

Krista Mäkeläinen

HOLHOUSTOIMESTA ANNETUN LAIN MUKAISTEN
MÄÄRÄAIKAISSELVITYSTEN PROSESSINKEHITTÄMINEN

Liiketalouden koulutusohjelma

2014



HOLHOUSTOIMESTA ANNETUN LAIN MUKAISTEN MÄÄRÄAIKAISSELVITYSTEN PROSESSINKEHITTÄMINEN

Mäkeläinen Krista
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Joulukuu 2014
Ohjaaja: Anttila, Seppo
Sivumäärä: 58
Liitteitä: 6

Asiasanat: holhoustoimi, holhousviranomainen, edunvalvonta, määräaikaisselvitys

Opinnäytetyön tutkimusaiheena oli holhoustomilain 17 b §:n mukaisten määräaikaisselvitysten prosessinkehittäminen. Prosessinkehittämisen avulla oli tarkoitus luoda vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset määräaikaisselvitysten tekemiselle. Vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset olivat prosessinkuvaus uudistetussa vuositililomakkeessa ja prosessinkuvaus, jossa määräaikaisselvitykset tehtäisiin edelleen erikseen, mutta selvitysten tekemistä kehitettäisiin sujuvammaksi.

Opinnäytetyössä tutkittiin määräaikaisselvitysten prosessinkehittämistä kyselytutkimuksen ja kirjallisuuden avulla. Määräaikaisselvitysten prosessinkehittämistä tutkittiin, koska haluttiin saada määräaikaisselvitysten tekemisestä vaivattomampaa, selkeälinjaisempaa ja yhteneväistä eri maistraattien välillä. Lisäksi maistraattien sähköisen asiointin strategiaan 2012–2015 liittyvän uuden MERLIN-asiahallintajärjestelmän kehittäminen antoi lisäarvon tämän tutkimuksen tekemiselle, koska näin ollen saatiin mahdollisuus päästä vaikuttamaan siihen miten määräaikaisselvitykset tultaisiin tulevaisuudessa tekemään.

Empiirinen aineisto kerättiin kyselyllä, joka lähetettiin sähköpostitse koko Suomen maistraattien yksiköihin. Kyselylomake sisälsi sekä avoimia että valintakysymyksiä. Kysymykset perustuivat kolmeen teemaan: määräaikaisselvitysten toteutumiseen tällä hetkellä, määräaikaisselvitysten prosessinkehittämiseen ja edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointiin. Kyselyyn vastasi 50 % kyselyn saaneista yksiköistä. Tulokset osoittivat, että hieman yli puolet maistraatin yksiköistä kokivat määräaikaisselvitykset tärkeiksi, mutta samalla suurin osa vastaajista piti niiden tekemistä työläänä. Lisäksi käytännöt määräaikaisselvitysten tekemiselle vaihtelivat suuresti. Vastauksissa kävi selkeästi ilmi, että vastaajat kannattivat vaihtoehtoisista prosessinkuvauksista selvästi enemmän määräaikaisselvitysten liittämistä uudistetun vuositililomakkeen yhteyteen.

Uutta prosessinkuvausta tehdessä huomio kiinnitettiin tutkimustuloksiin ja niitä peilattiin prosessinkuvauksiin, sillä vastauksissa nousi mielipiteiden lisäksi esiin myös paljon hyviä ideoita ja ajatuksia. Keskeisiksi kulmakiviksi vastauksissa nousi määräaikaisselvitysten työläisyys, käytäntöjen erilaisuus, ajanpuute sekä määräaikaisselvitysten tarkoituksen merkitys edunvalvojille. Näiden argumenttien pohjalta lähdettiin kehittämään vaihtoehtoisia prosessinkuvauksia niihin kuuluvine asiakirjamallipohjineen.

PROCESS DEVELOPMENT FOR PERIODIC INQUIRIES ACCORDING TO GUARDIANSHIP ACT

Mäkeläinen Krista
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
December 2014
Supervisor: Anttila Seppo
Number of pages: 58
Appendices: 6

Keywords: guardianship, guardianship authority, periodic inquiry

The subject of the thesis was developing periodic inquiries as to the continued need for guardianship processes according to guardianship act 17 b §. The inquiry shall be repeated every fourth calendar year. The aim was to create alternative process descriptions for making the periodic inquiries. The alternative process descriptions were a process description in revised annual statement form and a process description in which the periodic inquiries would still be made separately, but the process would be developed to be more fluent.

In the thesis the process development for making the periodic inquiries was researched using literature and questionnaires. The development was researched for making the inquiries work more effortless, clear and consistent with other register office departments. An added value for the research was given by the new MERLIN-case management system which is related to register offices' eService strategy between 2012 and 2015 giving the possibility influence how inquiries would be done in the future.

The empirical material was gathered by a questionnaire, which was sent to each register office in Finland via email. The questionnaire included both open and multichoice questions. The questions are based on three themes: the current way of executing the inquiries, developing the inquiry process and evaluating the need for established guardianship. The questionnaire was answered by 50% of the register offices who received the questionnaire. The results are indicating that more than half of the register offices felt that the inquiries are important, but at the same time regarded as onerous by the most repliers. Additionally practices for making the inquiries varied greatly. It became apparent from the answers that from the alternative process descriptions adding the statements to an annual statement form was supported the most.

While working on the new process description, the focus was on the results of the research which were referenced to process descriptions, as among the answers arose many good ideas and thoughts in addition to opinions. The inquiries being onerous, diversified practicalities, lack of time and meaning for the guardian arose as the key cornerstones among the answers. Alternative process descriptions with related attachments were to be developed according these arguments.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	HOLHOUSTOIMI	7
2.1	Pääperiaatteet	7
2.2	Ihmis- ja perusoikeussäännökset.....	8
2.3	Edunvalvonnan tarve	11
2.4	Edunvalvonnan eri muodot	12
2.5	Edunvalvojan määrääminen.....	13
2.6	Edunvalvonnan lakkaaminen	14
3	MÄÄRÄAIKAISSELVITYKSET	15
3.1	Tarkoitus	15
3.2	Lainsäädäntö	15
3.3	Toteuttaminen	17
3.4	Kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitettyä.....	19
3.5	Selvityksen perusteella muodostettava arvio ja asiakirja.....	19
3.6	Määräaikaisselvitysten johdosta aiheutuvat toimenpiteet.....	20
4	TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTUS.....	22
4.1	Taustaa	22
4.2	Tarkoitus ja tutkimustehtävät.....	24
4.3	Tutkimusmenetelmä.....	25
4.4	Tutkimuksen toteutus.....	26
4.5	Kyselylomakkeen laadinta	27
4.6	Aineiston analysointi	27
4.7	Tutkimuksen luotettavuus.....	28
5	TUTKIMUSTULOKSET	29
5.1	Määräaikaisselvitysten toteutuminen tällä hetkellä	29
5.2	Määräaikaisselvitysten prosessinkehittäminen.....	36
5.3	Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointi.....	39
6	PROSESSINKUVAUKSET	42
6.1	Tulosten vaikutus prosessinkehittämiseen.....	42
6.2	Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen.....	44
6.3	Määräaikaisselvitys yhdistettynä tililomakkeeseen	45
6.4	Määräaikaisselvitys erikseen tehtävänä selvityksenä	48
7	POHDINTA.....	50
	LÄHTEET.....	56
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Edunvalvontaoikeudessa kaiken perustana on ihmisen kunnioittaminen, joka merkitsee itsemääräämisoikeuden huomioon ottamista kaikissa yksilöön liittyvissä asioissa. Nykyisen edunvalvontajärjestelmän tavoitteena on toteuttaa lievimmän mahdollisen puuttumisen periaatetta suhteessa yksilön oikeuteen määrätä omista asioistaan. (Tornberg 2012, 1,135, 170-171.)

Määräaikaisselvityksillä pyritään turvaamaan välttämättömyyden periaatteen toteutuminen, ettei kukaan jäisi edunvalvontaan sen tarpeen lakattua (HE 146/1998; HE 203/2010). Laissa holhoustoimesta säädetään, että holhousviranomaisen on edunvalvojan määräämistä seuraavan neljännen kalenterivuoden aikana omasta aloitteestaan selvitettävä edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuus. Määräaikaisselvitys tulee tehdä uudelleen joka neljäntenä kalenterivuotena. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 17b §.)

Ihmisen kunnioittamisen kannalta holhousviranomaisen tekemät määräaikaisselvitykset ovat tärkeitä, vaikka vain pieni määrä edunvalvontoja päättyykin määräaikaisselvitysten perusteella. Kuten Johanna Tornberg väitöskirjassaan kirjoittaa määräaikaisselvityksistä. "Kysymys kuuluukin, eikö riittävä peruste tehdä selvityksiä ole jo se jos yksikin tarpeettomaksi osoittautunut edunvalvonta lakkautetaan? Tai: eikö yksikin tarpeettomasti jatkuva edunvalvonta ole oikeusvaltiossa liikaa?" (Tornberg 2012, 181).

Tämän opinnäytetyön tutkimuksen kohteena oli määräaikaisselvitysten prosessinkehittäminen. Työpaikallani Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä käytännön omakohtainen kokemus osoitti, että määräaikaisselvitysten tekeminen vaati kehittämistä. Käytännön kehittämistarpeen lisäksi toinen syy tämän tutkimuksen toteuttamiseen oli parhaillaan käynnissä olevan maistraattien sähköisen asioinnin strategiaan 2012–2015 liittyvä MERLIN-asiahallintajärjestelmä. MERLIN-järjestelmän tuleva käyttöönotto antoi täysin uudet mahdollisuudet määräaikaisselvitysten kehittämiseksi ja toteuttamiseksi sekä niihin vaikuttamiselle.

Tutkimuksen viitekehyksessä kuvataan edunvalvontajärjestelmää sekä sen periaatteita, lainsäädäntöä ja eri muotoja. Edunvalvontajärjestelmää kuvattiin erityisesti määräaikaisselvitysten valossa. Tutkimuksen viitekehys toimi perustana empiiriselle osalle. Tässä työssä käytettiin kvalitatiivista tutkimusmenetelmää ja aineistonkeruumenetelmänä kyselyä. Tutkimuksen aineisto kerättiin sähköpostitse maistraatin yksiköiltä.

Tutkimuksen tavoitteena oli saada aikaan vaihtoehtoiset prosessikuvaukset määräaikaisselvitysten tekemiselle, jotta määräaikaisselvitysten tekeminen olisi vaivattomampaa, selkeälinjaisempaa ja yhteneväistä eri yksiköiden välillä. Lisäksi prosessinkehittämiseen kuului uusien asiakirjamallipohjien tuottaminen. Vaihtoehtoisten prosessinkuvausten luomisen pohjana käytettiin kyselyn tuloksia ja materiaaleja, teoreettista viitekehystä ja omakohtaisia kokemuksia.

2 HOLHOUSTOIMI

2.1 Pääperiaatteet

Holhoustoimilain 1.1 § mukaan holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan (Laki holhoustoimesta 442/1999, 1§). Holhoustoimi on siis niitä ihmisiä varten, jotka eivät voi tai kykene itse hoitamaan asioitaan, eivätkä asiat tule asianmukaisesti hoidetuksi muulla tavoin. Holhoustoimi koskee pääsääntöisesti taloudellisten asioiden hoidon järjestämistä sekä taloudellisten etujen valvontaa. Edunvalvonnan tarve voi koskea myös huoltoa, puhevallankäyttöä oikeudenkäynnissä ja viranomaisissa, sekä henkilöä koskevia asioita. (Välimäki 2013, 1; Sisäasiainministeriö 2009, 3.)

Holhoustoimea voidaan ajatella yhteiskunnallisesta näkökulmasta yhteiskunnan järjestämänä suojana lapsille, aikuisille ja sairaille. Yleisemmät syyt edunvalvonnalle ovat tosiasiallisia, kuten sairaus tai poissaolo tai sitten oikeudellisia, esimerkiksi alaikäisyydestä johtuva vajaavaltaisuus. (Välimäki 2008, 1-2.) Vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä (alaikäinen) ja sellaista 18-vuotta täyttänyttä henkilöä (täysi-ikäinen), joka on julistettu vajaavaltaiseksi (Laki holhoustoimesta 442/1999, 2 §).

Edunvalvontaa tarvitsevia ihmisiä kutsutaan päämiehiksi, kun taas edunvalvojat ovat henkilöitä, jotka tukevat ja auttavat päämiestä (Välimäki 2013, 1). Edunvalvoja toimii aina päämiehen puolesta, hänen etuaan puolustaen (Heikkinen, Heusala, Mäkelä & Nuotio 2003, 5). "Edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista" (Laki holhoustoimesta 442/1999, 50§). Edunvalvojan tehtäviin kuuluu antaa toimistaan vuositili maistraatille. (Heikkinen, Heusala, Mäkelä & Nuotio 2003, 21).

Holhoustoimessa annetussa laissa säädetään, että alaikäisen edunvalvojina toimivat hänen huoltajansa, jollei laissa toisin säädetä. Täysi-ikäisen edunvalvojana

puolestaan toimii henkilö, jonka holhousviranomainen tai tuomioistuin on määrännyt tehtävään. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 4 §.) Edunvalvoja voi olla lähiomainen tai muu läheinen, mutta edunvalvojana voi toimia myös virkavastuullinen valtion virkamies (Maistraatin www-sivut 2014 1b). Edunvalvojina toimivia valtion virkamiehiä kutsutaan yleisiksi edunvalvojiksi, kun taas lähiomaisia tai muita yksityishenkilöitä kutsutaan puolestaan yksityisiksi edunvalvojiksi.

Holhustoimi voidaan toiminnallisesti jakaa kahteen tasoon; käytännön ja toiminnan tasoon sekä valvonnan ja kontrolliin tasoon. Käytännön ja toiminnan tasolla edunvalvoja tukee ja auttaa päämiestään. Tarpeen mukaan edunvalvoja toimii päämiehen edustajana oikeustoimissa ja muiden taloudellisten asioiden hoidossa. Valvonnan ja kontrollin tasolla viranomaiset valvovat edunvalvojan toimintaa. Edunvalvojan toiminnan valvonta tapahtuu pääsääntöisesti etukäteisellä luvan hakemisella tai edunvalvojan hallinnon tarkastuksella. (Välimäki 2013, 3.)

Maistraatit toimivat holhousviranomaisina (Rekisterihallintoasetus 248/1996, 4§). Maistraatit ovat aluehallintoviraston alaisia rekisterihallinnon paikallisviranomaisia (Valtioneuvoston asetus rekisterihallintoasetuksen muuttamisesta 1700/2009, 1 §). Holhustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä vastaa oikeusministeriö, kun taas puolestaan holhousviranomaisten hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriölle (Laki holhoustoimesta 442/1999, 84 §).

Holhousviranomaisena toimiva maistraatti valvoo edunvalvojen toimintaa. Maistraatissa voi neuvotella edunvalvonnan tarpeeseen ja järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä. Maistraatti myös ylläpitää valtakunnallista holhousasioiden rekisteriä. Maistraatti voi tietyin edellytyksin määrätä edunvalvojan sekä myös lakkauttaa edunvalvonnan. (Maistraatin www-sivut 2014 1a.)

2.2 Ihmis- ja perusoikeussäännökset

Edunvalvontaoikeuden tärkein lähtökohta on yksilön kunnioittaminen. Itsemääräämisoikeus, yksityisyys ja yksilöllisyys ovat edunvalvontaoikeuden keskeisiä käsitteitä. Holhustoimi on säännelty holhoustoimesta annetussa laissa,

joka on edunvalvontaoikeuden tärkein säännös, sillä oikeudenalan muillakin osa-alueilla käytetään holhoustoimesta annetun lain sääntelyä. (Välimäki 2013, 1-2.) Holhoustoimesta annetun lain lisäksi Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) ja Laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) luovat perusraamit holhoustoimelle (Parviainen & Rubanin 2009, 4).

Holhoustoimesta annetun lain pääperiaatteet ja tavoitteet ovat eurooppalaisia, sillä Suomen järjestelmä noudattaa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Itävallassa ilmeneviä holhouslakien uudistuksien tavoitteita ja periaatteita (Välimäki 2013, 14). "Eurooppalaisen holhoustoimen nykysuuntauksen perusteet on kiteytetty Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen, joka koskee toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellisen suojelun periaatteita" (Välimäki 2013, 14).

Ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaate, päämiehen etujen ja hyvinvoinnin ensisijaisuuden periaate, välttämättömyyden periaate ja suhteellisuusperiaate auttavat ymmärtämään holhoustoimesta annetun lain edunvalvontajärjestelmän pääperiaatteita. Ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaate on ensisijainen periaate, joka toimii perustana muille periaatteille. Tämän periaatteen lähtökohtana on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien loukkaamattomuus. Päämiehen etujen ja hyvinvoinnin ensisijaisuuden periaatteessa korostetaan päämiehen etua ja hyvinvointia, ei päämiehen sukulaisten tai tulevien perillisten. Päämiehen toiveet ja tunteet tulee ottaa huomioon. Välttämättömyyden periaatteen tarkoituksena on säilyttää päämiehen toimintakelpoisuus mahdollisimman laajana. Toimintakelpoisuutta tulee rajoittaa vain sen verran, kun on välttämätöntä henkilön suojelemiseksi. Suhteellisuusperiaatteen mukaan suojakeinojen tulee määräytyä joustavasti suojan tarpeen mukaan. (Euroopan neuvoston suositus toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua koskevista periaatteista No. R (99) 4 & lisäpöytäkirja; Välimäki 2013, 14-15.)

Ihmisarvon ja itsemäärämisoikeuden kunnioittamisen vuoksi erilaiset ihmis- ja perusoikeussäännökset ohjaavat holhoustoimesta annetun lain lisäksi holhoustoimeaa. Holhoustoimessa on otettava huomioon Suomen perustuslain mukainen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan sekä omaisuuden suojaan. (Parviainen & Rubanin 2009, 4.) Perustuslaissa säännellään,

että jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ilman laissa säädettyä perustetta ei henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua, eikä vapautta riistää mielivaltaisesti. (Suomen perustuslaki 731/1999, 7 §.) Perustuslain yksityiselämänsuojan mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu sekä omaisuudensuojan mukaan jokaisen omaisuus on turvattu (Suomen perustuslaki 731/1999, 10, 15§).

Holhoustoimeen vaikuttavat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen perhe-elämän suoja ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säännelty oikeus nauttia omaisuudesta rauhassa (Parviainen & Rubanin 2009, 4) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. "Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi" (Euroopan ihmisoikeussopimus, 8 artikla).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella- tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan (Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja 1.artikla; Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012, 858). "Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi ja yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamiseen."(Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja 1.artikla.)

Henkilöä koskevissa asioissa edunvalvontaa säätelevät erityislait, kuten Potilaslaki (785/1992), Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki (361/1983), Oikeudenkäymiskaari (4/1734), Hallintolaki (434/2003) ja Hallintokäyttölaki

(586/1996). Holhoustoimesta annettu laki sääntelee vain kapea-alaisesti henkilöä koskevia asioita. (Välimäki 2013, 2.)

2.3 Edunvalvonnan tarve

Holhoustoimesta annetussa laissa säännellään edunvalvonnan tarpeesta. "Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin" (Laki holhoustoimesta 442/1999, 8 §). Lisäksi säädetään, että alaikäiselle voidaan määrätä edunvalvoja siten kuin edellä mainitaan, sen jälkeen kun alaikäinen on täyttänyt 17 vuotta. Näin ollen edunvalvojan tehtävä alkaa alaikäisen täytettyä 18 vuotta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 9 §.)

Holhoustoimilain 8 §:n mukaisille edunvalvonnoille edellytyksinä ovat kykenemättömyys ja välttämättämyys. Päämiehen tulee olla kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään ja varallisuutta koskevista asioista. Välttämättämyys ilmenee niin, että edunvalvoja voidaan määrätä vain jos asioiden hoitoa ei voida muulla tavoin järjestää, sillä edunvalvonta on viimeinen vaihtoehto. (Välimäki 2013, 41.)

Edunvalvoja voidaan määrätä myös poissaolotapauksissa jos poissaolevan henkilön edut vaativat valvomista. Holhoustoimesta annetun lain 10 §:n mukaan tuomioistuimen tulee määrätä edunvalvoja, mikäli kuolleelta on jäänyt perintö eikä perillistä, testamentinsaajaa tai hänen olinpaikkaansa tiedetä taikka jos perillinen tai testamentinsaaja ei muuten voi valvoa oikeuttaan. Edunvalvoja voidaan myös määrätä jos muutoin on tarpeen, että poissa olevan oikeutta valvotaan tai hänen omaisuuttaan hoidetaan. Lisäksi on määrättävä edunvalvoja jos tulevasta tapahtumasta riippuu, kenelle omaisuus menee, tai mikäli jos joku saa omaisuuden omistusoikeuksin haltuunsa vasta myöhemmin ja edustaja on tarpeen valvomaan tulevan omistajan oikeutta tai hoitamaan omaisuutta hänen lukuunsa. Laissa säädetään myös, että edunvalvoja tulee määrätä jos lahjakirjassa tai testamentissa on

määrätty, että saajalle tuleva omaisuus on uskottava muun henkilön kuin saajan edunvalvojan hoidettavaksi, ja edunvalvojan määrääminen hoitamaan saatua omaisuutta on saajan edun mukaista. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 10 §.)

2.4 Edunvalvonnan eri muodot

Edunvalvonnan lievimmässä muodossa määrätään päämiehen tueksi ja avuksi edunvalvoja. Niin kutsutussa "tukevassa" edunvalvonnassa oleva on siis lähtökohtaisesti oikeustoimikelpoinen, joten edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä tekemästä oikeustoimia tai vallitsemasta omaisuuttaan. Täysi-ikäisistä päämiehistä valtaosa on edunvalvonnan lievimmässä muodossa. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 14 §; Heikkinen ym. 2003, 5; Välimäki 2008, 7.)

Holhoustoimesta annetussa laissa kuitenkin säännellään, että jos täysi-ikäinen ei kykene huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa, eikä edunvalvojan määrääminen pelkästään riitä turvaamaan hänen etujaan, tuomioistuin voi rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan. Tuomioistuin voi päättää, että päämies voi joko tehdä tiettyjä oikeustoimia tai vallita tiettyä omaisuuttaan ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa tai sitten hänellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan tai hänet voidaan julistaa vajaavaltaiseksi. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 18 §.) Lukumääräisesti toimintakelpoisuuden rajoituksen alaisia edunvalvontoja on vähän (Heikkinen ym. 2003, 5).

Edunvalvonnan jyrkin muoto on siis vajaavaltaiseksi julistaminen, joka poistaa päämiehen oikeustoimikelpoisuuden ja omaisuuden vallintaoikeuden (Välimäki 2008, 7). Holhoustoimilain mukaan vajaavaltaisella ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Vajaavaltaiseksi julistettu voi itse päättää henkilöään koskevasta asiasta, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen, eikä laissa toisin säädetä. Vajaavaltainen voi myös tehdä oikeustoimia, jotka ovat tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 23 - 24 §). Täysi-ikäisiä

vajaavaltaisia on hyvin vähän, sillä vajaavaltaisista suurimman ryhmän muodostavat alaikäiset (Heikkinen ym. 2003, 5).

2.5 Edunvalvojan määrääminen

Edunvalvojan määrää joko maistraatti tai käräjäoikeus (oikeusministeriön www-sivut 2014). Hakemuksen edunvalvojan määräämistä varten käräjäoikeuteen voi tehdä holhousviranomaisen, se jonka edun valvomisesta on kyse tai tämän vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen (Laki holhoustoimesta 442/1999, 72 §). Tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi tietyin edellytyksin määrätä edunvalvojan henkilölle, joka on edunvalvonnan tarpeessa tai sellaiselle henkilölle, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, jos hän on edunvalvojan kuoleman tai muun syyn vuoksi ilman edunvalvojaa (Laki holhoustoimesta 442/1999, 12 §).

Edunvalvojan määrääminen voi tulla vireille joko hakemuksena tai ilmoituksena. Jos henkilö katsoo oman tilanteensa heikentyneen niin että edunvalvojan tuki ja apu on tarpeen, hän voi itse tehdä hakemuksen maistraatille. Maistraatti voi määrätä henkilölle edunvalvojan, jos henkilö pystyy ymmärtämään asian merkityksen ja pyytämään, että tietty henkilö määrättäisiin edunvalvojaksi. (Maistraatin www-sivut 2014b.)

Maistraatin määrätessä edunvalvojan on kysymys oma-aloitteisesta edunvalvonnasta, jota koskeva menettely on kevyempää kuin yleisessä tuomioistuimessa (Välimäki 2013, 46). Maistraatin käsitellessä asiaa kuullaan hakijaa henkilökohtaisesti (Laki holhoustoimesta 442/1999, 86 §). Maistraatin menettely on pääosin kirjallista, myös määräämisasia laitetaan vireille kirjallisesti (Hallintolaki 434/2003, 4:19 §). Myös käräjäoikeudesta pystyy hakemaan suoraan edunvalvojan määräämistä, jolloin käräjäoikeus pyytää maistraatilta lausuntoa asiasta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 12 §).

Jos joku muu kuin edunvalvonnan tarpeessa oleva henkilö toimii hakijana, niin maistraattiin toimitetaan ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta voi tehdä kuka tahansa,

mutta edunvalvonnan tarve tulee kuitenkin perustella. (Maistraatin www-sivut 2014 1b.) Holhoustoimesta annetun lain mukaan se, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä voi vaitiolovelvollisuuden estämättä tehdä ilmoituksen holhousviranomaiselle (Laki holhoustoimesta 442/1999 91 §).

Ilmoitus tulee tehdä sen toimialueen maistraatille, jossa edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön kotikunta sijaitsee (Laki holhoustoimesta 442/1999, 91 §). Maistraatilla on oma lomake ilmoituksen tekemiseen, mutta ilmoituksella ei ole säänneltyä määrämuotoa. Ilmoituksesta tulee kuitenkin käydä selville edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön ja ilmoituksen tekijän tiedot sekä edunvalvonnan tarpeen perusteet. (Parviainen 2009, 58.) Ilmoituksen saatuaan maistraatti selvittää mahdollisen edunvalvonnan tarpeen ja tarpeen vaatiessa tekee käräjäoikeudelle hakemuksen edunvalvojan määräämisestä (Laki holhoustoimesta 442/1999, 7, 69 §; Maistraatin www-sivut 2014 1b).

2.6 Edunvalvonnan lakkaaminen

Edunvalvojan määräys voi olla voimassa toistaiseksi tai asetetun määräajan. Tiettyä tehtävää varten määrätyn edunvalvojan määräys päättyy kun tehtävä on suoritettu. Edunvalvojan sijaisen tehtävä puolestaan lakkaa, kun edunvalvoja ja hänen sijaisensa tekevät yhdessä esteen lakattua ilmoituksen maistraatille. Edunvalvojan tehtävä lakkaa, kun edunvalvojalle annettu määräys lakkaa, päämies kuolee, edunvalvoja vapautetaan tehtävästään tai julistetaan vajaavaltaiseksi. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 17 §.)

Jos päämies ei ole enää edunvalvonnan tarpeessa, tuomioistuin määrää hakemuksesta edunvalvojan tehtävän lakkaamaan. Myös holhousviranomainen voi tietyin edellytyksin määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos päämies ymmärtää asian merkityksen ja hakee lakkauttamista yhdessä edunvalvojansa kanssa. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 17 §; Välimäki 2013, 77.)

3 MÄÄRÄAIKAISSELVITYKSET

3.1 Tarkoitus

Määräaikaiselvityksillä pyritään turvaamaan välttämättömyyden periaatteen toteutuminen (HE 203/2010). Holhousviranomaisen velvollisuus on valvoa, ettei kukaan ole tarpeettomasti edunvalvonnassa. Valvonta tapahtuu selvityksillä, joilla arvioidaan uudelleen edunvalvonnan tarvetta. Selvityksillä tähdätään siihen, ettei kukaan jää pitkäksi aikaa edunvalvontaan sen tarpeen lakattua. (HE 146/1998.)

Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten oikeuksia sekä mielisairaudesta kärsivien henkilöiden suojaamista koskevissa sopimuksissa on myös edellytetty edunvalvonnan tarpeen ajoittaista uudelleenarviointia. Vammaisten oikeuksia koskevan sopimuksen 12. artiklassa mainitaan, että oikeustoimikelpoisuuteen liittyvien asioiden tulee olla oikeasuhtaisia, olosuhteisiin sopivia, mahdollisimman vähän aikaa sovellettuja ja että toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman oikeuselimen tai viranomaisen tulee arvioida säännöllisesti niitä uudelleen. (Convention on the rights of person, article 12; Suomen YK-liiton www-sivut.)

Yhdistyneiden kansakuntien mielisairaudesta kärsivien henkilöiden suojaamista koskevassa päätöslauselmassa A/RES/46/119 mainitaan myös edunvalvonnan tarpeen ajoittaisesta uudelleen arvioinnista. "Decisions regarding capacity and the need for a personal representative shall be reviewed at reasonable intervals prescribed by domestic law" (The protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care 46/119, principle 1).

3.2 Lainsäädäntö

Holhousviranomaisen tulee edunvalvojan määräämistä seuraavan neljännen kalenterivuoden aikana omasta aloitteestaan selvitettävä edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuus ja tarvittaessa tehtävä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan tehtävän määräämisestä lakkaamaan. Määräaikaiselvitysvelvollisuus koskee niitä edunvalvontoja, jotka on määrätty holhoustoimesta annetun lain 8 §:n tai 9 §:n

nojalla. Määräaikaisselvitys tulee tehdä uudelleen joka neljäntenä kalenterivuotena. Kuitenkin jos edunvalvonnan tarpeen pysyvyys on edunvalvojan määräämiseen perusteen tai muun syyn vuoksi selvä, voidaan määräaikaisselvitys jättää tekemättä. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 17b.)

Aikaisemmin määräaikaisselvitykset tuli tehdä kaikkien täysi-ikäisten päämiesten osalta, mutta 1.5.2011 tuli voimaan lakimuutos, jonka mukaan määräaikaisselvitykset voidaan jättää tekemättä täysin selvissä tapauksissa. Asiaa valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka antoi mietintönsä oikeusministeriölle 28. tammikuuta 2010. Työryhmän mietinnöstä saatiin lausunnot yhteensä 26 viranomaiselta ja yhteisöltä. Oikeusministeriön edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen-lausuntotiivistelmän 37/2010 mukaan kukaan lausunnon antajista ei vastustanut työryhmän ehdotusta lakimuutoksesta. (Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen 37/2014, 14.)

Erityisesti niissä tapauksissa, joissa määräämisen peruste on ollut pysyvä määräaikaisselvityksen tekeminen saattaa vaikuttaa holhousviranomaisen työmäärää tarpeettomasti kuormittavalta muodollisuudelta. Juuri näiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi määräaikaisselvityksiä koskevaa sääntelyä muutettiin niin, ettei selvissä tapauksissa määräaikaisselvityksiä tarvitse tehdä. Poikkeus voidaan siis tehdä niissä tilanteissa, joissa edunvalvojan määräämisen perusteen tai muun syyn vuoksi edunvalvonnan tarve on pysyvä. Tarve voi olla pysyvä esimerkiksi silloin jos edunvalvoja on määrätty, koska päämies sairastaa etenevää ja parantumatonta, päämiehen toimintakykyä heikentävää sairautta tai jos toimintakyvyn rajausta johtuu pysyvästä vammasta tai kehityshäiriöstä. Tarve on myös pysyvä niissä tapauksissa, joissa voidaan ennakoida, ettei edunvalvonnan tarpeessa tule tapahtumaan muutoksia. Edunvalvonnan tarpeen ollessa pysyvä, määräaikaisselvitysten tekeminen on koettu loukkaavaksi. (HE 203/2010)

Lausuntotiivistelmän mukaan määräaikaisselvitystä koskevaa säännöstä pidettiin tärkeänä, mutta esille nousi kuitenkin muutamia huomionarvoisia asioita. Lausuntotiivistelmän mukaan oli ehdotettu, että muutos olisi voinut olla suurempikin, koska edunvalvonnan tarve tulee esiin muissakin yhteyksissä kuin määräaikaisselvityksessä. Ehdotettiin, että määräaika voisi pidentää nykyisestä

neljästä vuodesta, sillä selvitykset johtavat harvoin edunvalvonnan lakkauttamiseen. (Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen 37/2014, 14.)

Lausunnon antajilta tuli myös ajatus, että voitaisiin harkita vuositililomakkeeseen lisättävää osiota, jossa edunvalvoja vastaa edunvalvonnan jatkumisen tarpeeseen. Muutama lausunnonantaja myös muistutti, että lähtökohtaisesti selvitystä tehtäessä päämiestä kuultaisiin aina. (Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen 37/2014, 14.) Holhoustilintarkastuksen kehittämistyöryhmän raportissa marraskuussa 2009 ehdotettiin, että määräaikaisselvitysten tekemisestä erikseen voitaisiin kokonaan luopua, jos edunvalvonnan tarvetta tarkasteltaisiin vuosittaisen tilintarkastuksen yhteydessä. Kuitenkin edunvalvonnan tarpeen aiheellisuutta tulisi edelleen neljän vuoden välein tarkastella niiden päämiesten osalta joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai jotka on julistettu vajaavaltaiseksi. (Holhoustilintarkastuksen kehittäminen 2009, 19.)

3.3 Toteuttaminen

Määräaikaisselvityksen tekemiseen ei ole tarkoitus käyttää enempää voimavaroja kuin käsityksen muodostaminen päämiehen tilanteesta vaatii. Lähtökohtaisesti määräaikaisselvitys tehdään siis käyttämällä niitä tietoja, jotka holhousviranomaisen on saanut tilintarkastuksen yhteydessä tai sitten edunvalvojan, päämiehen tai päämiehen omaisten yhteydenotosta. (HE 203/2010.) Tilintarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota edunvalvojan tehtävän sopivaan laajuuteen ja edunvalvonnan tarpeellisuuteen (Holhoustilintarkastuksen kehittäminen 2009, 8).

Edunvalvonnan tarvetta ei kuitenkaan ole tarkoitus arvioida vain määräaikaisselvityksillä, sillä holhousviranomaisen velvollisuutena on tarkkailla tilannetta esimerkiksi tilivalvonnan yhteydessä tai ilmoitusten taikka muiden yhteydenottojen perusteella. Usein holhousviranomaisilla onkin hyvä käsitys päämiehen tilanteesta ilman määräaikaisselvitystäkin. (HE 203/2010.)

Määräaikaisselvityksillä on kuitenkin erittäin harvoin merkittävää vaikutusta edunvalvonnan lopettamisesta päätettäessä. Määräaikaisselvitykset ovat osoittautuneet hyödyttömäksi silloin, kun jo ennen selvityksen aloittamista on ollut tiedossa, ettei olosuhteissa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. (HE 203/2010.) Vuosina 2007–2008 vain noin 0,5-0,6 prosentissa tapauksista määräaikaisselvityksillä oli ratkaiseva merkitys. "Oikeusministeriön saamien tietojen mukaan noin 86—88 prosenttia selvityksistä on voitu tehdä määräajassa työvoimaresurssien puutteen vuoksi" (HE 203/2010).

Oikeusministeriö on tehnyt yhteistyössä Itä-Suomen maistraattien kehittämissyksikön kanssa vuonna 2009 maistraateille kyselyn. Kyselyssä maistraatit antoivat kuvaukset siitä, miten edunvalvonnan jatkamisen aiheellisuutta selvitetään. Vastauksissa kuvatut selvittämismenetelmät olivat selvitysten seulominen, edunvalvojan kuuleminen, edunvalvojan ja päämiehen kuuleminen sekä lähtökohta, jossa erillistä selvitystä ei tehdä. (Oikeusministeriö ja Itä-Suomen lääninhallituksen kehittämissyksikkö 2009.)

Käytettäessä menetelmänä selvitysten seulomista tutkii maistraatti ensin asiakirja-aineiston ja lääkärilausuntojen avulla sitä, onko selvitysten tarkempi tekeminen aiheellista. Selvitys voidaan päättää asiakirja-aineiston tai lääkärilausuntojen perusteella, mutta jos jatkumisen tarve on epäselvä, kuullaan edunvalvojaa ja päämiestä sekä tarvittaessa hankitaan tuore lääkäriinlausunto. Jos taas lähtökohtana on edunvalvojan kuuleminen, niin kyselylomake ja kirje lähetetään edunvalvojalle mutta päämiestä kuullaan vain, kun selvityksen perusteella edunvalvontaa voisi olla syytä muuttaa tai lakkauttaa. (Oikeusministeriö ja Itä-Suomen lääninhallituksen kehittämissyksikkö 2009.)

Suurin osa maistraateista lähetti kyselyn perusteella selvityksen yhteydessä kirjeen sekä edunvalvojalle, että päämiehelle. Selvitys toimitettiin päämiehelle joko maistraatin tai edunvalvojan kautta. Yhtenä lähtökohtana oli myös selvityksen tekemättä jättäminen. Jotkut maistraatit olivat ilmoittaneet, ettei selvitysten tekeminen ilman harjoittelijoita ole mahdollista. (Oikeusministeriö ja Itä-Suomen lääninhallituksen kehittämissyksikkö 2009.)

3.4 Kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvittäessä

Edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvittäessä tulee kuulla edunvalvojaa ja lisäksi myös päämiestä jos päämiehen voidaan olettaa ymmärtävän asian merkityksen tai jos selvityksessä on tullut esiin sellaisia asioita, jotka viittaavat siihen, että edunvalvojalle annettua määräystä voi olla tarpeen muuttaa (Laki holhoustoimesta 442/1999, 17 b §). Päämiestä tulisi kuitenkin kuulla vain silloin jos voidaan olettaa päämiehen ymmärtävän asian ja jos kuuleminen on todettu tarpeelliseksi. "Päämiehen kuulemisvelvoitteen rajoittaminen määräaikaisselvitysten yhteydessä on perusteltua ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja määräaikaisselvitysten yhteydessä ilmenneiden aiheettomien edunvalvontojen vähäinen määrä" (HE 203/2010).

Ennen asian ratkaisemista on asianosaiselle varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuitenkin laissa on myös säännelty, että asian saa ratkaista ilman asianosaisen kuulemista, mikäli kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. (Hallintolaki 434/2003, 34 §). Hallintolain perusteella jää jossain määrin epäselviksi kuitenkin käytännön seikat, kuten kuulemisen muoto, ajankohta ja kuulemisesta ilmoittaminen, joten kuuleminen voi olla kirjallista tai suullista (HE 72/2002). Näin ollen kuuleminen voidaan tarpeen vaatiessa tehdä tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten kirjeitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti (HE 203/2010).

3.5 Selvityksen perusteella muodostettava arvio ja asiakirja

Jos määräaikaisselvityksistä käy ilmi, että päämiehen henkinen tila tai päämiehen olosuhteet ovat muuttuneet siten, että hän pystyy itse huolehtimaan asioistaan, ei määräyksen voimassa pitämiseksi ole mitään tarvetta. Edunvalvonnan jatkuminen voidaan myös katsoa aiheelliseksi, mutta joskus päämies voi kokea edunvalvojan tehtävän laajuuden hankalaksi. Tällaisissa tilanteissa harkitaan, voidaanko edunvalvojan tehtävää jotenkin supistaa. Pääsääntöisesti on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että edunvalvojan tehtävä kattaa kaikki päämiehen taloudelliset asiat. Päättämiseksi on siis varmistaa, ettei kukaan ole turhaan

edunvalvonnassa. Selvitys voi kuitenkin yhtä lailla osoittaa, ettei päämiehen suoja ole riittävä (Vajaavaltaisuuden tai edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen 1999, 3) Päämiehen suojan riittämättömyydellä tarkoitetaan, että edunvalvojan määräystä voi olla syytä laajentaa tai päämiehen toimintakelpoisuutta rajoittaa.

Määräaikaisselvityksen pohjalta laaditaan asiakirja. Asiakirjassa kerrotaan lyhyesti ne toimenpiteet jotka holhousviranomaisen on määräaikaisselvitystä tehdessään suorittanut sekä lisäksi esitetään arvio siitä, onko voimassa olevan määräyksen muuttaminen aiheellista. Määräaikaisselvityksen suorittamisesta tehdään merkintä asiainkäsittelyohjelmaan. Määräaikaisselvityksen perusteella muodostettu arvio on hallinnon sisäinen toimenpide, joka on osa holhousviranomaisen valvontaa. Määräaikaisselvityksen lopputulokseen ei voi hakea muutosta valittamalla, sillä holhousviranomaisen ei ole oikeudellisesti sidottu tekemäänsä arvioon. (Vajaavaltaisuuden tai edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen 1999, 3)

3.6 Määräaikaisselvitysten johdosta aiheutuvat toimenpiteet

Määräaikaisselvityksissä esille tulleiden asioiden käsittelytapa vaihtelee paljon maistraattien eri yksiköiden välillä. Tässä kappaleessa esitellään Turun yksikön menettelytapoja määräaikaisselvitysten osalta.

Jos määräaikaisselvityksen perusteella käy ilmi, ettei päämies olisi enää edunvalvonnan tarpeessa, mutta määräaikaisselvityslomakkeen mukana ei ole toimitettu hakemusta, lääkärinlausuntoa tai muuta asiakirjaa, maistraatista otetaan yhteyttä edunvalvojaan. Määräaikaisselvityslomake saattaa olla vaikeaselkoinen ja sen vuoksi pelkästään selvityslomakkeen perusteella ei laiteta lakkauttamisasiaa vireille. Tämän vuoksi maistraatista ollaan yhteydessä edunvalvojaan ja kehoitetaan häntä keskustelemaan päämiehensä kanssa edunvalvonnan lakkauttamisesta sekä tarvittaessa toimittamaan yhteinen hakemus ja lääkärinlausunto maistraattiin. Hakemuksen perusteella lakkauttamista koskeva asia laitetaan vireille. (Manninen sähköpostiviesti 12.9.2014.)

Jos määräaikaisselvityksen mukana toimitetaan lääkärilausunto tai hakemus, niin tuolloin edunvalvonnan lakkauttaminen laitetaan vireille sen perusteella. Silloin kun asia on tullut vireille lääkärinlausunnolla, pyritään saamaan edunvalvojan sekä päämiehen yhteinen hakemus, jotta maistraatti voi tehdä asiassa päätöksen. Jos taas asia on tullut vireille päämiehen hakemuksella, pyydetään päämiestä toimittamaan lääkäriinlausunto hakemuksensa tueksi. Lääkäriinlausunnon pyytäminen päämieheltä on kuitenkin tapauskohtaista, mutta lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että jos päämies ei ole enää edunvalvonnan tarpeessa, tulisi hänen itse kyetä myös lääkäriinlausunto toimittamaan. Kun maistraatti on saanut hakemuksen sekä lääkärinlausunnon, kuullaan päämiestä henkilökohtaisesti, edunvalvojaa puolestaan ei pääsääntöisesti kuulla henkilökohtaisesti. Tarvittaessa maistraatti asiaa harkitessaan saattaa ottaa yhteyttä myös muihin hoitaviin tahoihin, kuten sosiaalityöntekijään tai vastaavaan ja pyytää lausuntoa myös heiltä. Edellä mainituilla tahoilla saattaa olla parempi käsitys päämiehen terveydentilasta ja todellisesta kyvystä suoriutua velvoitteistaan. (Manninen sähköpostiviesti 12.9.2014.)

Määräaikaisselvityksistä saattaa joskus käydä myös ilmi, että päämies saattaisi pärjätä ilman edunvalvojaa, mutta tilanne on kuitenkin epävarma. Tällaisissa tilanteissa voidaan edunvalvojaa kehottaa ottamaan käyttöön "koeaika", jonka aikana päämiehelle siirretään enemmän vastuuta asioidensa hoidosta ja katsotaan miten asioiden hoitaminen sujuu. Mikäli kokeilu onnistuu hyvin, pyydetään päämiestä ja edunvalvojaa toimittamaan hakemus edunvalvojan lakkauttamiseksi maistraattiin. (Manninen sähköpostiviesti 12.9.2014.)

4 TUTKIMUKSEN TAVOITEET JA TOTEUTUS

4.1 Taustaa

Aloitin työharjoittelun Lounais-Suomen maistraatissa Turun yksikön holhoustoimen vastuualueella helmikuussa 2014 ja huhtikuussa aloitin työt määräaikaisena toimistosihteerinä. Minulle annettiin työharjoitteluni aikana tehtäväksi määräaikaisselvitysten tekeminen. Määräaikaisselvityksiä kutsutaan virkamiesten keskuudessa myös "nelivuotisselvityksiksi". Määräaikaisselvitykset olivat henkilökunnan keskuudessa koettu työläiksi ja valtavan työtaakan alla määräaikaisselvitysten tekemiseen ei ole henkilökunnalla ollut resursseja. Määräaikaisselvityksiä tehdessäni mieleeni nousi monta epäkohtaa ja tästä syntyi ajatus tehdä opinnäytetyö määräaikaisselvitysten kehittämistä.

Tällä hetkellä maistraateissa on käynnissä asiahallintajärjestelmän uudistaminen. "Maistraattien sähköisen asioinnin strategian 2012–2015 mukaisesti maistraattien sähköistä palvelutuotantoa (mm. sähköinen asiointi, asiahallinta ja arkistointi) tulee kehittää. Palvelutuotannon kehittämistä ja sähköisen asioinnin strategian käytännön toteuttamista tehdään MERP-hankkeessa." (Aluehallintoviraston MERP-hankkeen tiedote 27.10.2014.) Hankkeen ohjausryhmä on linjannut, että maistraatin substanssiasiat toteutetaan tulevassa operatiivisessa MERLIN-järjestelmässä, jota aikaisemmin kutsuttiin nimellä HOLVI (Aluehallintoviraston MERP-hankkeen tiedote 27.10.2014.)

MERLIN-järjestelmän tuleva käyttöönotto antoi täysin uudenlaiset mahdollisuudet kehittää määräaikaisselvitysten tekoa, koska järjestelmä on rakenteeltaan ja käyttömahdollisuuksiltaan täysin erilainen järjestelmä kuin maistraattien nykyinen asiahallintajärjestelmä. Uusi järjestelmä tulee ohjaamaan käyttäjiänsä paremmin. Lisäksi asiakirjojen laatiminen helpottuu, koska ne voidaan laatia asiahallinnassa erillisen tekstinkäsittelyohjelman sijaan. Järjestelmä myös helpottaa määräaikojen seuraamista sekä mahdollistaa asiakirjojen sähköisen lähettämisen, vastaanottamisen, käsittelyn ja arkistoinnin. (Aluehallintoviraston MERP-hankkeen tiedote 7.3.2014.)

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden prosessinkehittämistyöryhmä antoi pienempien tiimien alustettavaksi ja valmisteltaviksi yksittäisiä osaprosesseja. Tilintarkastustiimi antoi keväällä 2014 raportin, jonka mukaan määräaikaisselvitysten sijoittaminen vuosililomakkeeseen olisi hyvä ratkaisu (Tilintarkastustiimin kokousmuistio 16.5.2014). MERLIN-järjestelmä tulee kuitenkin käyttöön vasta vuonna 2016, joten vielä ei voida tietää, millä tavoin määräaikaisselvitysten tekeminen tulee toteutumaan MERLIN-järjestelmässä. Tämän vuoksi tässä opinnäytetyössä tehdään määräaikaisselvitysten tekemiselle vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset.

Tällä hetkellä käytössä olevassa Maisa-asiahallintajärjestelmässä on erikseen kohta määräaikaisselvityksille, johon edunvalvonnan alkaessa automaattisesti määräytyy vuosiluku, jolloin määräaikaisselvitys tulee tehdä. Mikäli edunvalvonnan tarpeen on todettu olevan pysyvä, kirjataan vuosiluvun tilalle 9999, jolloin näiden päämiesten osalta ei enää määräaikaisselvityksiä tehdä. Määräaikaisselvityksiä tehdessä tulee aina erikseen ajaa lista kyseisen vuoden osalta. Maisa-asiahallintajärjestelmä hakee ne päämiehet, joiden osalta tulee hakuehdoksi annettuna vuonna tehdä selvitys edunvalvonnan tarpeen aiheellisuudesta. Päämiehen edunvalvojalle lähetetään edunvalvonnan tarpeen aiheellisuuden selvittäminen-lomake, joka lähetetään postitse saatekirjeen kera. Saatekirjeessä on mainittu viimeinen päivä, jolloin lomake tulee palauttaa. Pelkkä palautettu selvityslomake ei ainakaan Turun yksikössä johda jatkotoimenpiteisiin, vaan edunvalvonnan lakkauttamis- tai muutosasiaa varten tulee maistraattiin toimittaa myös hakemus ja/ tai lääkärinlausunto.

Mielestäni tällä hetkellä määräaikaisselvitysten tekoon ei ainakaan Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä ole täysin johdonmukaista linjausta. Tämä johtune tosin suurelta osin töiden ruuhkautumisesta. Tekemieni määräaikaisselvitysten perusteella olen sitä mieltä, että määräaikaisselvitysten tekemistä tulisi kehittää. Esimerkiksi tämänhetkinen edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen-kirje on mielestäni epäselvä. Edunvalvojat eivät ymmärrä määräaikaisselvitysten tarkoitusta ja kokevat sen epäluottamuslauseena heitä kohtaan. Usein edunvalvojat soittavat tuohtuneina maistraattiin ja ihmettelevät selvityksen tarkoitusta sekä luulevat selvityksen automaattisesti johtavan toimenpiteisiin. Lisäksi edunvalvojat

eivät ymmärrä kirjeen termistöä, sillä esimerkiksi päämiehen kuuleminen-termi ymmärretään usein väärin.

Holhoustoimilain 17 §:n muutos siitä, että selvitys voidaan jättää tekemättä, jos edunvalvojan määräämisen perusteen tai muun syyn vuoksi on ilmeistä, on erittäin hyödyllinen, mutta samalla myös laajatulkintainen. Tehdessäni määräaikaisselvityksiä huomasin, kuinka vaikeaa on määritellä onko edunvalvonnan tarve pysyvä vai ei. On tietenkin selvää, että syvästi kehitysvammaisen päämiehen tila on pysyvä, mutta on myös lukuisia tapauksia, joissa tarpeen pysyvyyden raja on häilyvä. Mielestäni tarvittaisiin selkeä linjaus siitä, milloin edunvalvonnan tarve on pysyvä. Nykyään ainakin Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä esittelijät määrittelevät jo edunvalvojan määräämisvaiheessa sen, onko edunvalvonnan tarve pysyvä vai ei. Olisi mielenkiintoista saada selville, että ovatko esittelijöiden kriteerit edunvalvonnan tarpeen pysyvyydelle samanlaiset.

4.2 Tarkoitus ja tutkimustehtävät

Opinnäytetyöni tarkoitus on saada aikaiseksi vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset, jotka kehittävät määräaikaisselvitysten tekemistä niin, että niiden tekeminen olisi vaivattomampaa, selkeälinjaisempaa ja yhteneväistä eri yksiköiden välillä. Lisäksi prosessinkehittämiseen kuuluu myös uusien asiakirjamallipohjien tuottaminen.

Tavoitteena on myös kehittää määräaikaisselvityksiä niin, että edunvalvojat ymmärtäisivät asian merkityksen, eivätkä kokisi määräaikaisselvitystä negatiivisena asiana. Oman kokemukseni mukaan määräaikaisselvitykset koetaan maistraatin työntekijöiden tahoilta työläiksi. Määräaikaisselvityksiä tehdessäni huomasin myös, että todella harvoin selvitys johti muutokseen, sillä pääasiassa palautettujen selvitysten mukaan tilanne jatkui ennallaan.

Tässä opinnäytetyössä kuvaillaan edunvalvonnan tarpeen aiheellisuuden selvittämistä vaihtoehtoisina prosessikuvauksina. Määräaikaisselvitysten toteutumisen on suunniteltu tapahtuvan joko erikseen tehtävänä selvityksenä tai vuositilin yhteydessä.

Opinnäytetyön tuloksena syntyvät määräaikaisselvitysten vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset:

1. Prosessinkuvaus MERLIN-järjestelmän uudistetussa vuositililomakkeessa
2. Prosessinkuvaus MERLIN-järjestelmässä, jossa määräaikaisselvitykset tehtäisiin edelleen erikseen, mutta selvitysten tekemistä kehitettäisiin sujuvammaksi.

4.3 Tutkimusmenetelmä

Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Laadullisen tutkimuksen tarkoitus on pyrkiä löytämään tai paljastamaan tosiasioita. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa ja kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti. Tutkimuksessa tapauksia käsitellään ainutlaatuisina, joten aineisto tulkitaan myös sen mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2009, 161, 164.) Tässä työssä käytettiin kvalitatiivista tutkimusmenetelmää, koska työn tarkoitus on kehittää määräaikaisselvitysten tekemistä eli toisin sanoen kehittää jotain todellista, jo olemassa olevaa. Lisäksi kohdejoukko valittiin tarkoituksenmukaisesti, sillä kohdejoukkona käytettiin asiantuntijoita eli maistraatin henkilökuntaa.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa suurin osa tutkimuksista on lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikka nojautuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja sen tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Toinen lainopin tärkeä tehtävä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen, joka auttaa hahmottamaan kokonaisuutta oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä suhteista. (Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, 2021.) Tämän opinnäytetyön oikeustieteen tutkimusmenetelmä sijoittui lainopin osalle.

4.4 Tutkimuksen toteutus

Yleisimmät aineistonkeruumenetelmät kvalitatiivisessa tutkimuksessa ovat kysely, haastattelu, havainnointi ja erilaisiin dokumentointeihin liittyvä tieto (Pitkäranta 2009, 72). Kysely tunnetaan survey-tutkimuksen keskeisenä menetelmänä (Hirsjärvi ym. 2009, 193). "Englanninkielinen termi *survey* tarkoittaa sellaisia kyselyn, haastattelun ja havainnoinnin muotoja, joissa aineistoja kerätään standardoidusti ja joissa kohdehenkilöt muodostavat otoksen tai näytteen tietyistä perusjoukosta" (Hirsjärvi ym. 2009, 193). Kyselytutkimuksen etuina pidetään tehokkuutta ja mahdollisuutta laajaan tutkimusaineistoon. Kyselytutkimuksen heikkoutena pidetään aineiston pinnallisuutta ja kyselyyn vastaamattomuutta. Lisäksi ongelmana saattaa olla, etteivät vastaajat suhtaudu vakavasti tutkimukseen tai että vastausvaihtoehdot eivät ole olleet onnistuneita. (Hirsjärvi ym. 2009, 195.)

Opinnäytetyössä käytettiin menetelmänä kyselyä, koska haluttiin tietää, että mitä maistraatin työntekijät ajattelevat määräaikaisselvityksistä ja niiden tekemisestä sekä kehittamisestä. Kyselytutkimus oli sopivin vaihtoehto, sillä se oli nopea suorittaa valtakunnallisesti. Kyselytutkimus on myös turvallinen vaihtoehto maistraatin työntekijöille, sillä voitiin olettaa, että he ovat asiantuntijoita määräaikaisselvityksissä.

Kysely toteutettiin sähköpostitse. Kysely lähettiin maistraattien jokaiseen yksikköön, lukuunottamatta Paraisten yksikköä, koska määräaikaisselvitykset ja edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointi tehdään Turun yksikössä. Näin ollen kysely lähettiin 40 yksikköön. Tarkoituksena oli, että jokaisessa yksikössä kysely ohjataan niille virkamiehille, jotka tekevät määräaikaisselvityksiä tai arvioivat edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä. Tämän työn kannalta oli tärkeää saada tietää millä tavoin muut maistraattien yksiköt ovat hoitaneet määräaikaisselvitykset ja millä kriteereillä he ovat määritelleet edunvalvonnan tarpeen olevan pysyvä sekä mitä mieltä vastaajat olivat määräaikaisselvitysten kehittamisestä.

4.5 Kyselylomakkeen laadinta

Kyselylomakkeilla voidaan kerätä tietoa tosiasioista, käyttäytymisestä, toiminnasta, tiedoista ja asenteista. Lisäksi lomakkeissa voidaan pyytää perusteluja toiminnoille tai mielipiteille. Kysymysten muodot voidaan jakaa avoimiin kysymyksiin, monivalintakysymyksiin ja asteikkoihin perustuvaan kysymystyyppiin. (Hirsjärvi ym. 2009, 197–200.)

Kyselylomakkeessa oli sekä avoimia kysymyksiä että valintakysymyksiä. Kysymyslomake tehtiin huolella, sillä kysymysten muodolla on tärkeä merkitys. Kyselyssä käytettiin myös strukturoidun ja avoimen kysymyksen välimuotoja sillä tavalla, että valintakysymyksen jälkeen esitettiin avoin kysymys, jolloin saatiin esille myös sellaisia näkökulmia, joita ei etukäteen osattu ajatella. Kyselyn kysymyksiä laadittaessa konsultoitiin Lounais-Suomen maistraatin holhoustoimen vastuualueen päällikköä ja prosessinkehittäjä Anne Oksasta sekä osastosihteeri Noora Mannista.

Kyselylomaketta laadittaessa pohdittiin tarkasti mitä haluttiin saada tietoon ja mitkä olisivat tärkeitä asioita prosessinkehittämisen kannalta. Kysely (LIITE 6) sisälsi saatekirjeen, jossa esiteltiin opinnäytetyön tekijä ja tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet. Itse kyselylomake pyrittiin tekemään mahdollisimman helposti ymmärrettäväksi ja vastattavaksi. Kyselylomakkeen kysymykset jaettiin eri teemoihin. Kyselylomake perustui kysymysten osalta kolmeen eri teemaan:

- Teema 1. Määräaikaisselvitysten toteutuminen tällä hetkellä
- Teema 2. Määräaikaisselvitysten prosessinkehittäminen
- Teema 3. Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen

4.6 Aineiston analysointi

Tutkimuksen ydinasioita ovat aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten teko. Päätelmiä kuitenkin päästään tekemään vasta tietojen tarkistuksen, täydentämisen ja järjestämisen jälkeen. (Hirsjärvi ym. 2009, 221–222.) Tässä tutkimuksessa tietoja tarkistaessa ei tullut vastaan yhtään palautettua vastausta, joka olisi pitänyt hylätä.

Muutamissa vastauksissa oli yksittäinen kysymyskohta jätetty tyhjäksi, mutta näiden kohtien osalta tuloksiin kirjattiin, ettei kyseiseen kohtaan oltu vastattu. Tietojen täydentämiseen ei myöskään ollut tarvetta. Järjestettäessä aineistoa numeroitiin jokainen vastauslomake ja vastaukset koottiin yhteen tarkempaa tarkastelua varten.

Analyysitapa ei kuitenkaan määräydy aina samalla tavalla ja aineistoa voidaan analysoida monella eri tavalla. Analyysitavat voidaan karkeasti jakaa selittämiseen ja ymmärtämiseen pyrkivään lähestymistapaan. Tilastollinen analyysi ja päätelmien teko kuuluvat selittämiseen pyrkivään lähestymistapaan, kun taas laadullista analyysiä sekä päätelmien tekoa käytetään ymmärtämiseen pyrkivässä lähestymistavassa. (Hirsjärvi ym. 2009, 223-224.) Tässä opinnäytetyössä käytettiin sekä selittämiseen että ymmärtämiseen pyrkivää lähestymistapaa, sillä kyselylomakkeen valintakysymykset analysoitiin tilastollisesti ja avoimet kysymykset litteroitiin. Päätelmät tehtiin vertaamalla tuloksia kirjallisuuteen ja omiin kokemuksiin.

4.7 Tutkimuksen luotettavuus

Kyselytutkimuksen heikkoutena pidetään, ettei olla voitu varmistua siitä miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen, ovatko vastausvaihtoehdot olleet onnistuneita ja ovatko vastaajat olleet selvillä aihealueesta. Lisäksi vastaamattomuus saattaa nousta suureksi. Kaikissa tutkimuksissa tulisi arvioida myös tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen reliaabelius merkitsee mittaustulosten toistettavuutta ja validius puolestaan tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä mitä pitikin. (Hirsjärvi ym. 2009, 195, 231.)

Tässä työssä luotettiin siihen, että maistraatin työntekijät suhtautuvat kyselyyn vakavasti. Suurin osa vastauksista oli hyvin ja ajatuksella täytettyjä, mutta muutamissa vastauksissa oli huomattavissa, ettei niihin oltu paneuduttu kovinkaan syvällisesti. Näissä vastauksissa valintakysymyksiin oli kyllä vastattu, mutta avoimiin kysymyksiin ei juurikaan syvennytty. Kyselylomakkeen vastausvaihtoehtoja voidaan pitää sopivina, sillä lähes jokaisen valintakysymyksen perässä oli mahdollisuus vastata avoimesti. Valintakysymyksiin olisi voinut laittaa

"en osaa sanoa"-tyyppisen vastausvaihtoehdon, mutta kyseinen vaihtoehto jätettiin tietoisesti pois, koska haluttiin haastaa vastaajat miettimään mielipidettään kysytyyn asiaan. Kysymykset olivat kuitenkin sellaisia, että voidaan olettaa niiden olevan selviä asioita maistraatin työntekijöille. Jos ei jostain syystä ennestään, niin viimeistään kyselyn saatekirjeen perusteella.

Vastausprosentti (50 %) jäi odotettua alhaisemmaksi, mutta vastaajien määrää voidaan kuitenkin pitää kattavana otantana. Vastauksia tuli eri puolilta Suomea, joten voidaan ajatella tutkimuksen olleen alueellisesti kattava. Reliaabeliutta ja valiuidutta on haastavaa arvioida. Kyselyyn vastanneet maistraatin työntekijät ovat kuitenkin henkilöitä, jotka työkseen tekevät määräaikaisselvityksiä ja edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointia. Tämän vuoksi voidaan ajatella ettei heidän vastauksissaan ollut sattumanvaraisia vastauksia. Lisäksi saadut vastaukset sopivat annettuihin kysymyksiin, joten voidaan olettaa tutkimukseen menetelmän olleen validi.

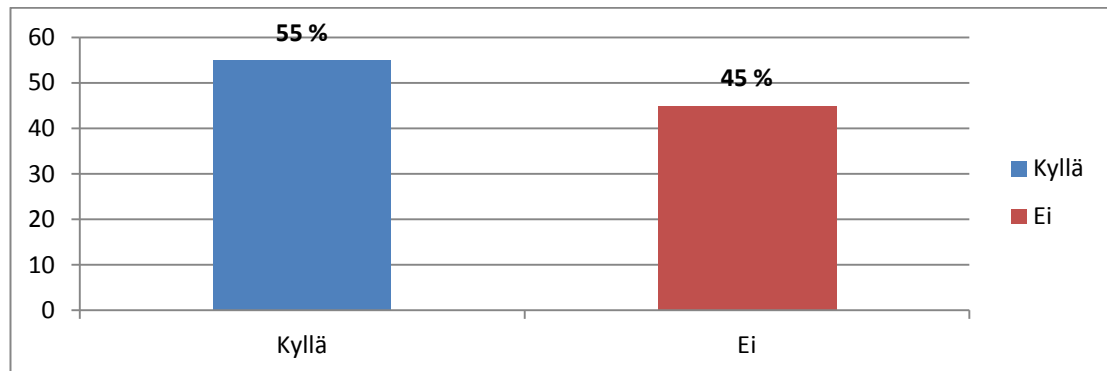
5 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimustyöhön liittyvä kysely toteutettiin lokakuussa 2014. Kysely osoitettiin koko Suomen maistraattien eri yksiköihin. Kysely lähetettiin maistraattien vastuualuiden päälliköille, jotka sitten edelleen välittivät tiedon oman vastuualueensa yksiköihin. Maistraattien yksiköitä on koko Suomessa 41. Maistraattien yksiköistä 11 vastasi kyselyyn määräajassa. Määräajan jälkeen lähetettiin muistutusviesti, jonka jälkeen vielä 9 yksikköä vastasi kyselyyn. Yhteensä kyselyyn vastasi 20 yksikköä. Tässä luvussa käsitellään kyselyn tulokset kyselylomakkeen teemojen mukaisesti.

5.1 Määräaikaisselvitysten toteutuminen tällä hetkellä

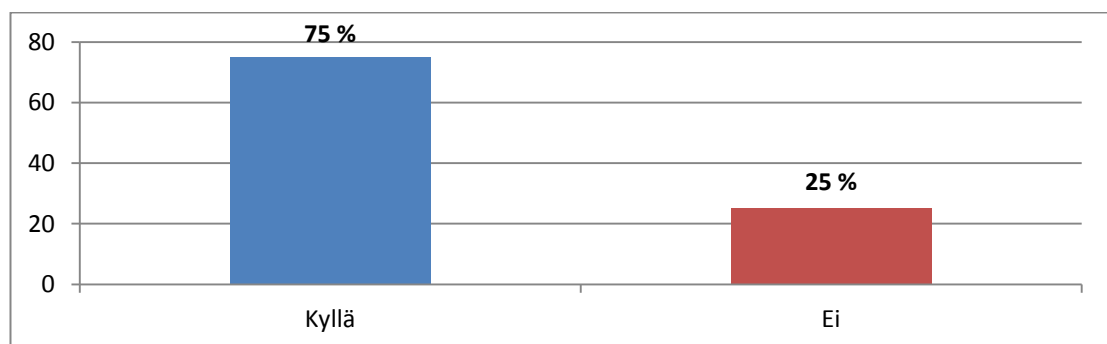
Määräaikaisselvitysten tämän hetkistä toteutumista käsiteltiin kyselylomakkeen kysymyksissä 1-5 ja 8. Kyselylomakkeen ensimmäisellä kysymyksellä kartoitettiin vastaajien ajatuksia määräaikaisselvityksistä. Vastaajilta kysyttiin mielipidettä

määräaikaisselvitysten tärkeydestä, työläydestä, palkitsevuudesta ja tarpeellisuudesta.



Kuvio 1. Vastaajien mielipide määräaikaisselvitysten tärkeydestä (% vastaajista)

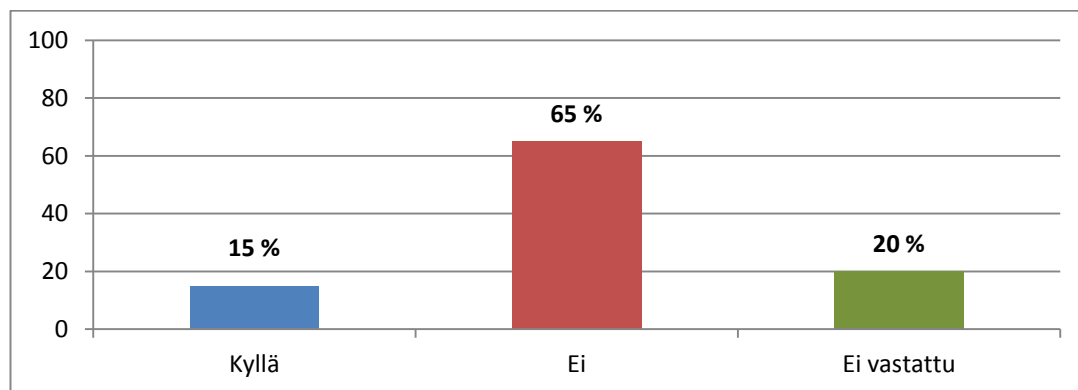
Vastaajista 55 % piti määräaikaisselvityksiä tärkeinä, kun taas 45 % ei kokenyt määräaikaisselvityksiä tärkeiksi (Kuvio 1.) Avoimista vastauksista kävi ilmi, että määräaikaisselvitysten koetaan olevan päämiehen oikeusturvan kannalta tärkeitä, sillä ihmisen itsemääräämisoikeutta ei tulisi rajoittaa yhtään enempää kuin on välttämätöntä. Vastaajien mielestä turhat edunvalvonnat tulisi ehdottomasti saada karsittua pois, mutta toisaalta vastauksissa myös todettiin, että käytännössä määräaikaisselvitykset eivät juuri johda toimenpiteisiin.



Kuvio 2. Vastaajien mielipide määräaikaisselvitysten työläydestä (% vastaajista)

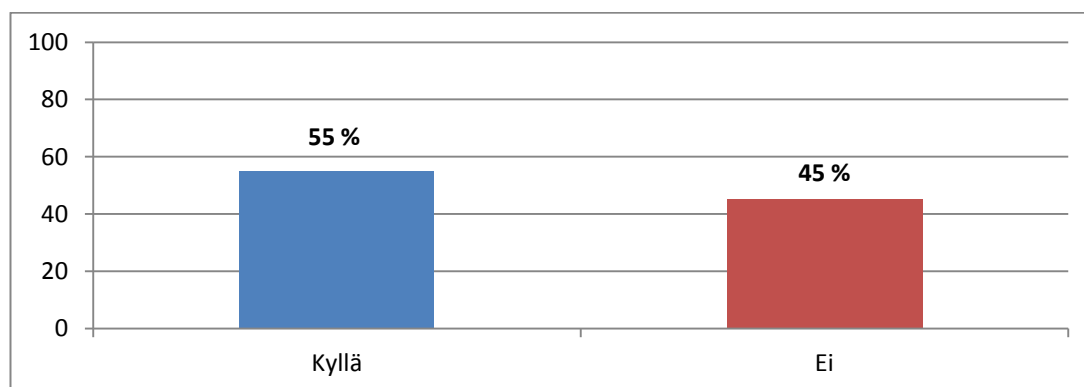
Suurin osa (75 %) vastaajista koki määräaikaisselvitysten tekemisen työläänä. Vastaajista vain 25 % ei kokenut selvitysten tekoa työläänä (Kuvio 2). Vastauksien mukaan määräaikaisselvitysten tekeminen vie runsaasti aikaa ja vastauksia selvityksiin joudutaan odottamaan kauan. *"Useissa tapauksissa kun saa vastuksen, on päämies jo kuollut"*. Erityisen työlääksi vastaajat kokivat määräaikaisselvitysten teon ensimmäisellä kerralla edunvalvojan määräämisen jälkeen. *"Vaikka*

selvityksessä käytetäänkin valmista mallia, joudutaan kuitenkin kirjoittamaan päämiehen nimi, syntymäaika, päätöksen tekijä, päätöspäivämäärä, avaamaan Ida, palauttamaan asiakirja. Tämä vie aikaa." Lisäksi määräaikaisselvitykset koettiin aikaavievinä nykyisen resurssipulan vuoksi. Joissain maistraattien yksiköissä kirjoitetaan vielä lisäksi erillinen lausuma edunvalvojan lausuman perusteella ja myös tätä pidettiin työläänä.



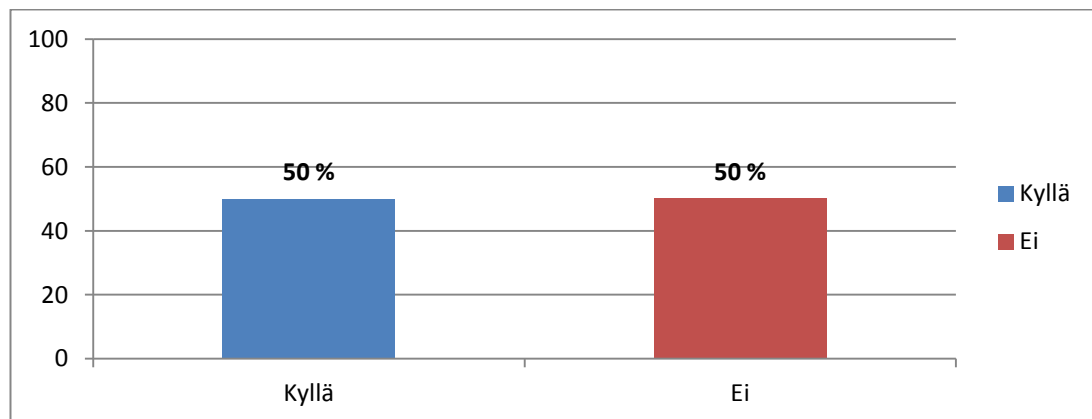
Kuvio 3. Vastaajien mielipide määräaikaisselvitysten palkitsevuudesta (% vastaajista)

Vastaajista 15 % piti määräaikaisselvityksiä palkitsevana, kun taas suurin osa (65%) vastaajista ei pitänyt selvitysten tekemistä palkitsevana. Vastaajista 20 % ei vastannut tähän kysymykseen ollenkaan (Kuvio 3). Vastauksissa tuli useaan otteeseen ilmi, ettei määräaikaisselvityksissä kovinkaan usein tule esille sellaista tietoa, joka johtaisi edunvalvonnan lakkauttamiseen tai muuttumiseen.



Kuvio 4. Vastaajien mielipide määräaikaisselvitysten tarpeellisuudesta (% vastaajista)

Vastaajista 55 % piti määräaikaisselvityksiä tarpeellisena. Vastaajista 45 % puolestaan ei pitänyt selvityksiä tarpeellisina (Kuvio 4). Tarpeettomuuden syyksi vastaajat ilmoittivat, että tarve edunvalvonnan muutokseen tulee ilmi muuta kautta. *"Päämies, jolla on kykyä ja ymmärrystä voi reagoida tarvitseeko enää edunvalvojaa"*. Vastaajat kokivat myös, että päämies ja edunvalvojat hakevat kyllä lakkaamista jos se on tarpeen.



Kuvio 5. Ovatko vastaajat törmänneet ongelmiin/vaikeuksiin määräaikaisselvityksiä tehdessään (% vastaajista)

Puolet vastaajista oli sitä mieltä, etteivät olleet törmänneet vaikeuksiin tai ongelmiin määräaikaisselvityksiä tehdessään. Vastaajista 50 % puolestaan oli törmännyt ongelmiin tai vaikeuksiin selvityksiä tehdessään (Kuvio 5). Ilmenneiden ongelmien ja vaikeuksien syyksi vastaajat kertoivat, että määräaikaisselvitysten merkitystä ei ollut ymmärretty.

Yleiset edunvalvojat eivät ole ottaneet selvitystä vakavissaan ja ovat palauttaneet selvityksen myöhässä. Yleisesti ottaen edunvalvojat ovat usein jättäneet selvitykset palauttamatta. Lisäksi yleisten edunvalvojien vastaukset ovat olleet tulkinnanvaraisia, eikä päämiehen tilanteeseen ole kunnolla perehdytty. Yksityiset edunvalvojat ovat kokeneet selvitysten teon epäluottamuslauseena heidän kyvyllään hoitaa edunvalvojan tehtävää. Vastaajien mukaan yksityiset edunvalvojat eivät ymmärrä termejä ja kysymyksiä sekä ruksivat selvityslomakkeesta monta vaihtoehtoa, jolloin saadut tiedot ovat ristiriitaisia.

"Vanhoista edunvalvonnoista on ollut ongelmaa, koska päämiehistä ei tällöin ole lääkärinlausuntoa tai muutakaan taustatietoa, ei ole ollut tietopohjaa ratkaisujen tekemiseen". Edunvalvojat ovat kokeneet määräaikaisselvitykset loukkaavana ja vastanneet, että päämies on edelleen toimintakyvytön. Vastauksissa kävi myös ilmi, että määräaikaisselvitykset aiheuttavat sekaannusta terveystieteellisissäkin, sillä luullaan, että edunvalvonta "on katkolla" neljän vuoden välein.

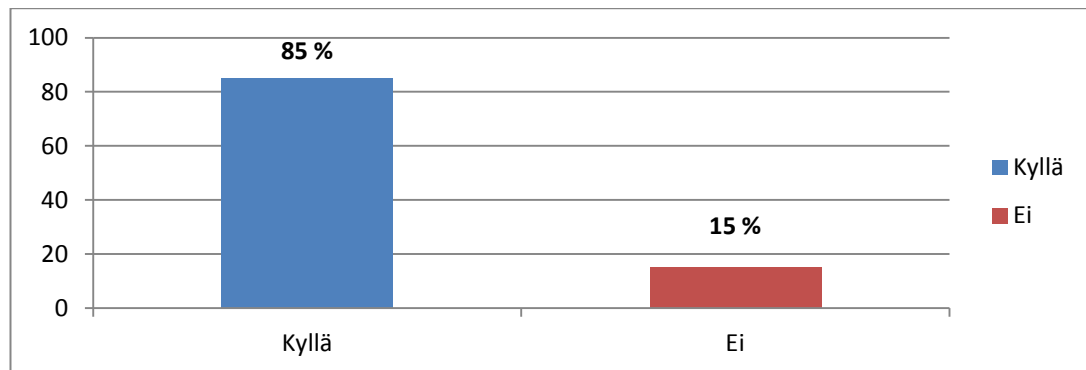
Yhden vastaajan mukaan määräaikaisselvitysten johdosta väärät päämiehet aktivioituvat. *"On tullut tapauksia, joissa mielenterveysongelmainen päämies innostuu saamastaan kirjeestä ja ryhtyy vaatimaan edunvalvonnan purkamista, vaikka siihen ei ole realistisia mahdollisuuksia. Tilanne voi olla traumaattinen päämiehelle, kun herää turhia toiveita. Ongelma on lieventynyt lainmuutoksen myötä, koska päämiesten kuulemista on voitu vähentää."*

Yhtenä ongelmana pidettiin myös sitä, että selvitysten tekemiseen ei tunnu riittävän aikaa maistraateissa. Kysymykseksi nousi: onko tehtäviä priorisoitu oikein?

Kolmannessa kysymyksessä kartoitettiin sitä miten edunvalvojat kokevat määräaikaisselvitysten tekemisen. Vastausten mukaan osa edunvalvojista suhtautuu määräaikaisselvityksiin myönteisesti ja joissain yksikössä palautetta edunvalvojilta ei ollut tullut juurikaan, mutta osalla edunvalvojista oli negatiivisia tuntemuksia määräaikaisselvityksiä kohtaan. Osittain ongelmat olivat samoja, jotka jo edellä olevan kysymyksen vastauksissa tuli esille. Kaiken kaikkiaan vastausten mukaan määräaikaisselvitysten merkitystä ei ymmärretä. Yleisten edunvalvojien osalta selvitykset oli koettu vastaajien mukaan työllistäviksi ja turhiksi.

Vastaajien mukaan yksityiset edunvalvojat ihmettelevät selvitystä, pitävät sitä turhana, antavat negatiivista palautetta sekä kokevat selvityksen ylimääräisenä työnä. *"Joskus on esim. kehitysvammaisen lapsensa edunvalvojana toiminut vanhempi saattanut kimpaantua nelivuotisselvityksen lausumapyynnöstä ja soittaa äkäisen puhelun: ettekö te siellä virastossa tajua, että ei meidän lapsen tilanne tästä miksikään muutu, kehitysvamma on pysyvä, eikä sen jokainen tiedä"*.

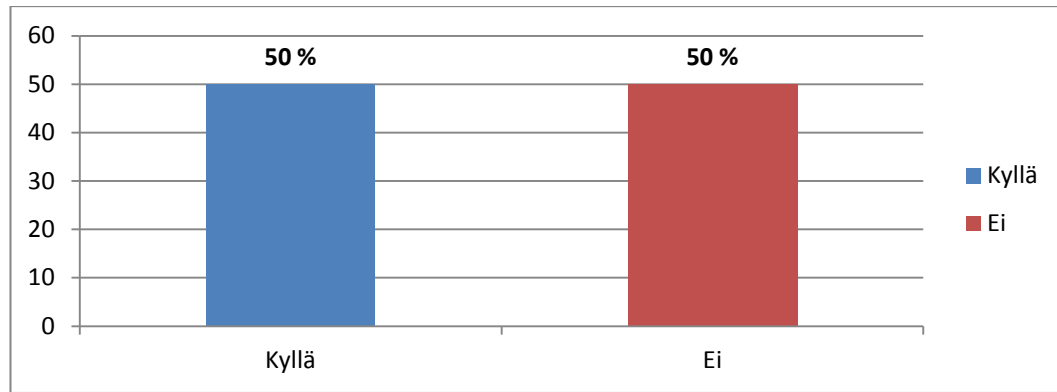
Neljännessä kysymyksessä kartoitettiin yksikköjen käyttämiä lomakkeita ja mallipohjia määräaikaisselvitysten tekemisessä ja pyydettiin parannusehdotuksia mallipohjiin. Kyselylomakkeen liitteenä olivat ne mallipohjat ja lomakkeet, joita Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä käytetään.



Kuvio 6. Ovatko vastaajien yksiköissä käytössä samat mallipohjat kuin Turun yksikössä (% vastaajista)

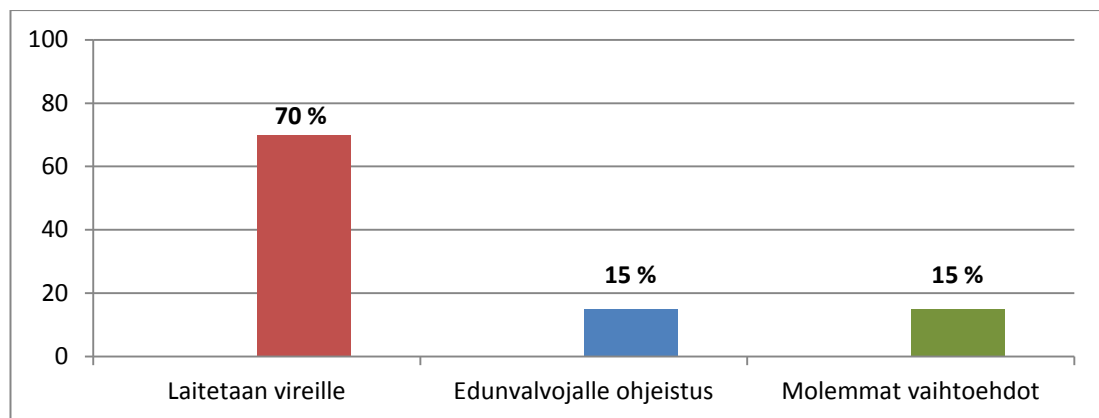
Vastaajista 85 % ilmoitti käyttävänsä samoja lomakkeita ja mallipohjia kuin Turun yksikkö. Vastaajista 25 % puolestaan ilmoitti käyttävänsä määräaikaisselvityksiä tehdessään omia mallipohjia ja lomakkeita (Kuvio 6).

Parannusehdotuksia mallipohjiin vastaajat kommentoivat seuraavilla tavoilla. *"Parannusehdotukseni on, että selvitys siirettäisiin tilivalvonnan prosessiin kokonaan. Tilivalvonnan yhteydessä tehty arvio edunvalvonnan tarpeesta palkitsee paitsi tekijöitään, pakottaa myös edunvalvojat todella pohtimaan asiaa"*. Vastaajat toivoivat myös, että edunvalvojan selvitys olisi samalla maistraatin selvitys. Ehdotettiin, että selvityslomakkeessa voisi olla "maistraatti täyttää" kohta. Lisäksi vastauksista kävi ilmi, että toivotaan selvityslomakkeeseen rasti ruutuun ja kyllä/ei vastauksia. Vastaajat kokivat myös, että lisäohjeistus edunvalvojille olisi tarpeen. Myös toive modernisoinnista ja vastausmahdollisuudesta sähköpostissa ja internetissä nousi esille.



Kuvio 7. Onko vastaajien yksiköissä oma menettely tai prosessinkuvaus määräaikaisselvityksille (% vastaajista)

Kysymyksessä kartoitettiin sitä, onko maistraatin yksiköillä jo olemassa jokin oma menettely tai prosessinkuvaus ja jos niin millainen. Vastaajista puolilla oli käytössään jokin oma menettely (Kuvio 7). Vastauksista kävi ilmi, ettei yhtenäistä tapaa maistraattien yksiköissä ole. Osassa vastauksista esimerkiksi todettiin, että menettelytapana on ollut jättää määräaikaisselvitykset tekemättä yleisten edunvalvojien osalta. Käytännöt vaihtelivat paljon yksiköittäin.



Kuvio 8. Vastaajien toimintatapa määräaikaisselvityksissä ilmenneissä muutoksissa (% vastaajista)

Vastaajista 70 % ilmoitti että omassa yksikössä laitetaan asia vireille, jos määräaikaisselvityksen johdosta on käynyt ilmi, että edunvalvonnan tarve on lakannut tai muuttunut. Vastaajista 15 % puolestaan lähetti edunvalvojalle ohjeistuksen hakemuksen toimittamiseen. Vastaajista 15 % oli valinnut molemmat vaihtoehdot (Kuvio 8).

Lisäksi kysymyksessä pyydettiin kertomaan, että millaisissa tilanteissa vastaajat toimivat valitsemallaan tavalla. Vastaajien mukaan edunvalvonnan muutosasia laitetaan vireille jos selvityksen mukana toimitetaan lääkärinlausunto tai hakemus. Kun asia on vireillä, pyritään saamaan sekä edunvalvojan että päämiehen yhteinen hakemus. Vastauksissa ilmeni myös, että toimenpiteisiin ryhdytään myös pelkän määräaikaisselvityksenkin perusteella. *"Jos selviää, ettei ole enää edunvalvonnan tarpeessa, selvittää maistraatti asiaa ja tekee tarvittaessa hakemuksen käräjäoikeudelle"*. Yhdessä vastauksessa kerrottiin, ettei tällaista tilannetta ole edes tullut eteen, koska päämies on itse ottanut yhteyttä maistraattiin, jolloin häntä on ohjeistettu hakemaan yhdessä edunvalvojan kanssa lakkauttamista.

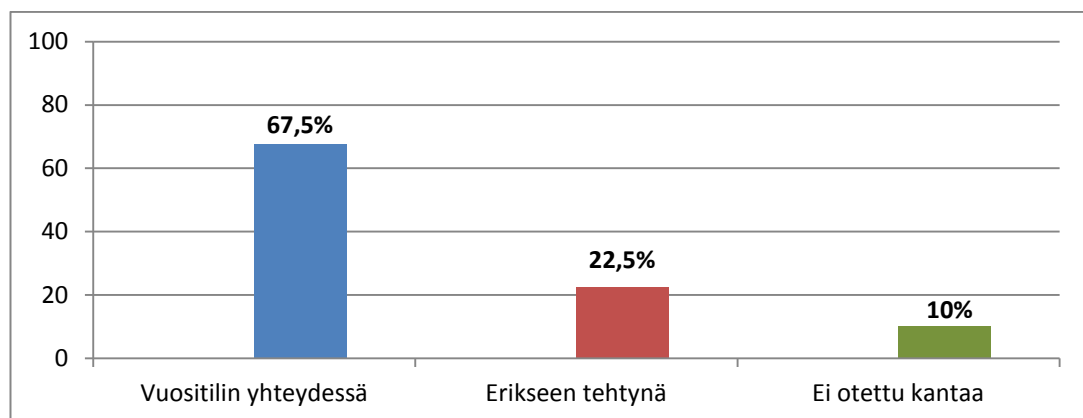
Vastaajien mukaan edunvalvojalle lähetetään ohjeistus hakemuksen toimittamiseen silloin, kun määräaikaisselvityksen osalta on palautettu vain edunvalvojalle selvitystä tehdessä toimitettu lomake. Tällöin otetaan yhteyttä edunvalvojaan, koska määräaikaisselvityslomake on vaikeaselkoinen, eikä pelkästään sen vuoksi laiteta lakkauttamisasiä vireille. Vastauksissa ilmeni käytäntöjen erilaisuus. Toisissa yksiköissä lähetettiin ohjeistus vain edunvalvojalle, kun taas toisissa yksiköissä lähetettiin ohjeistus sekä päämiehelle että edunvalvojalle. Vastauksissa nousi myös esille käytäntö, jossa ohjeistetaan edunvalvojaa ottamaan ensin käyttöön "koeaika", jonka aikana päämiehelle siirretään enemmän vastuuta asioidensa hoidossa ja katsotaan miten se sujuu. Jos päämiehen kokeilu onnistuu hyvin, pyydetään päämiestä ja edunvalvojaa toimittamaan hakemus edunvalvonnan lakkauttamiseksi.

5.2 Määräaikaisselvitysten prosessinkehittäminen

Määräaikaisselvitysten kehittämistä käsiteltiin kyselylomakkeen kysymyksissä 6-7 ja 12. Kysymyksessä kuusi pyydettiin vastaajia kertomaan mitä muutoksia he toivoisivat määräaikaisselvitysten tekemiseen. Vastaajien vastauksista ilmeni toive, että selvitykset tehtäisiin vain niistä päämiehistä, joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai jotka ovat julistettu vajaavaltaiseksi. Lisäksi toivottiin edunvalvonnan tarpeen selvittämisen liittämistä tilivalvonnan yhteyteen. *"Tilintarkastukseen suunniteltujen uusien tililomakkeiden yleiskatsauksesta hyvin täytettynä tulee ilmi,*

että onko tilanne muuttunut merkittävästi ja olisiko syytä miettiä edunvalvonnan lakkauttamista. Sen jälkeen voisi laittaa erikseen selvityksen edunvalvojalle".

Vastauksissa toivottiin myös, että selvityksen päättävän kirjeen edunvalvojalle voisi poistaa ja selvitykseen voisi lisätä tiedon, että maistraatti ei ota yhteyttä asiassa, jos ei ole tarkoitus muuttaa tai lakkauttaa edunvalvontaa. Lisäksi vastauksissa toivottiin, että selvitysten menettelyä voitaisiin keventää tai luopua niistä kokonaan.



Kuvio 9. Vastaajien mielipide määräaikaisselvitysten toteuttamistavasta (% vastaajista)

Vastaajista suurin osa (67,5 %) kannattivat määräaikaisselvitysten liittämistä vuositilin yhteyteen. Vastaajista 22,5 % olivat sitä mieltä, että määräaikaisselvitykset tulisi tehdä erikseen, kuten tälläkin hetkellä. Kaksi yksikköä olivat vastanneet molemmat vaihtoehdot. Lisäksi 10 % vastaajista ei ottanut kantaa siihen, kumpi vaihtoehdoista olisi parempi (Kuvio 9).

Vastaajat perustelivat määräaikaisselvitysten liittämistä uudistettuun vuositililomakkeeseen muun muassa sillä, että tilintarkastuksen yhteydessä edunvalvonnan tarve ilmenee hyvin, koska päämiehen asiapaperit otetaan joka tapauksessa tarkasteltavaksi. Lisäksi vastaajat kannattivat selvityksen liittämistä vuositilin yhteyteen, koska se säästäisi resursseja, nopeuttaisi selvitysten tekoa, vähentäisi kirjeiden lähettämistä ja ylimääräistä työtä, jolloin voitaisiin kohdentaa resurssit oikeisiin muutostarpeisiin. Vastauksissa korostui myös se, että erillisenä lomakkeena selvitys jää helposti tekemättä ja lähettämättä. Vastaajat antoivat myös ehdotuksia valitsemansa vaihtoehdon toteutukseen. *"Asiaa voisi tarkastella joka vuosi vuositilissä erillisen rasti ruutuun-osion avulla. Tästä on annettu ehdotus*

toukokuussa 2014 prosessinkehittämistyöryhmälle." Lisäksi toivottiin, että huomio suunnattaisiin toimintakelpoisuuden rajoituksiin ja vajaavaltaisiksi julistettuihin. Tavoitteena olisi, että päämiehen muuttuneeseen elämäntilanteeseen reagoitaisiin ja turhan raskas valvonnan muoto voitaisiin purkaa.

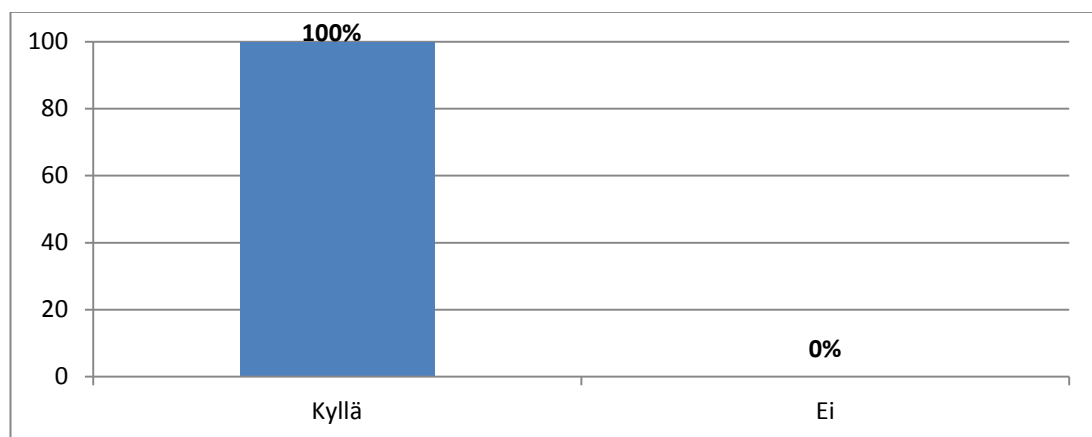
Erikseen tehtyä selvitystä kannattaneet perustelivat kantaansa muun muassa sillä, että vuositililomake paisuisi ja edunvalvojat täyttäisivät kohdan turhaan jos määräaikaisselvitykset toteutettaisiin vuositililomakkeessa. Vastauksissa esille nousi myös kysymys siitä miten valvotaan, että määräaikaisselvitys tapahtuisi lain edellyttämällä tavalla joka neljäs vuosi, jos selvitys liitettäisiin vuositililomakkeeseen. Lisäksi erillistä määräaikaisselvitysten tekoa oli perusteltu sillä, että yleisten edunvalvojen osalta määräaikaisselvitystä ei voida sisällyttää vuositililomakkeeseen, koska vuositilit tulevat suoraan oikeusaputoimiston Edvard-järjestelmästä. Ehdotuksena erillisenä tehtävään selvitykseen annettiin, että asiakirjajärjestelmästä saataisiin valtakunnallinen kirjepohja, eikä käytettäisi maistraattien omia kirjepohjia.

Kyselylomakkeen kysymyksessä kaksitoista pyydettiin vielä erikseen ehdotuksia ja ajatuksia määräaikaisselvityksistä tai niiden tekemisestä. Vastauksissa ehdotettiin, että edunvalvojalle lähetettävään selvityslomakkeen saatteeksi olisi hyvä liittää ohjeistus erilaisista lomakkeella mainituista käsitteistä sekä yksityiskohtaisemmin kysellä edunvalvojalta päämiehen ymmärryskykyä ja kannanottoja yksittäisissä asioissa. Lisäksi todettiin, että pitkään jatkuneissa edunvalvonnoissa tulee edunvalvonnan tarve ottaa tarkasteluun kaikissa niissä tilanteissa, jolloin päämiestä koskeva asia on esillä maistraatissa.

Toisaalta vastauksissa tuli myös esiin toive määräaikaisselvitysten yksinkertaistamisesta. Esille tuli myös mielipide siitä, että olisiko tarpeen selvittää onko määräaikaisselvityksiä lainkaan syytä tehdä, olisiko lainmuutokselle tarvetta? Onko määräaikaisselvitysten tekeminen perusteltua vai onko järjestelmä liioiteltua varovaisuutta ja olisiko edunvalvonnan lakkauttamiseen liittyvien seikkojen aktiivisempi informointi riittävää tarpeettomien edunvalvontojen poistamiseksi?

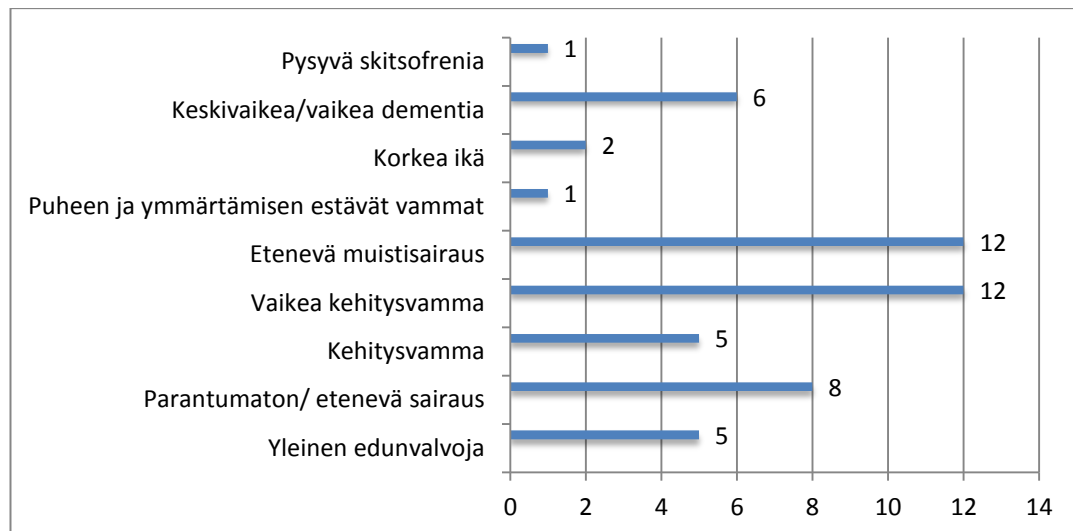
5.3 Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointi

Kysymyksissä 9-11 kysyttiin vastaajien käytäntöjä ja mielipiteitä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioinnista. Mikäli edunvalvonnan tarve on määritelty pysyväksi, kirjataan asiakirjahallintajärjestelmään koodiksi 9999, jolloin määräaikaisselvitystä ei näille päämiehille tehdä. Kysymyksessä yhdeksän kysyttiin määritelläänkö edunvalvonnan pysyvyyden tarve jo edunvalvojan määräämisvaiheessa. Vastaajista kaikki ilmoittivat, että heidän yksikössään edunvalvonnan tarpeen pysyvyys määritellään jo määräämisvaiheessa (Kuvio 10).



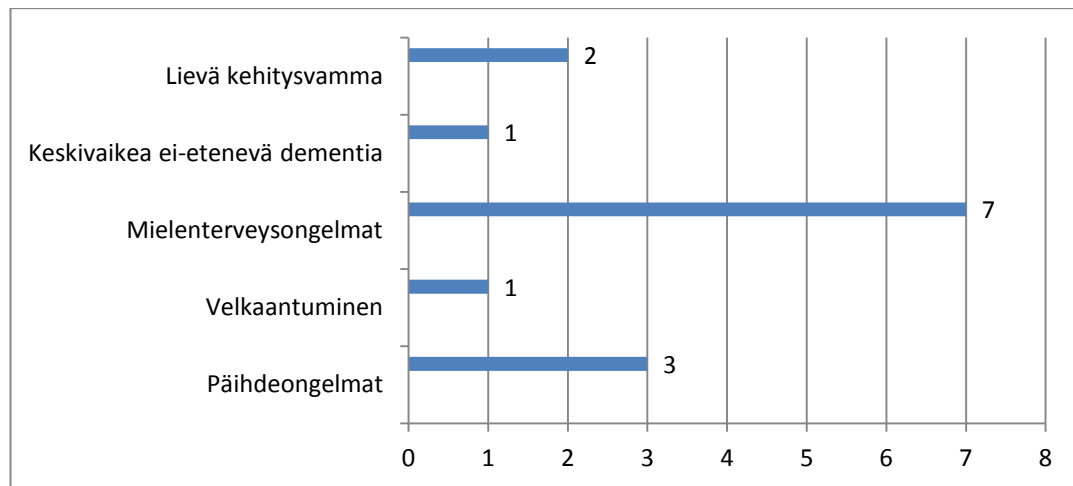
Kuvio 10. Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden määrittäminen eduvalvojan määräämisvaiheessa (% vastaajista)

Kysymyksissä 10-11 kysyttiin vastaajien mielipiteitä siitä, mitkä ovat selkeitä syitä edunvalvonnan tarpeen pysyvyydelle. Lisäksi kysyttiin, mitkä ovat epäselviä tai hankalia kriteereitä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä arvioitaessa.



Kuvio 11. Selkeät syyt edunvalvonnan tarpeen pysyvyydelle (kpl vastaajista)

Selkeimmiksi kriteereiksi edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä arvioitaessa nousivat etenevä muistisairaus, vaikea kehitysvammaisuus sekä parantumaton/etenevä sairaus (Kuvio 11). Yllä olevien kriteereiden lisäksi suuren painoarvon vapaamuotoisissa vastauksissa sai lääkärinlausunto. Vaikka lääkärinlausunto ei ole syy edunvalvonnalle, selkeäksi syyksi katsottiin lääkärinlausunto, jossa lääkäri nimenomaisesti ja selkeästi ilmaisee päämiehen kyvyttömyyden ymmärtää ja/tai ilmaista tahtoaan. *"Olennaista on se, että lääkäri on ilmaissut, että sairaus on etenevä eikä mahdollisuutta toipumiseen ole. Arviointia helpottavat yksityiskohtaisesti ja perusteluin laaditut lääkärinlausunnot, joissa on selvitetty henkilön terveydentilaa ja sairauden vaikutuksia sekä fyysiseen ja psyykkiseen vointiin"*. Lisäksi tällä hetkellä käynnissä olevan holhustoimen edunvalvontapalveluiden prosessikehittämiseen liittyvän lääkärinlausuntoprojektin toivotaan tuovan apua tarpeen arviointiin.



Kuvio 12. Epäselvät/hankalat kriteerit edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioimisessa (kpl vastaajista)

Suurin osa vastaajista ilmoitti mielensterveysongelmien olevan epäselvin/hankalin kriteeri edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioinnille. Lisäksi päihdeongelmat nousivat myös hankaliksi kriteereiksi (Kuvio 12). Myös tässäkin kysymyksessä esille nousi lääkärinlausunnon tärkeys. Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen on hankalaa jos lääkärinlausunnossa ei ole selkeästi otettu kantaa päämiehen kykyyn ymmärtää asiaa ja ilmaista tahtoaan. Lisäksi lääkärinlausunto voi olla vaikealukuinen, puutteellinen tai vanha.

Osassa vastauksia ilmaistiin, että epäselviä kriteereitä ei ole, koska epäselvissä tapauksissa tehdään aina määräaikaisselvitys. Mitä hankalampi tarvetta on arvioida, sitä selvempää on lähettää määräaikaisselvitys edunvalvojalle. *"Rajamaastossa olevien arvioiminen on hankalaa, lisäksi juuri tällaisten päämiesten kohdalla määräaikaisselvitysten tekeminen nelivuotiskausittain aiheuttaa erityisesti närää. Usein edunvalvojen mukaan edunvalvontaa pidetään selvänä eikä selvitystä pidetä tärkeänä."*

6 PROSESSINKUVAUKSET

6.1 Tulosten vaikutus prosessinkehittämiseen

Vastauksia läpikäydessä tuli esille, että määräaikaisselvityksiä pidettiin tärkeinä, mutta samalla työläinä sekä aikaavievinä. Määräaikaisselvityksiä pidettiin tarpeellisina, joskaan ei kovinkaan palkitsevina, koska kovinkaan usein selvityksistä ei tullut ilmi sellaista tietoa, joka johtaisi edunvalvonnan lakkauttamiseen tai muuttumiseen. Suurin osa määräaikaisselvityksiin liittyvistä ongelmista kohdistui siihen ettei määräaikaisselvitysten merkitystä ymmärretä, ja osittain sen vuoksi edunvalvojat saattavat kokea selvityksen negatiivisena, työläänä ja turhana. Lisäksi yhdeksi ongelmaksi nousi ajan löytäminen selvitysten tekemiselle. Nämä edellämainitut asiat olivat tärkeässä roolissa vaihtoehtoisia prosessinkuvauksia kehitettäessä.

Määräaikaisselvitysten menettelytapojen suuresta kirjosta kertoi se, että puolet vastaajista ilmoitti, että heillä on käytössään oma menettely tai prosessinkuvaus, kun taas toisella puolikkaalla ei ollut. Lisäksi toimintatavat määräaikaisselvityksistä ilmenneiden muutosten johdosta vaihtelivat. Yhtenäinen prosessinkuvaus määräaikaisselvitysten tekoon palvelisi varmasti myös maistraatteja sekä edunvalvojia ja päämiehiä.

Suurin osa vastaajista kannatti määräaikaisselvitysten liittämistä tilivalvonnan yhteyteen, yhdistettynä uudistettuun tililomakkeeseen. Toukokuussa 2014 tilintarkastustiimi onkin antanut ehdotuksen prosessinkehittämistyöryhmälle siitä, että määräaikaisselvitykset liitettäisiin osaksi tililomaketta.

Valtaosa vastaajista käytti samoja mallipohjia kuin Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä. Kyselylomakkeessa oli myös pyydetty palauttamaan kyselyn vastauksen kanssa mahdolliset yksikköjen omat mallipohjat. Vastausten mukana tuli jonkin verran omia mallipohjia. Mallipohjat poikkesivat toisistaan, mutta olivat todella hyviä ja käyttökelpoisia. Mallipohjia yhdistelemällä ja muokkaamalla sekä luomalla täysin uusia mallipohjia saatiin kattavat ja hyvät asiakirjamallit

määräaikaisselvitysprosessille MERLIN-järjestelmään. Pohjana uusien asiakirjamallipohjien luomiselle käytettiin Hämeenlinnan, Hyvinkään, Iisalmen, ja Joensuun yksiköiden mallipohjia. Vaihtoehtoisissa prosessinkuvauksissa käytetään seuraavia uusia mallipohjia:

- Kirje selvinneestä muutoksesta edunvalvojalle (LIITE 1)
- Kirje selvinneestä muutoksesta päämiehelle (LIITE 2)
- Edunvalvonnan tarpeen jatkumisen loppuselvitys (LIITE 3)
- Määräaikaisselvitys edunvalvojalle (LIITE 4)
- Selvitys edunvalvonnan tarpeen pysyvyydestä (LIITE 5)

Kyselylomakkeen vastauksissa tuli esille paljon hyviä ideoita ja ajatuksia. Luonnollisesti osa ehdotuksista oli toisiaan poissulkevia. Keskeisiksi kulmakiviksi nousivat kuitenkin määräaikaisselvitysten työläys, käytäntöjen erilaisuus, ajanpuute sekä määräaikaisselvitysten tarkoitusten merkitys edunvalvojille. Uutta prosessinkuvausta tehdessäni kiinnitin huomioni siihen, että määräaikaisselvitysten tekeminen helpottuisi, nopeutuisi ja tulisi yhteneväiseksi sekä helpommin ymmärrettäväksi edunvalvojille. Uusi ja kehittyneempi MERLIN-järjestelmä antaa mahdollisuuden tehdä toimivat prosessinkuvaukset määräaikaisselvitysten tekemiselle.

Vastauksissa esitettiin myös mahdollisuus, että määrämisvaiheessa painotettaisiin enemmän edunvalvonnan tarpeen arviointia. Jäin miettimään miten määräaikaisselvityksen merkitystä voitaisiin selventää edunvalvojille. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että maistraatin päätökseen edunvalvojan määrämisestä ja käräjäoikeuden päätöksen ilmoituskirjeeseen lisättäisiin lause: "maistraatti tutkii Holhoustoimesta annetun lain 17 b §:n mukaisesti päämiehen edunvalvonnan tarvetta määräaikaisselvityksillä". Toisena vaihtoehtona mieleeni tuli ajatus, että maistraatin www-sivuilla voisi maininta määräaikaisselvityksistä. Maistraatin www-sivuilla on kerrottu yleisesti ottaen edunvalvonnasta ja sen muodoista, joten maininta määräaikaisselvityksistä sopisi luontevasti joukkoon.

6.2 Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen

Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä arvioitaessa kriteerit vaihtelivat suuresti. Vain muutama kriteeri nousi selvästi yli muiden. Toisaalta osa kriteereistä oli sellaisia, jotka esiintyivät sekä selvinä että epäselvinä kriteereinä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä arvioitaessa. Vastausten perusteella näytti olevan tarvetta myös edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviomisen kriteereiden yhtenäistämiseksi, sillä edunvalvonnan tarpeen pysyvyys kuitenkin määritetään jokaisessa yksikössä. Lääkärintilauksen tärkeys nousi esille sekä selvissä että epäselvissä kriteereissä. Tällä hetkellä meneillään olevassa prosessinkehittämistyöryhmän lääkärintilaukstoprojektissa on otettu kantaa edunvalvonnan tarpeen arviointiin sillä tavoin, että lääkäri määrittäisi mahdollisuuksien mukaan lääkärintilaukseen onko toimintakyvyn heikentyminen pysyvää vai tilapäistä.

Kyselyn vastauksien perusteella kriteerit pysyvälle tarpeelle ovat parantumaton/etenevä sairaus, vaikea/etenevä muistisairaus ja vaikea kehitysvamma. Luonnollisesti jokaisen päämiehen osalta edunvalvonnan tarpeen pysyvyys tulee arvioida yksilöllisesti. On kuitenkin tärkeää huomata, että rajatapauksissa määräaikaisselvitys on aina syytä tehdä.

Opinnäytetyön liitteenä on asiakirjamalli edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioinnille (LIITE 5). Edunvalvonnan määrittämisen vaiheessa edunvalvonnan pysyvyys arvioidaan joka tapauksessa, joten arvio on myös syytä dokumentoida kunnolla. Pohjana tähän asiakirjamalliin käytettiin Hämeen maistraatin Hämeenlinnan yksikön "arvio edunvalvonnan tarpeen pysyvyydestä"-asiakirjamallia. Asiakirjamallia muokattiin vastaamaan MERLIN-järjestelmän ominaisuuksia ja samalla asiakirjan vaihtoehtoja muokattiin niin, että ne pohjautuvat tehdyn kyselyn tuloksiin. Kyselyn vastauksia lukiessa huomattiin, että monilla yksiköillä oli toimivia ratkaisuja ja mallipohjia, mutta ne eivät valitettavasti olleet levinneet muihin yksiköihin. Erityisen tärkeänä voidaan pitää, että asiakirjamallit tavoittavat maistraattien kaikki yksiköt.

Jos määräaikaisselvitykset tullaan tekemään vuosittain yhteydessä, niin silloin ei edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioinnilla ole yhtä suurta merkitystä kuin

erikseen tehtävissä selvityksissä. Mikäli edunvalvonnan tarpeen on luokiteltu olevan pysyvä, voidaan ajatella ettei tilintarkastajan tarvitse kovinkaan syvällisesti perehtyä edunvalvonnan tarpeen aiheellisuuteen tilintarkastuksen yhteydessä. Periaatteessa tällöin päämiehen tulisi pysyvästi olla edunvalvonnan tarpeessa, eikä muutoksia edunvalvonnan tarpeessa pitäisi tapahtua. Tulee kuitenkin ottaa huomioon mahdollisuus, että päämiehen olosuhteissa ja terveydentilassa on saattanut tapahtua sellaisia muutoksia, ettei edunvalvonnan tarve olekaan enää pysyvä tai tarpeellinen. Lisäksi edunvalvojan tehtävän riittävään laajuuteen tulee silti kiinnittää huomiota vaikka edunvalvonnan tarve olisikin pysyvä.

6.3 Määräaikaisselvitys yhdistettynä tililomakkeeseen

Tilivelvolliset edunvalvojat palauttavat pääsääntöisesti vuosittain maistraatille tarkistettavaksi vuositilin. Alaikäisten osalta määräaikaisselvityksiä ei tehdä, mutta tällä hetkellä on kehitteillä alaikäisille oma vuositililomake, joten täysi-ikäisten päämiesten vuositililomakkeeseen määräaikaisselvitystä koskeva kohta sopisi hyvin. Maistraatilla on oma vuositililomake, jonka edunvalvojat täyttävät ja palauttavat maistraatille. Uudistettuun tililomakkeeseen on suunniteltu yleiskatsausosiota, jossa "rasti ruutuun" menetelmällä selvitetään päämiehen tilannetta. Tähän yleiskatsausosioon tulisi määräaikaisselvitysten osalta seuraavat kysymykset:

- Päämiehen terveydentilassa:
 - Ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia
 - On tapahtunut merkittäviä muutoksia; mitä _____
- Päämies:
 - On edelleen edunvalvonnan tarpeessa
 - Ei ole enää edunvalvonnan tarpeessa; miksi _____
 - Edunvalvonnan tarve on pysyvä

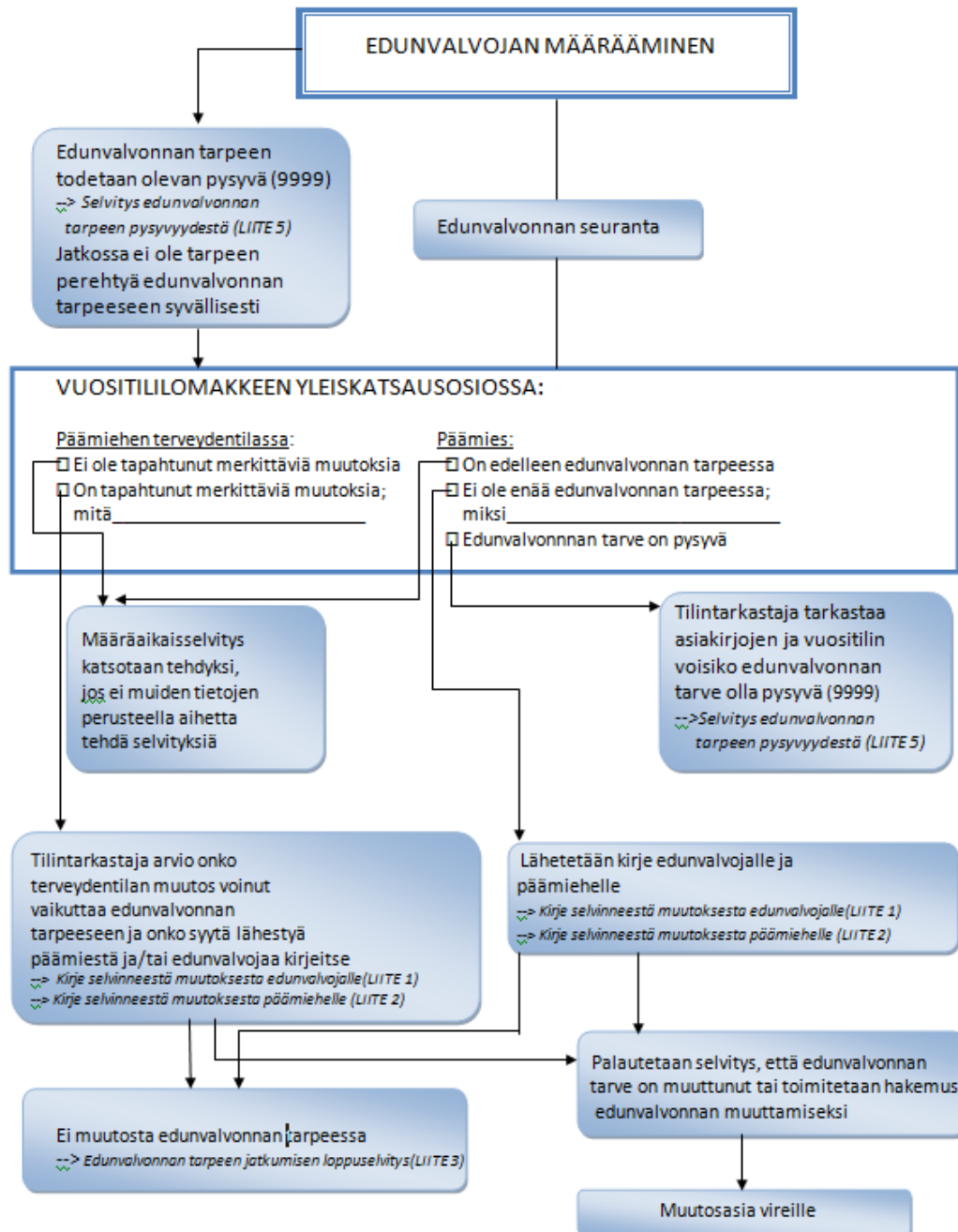
Edunvalvojan ilmoittaessa vuositilissä, että päämiehen terveydentilassa eikä edunvalvonnan tarpeessa ole tapahtunut muutosta, voidaan määräaikaisselvitys katsoa tehdyksi, jollei tilintarkastajalle ole muiden tietojen perusteella aihetta tehdä tarkempia selvityksiä (Kuvio 13). Jos edunvalvoja on ilmoittanut vuositilissä, että

päämiehen terveydentilassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia, tulee tilintarkastajan arvioida asiaa. Tilintarkastajan tehtävänä on edunvalvojan vastauksen ja mahdollisesti selityksen perusteella arvioida, vaikuttaako muutos terveydentilassa edunvalvonnan tarpeeseen. Mikäli tilintarkastaja on sitä mieltä, että edunvalvonnan tarvetta tulee selvittää, lähetetään edunvalvojalle ja mahdollisesti päämiehelle kirjeet (LIITE 1 & 2) edunvalvonnan tarpeen muutoksen selvittämiseksi. Kirjeessä pyydetään edunvalvojalta selvitystä ja päämieheltä mielipidettä edunvalvonnan tarpeen muutoksesta. Edunvalvonnan ollessa aiheeton pyydetään toimittamaan hakemus liitteineen maistraatille.

Mikäli edunvalvoja on ilmoittanut vuositilissä, että päämies ei enää olisi edunvalvonnan tarpeessa, lähetetään edunvalvojalle ja mahdollisesti päämiehelle kirjeet (LIITE 1 & 2) edunvalvonnan tarpeen muutoksen selvittämiseksi. Tarkoituksena olisi, että MERLIN-asiahallintajärjestelmä osaisi poimia kiireellisimminkin tarkastettavaksi ne vuositilit, joissa edunvalvoja on ilmoittanut päämiehen terveydentilan tai edunvalvonnan tarpeen muuttuneen. Edunvalvoja on myös voinut valita vuositilistä vaihtoehdon, että edunvalvonnan tarve on pysyvä. Tällaisessa tilanteessa tilintarkastaja voi päämiehen asiakirjojen ja vuositilin perusteella tarkastella onko niin, että edunvalvonnan tarve voisi olla pysyvä. Kovin helposti ei kuitenkaan tulisi tehdä päätöstä, että edunvalvonnan tarve olisi pysyvä eikä määräaikaisselvityksiä enää tehtäisi kyseisen päämiehen osalta. Mikäli tullaan siihen tulokseen, että edunvalvonnan tarve on pysyvä, niin tehdään selvitys edunvalvonnan pysyvyydestä (LIITE 3).

Edunvalvojan ja päämiehen saadessa kirjeet (LIITE 1 & LIITE 2) he joko antavat selvityksen asiasta tai sitten toimittavat maistraattiin hakemuksen edunvalvonnan lakkauttamiseksi tai muuttamiseksi. Jokaisen yksikön omassa harkinnassa on, hoitaako tilintarkastaja määräaikaisselvityksen teon loppuun vai siirtykö asia selvityskirjeiden lähettämisen jälkeen esimerkiksi sihteerille. Mikäli edunvalvojan ja päämiehen selvitysten perusteella on syytä jatkaa edunvalvontaa kuten ennenkin tai muuttaa edunvalvonnan tarve pysyväksi, tehdään määräaikaisselvityksen päättämiseksi "edunvalvonnan tarpeen jatkumisen loppuselvitys" (LIITE 3). Edunvalvonnan muutosasia laitetaan vireille, jos edunvalvoja ja/tai päämiehen

antama selvitys antaa siihen aihetta tai, jos maistraattiin toimitetaan asiaan liittyvä hakemus.



Kuvio 13. Prosessinkuvaus määräaikaisselvityksestä vuositililomakkeessa

Määräaikaisselvityksen tekemistä vuositilin yhteydessä käytettäisiin pääsääntöisesti aina. On kuitenkin tapauksia, joissa ainakin vielä on järkevämpää tehdä määräaikaisselvitykset erillisinä selvityksinä. Erikseen määräaikaisselvitykset tulisi

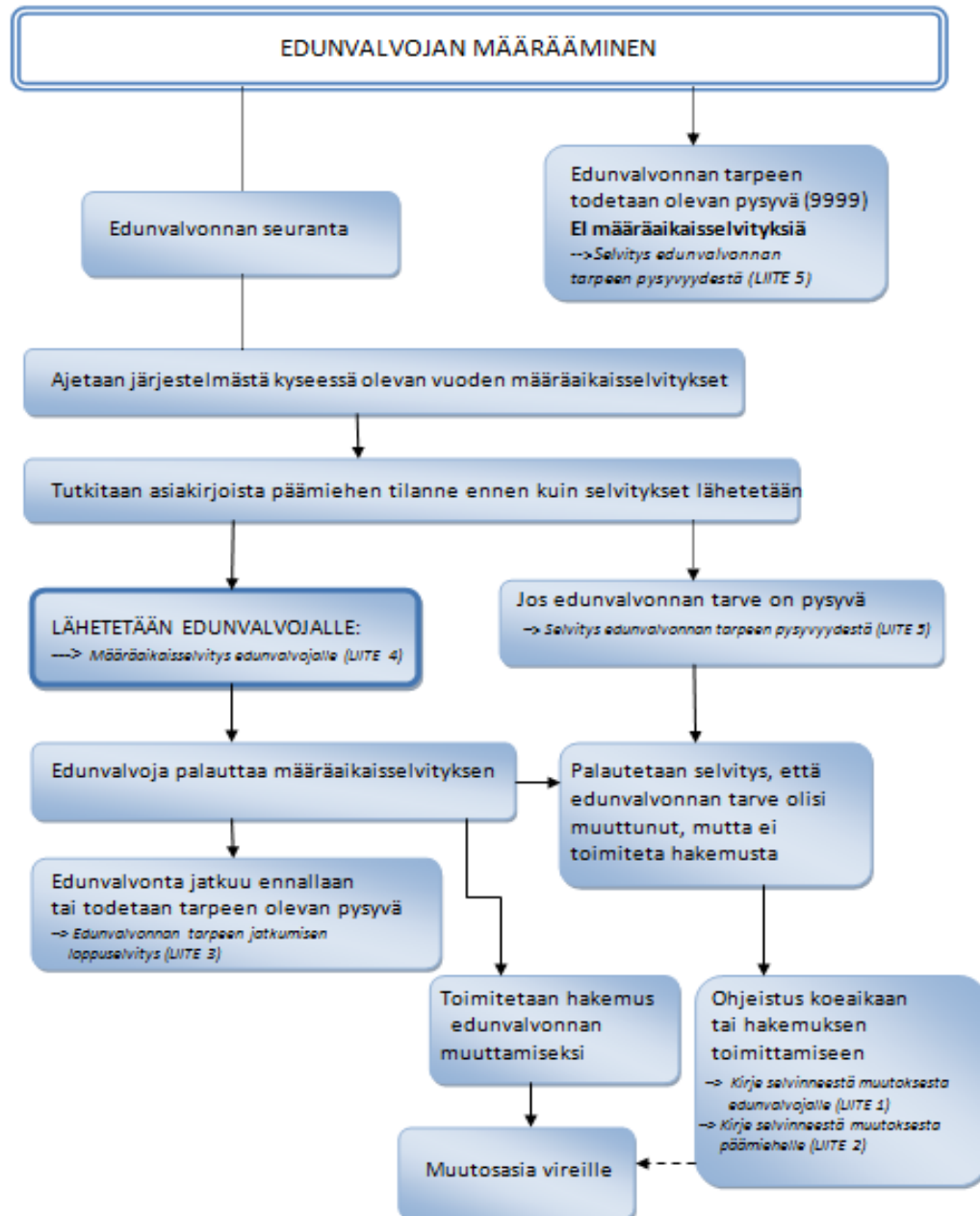
tehdä niiden päämiesten osalta, joiden edunvalvoja on vapautettu vuositulivelvollisuudesta. Lisäksi myös vajaavaltaisiksi julistettujen päämiesten osalta tulisi tehdä määräaikaisselvitys erikseen. Erityisen tärkeää määräaikaisselvitysten tekeminen on niiden vajaavaltaiseksi julistettujen osalta, jotka ovat olleet kauan edunvalvonnassa, sillä on tärkeä ottaa huomioon lievimmän riittävän keinon periaate. Yleisten edunvalvojien osalta tilanne on ainakin toistaiseksi vielä sellainen, että heidän käyttämänsä Edvard-ohjelma ei tee vuositiliä maistraatin omaan vuositulilomakkeeseen.

6.4 Määräaikaisselvitys erikseen tehtävänä selvityksenä

Erikseen tehtävänä selvityksenä määräaikaisselvitysten tekeminen aloitetaan ajamalla MERLIN-järjestelmästä kyseessä olevan vuoden päämiehet, joille tulisi tehdä määräaikaisselvitys (Kuvio 14). Lista päämiehistä kannattaa mahdollisuuksien mukaan käydä läpi päämiesten tietoihin tutustumalla ennen kirjeiden lähettämistä, jotta turhat määräaikaisselvitykset voidaan jättää tekemättä. Osa edunvalvonnoista on niin vanhoja, että vielä silloin ei ollut käytössä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arviointia. On turhaa alkaa selvittämään edunvalvonnan tarpeen aiheellisuutta jos päämies on vaikeasti kehitysvammainen ja ollut edunvalvonnassa jo vuosikymmeniä. Juuri tällaisten päämiesten osalta edunvalvojat kokevat määräaikaisselvitykset loukkaavina. Joskin ajan myötä määräaikaisselvityksiä tehdessä nämä tapaukset vähenevät.

Kun lista on tarkastettu, edunvalvojille lähetetään määräaikaisselvitys (LIITE 4). Edunvalvojien palauttaessa määräaikaisselvitykset jatkotoimenpiteet riippuvat siitä, mitä edunvalvojat ovat vastanneet. Jos selvityksen perusteella tullaan siihen tulokseen, että edunvalvonta jatkuu ennallaan tai tarve edunvalvonnalle on pysyvä, tehdään edunvalvonnan tarpeen loppuselvitys (LIITE 3.), jolloin määräaikaisselvitys ollaan saatettu loppuun. Mikäli edunvalvoja ilmoittaa selvityksessä, että päämies ei välttämättä olisi enää edunvalvonnan tarpeessa, mutta on kuitenkin epävarma päämiehen kyvystä toimia yksin, voidaan edunvalvojalle lähettää ohjeistus koeaikaan. Edunvalvojalle ja päämiehelle voidaan myös lähettää ohjeistus hakemuksen toimittamiseksi (LIITE 1 & LIITE 2). Jos maistraattiin toimitetaan

hakemus, laitetaan muutosasia vireille. Maistraatti voi tehdä ratkaisun edunvalvonnan lakkauttamiseksi, jos sekä päämies että edunvalvoja toimivat yhdessä hakijoina. Jos päämies tai edunvalvoja tai edunvalvoja hakee yksin edunvalvonnan lakkauttamista, käräjäoikeus ratkaisee asian.



Kuvio 14. Prosessinkuvaus erikseen tehtävästä määräaikaisselvityksestä

7 POHDINTA

Opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää määräaikaisselvitysten prosessia luomalla vaihtoehtoiset prosessinkuvaukset määräaikaisselvitysten tekoon. Uusien prosessinkuvausten tavoitteena oli saada määräaikaisselvitysten tekemisestä vaivattomampaa, selkeälinjaisempaa ja yhteneväistä eri yksiköiden välille uudessa MERLIN-järjestelmässä. Uusien prosessinkuvauksien luomisessa käytettiin hyväksi tietoja, jotka saatiin koko Suomen maistraateille osoitetusta kyselystä. Kyselyssä tutkittiin määräaikaisselvitysten toteutumista tällä hetkellä, määräaikaisselvitysten prosessinkehittämistä ja edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioimista.

Kyselyn vastauksista nousi esille määräaikaisselvitysten työläys, käytäntöjen erilaisuus, ajanpuute sekä määräaikaisselvitysten tarkoituksen epäselvä merkitys edunvalvojille. Lisäksi suurin osa vastaajista kannatti määräaikaisselvitysten liittämistä uudistettuun vuositililomakkeeseen. Vastauksista saatiin paljon arvokasta tietoa ja uusia ideoita prosessinkuvauksiin. Uusia prosessinkuvauksia tehdessä huomio kiinnitettiin niihin epäkohtiin, joita vastaajat olivat tuoneet esille ja lisäksi kirjallisuuteen sekä omakohtaisiin kokemuksiin.

Vastaajista 67,5 % kannatti määräaikaisselvitysten liittämistä vuositilin yhteyteen. Tilintarkastus tuntuisikin olevan oikea asiayhteys määräaikaisselvitysten tekemiselle. Tilintarkastuksen yhteydessä päämiehen tilanteeseen perehdytään joka tapauksessa, joten määräaikaisselvityksen tekeminen tilintarkastuksen yhteydessä olisi luonnollinen ratkaisu. Holhoustoimessa annetussa laissakin säädetään, että määräaikaisselvitys tehdään niiden tietojen pohjalta, jotka on saatu tilintarkastuksen yhteydessä tai muutoin saatu päämiehen tilanteesta (Laki Holhoustoimesta 442/1999, 17 b §). Laissa ei siis edellytetä, että määräaikaisselvitys tulisi toteuttaa erikseen tehtävänä selvityksenä, joka tällä hetkellä näyttää olevan pääsääntöisesti toimintatapana. Osaltaan erikseen tehtävien selvitysten suosioon on varmasti vaikuttanut se, ettei vuositililomaketta, asiakirjamallipohjia eikä yleisesti ottaen tilivalvontaa ole kehitetty tukemaan määräaikaisselvitysten tekemistä samassa yhteydessä.

Voidaan kuitenkin miettiä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioinnin tärkeyttä jos määräaikaisselvitykset tehdään vuositililomakkeessa. Tällöin päämiesten osalta tehtäisiin määräaikaisselvitys, vaikka edunvalvonnan tarve olisikin aikaisemmin määritelty pysyväksi. Toisaalta määräaikaisselvitysten tekemisestä ei liene haittaakaan, vaikka edunvalvonnan tarve olisi aikaisemmin luokiteltu pysyväksi. Voitaisiinkin ajatella, että tilintarkastajan ei tarvitsisi kovinkaan syvällisesti perehtyä määräaikaisselvitystä koskeviin kohtiin, jos edunvalvonnan tarve on luokiteltu pysyväksi, eikä vuositilissä ilmoitettujen asioiden perusteella näyttäisi olevan syytä edunvalvonnan muuttamiseen. Edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen on kuitenkin tärkeää erityisesti erikseen tehtävien selvitysten osalta.

Oman kokemukseni sekä kyselyn tulosten mukaan valitettavan usein edunvalvoja ei palauta määräaikaisselvitystä määräajassa, eikä välttämättä määräajan jälkeenkään. Tililomakkeen yhteydessä määräaikaisselvitys tulisi helpommin tehtyä. Ajatuksena uudistetun vuositilin yleiskatsausosioissa on, että edunvalvoja ei pystyisi jättämään kysymyksiä tyhjiksi vaan hänen on valittava joku annetuista vaihtoehdoista ennen kuin pystyy palauttamaan tilin. Tällainen käytäntö ikään kuin "pakottaa" edunvalvojan ottamaan kantaa kysytyihin asioihin.

Olenainen osa määräaikaisselvitysten liittamisestä vuositililomakkeen yhteyteen on MERLIN-järjestelmä. Aikaisemmin ei ole ollut sellaista järjestelmää, joka mahdollistaisi tällaisten prossinkuvausten toteuttamisen. Ruotsissa on jo kahdessa kunnassa hetkellä käytössä henkilökohtaisilla pankkitunnuksilla toimiva sähköinen palvelu, johon voi lähettää vuositilin sähköisesti ja sähköisesti allekirjoitettuna. (Oksanen 2009, 43.)

Lisäksi tärkeässä roolissa määräaikaisselvitysten osalta tulisivat olemaan tilivalvontaan osallistuvat virkamiehet. Virkamiehet kiinnittävät jo muutenkin tilejä tarkastaessaan huomiota edunvalvojan tehtävän sopivaan laajuuteen ja edunvalvonnan tarpeellisuuteen, joten määräaikaisselvitysten tekemisen vuositilin yhteydessä voidaan ajatella olevan osa tilivalvonnan kokonaisuutta. Lisäksi määräaikaisselvitysten liittäminen tilintarkastuksen yhteyteen säästää aikaa ja lähetettävää postia, joten sillä saattaisi olla myös taloudellisia vaikutuksia.

Mikäli määräaikaisselvitykset tullaan jatkossa toteuttamaan vuositilin yhteydessä, on prosessinkuvaus myös erikseen tehtävästä määräaikaisselvityksestä silti tarpeellinen, sillä kaikkien päämiesten osalta maistraatti ei saa vuositiliä tarkistettavaksi. Niiden päämiesten osalta, joiden edunvalvoja on vapautettu tilivelvollisuudesta, täytyy tehdä määräaikaisselvitykset erikseen. Lisäksi kannattaisiin määräaikaisselvitysten tekemistä vajaavaltaiseksi julistettujen päämiesten osalta erikseen, koska varsinkin vanhoissa edunvalvonnoissa saattaa olla tapauksia, joissa pelkkä tukeva edunvalvonta saattaisi olla riittävä suoja päämiehelle.

Yleisten edunvalvojien osalta voitaisiin myös yhtenä mahdollisuutena ajatella käytettävän erikseen tehtävää määräaikaisselvitystä, koska yleiset edunvalvojat eivät käytä maistraatin vuositililomaketta, vaan tekevät vuositilit omalla Edvard-ohjelmallaan. Maistraattien sähköisen asioinnin strategiassa kuitenkin mainitaan, että yleisen edunvalvonnan ja maistraattien välisen sähköisen asioinnin tavoitteena on, että esimerkiksi vuositilit voitaisiin hoitaa sähköisesti. (Maistraattien sähköisen asioinnin strategia 2012-2015, 20.) Näin ollen voitaisiin ajatella, että tulevaisuudessa myös yleisten edunvalvojien osalta määräaikaisselvitykset voitaisiin liittää vuositilin yhteyteen.

Kyselyn vastauksista kävi myös ilmi, että kaikki yksiköt eivät tee määräaikaisselvityksiä, jos edunvalvojana toimii yleinen edunvalvoja. Toki yleisten edunvalvojien osalta voitaisiin olettaa, että he osaavat hakea lakkauttamista jos se on tarpeen. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua se, että yleisillä edunvalvojilla on paljon eri päämiehiä, jolloin heillä ei välttämättä ole edes mahdollista saada kattavaa ja yksityiskohtaista käsitystä kaikkien päämiehiensä asioista. Tästä syystä olisi tarpeen tehdä määräaikaisselvitykset myös yleisten edunvalvojien päämiesten osalta, vaikkakin sitten kevennettynä. Yhtenä mahdollisuutena ennen maistraatin ja yleisen edunvalvonnan sähköisen asioinnin yhtenäistämistä voisi olla, että yleiset edunvalvojat ottaisivat kantaa päämiehen edunvalvonnan tarpeeseen vapaamuotoisesti vuositilin yhteydessä. Vuositiliin edunvalvojat voisivat kirjoittaa, että onko päämies edunvalvonnan tarpeessa edelleen. Toisena mahdollisuutena voisi olla, että selvitetäisiin olisiko Edvard-ohjelmaan mahdollista lisätä samat kysymykset kuin maistraatin uudistettuun vuositililomakkeeseen.

Oikeusministeriön ohjeessa vajaavaltaisuuden tai edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittämisestä todetaan, että määräaikaisselvityksistä tulee laatia asiakirja, jossa lyhyesti kerrotaan toimenpiteet, jotka holhousviranomaisen on suorittanut. Prosessinkuvauksessa jossa määräaikaisselvitys tehdään erikseen, toteutuu asiakirjan laatiminen selvityksestä. Jos taas määräaikaisselvitykset tullaan tekemään vuositilin yhteydessä, tulee tätä asiaa pohtia tarkemmin. Lähtökohtaisesti tilintarkastuksen yhteydessä tapahtuvasta määräaikaisselvityksestä ei tehtäisi erillistä asiakirjaa, jos edunvalvonnassa tai päämiehen terveydentilassa ei ole tapahtunut muutosta, joka vaikuttaisi edunvalvonnan tarpeeseen. Määräaikaisselvityksen katsottaisiin edunvalvojan osalta olleen tehty kun hän palauttaa vuositilin ja maistraatin osalta kun vuositili on tarkastettu.

Kaikenkaikkiaan prosessinkuvaukset ovat luotu niin, että niiden tekeminen olisi mahdollisimman vaivatonta ja nopeaa. Lisäksi edunvalvojille ja päämiehelle suunnatuissa asiakirjamallipohjissa on pyritty käyttämään sellaista kieltä, että se olisi mahdollisimman helppo ymmärtää. Asiakirjamallipohjat ovat pyritty tekemään sellaisiksi, että ne ovat muokattavissa mahdollisimman erilaisiin tapauksiin sopiviksi. Erilaisia tilanteita on aina, eikä sellaista mallia voida tehdä, joka kattaisi kaikki olemassa olevat tilanteet. Sellaisia tilanteita, joihin tässä työssä kuvatut prosessinkuvaukset eivät sovi on kuitenkin harvoin. MERLIN-järjestelmässä asiakirjoja voidaan muokata suoraan asiahallinnassa tekstinkäsittelyohjelman sijaan. Tämän vuoksi valmiita mallipohjia on helppoa ja nopea muokata tiettyyn tarkoitukseen sopiviksi.

Tämän työn prosessinkuvauksissa ei päämiestä kuulla määräaikaisselvityksiä tehdessä, jollei selvitys anna siihen syytä. Päämiesten kuuleminen vie aikaa ja samalla saattaa antaa turhaa toivoa edunvalvonnan lakkauttamiseen, vaikkei siihen olisi realistisia mahdollisuuksia. Päämiehen kuuleminen on luonnollisesti tärkeää, mutta kuten hallituksen esityksessä 203/2010 todettiin, päämiehen kuulemisveloitteen rajoittaminen on perusteltua ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat. Voidaan kuitenkin ajatella, että päämies voi halutessaan koska vaan hakea edunvalvonnan lakkauttamista ilman määräaikaisselvityksiäkin.

Sähköinen palvelutuotanto on nykypäivää ja tulevaisuudessa sen merkitys korostuu entisestään. On mielenkiintoista päästä näkemään millaiseksi MERLIN-järjestelmä rakentuu ja millaisia mahdollisuuksia se pystyy tarjoamaan. Kyselyn vastuksissa esiintyi myös toive määräaikaisselvitysten modernisoinnista, toivottiin että määräaikaisselvitykseen voisi vastata internetissä tai sähköpostitse. Tulevaisuudessa sähköpostin käyttö saattaa olla joissakin tapauksissa kirjepostia yleisempääkin.

Ajankohta tämän opinnäytetyön tekemiselle oli hyvä, sillä MERLIN-järjestelmän kehittäminen antoi mahdollisuuden oikeasti päästä vaikuttamaan määräaikaisselvitysten tekemiseen tulevaisuudessa. On hienoa päästä tekemään tutkimusta, jonka tavoitteena on helpottaa virkamiesten työntekoa määräaikaisselvitysten osalta. Lisäksi on myös kiehtova ajatus, että työni on osa maistraattien sähköisen asioinnin prosessinkehittämistä. Mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe olisi määräaikaisselvitysten toteutuminen MERLIN-järjestelmässä ja nimenomaan vuositilin yhteydessä. Olisi kiinnostavaa nähdä, pitäisivätkö vastaajat uusien prosessinkuvausten mukaisesti tehtyjä määräaikaisselvityksiä yhtä työläinä kuin nyt. Olisi myös mielenkiintoista kysellä vastaajien mielipiteitä siitä, miten määräaikaisselvitysten tekeminen sujuu MERLIN-järjestelmässä ja saada heiltä käytännön kehittämisehdotuksia. Uskon, että MERLIN-järjestelmä tulee antamaan enemmän uusia mahdollisuuksia kuin etukäteen osataan odottaa. Toisaalta juuri käytännön tekeminen antaa kokemuksia ja mielipiteitä siitä, miten asiat kannattaa tehdä. Etukäteen voi suunnitella asioita, mutta kuitenkin käytäntö osoittaa kehittämistarpeet. Tämän vuoksi jatkotutkimus MERLIN-järjestelmän käyttöönoton jälkeen olisi hyödyllistä ja tarpeellista.

Aloittaessani tekemään tätä opinnäytetyötä mielipiteeni määräaikaisselvityksistä olivat ristiriitaiset. Oma kokemukseni oli samansuuntainen kyselyyn vastanneiden kanssa; määräaikaisselvitykset ovat tärkeitä, mutta niiden tekemiseen kuluva aika on suuri. Uskon, että tekemäni prosessinkuvaukset nopeuttavat ja helpottavat määräaikaisselvitysten tekoa tulevaisuudessa.

Opinnäytetyötä tehdessäni kuitenkin vahvistui ajatus siitä, kuinka tärkeitä määräaikaisselvitykset ovat päämiehen oikeusturvan kannalta. Tehdessäni keväällä määräaikaisselvityksiä eräs edunvalvoja vastasi määräaikaisselvitykseen, että

päämiehen tila on parantunut ja hän on tullut omatoimisemmaksi, mutta edunvalvoja ei ollut aivan varma, että pärjäisikö päämies kuitenkaan ilman edunvalvontaa. Edunvalvojalle annettiin ohjeistus ottaa käyttöön "koeaika", jonka aikana päämiehelle siirrettiin enemmän vastuuta asioidensa hoidosta ja katsottiin miten se sujuu. Syksyllä päämies otti yhteyttä maistraattiin ja kertoi asioiden hoidon sujuvan hyvin. Edunvalvoja ja päämies hakivat yhdessä edunvalvonnan lakkauttamista ja maistraatti teki päätöksen, että edunvalvonta lakkautetaan. Ehkä ilman määräaikaisselvitystä edunvalvoja ei olisi ottanut yhteyttä maistraattiin eikä uskaltanut antaa vähitellen enemmän vastuuta päämiehelle huomatakseen, että asioiden hoitaminen sujuukin hyvin päämieheltä. Johdannossa kysyttiin, että eikö yksikin tarpeettomaksi osoittautunut edunvalvonta ole riittävä peruste määräaikaisselvityksille. Ja voin todeta; Kyllä.

LÄHTEET

Aluehallintovirasto. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. MERP-hankkeen tiedote 27.10.2014.

Aluehallintovirasto. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Tiedote. Ensimmäiset toteutusvaiheet käynnittyivät MERP-hankkeessa. 7.3.2014.

Convention on the rights of person with disabilities. United Nations. Viitattu 16.11.2014. <http://www.un.org/>

Euroopan ihmisoikeussopimus. SopS 18-19/1990.

Euroopan neuvoston suositus toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua koskevista periaatteista No. R (99) 4 ja lisäpöytäkirja (Recommendation No. R(1999) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning Legal Protection of Incapable Adults & Explanatory Memorandum) Viitattu 8.9.2014. <https://wcd.coe.int>

Hallintokäyttölaki. 1996. L 26.7.1996/586 muutoksineen.

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta 72/2002.

Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi 146/1998.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta 203/2010

Heikkinen, A., Heusala, A., Mäkelä S. & Nuotio, K. 2003. Holhoustili. Helsinki: WSOY.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uud. p. Helsinki: Tammi.

Holhoustilintarkastuksen kehittäminen. Itä-Suomen Läninhallitus. Valtakunnallinen maistraattien kehittämissyksikkö. Työryhmän raportti 2009. Sähköposti Aila Heusala 7.10.2014. Vastaanottaja krista.makelainen@maistraatti.fi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud.p. Helsinki: Talentum.

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. 2008. L 29.8.2008/575 muutoksineen.

Laki holhoustoimesta. 1999. L 1.4.1999/442 muutoksineen.

Laki edunvalvontavaltuutuksesta. 2007. L 25.5.2007/648 muutoksineen.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. 1983. L 8.4.1983/361 muutoksineen.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista. 1992. L 17.8.1992/785 muutoksineen.

Maistraatin www-sivut 1a. Viitattu 28.7.2014. <http://www.maistraatti.fi/>

Maistraatin www-sivut 1b. Viitattu 20.7.2014. <http://www.maistraatti.fi/>
Ohjeita edunvalvojan määräyksen hakemiseksi

Maistraattien sähköisen asioinnin strategia 2012–2015. 2012. eMaistraatti-Palvelut
helposti sähköisen kanavan kautta. Aluehallintovirasto. Itä-Suomen
aluehallintoviraston julkaisuja.

Manninen, N. Lounais-Suomen maistraatin osastosihteerin sähköpostiviesti.
Vastaanottaja krista.makelainen@student.samk.fi. Lähetetty 12.9.2014 klo 11.46.
Viitattu 12.9.2014.

Oikeudenkäymiskaari. 1734. L 1.1.1734/4 muutoksineen.

Oikeusministeriö ja Itä-Suomen lääninhallituksen kehittämisyksikkö 2009.
Yhteenvedo maistraateilta saaduista selvityksistä asiakohdittain. Sähköposti Aila
Heusala 7.10.2014. Vastaanottaja krista.makelainen@maistraatti.fi.

Oikeusministeriön www-sivut. 2014. Viitattu 10.8.2014.
<http://www.oikeusministerio.fi/>

Oksanen, A. 2009. Edunvalvojien valvonta Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa.
Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. <http://oikeusministerio.fi/>

Parviainen, E. & Rubanin, M. 2009. Holhoustoimen lainsäädäntö. Helsinki: Edita.

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P & Tapanila, A. 2012. Euroopan
ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum

Pitkäranta Ari. 2009. Työkirja laadullisen tutkimuksen tekijälle. Luentomateriaali
Satakunnan ammattikorkeakoulun sisäisessä koulutuksessa 2014. Viitattu 27.4.2014.
<https://moodle2.samk.fi>

Rekisterihallintoasetus. 1996. A 4.4.1996/248.

Sisäasiainministeriö. Holhoustoimen työryhmä. 2009. Ehdotus menettelytavoista
edunvalvonnan tarpeen arvioinnissa.

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen.

Suomen YK-liiton www-sivut. Viitattu 16.11.2014. <http://www.ykliitto.fi/>

The protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care. United Nations. 1991, Viitattu 16.11.2014. <http://www.un.org/>

Tilintarkastustiimin kokousmuistio 16.5.2014. Vastaanottaja krista.makelainen@student.samk.fi. Lähetetty 16.5.2014 klo 11.46. Viitattu 11.10.2014.

Tornberg, J. 2012. Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Vajaavaltaisuuden tai edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen. 1999. Oikeusministeriön ohje 0151:00/067/017/1999

Valtioneuvoston asetus rekisterihallintoasetuksen muuttamisesta. 2009. A 29.12.2009/1700.

Välimäki, P. 2008. Holhoustoimen pääpiirteet. Helsinki: WSOYpro.

Välimäki, P. 2013. Edunvalvontaoikeus. Talentum. Viitattu 20.7.2014. <http://verkkokirjahylly.talentum.fi.lillukka.samk.fi/>

Päivämäärä (MERLIN)

Edunvalvojan nimi (MERLIN)

osoite

XXX

Viite: Edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen

Olette laatimassanne vuosilissä ilmoittanut, että päämiehenne tilassa tai edunvalvonnan tarpeessa on tapahtunut muutos ja edunvalvojan määräystä voisi olla tarpeen muuttaa.

xxx-maistraatti pyytää tarkempaa selvitystä asiaan. Voitte esittää mielipiteenne edunvalvontanne muuttamisesta tai esittää muuta asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä toimittamalla vapaamuotoisen lausuman mahdollisine liitteineen xxx-maistraattiin alla olevaan osoitteeseen viimeistään XXX mennessä.

Edunvalvonnan muutoksen ollessa aiheellinen, pyydämme teitä toimittamaan maistraatille muutosta koskevan hakemuksen. Hakemuslomakkeet löydätte osoitteesta <http://www.maistraatti.fi/lomakkeet>. Hakemukseen pyydämme liittämään lääkärilausunnon sekä muun tarvittavan selvityksen.

Ville Virkamies (MERLIN)

Toimistos sihteeri

Maistraatin yhteystiedot (MERLIN)

LIITE 2

Päivämäärä (MERLIN)

Päämiehen nimi (MERLIN)

osoite

XXX

Viite: Edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen

Teidän edunvalvojanne on laatimassaan vuositulissa ilmoittanut, että edunvalvonnan tarpeessanne on tapahtunut muutos ja edunvalvojan määräystä voisi olla tarpeen muuttaa.

xxx-maistraatti varaa Teille tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa. Voitte esittää mielipiteenne edunvalvontanne muuttamisesta tai esittää muuta asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä toimittamalla vapaamuotoisen lausuman mahdollisine liitteineen xxx-maistraattiin alla olevaan osoitteeseen viimeistään XXX mennessä. Asia voidaan ratkaista, vaikka ette vastaisi asetetussa määräajassa.

Edunvalvonnan muutoksen ollessa aiheellinen, pyydämme teitä toimittamaan maistraatille muutosta koskevan hakemuksen. Hakemuslomakkeet löydätte osoitteesta <http://www.maistraatti.fi/lomakkeet>. Hakemukseen pyydämme liittämään lääkärilausunnon sekä muun tarvittavan selvityksen.

Ville Virkamies

Toimistos sihteeri

Maistraatin yhteystiedot

LIITE 3

SELVITYS

Asia	Edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen
Päämies	Nimi (MERLIN) Hetu (MERLIN)
Edunvalvoja	(MERLIN)
Selvitykset	Lääkärintlausunto/Edunvalvojan täyttämä kaavake/Muu mikä?
Edunvalvonnan aihe	sairaus, tms. (lääkärintlausunnosta päivämäärä)
Kuuleminen: Edunvalvoja	Puoltaa nykytilan jatkumista/Edunvalvonnan tarve pysyvä/ Ehdottaa muutoksia
Päämies:	On kuultu kirjallisesti/On kuultu suullisesti Päämiehen lausuma: Varattu tilaisuus lausua, ei vastausta/Ei ole kuultu,(koska:) –Selvityksessä ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, joiden takia edunvalvojan määräystä olisi tarpeen muuttaa TAI –Selvityksessä ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, joiden takia edunvalvojan määräystä olisi tarpeen muuttaa, eikä päämies saadun selvityksen perusteella kykene ymmärtämään asiaa.
Muut asiassa kuullut, muu selvitys:	_____
Lääkärintlausunto	Puoltaa nykytilan jatkumista/ Ehdottaa muutoksia/ Tarve on pysyvä/ Ei lääkärintlausuntoa
Johtopäätös:	Edunvalvontaan tai toimintakelpoisuuden rajoituksiin kohdistuvia muutoksia ei tarvita./ Muutokset ovat tarpeen/ Muutosasia on vireillä/ Saadun selvityksen mukaan edunvalvonnan tarve on pysyvä
Lainkohta	Laki Holhustoimesta 17 b §

Ville Virkamies
toimistos sihteeri (MERLIN)

XXX-maistraatti (MERLIN)
yhteystiedot

Päivämäärä (MERLIN)

Edunvalvojan nimi (MERLIN)
osoite
XXX

Edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuuden selvittäminen

Holhoustoimilain 17b §:n nojalla holhousviranomaisen on omasta aloitteestaan selvitettävä edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuus edunvalvojan määräämistä seuraavan neljännen kalenterivuoden aikana. Selvitys on toimitettava uudelleen joka neljäntenä kalenterivuonna. Tätä selvitystä varten pyydämme teitä ystävällisesti täyttämään alla olevat kohdat ja palauttamaan lomakkeen maistraattiin viimeistään XXX mennessä. Perusteluja voitte tarvittaessa jatkaa erillisellä liitteellä.

Päämiehen nimi ja henkilötunnus: _____

Päämiehen osoite/hoitokoti/sairaala/laitos: _____

Päämiehen edunvalvonnan syy/sairaus: _____

Onko edunvalvontaan mielestänne tarpeen tehdä muutoksia? Kyllä Ei

Jos vastasitte kyllä, kertokaa millaisia muutoksia tulisi tehdä ja minkä vuoksi (esimerkiksi edunvalvojan vaihtaminen, edunvalvonnan lakkauttaminen, toimintakelpoisuuden rajoittaminen). Voitte halutessanne kertoa päämiehen tämänhetkisestä tilanteesta ja edunvalvonnan toimivuudesta, vaikka muutosta ei tarvittaisikaan.

Ymmärtääkö päämiehenne mielestänne edunvalvonta-asian? Kyllä Ei

Voidaanko päämiestä kuulla henkilökohtaisesti/kirjeellä/puhelimitse? Kyllä Ei

Jos vastasitte ei, olkaa hyvä ja kirjoittakaa mielipiteenne perusteet: _____

Nimet, osoitteet ja puhelinnumerot henkilöistä, jotka tuntevat läheisesti päämiehen nykyisen kunnan ja olosuhteet (perheenjäsenet tai muut läheiset, hoitohenkilökunta, sosiaaliviranomaiset ja terveydenhuollon ammattilaiset): _____

Päiväys ja edunvalvojan allekirjoitus _____

Nimenselvennys, puhelinnumero ja sähköpostiosoite: _____

Maistraatti ei ota yhteyttä Teihin enää tässä asiassa, jos edunvalvontaa ei ole tämän selvityksen perusteella ole syytä muuttaa.

Jos vastasitte, että edunvalvontaan on mielestänne tarpeen tehdä muutoksia, pyydämme teitä toimittamaan maistraatille muutosta koskevan hakemuksen. Hakemuslomakkeet löydätte osoitteesta <http://www.maistraatti.fi/lomakkeet>. Hakemukseen pyydämme liittämään lääkärilausunnon sekä muun tarvittavan selvityksen.

Ville Virkamies (MERLIN)

Toimistos sihteeri

Päivämäärä (MERLIN)

SELVITYS

Päämies: xxxx (MERLIN)

Viite: Selvitys edunvalvonnan tarpeen pysyvyydestä

Edunvalvojan määräämisen perusteen tai muun syyn vuoksi on ilmeistä, että **edunvalvonnan tarve on pysyvä (9999)**.

Perustelut edunvalvonnan tarpeen pysyvyydelle:

- Parantumaton/ etenevä sairaus _____
- Vaikea/etenevä muistisairaus
- Vaikea kehitysvamma
- Muu, mikä: _____

TAI

Päämiehen edunvalvonnan **tarvetta ei voida arvioida pysyväksi**. Määräaikaisselvitykset toimitetaan normaaliin tapaan.

Mahdollinen perustelu _____

Ville Virkamies (MERLIN)
Toimistos sihteeri

Maistraatin yhteystiedot (MERLIN)

Hyvät vastaanottajat,

Opiskelen Satakunnan ammattikorkeakoulussa oikeustradenomiksi. Suoritin opintoihini kuuluvan työharjoittelun Lounais-Suomen maistraatin Turun yksikössä holhustoimen vastuualueella, jossa tällä hetkellä työskentelen määräaikaisena toimistosiihteerinä. Harjoitteluni aikana tein pääsääntöisesti holhustoimilain 17 b § mukaisia määräaikaisselvityksiä (nelivuotisselvityksiä). Määräaikaisselvityksiä tehdessäni mieleeni nousi monia epäkohtia ja tästä syntyi ajatus tehdä opinnäytetyö määräaikaisselvitysten prosessinkehittämisestä.

Opinnäytetyöni lopputuloksena on tarkoitus saada aikaiseksi kaksi vaihtoehtoista prosessinkuvausta ja samalla kehittää määräaikaisselvitysten tekemistä niin, että niiden tekeminen olisi vaivattomampaa ja selkeälinjaisempaa. Vaihtoehtoinen prosessinkuvaus tehdään, koska vielä ei voida olla varmoja siitä, miten määräaikaisselvitykset tullaan tekemään uudessa sähköisessä asiakirjahallintajärjestelmässä, joka todennäköisesti saadaan käyttöön vuonna 2015. Opinnäytetyössäni tulen kuvailemaan sekä sanallisesti, että kaaviona määräaikaisselvitysten prosessit. Ensimmäisessä prosessinkuvauksessa määräaikaisselvitykset tulisivat osaksi vuosittaista tilivalvontaa tililomakkeeseen tehtävien uudistusten myötä. Toisessa prosessinkuvauksessa määräaikaisselvitykset tehtäisiin edelleen erikseen, mutta selvitysten tekemiselle olisi luotu valtakunnallinen prosessinkuvaus. Lisäksi opinnäytetyöhöni kuuluu myös uusien lomakkeiden ja kirjeiden tuottaminen.

Kyselyssä selvitetään mielipiteitänne ja kokemuksianne määräaikaisselvityksistä. Tämä kysely on kohdistettu maistraattien jokaiseen yksikköön. Tarkoituksena on, että kyselyyn vastaavat yhdessä ne työntekijät, joita määräaikaisselvitysten tekeminen tai edunvalvonnan tarpeen pysyvyyden arvioiminen koskee.

Pyydän, että vastaatte kyselyyn, sillä se on työni kannalta olennaisen tärkeää. Toivon myös, että opinnäytetyöstäni olisi hyötyä maistraateille määräaikaisselvitysten tekemisen ja yhtenäisen käytännön aikaansaamisen kannalta. Pyydän Teitä palauttamaan vastauksenne skannaamalla kyselylomakkeen ja lähettämällä sen 3.10.2014 mennessä osoitteeseen krista.makelainen@maistraatti.fi.

Ystävällisin terveisin

Krista Mäkeläinen

1. Pidätkö määräaikaisselvitystä:

Tärkeänä: Kyllä__ Ei__

Työläänä: Kyllä__ Ei__

Palkitsevana: Kyllä__ Ei__

Tarpeellisena: Kyllä__ Ei__

Miksi: _____

2. Oletteko törmänneet ongelmiin/vaikeuksiin määräaikaisselvityksiä tehdessänne?

Kyllä__ Ei__

Jos olette, niin millaisiin ongelmiin/vaikeuksiin:

3. Miten edunvalvojat ovat kokeneet määräaikaisselvitysten tekemisen?

4. Käytättekö liitteenä olevia määräaikaisselvitysten mallipohjia maistraatissanne?

Kyllä__ Ei__

Lisätietoja: _____

Parannusehdotuksia mallipohjiin: _____

Mikäli teillä on käytössä omat mallipohjat ja-lomakkeet, toivon että voisitte toimittaa ne minulle samalla, kun palautatte kyselyn.

5. Onko maistraatissanne käytössä jokin oma menettely tai prosessinkuvaus määräaikaisselvitysten tekemiselle?

Kyllä__ Ei__

Jos on, niin millainen:

6. Mitä muutoksia toivoisitte määräaikaisselvitysten tekemiseen?

7. Kumpaa vaihtoehto pidätte järkevämpänä toteutustapana määräaikaisselvitysten tekemiselle?

Uudistetussa vuositililomakkeessa omana kohtanaan ____

Erikseen tehtynä selvityksenä kuten ennenkin ____

Miksi: _____

Ehdotuksia valitsemanne vaihtoehdon toteutukseen:

8. Jos määräaikaisselvityksessä selviää, että päämiehen tilanne on muuttunut, millä tavalla toimitte:

Asia laitetaan vireille määräaikaisselvityksen perusteella__

Millaisissa tilanteissa: _____

Edunvalvojalle lähetetään ohjeistus hakemuksen toimittamiseen__

Millaisissa tilanteissa: _____

9. Määritetäänko maistraatissanne edunvalvonnan tarpeen pysyvyys (9999) jo edunvalvojan määräämisvaiheessa?

Kyllä___ Ei___

10. Mitkä ovat mielestänne selkeitä syitä edunvalvonnan tarpeen pysyvyydelle (9999)?

11. Mitkä ovat mielestänne epäselviä/hankalia kriteerejä edunvalvonnan tarpeen pysyvyyttä arvioitaessa? Miksi?

12. Muita ehdotuksia ja ajatuksia määräaikaisselvityksistä tai niiden tekemisestä?

Kiitos vaivannäöstänne!