiedot	x.1.2015	Kunnossa		
Työnantajavelvoitteet	x.x.2015 tarkastettu	Kunnossa		
Vastuuvakuutus	x.1. ja 15.8.2015	Kunnossa		
Vahingonkorvausvaatimukset	x.1. ja 15.8.2015			Saatu maksuselvitykset
Kantelut	Ajantasaisesti			Käyty läpi ja sovittu kehittämistarpeet
Päämiesten asioiden hoito				
Alkusevittely ja omaisuusluettelotiedot	x.1.2015	Kunnossa		
Maksuliikenneprosessi	x.1.2015	Kunnossa		
Käyttövarojen toimittaminen	x.1.2015	Kunnossa		
Etuuksien hakuprosessit		Kunnossa		
Omaisuuksien hoidon periaatteet		Kunnossa		
Hoidettavan omaisuuden laatu		Tarkastettu, ei huomauttamista		
Tyhjät asunnot		Hoidettu asianmukaisesti		
Vuokrattu omaisuus		Kunnossa		Käyty läpi ja sovittu kehittämistarpeet
Kuolinpesäosuudet,/ositukset				Käyty läpi ja sovittu kehittämistarpeet
Vakuutukset				Käyty läpi ja sovittu kehittämistarpeet
Velat ja velkajärjestelyt				Käyty läpi ja sovittu kehittämistarpeet
Vuosittilit		Kunnossa		
Päätöstitilit		Kunnossa		
Lupa-asiat, määrät		Kunnossa		
Veroasiat		Kunnossa		
Edunvalvontapalkkiot		Kunnossa		
Asiakirjojen säilytys				Sovittu toimenpiteet
Palveluntuottaja ja henkilöstö				
Henkilöstön määrä		Kunnossa		
Koulutus- ja kokemustiedot		Kunnossa		
Koulutuksiin osallistuminen		Kunnossa		
Vaihtuvuus		Kunnossa		
Perehdytyskansion sisältö			Puuttuu	Sovittu toimenpiteet
Henkilörekisteri ja rekiste-		Kunnossa		

riseloste				
Ohjelman käyttöoikeudet			Liian laajat	Sovittu toimenpiteet
Varmuuskopiot		Kunnossa		
Salassapito ohjeistus			Puutteellinen	Sovittu toimenpiteet

LIITE 2: RAPORTOINTIOHJELMAAN KERÄTTÄVÄT TIEDOT

OSTOPALVELUN TIETOJEN KERÄÄMINEN

Pyydämme teitä täyttämään tämän lomakkeen ja lähettämään sen täytettynä takaisin.

Päivämäärä _____

Hinta _____ € / päämies

Päämiesmäärä tilastointipäivänä _____ kpl

Päämiesmäärä sopimuksen alkaessa _____ kpl

Päämiesmäärät

Toistaiseksi voimassaolevat täysi-ikäiset _____ kpl

Toistaiseksi voimassaolevat alaikäiset _____ kpl

Määräaikaiset _____ kpl

Erytistettävät _____ kpl

Keruujakson aikana alkaneet päämiehet

Toistaiseksi voimassaolevat täysi-ikäiset _____ kpl

Toistaiseksi voimassaolevat alaikäiset _____ kpl

Määräaikaiset _____ kpl

Erytistettävät _____ kpl

Keskimääräinen alkuselvittelyaika _____ päivää

Lakkautetut edunvalvonnat keruujakson aikana

Toistaiseksi voimassaolevat täysi-ikäiset _____ kpl

Toistaiseksi voimassaolevat alaikäiset _____ kpl

Määräaikaiset _____ kpl

Erytistettävät _____ kpl

Kuolema _____ kpl

Täysi-ikäisyys _____ kpl

Edunvalvojan tehtävän lakkaaminen _____ kpl

Edunvalvojan vaihdos _____ kpl

Määräajan päättyminen _____ kpl

Edunvalvojen hoidettavana olevan omaisuuden määrä (kirjanpitoarvot yhteensä tilastointipäivänä) _____ €

Edunvalvojen määrä tilastointipäivänä _____ kpl

Edunvalvontasihteereiden määrä
tilastointipäivänä _____ kpl

Tilintarkastushuomautusten määrä
keruuajaksolla _____ kpl

Peritty palkkiota keruuajaksolla _____ kpl

Päämiehet, joiden palkkio on 0 € _____ kpl

LIITE 3: OHJEISTUS

Holhustoimilaki 442/1999

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016

Valtioneuvoston asetus edunvalvojan palkkion suuruudesta 696/2012

KHO:2013: 67

Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän OM 7/33/2014 (OM 2/33/2010) suositukset edunvalvojan tehtävien hoitamisen hyvistä menettelytavoista

(<https://intranet.om.fi/oikeusaputoimistot/sektori/yleisenedunvalvonnankehittamistyoryhma.html.stx>)

- edunvalvontatehtävän lakkaaminen ja päätöstoimet päämiehen kuollessa
- omaisuuden arvostaminen ja alkuselvittely
- päämiehen irtaimen omaisuuden käsittely ja hyvät menettelytavat
- yhteydenpito, tavoitettavuus ja tiedonsaanti
- tiedote 24.1.2013 edunvalvojan palkkion muodostumisesta palkkioasetuksen mukaan
- työryhmässä käsitellyt kysymykset ja niihin annetut vastaukset 2009-tuleva käsikirja.

Holhustoimen kehittämistyöryhmän kannanotot:

<https://intranet.om.fi/oikeusaputoimistot/sektori/holhustoimenkehittamistyoryhama.html.stx>

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut edunvalvontaa koskevissa asioissa ja toimintakertomukset, www.oikeusasiamies.fi

Toiminnan kannalta tärkeimmät ratkaisut v. 2014

- Edunvalvonnassa olevan henkilön oikeus verkkopankkitunnuksiin Dnro 2617/2/2013
- Yleisen edunvalvonnan ostopalvelusopimuksen purkaminen Dnro 2695/2/2013
- Yleisten edunvalvojien sijaisuuksien järjestäminen palveluntuottajissa Dnro 1052/2/2013
- Mahdollisten tietojärjestelmäongelmien vaikutus käyttövaroihin Dnro 4826/2/2013
- Päätös päämiehen oikeudesta käyttää käyttövarojaan Dnro 2511/2/2013
- Päätös yleisen edunvalvonnan ulkoistamista koskevassa asiassa Dnro 3108/2/2012

Euroopan neuvoston suositus Rec (1999) 4: Toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellisen suojelun periaatteet

Henkilötietolaki 523/1999

Oikeusaputoimiston/edunvalvontatoimiston/piirin omavalvontasuunnitelma ja riskienhallintasuunnitelmat

Oikeusaputoimiston/edunvalvontatoimiston/piirin antamat omaa toimintaa koskevat ohjeet noudatettaviksi soveltuvin osin

Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuot- tajan päämiehille

Ohje menettelytavoista

Työryhmä

20.9.2016

SISÄLLYS

1	Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille	2
2	Vuosittainen hyvitysmenettely	2
3	Taannehtivat hyvitykset	3
3.1	Voimassa olevat edunvalvonnat	3
3.2	Päätyneet edunvalvonnat	4
3.3	Oikeudenomistajien vaatimukset	4
4	Valvonta ja riskienhallinta	5

1 Arvonlisäveron hyvittäminen palveluntuottajan päämiehille

Valtion oikeusaputoimistot järjestävät holhustoimen edunvalvontapalvelut. Ne tuottavat palveluja itse tai ostavat palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Molemmissa tapauksissa edunvalvojan tehtäviä hoitavat yleiset edunvalvojat. Edunvalvojalla on holhustoilain 44 §:n mukaisesti oikeus palkkioon ja kulu- jen korvaukseen. Holhustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaan edunvalvontapalkkio kuuluu palveluntuottajalle, kun edunvalvojana on yleinen edunvalvoja. *1.10.2016 alkaen järjestämisvastuu on valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireillä. Edunvalvojan tehtävä määrätään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle ja tehtävät jakaantuvat piirin työjärjestyksen ja hankintasopimusten mukaan eri palveluntuottajille.*

Oikeusaputoimisto ei lisää perimäänsä palkkioon arvonlisäveroa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ulkopuolisen palveluntuottajan on maksettava arvonlisäveroa perimistään edunvalvontapalkkioista. Tämä on johtanut siihen, että edunvalvontapalkkion määrä on ostopalvelun yleisen edunvalvonnan päämiehillä veron verran suurempi kuin oikeusaputoimiston päämiehillä.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan Dnro 3108/2/2012 (elokuu 2014) katsonut, että kyse on sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkauksesta, mikä tulisi hyvittää päämiehille. Päämiesten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi oikeusministeriö on päättänyt, että palveluja ostava oikeusaputoimisto maksaa vaa- dittaessa hyvityksenä palveluntuottajan päämiehille sen arvonlisäveron määrän, minkä päämies edunvalvontapalkkiossa joutuu maksamaan palveluntuottajalle.

Oikeusministeriö on antanut tätä koskevan tiedotteen ja ohjeen oikeusaputoi- mistoille ja palveluntuottajille 2.6.2015.

Ostopalvelutyöryhmä on koonnut tähän tarkemman suosituksensa siitä, miten hyvitysmenettely toteutetaan yhdenmukaisesti ja tehokkaasti.

2 Vuosittainen hyvitysmenettely

Palveluntuottaja laskee edunvalvontapalkkion kullekin päämiehelle asetuksen mukaisesti. Palkkiolle lasketaan arvonlisävero. Edunvalvontapalkkiolaskusta tulee käydä ilmi arvonlisäveron määrä. Laskulle merkitään, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiri hyvittää arvonlisäveron määrän palveluntuottajalle.

Palveluntuottaja perii edunvalvontapalkkion, mutta ei arvonlisäveron osuutta päämieheltä. Päämies jää arvonlisäveron verran velkaa palveluntuottajalle.

Palveluntuottaja kirjaa arvonlisäverotililleen maksettavaksi veron määrän ja vastakirjauksena samansuuruisen saatavan päämieheltä. Palveluntuottaja tilittää arvonlisäverot niitä koskevien säännösten mukaisesti valtiolle.

Palveluntuottaja tekee oikeusapu- ja edunvalvontapiirille kaikkien päämiestensä puolesta yhteisen hyvityshakemuksen. Hakemuksen liitteenä tulee olla

- päämiesten nimet, ei henkilötunnuksia
- palkkiot ja arvonlisäverot eriteltynä päämiehittäin
- ajanjakso, johon palkkio kohdistuu
- palkkion perimispäivä
- vaatimus, jossa kokonaissumma saatavana olevista arvonlisäveroista.

Hyvitysvaatimukset käsitellään sähköisesti, ne lähetetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirille verkkolaskutusosoitteeseen tai skannauspalveluun. Vaatimuksessa on oltava samat tiedot, kuin ostolaskuissa eli laskuttajan nimi, Y-tunnus, pankkitili, eräpäivä, joka on vähintään kolmen viikon päässä. Vaatimukseen merkitään arvonlisäveron prosentiksi 0 ja perusteeksi päämiehille maksettavat arvonlisäveron hyvitykset edunvalvontapalkkioista liitteen mukaan. Palveluntuottajan kirjanpidossa kysymys ei ole liiketoiminnan laskusta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri tiliöi maksun, asiataarkastaa ja hyväksyy sen. Maksu lähtee palvelukeskuksesta palveluntuottajan tilille. Palveluntuottajan saatavat päämieheltä kirjataan maksetuiksi päämiehen maksamalla verottomalla palkkiolla ja oikeusaputoimiston maksamalla arvonlisäveron hyvityksellä.

Päämiehen edun mukaista on, että arvonlisäveroa ei peritä häneltä palkkion maksun yhteydessä, koska palveluntuottajalla on käytettävissä oikeusministeriön tarjoama hyvitysmenettely. Työryhmä suosittaa, että palveluntuottaja esittää hyvitysvaatimuksen oikeusaputoimistolle 1-2 kertaa vuodessa. Taannehtivia hyvityksiä voidaan hakea useammassa erissä.

3 Taannehtivat hyvitykset

Työryhmä suosittaa, että hyvitys maksetaan edellä mainitun eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun mukaisesti kaikille niille päämiehille, jotka "ovat jo aikaisemmin joutuneet tahtomattaan, tietämättään tai ymmärtämättömyyttään maksamaan yleisen edunvalvojan edunvalvontapalkkiota palveluntuottajalle arvonlisäverolla korotettuna".¹

3.1 Voimassa olevat edunvalvonnat

Palveluntuottaja hakee yllä kuvatun menettelyn mukaisesti päämiehilleen hyvityksen näiden maksamista edunvalvontapalkkion arvonlisäveroista. Hyvityksen

¹ Eduskunnan oikeusasiamies 14.11.2014 Dnro 3108/2/2012

määrä on todellisuudessa maksettu arvonlisäveron määrä. Mikäli päämies on saanut koko edunvalvontapalkkion arvonlisäveron määrän selkeästi toimeentulotukena, ei hyvitystä makseta. Kun edunvalvonta on edelleen voimassa, voi palveluntuottaja päämiehen edunvalvojan toimeksiannosta hakea myös taannehtivat hyvitykset em. menettelyn mukaisesti niin, että hyvitys maksetaan palveluntuottajan tilille, josta hyvitykset jaetaan kullekin päämiehelle. Edunvalvojalta on aina velvollisuus valvoa, että hänen päämiehensä saa tälle kuuluvan hyvityksen.

Palveluntuottajan esittämässä hyvitysvaatimuksessa tulee olla kokonaissumman lisäksi kunkin päämiehen osalta eriteltynä mihin tilivuoteen vaadittu arvonlisäveron hyvitys kohdistuu.

Tämä menettely koskee niiden palveluntuottajien päämiehiä, joilla on voimassa oleva ostopalvelusopimus hyvitystä maksavan oikeusaputoimiston kanssa.

Mikäli päämiehen edunvalvoja on vaihtunut toisen palveluntuottajan edunvalvojan tai yksityiseen edunvalvojaan, hyvitys maksetaan vain päämiehen nimissä olevalle pankkitilille. Näissä tapauksissa uusi edunvalvoja huolehtii päämiehen taloudellisista asioista ja tälle tulevista taloudellisista eduista. Arvonlisäverollisen edunvalvontapalkkion perinyt palveluntuottaja lähettää tiedon hyvitysmenettelystä uudelle edunvalvojalle. Tieto hyvitysmenettelystä on myös Oikeus.fi internet sivulla.² Nämä taannehtivat hyvitysvaatimukset tulee hakea viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä.

3.2 Päättyneet edunvalvonnat

Mikäli arvonlisäverollisen edunvalvontapalkkion oikeusaputoimiston palveluntuottajalle maksaneella päämiehellä ei enää ole edunvalvojaa, hän huolehtii itse hyvitysvaatimuksen tekemisestä oikeusapu- ja edunvalvontapiirille. Palveluntuottaja, jonka yleinen edunvalvoja on toiminut em. henkilön edunvalvojana, kerää tiedot niistä päämiehistä, jotka ovat maksaneet palkkiossa arvonlisäveroa ja toimittaa tiedot oikeusaputoimistolle/piirille. Päämiehillä ei todennäköisesti ole käytettävissään palkkiolaskutositteita, minkä vuoksi kopiot niistä edunvalvontapalkkiolaskuista, joista arvonlisäveron määrä ilmenee, pyydetään tarvittaessa palveluntuottajalta. Palveluntuottaja ja oikeusaputoimisto/piiri voivat sopia muustakin tarkoituksenmukaisesta menettelystä. Tiedotteessa on ilmoitettava, että hyvitys tulee hakea viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä.³

3.3 Oikeudenomistajien vaatimukset

Hyvitysmenettely on otettu käyttöön vuoden 2015 aikana, kun määräraha tarkoitusta varten oli saatu valtion talousarvioon. Päämiehet ovat voineet joutua mak-

²

<http://www.oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/edunvalvonta/palveluntuottajat/tietoapalveluntarjoamisesta.html>

³ liitteenä malli tiedotteeksi

samaan arvonlisäveroa vuoden 2015 palkkioissa riippuen siitä, mihin aikaan palveluntuottaja on perinyt arvonlisäverollisen palkkion. Jos päämies on kuollut vuoden 2015 aikana ehtimättä saada hyvitystä, arvonlisäveron osuus korvataan, mikäli kuolinpesä sitä vaatii. Tällä pyritään siihen, että palveluntuottajien erilaiset käytännöt eivät johda erilaiseen lopputulokseen eri päämiesten välillä. Kun päämiehiltä ei jatkossa peritä arvonlisäveroa palkkion yhteydessä, ongelmaa ei enää synny.

Palveluntuottaja ilmoittaa oikeudenomistajille hyvitysmenettelystä luovuttaessaan kuolleen päämiehen omaisuuden. Jos palveluntuottaja on perinyt palkkion ilman arvonlisäveroa ehtimättä hakea päämiehen puolesta hyvitystä, se maksetaan palveluntuottajalle.

Jos kuolinpesä maksaa kuolleen päämiehen arvonlisäverollisen edunvalvontapalkkion vuodelta 2015, se voi hakea hyvitystä oikeusaputoimistolta. Palveluntuottaja ilmoittaa tästä luovutuksensaajalle. Hyvitys on haettava seuraavan vuoden loppuun mennessä.

Kun päämies on kuollut ennen vuotta 2015, maksettuja arvonlisäveroja ei korvata päämiehen oikeudenomistajille. Hyvitys käsitteen luonne puoltaa tätä tulkintaa. Loukkaus on henkilökohtainen ja jos hyvitystä ei ole saanut eläessään, ei se kohdistu enää loukattuun. Hyvitys voi olla muukin kuin taloudellinen korvaus ja toisaalta arvonlisäveron periminen on ollut lakiin perustuva. Kyse ei ole sellaisesta vahingonkorvauksesta, jota on maksettava kuolemantapauksen jälkeen kuolinpesälle.

Holhustoimilain mukaan vahingonkorvauskanne, joka perustuu edunvalvojan toimintaan, on pantava vireille kolmen vuoden kuluessa siitä, kun holhousviranomaisen on 60 §:n mukaisesti luovuttanut edunvalvontaa koskevat asiakirjat niihin oikeutetulle. Kun oikeusaputoimisto/oikeusapu- ja edunvalvontapiiri hylkää hyvitysvaatimuksen, kyse ei holhustoimilain mukaisesta asiasta. Hyvityksen maksaminen ei perustu lakiin tai muuhun velvoittavaan määräykseen, eikä siitä annetuista ratkaisuista ole mahdollisuutta valittaa hallintotietä.

4 Valvonta ja riskienhallinta

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja palveluntuottajan välinen suhde perustuu sopimukseen ja sitä kautta myös luottamukseen. Päämiehille maksettava hyvitys edunvalvontapalkkion arvonlisäverosta on osa sopimussuhdetta ja sitä koskeva menettely on tarkoitettu päivittämään sopimukseen. Kysymys on menettelystä, joka kohdistuu kaikkiin palveluntuottajan päämiehiin, ja sen vuoksi menettelyssä on huomioitu kustannustehokkuus. Sopimussuhteen perusteella palvelun ostajalla on mahdollisuus aina tarvittaessa saada tarkemmat tiedot ja tositteet. Ostaja valvoo ja seuraa sopimuskumppaninsa toimintaa seurantakokouksissa. Palveluntuottajan on vuosittain toimitettava ostajalle muun ohella tiedot perimistään edunvalvontapalkkioista.

Päämiehillä on nyt mahdollisuus saada hyvitys maksetusta arvonlisäverosta. Tämä on kirjattu lakiin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Edunvalvojan velvollisuus on huolehtia päämiehen edusta ja siitä, että tämä saa hänelle kuuluvat etuudet. Holhousviranomaisen valvoo, että edunvalvonta on hoidettu asianmukaisesti. Maistraatti tarkastaa tilivalvonnassa sen, että yksittäinen päämies on saanut hyvityksen edunvalvontapalkkion arvonlisäverosta. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri valvoo ja tarkastaa, että hyvitysvaatimukset ovat asianmukaisia ja kohdistuvat oikein ja että tarvittavat tositteet ovat saatavissa.

Jos arvonlisäveroa ei ole peritty päämieheltä, hyvityslaskut tarkastetaan talous-säännön mukaisesti ja samalla tarkkuudella, kuin muutkin laskut.

Palveluntuottajilla on yhteensä yli tuhat sellaista päämiestä, jotka ovat maksaneet edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisena. Jos hyvitykset maksettaisiin suoraan niiden päämiesten tileille, jotka ovat maksaneet arvonlisäveroa, tämä tarkoittaisi valtavia määriä maksusuorituksia, kuluja ja työtä. Tämän vuoksi on katsottu, että hyvitys voidaan maksaa palveluntuottajalle, joka tilittää sen päämiehille. Kun arvonlisävero on peritty poikkeuksellisesti päämieheltä, erityistä huomiota vaatii sen tarkastaminen, että hyvitys siirtyy päämiehen tilille. Seurantakokouksissa tarkastetaan, että suoritukset ovat siirtyneet päämiehille. Palveluntuottajan toiminnan prosessikuvauksista voidaan arvioida, minkä asteinen tarkastus on riittävä. Muina menettelyinä voidaan käyttää pistokokeita päämiehen tileihin ja palveluntuottajan hyvityksiä varten perustaman asiakasvaratilin tarkastamista.

Päämiehen edunvalvojalla on aina vastuu valvoa, että päämies on saanut hänelle kuuluvat etuudet. Maistraatti tarkastaa päämiehen taloudesta pidetyn tilin. Sen työn helpottamiseksi piiri voi ilmoittaa yhdessä sovitulla tavalla päämiehille tulleet mutta palveluntuottajan tilille maksetut hyvitykset.

Päämiehen etujen valvominen on keskeistä myös hyvitysmenettelyssä kaikille osapuolille niin palvelun järjestämisestä vastaavalle oikeusapu- ja edunvalvontapiirille, palveluntuottajalle kuin yksittäisen päämiehen edunvalvojalle.

Liitteet:

Tiedote A palveluntuottajan entisille asiakkaille

Hyvä vastaanottaja

Saamamme tiedon mukaan Teidän edunvalvojananne on vuosina XX – XY toiminut palveluntuottaja A:n yleinen edunvalvoja ja olette maksanut palveluntuottajalle edunvalvontapalkkiota, johon on sisältynyt arvonnlisäveroa. Edunvalvontatoimiston yleisen edunvalvojan päämiehiltä ei ole peritty vastaavissa edunvalvontapalkkioissa arvonnlisäveroa.

Oikeusministeriö on päättänyt hyvittää palveluntuottajan päämiesten maksamat edunvalvontapalkkion arvonnlisäverot päämiehille, jotta nämä olisivat yhdenvertaisessa asemassa edunvalvontatoimistojen yleisen edunvalvonnan päämiesten kanssa.

Voitte laittaa hyvityshakemuksen B:n oikeusapu- ja edunvalvontapiirille: yhteystiedot.

Hyvitysvaatimuksessa tulisi olla seuraavat tiedot

- nimenne ja yhteystiedot
- edunvalvontapalkkion määrä ja arvonnlisäveron määrä
- kopio edunvalvontapalkkiolaskuista (mikäli se on teillä saatavilla)
- ajanjakso johon palkkio kohdistuu
- pankkiyhteys maksua varten
- allekirjoitus.

Hyvitysvaatimus tulee tehdä piirille viimeistään 31.12.2016.

Tarvittaessa saatte lisäohjeita oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä.

Ystävällisesti



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-537-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi