



TAMPEREEN
AMMATTIKORKEAKOULU

ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN TOTEUTUMI- NEN YLEISESSÄ EDUNVALVONNASSA

Mirka Leino

Opinnäytetyö
Toukokuu 2017
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus



TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus

LEINO MIRKA:

Itsemääräämisoikeuden toteutuminen yleisessä edunvalvonnassa

Opinnäytetyö 54 sivua, joista liitteitä 7 sivua
Toukokuu 2017

Itsemääräämisoikeus tarkoittaa kelpoisuuttamme määrätä omista asioistamme ja määrittää suhdettamme yhteiskuntaan sekä omaan itseemme. Itsemääräävä yksilö tekee oikeustoimia omissa nimissään ja informoituja päätöksiä saamiensa tietojen perusteella. Yleinen edunvalvonta huolehtii yksilön tärkeistä eduista silloin, kun hän ei sairauden, poissaolon tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene niistä huolehtimaan. Tässä opinnäytetyössä tutkittiin itsemääräämisoikeuden toteutumista silloin, kun täysivaltaisella yksilöllä on tukeva, yleinen edunvalvoja. Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, mitä itsemääräämisoikeus on, ja mikä on sen suhde yleiseen edunvalvontaan. Lisäksi työssä tutkittiin, kuinka edunvalvonnassa työskentelevät tukevat päämiehensä itsemääräämisoikeutta, ja kuinka holhoustoimilain tarkoitus toteutuu yleisessä edunvalvonnassa. Opinnäytetyön tuottamasta tiedosta on hyötyä esimerkiksi itsemääräämisoikeudesta kiinnostuneille tai edunvalvontaan määrätulle ja hänen läheisilleen. Työ voi toimia oppaana lisäksi edunvalvonnassa työssä aloittavalle edunvalvojalle tai edunvalvontasihteerille.

Opinnäytetyön näkökulma on lainopillinen ja toisaalta myös empiirinen, sillä edunvalvonnassa työskentelevien kokemuksia selvitettiin laadullisen kyselytutkimuksen avulla. Kyselyn avulla ei tuotettu yleistettävää tietoa, vaan sen avulla selvitettiin, kuinka edunvalvonnassa työskentelevät kokevat voivansa tukea päämiestensä kompetenssia. Holhoustoimilain tarkoituksen toteutumisen selvittämisen tueksi tutkimusta varten haastateltiin lainsäädäntöneuvos Markku Heliniä. Helin toimi oikeusministeriön asettaman lakia valmistelevan työryhmän puheenjohtajana, ja hänen haastattelunsa avulla selvitettiin, mikä ajatus tiettyjen säännösten taustalla on ollut, ja miksi säännökset muotoutuivat sellaisiksi kuin ne nyt ovat.

Lainopillinen tutkimus osoitti, että holhoustoimilaisissa ei sellaisenaan puhuta itsemääräämisoikeudesta, mutta sen säännöksissä tavoitteena on päämiehen oman itsemääräämisoikeuden tukeminen. Itsemääräämisoikeus näkyy vahvasti perustuslain mukaisten perusoikeuksien taustalla, ja siksi sen toteutumista on tärkeää tukea myös edunvalvonnassa. Empiiristen tutkimusten avulla selvisi, että yleisessä edunvalvonnassa itsemääräämisoikeuden tukemisessa haasteita aiheuttaa erityisesti resurssien puute sekä edunvalvojan toimivalta, joka on oikeuskäytännössä hyväksytty paljon laajemmaksi kuin holhoustoimilaki on tarkoittanut. Edunvalvontaan määrääminen rajoittaa päämiehen itsemääräämisoikeutta aina käytännössä jonkin verran, sillä se antaa edunvalvojalle rinnakkaisen toimivallan tehdä oikeustoimia päämiehensä puolesta. Yleisen edunvalvonnan käytössä oleviin resursseihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota, jotta holhoustoimilain tarkoittama päämiehen kompetenssia tukeva edunvalvonta voisi toteutua.

Asiasanat: edunvalvonta, itsemääräämisoikeus, oikeustoimikelpoisuus

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme of Business Administration
Option of Legal Expertise

LEINO MIRKA:
Self-determination in Public Guardianship

Bachelor's thesis 54 pages, appendices 7 pages
May 2017

Self-determination means our ability to control our own affairs, including financial transactions and informed decisions. Public guardianship is supposed to protect the critical interests of individuals who are incapable of attending to them themselves due to sickness, absence or other reasons. This thesis studied the realisation of self-determination when a legally competent individual is assigned a supporting public guardian. The purpose of this thesis was to produce information on self-determination and its relation to public guardianship. This thesis also studied how people who work in a public guardianship office feel they can support the self-determination of their wards and how the Guardianship Services Act actually materialises in public guardianship. This thesis provides information for example to wards who are interested in their rights and also to other individuals interested in this subject. It can also serve as a general guide to a guardian or a guardianship secretary starting a career in a public guardianship office.

The method of this thesis was a legal study but also an empirical study. The empirical part of the study was conducted as a survey to the personnel working in the public guardianship office of Pirkanmaa. The purpose of the survey was not to produce facts about the subject but rather empirical knowledge of how public guardians and guardianship secretaries support the self-determination and competency of their wards. To find out how and why the Guardianship Services Act came to be what it is today, the background information was acquired through an interview of Mr Markku Helin, the president of a committee set up by the Ministry of Justice to preliminarily prepare for and draft the Act.

The legal study indicated that even though the Guardianship Services Act does not entail clauses about supporting self-determination of the ward as such, it can in fact be seen as a goal of the Act. Self-determination is a strong force behind the basic rights in the Finnish Constitution and therefore it is essential that it is respected in public guardianship as well. Empirical studies showed, that supporting self-determination is challenging in public guardianship because of the lack of resources such as money and time. The competence of a public guardian has also been approved to be more extensive in the judicial custom than what was intended in the Guardianship Services Act. More attention should be paid to the resources available for public guardianship in order to make the public guardianship more supportive of the ward's own self-determination and competency.

Key words: public guardianship, self-determination, legal capacity

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Tarkoitus ja tavoite	7
1.2	Tutkimus	8
1.2.1	Kysely	8
1.2.2	Haastattelu	8
1.3	Aiheen rajaus	9
1.4	Aikaisempaa tutkimusta	10
1.5	Tärkeimpiä lähteitä	10
2	ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS PERUS- JA IHMISOIKEUTENA	12
2.1	Perusoikeudet	12
2.2	Ihmisoikeudet	13
2.3	Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen ja valvonta	13
2.3.1	Perustuslakivaliokunta	14
2.3.2	Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri	15
2.4	Itsemääräämisoikeus	16
3	EDUNVALVONTAOIKEUS	19
3.1	Oikeustoimikelpoisuus	19
3.1.1	Oikeustoimikelpoisuuden rajoitukset	19
3.1.2	Täysivaltaisuus	21
3.1.3	Itsemääräämisoikeus ja oikeustoimikelpoisuus	22
3.2	Edunvalvontaoikeuden keskeiset säädökset ja periaatteet	23
3.3	Holhustoimen historiaa	24
3.3.1	Holhustoimilain säätäminen	24
3.3.2	Lainsäädännön muutoksia	26
3.4	Yleinen edunvalvonta	27
3.5	Edunvalvonnan käynnistäminen	28
3.6	Edunvalvojan tehtävät ja kelpoisuus	29
3.7	Taloudellisten asioiden hoito	30
3.8	Tilivelvollisuus	32
3.9	Edunvalvojan toimivalta	33
3.10	Toimivallan rajoitukset	33
3.11	Edunvalvonnan lakkaaminen	34
3.12	Palveluiden järjestäminen ja valvonta	35
4	ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS EDUNVALVONNASSA	36
4.1	Yleistä	36
4.2	Itsemääräämisoikeus Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa	37

5 POHDINTA	40
LÄHTEET	45
LIITTEET	48
Liite 1. Kysely Pirkanmaan edunvalvontatoimistolle	48
Liite 2. Haastattelukysymykset Markku Helinille	53

LYHENTEET JA TERMIT

HolhL	Holhousotoimilaki 442/1999
PL	Perustuslaki 731/1999
YK	Yhdistyneet Kansakunnat, United Nations (UN)
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
OIKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OikTL	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 229/1929
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö

1 JOHDANTO

1.1 Tarkoitus ja tavoite

Tämä opinnäytetyö perehtyy täysivaltaisen päämiehen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen yleisessä edunvalvonnassa. Suoritin opintoihini liittyvän harjoittelun Pirkanmaan yleisessä edunvalvonnassa (nyk. Pirkanmaan edunvalvontatoimisto), ja sain idean opinnäytetyöhön tästä aiheesta päivittäisistä työtehtävistäni. Yleinen edunvalvonta on päämiestä ja hänen kompetenssiaan tukevaa edunvalvontaa ellei tuomioistuimen päätöksellä ole toisin määrätty, mutta tukeva edunvalvonta usein käytännössä rajaa päämiehen valtaa toteuttaa omaa tahtoaan raha-asioissaan. Päämiehen itsemääräämisoikeuden ja edun välillä vallitseva ristiriita onkin läsnä edunvalvontatyössä päivittäin, eikä sen ratkaiseminen aina onnistu itsemääräämisoikeutta täysin kunnioittaen. Päämiehen itsemääräämisoikeus on laaja mutta erittäin ajankohtainen aihe. Päämiesmäärät yleisessä edunvalvonnassa kasvavat jatkuvasti suurten ikäluokkien ikääntyessä, ja kun samaan aikaan valtion virastojen sekä viranomaisten resursseja tarkistetaan, on itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen jatkossa todennäköisesti vielä haastavampaa.

Opinnäytetyöni tavoite on käsitellä itsemääräämisoikeuden ja edunvalvonnan välisen suhteen ongelmia lainopillisesta ja empiirisestä näkökulmasta. Työn tarkoituksena on perehtyä aiheeseen oikeustieteellisten lähteiden avulla sekä tuoda käytännön- ja työelämänläheisyyttä työhön kvalitatiivisella tutkimuksella. Tämä tutkimus tuo tietoa itsemääräämisoikeudesta käsitteenä sekä perusoikeutena, ja tarjoaa esimerkiksi edunvalvonnasta kiinnostuneille tai edunvalvontaan määrätylle tietoa itsemääräämisoikeuden ja edunvalvonnan suhteesta. Työ auttaa myös esimerkiksi aloittelevaa edunvalvojaa tai edunvalvontasihteeriä perehtymään itsemääräämisoikeuteen edunvalvonnassa. Tämä työ peilaa itsemääräämisoikeutta ja edunvalvontaa myös holhoustoimilain (442/199) tarkoitukseen ja voi antaa ajattelemisen aihetta myös vaikkapa lainsäätäjälle.

1.2 Tutkimus

1.2.1 Kysely

Pirkanmaan edunvalvontatoimisto on osa Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapupiiriä. Pirkanmaan edunvalvontatoimisto hoitaa yleistä edunvalvontaa koko Pirkanmaan alueella kahdesta Tampereen toimistosta sekä Ikaalisten toimipisteestä käsin lukuun ottamatta Lempäälää, jonka edunvalvontapalvelut tuotetaan ostopalveluina. Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa työskentelee edunvalvojia, edunvalvontasihteereitä sekä avustavia edunvalvontasihteereitä, joilla ei ole omia päämiehiä.

Teetin laadullisen kyselyn (liite 1) Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilökunnalle sähköisellä kyselylomakkeella. Kysely toimitettiin edunvalvontaan sähköpostitse, ja vastaukset olivat täysin anonymoituja. Kyselyssä oli myös muutamia määrälliseen tutkimukseen viittaavia kysymyksiä joiden avulla tuloksista voitaisi kartoittaa kokevatko pidempään alalla työskennelleet asioita toisella tavalla kuin alalla vasta aloittaneet. Laajoja, yleistettävissä olevia tai absoluuttista totuutta kertovia tuloksia kyselyllä ei ollut tarkoitus tuottaa, vaan tavoitteena oli kartoittaa edunvalvonnassa työskentelevien kokemuksia päämiehen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta ja toteuttamisesta. Kyselyyn vastasi 14 työntekijää, joista 7 toimii edunvalvontasihteerinä, 1 avustavana edunvalvontasihteerinä ja 6 edunvalvojana. Työkokemusta vastaajilla oli alle vuodesta yli kymmeneen vuoteen ja päämiesmäärät vaihtelivat 0-300 välillä. Kysely antoi luotettavia tuloksia vastaajien käsityksestä itsemääräämisoikeuden toteutumisesta, mutta ei tarjonnut yleispäteviä tuloksia joita voisi yleistää toisia edunvalvontatoimistoja koskeviksi, sillä vastaajamäärä on melko pieni ja kysely oli luonteeltaan nimenomaan laadullinen.

1.2.2 Haastattelu

Haastattelin opinnäytetyötäni varten holhustoimilakia valmistelemissa olleen työryhmän puheenjohtajaa Markku Heliniä. Helin toimi lainsäädäntöneuvoksena oikeusministeriössä vuosina 1991-2011 ja on ollut mukana laatimassa sekä vuonna 1993 että vuonna 1997 valmistuneita esityksiä hallituksen esitykseksi holhustoimilain muuttamisesta. Haastattelu (liite 2) toteutettiin sähköpostitse maaliskuussa 2017.

Haastattelulla halusin tuoda työhöni lain valmistelijan näkökulmaa sekä uutuusarvoa verrattuna aikaisempiin aiheesta tehtyihin opinnäytetöihin. Helinin nimi nousi usein esiin lain valmistelu- ja esitöihin tutustuessa, ja haastattelun myötä sain vastauksia niistä nousseihin kysymyksiin suoraan valmistelutyöhön osallistuneelta taholta.

Haastattelun tulokset ovat haastateltavan muistin- ja kokemuksenvaraisia sekä luonteeltaan subjektiivisia. Haastattelullakaan ei siten pyritty tuomaan työhön yleistettävissä olevaa faktatietoa. Haastattelun tarkoitus oli selvittää lakia valmistelleen työryhmän jäsenen kokemuksia ja syitä sille, miksi jotkut säännökset muotoutuivat sellaisiksi kuin nyt ovat. Molemmat empiiriset tutkimusmenetelmät toimivat tarkoitukseensa nähden kiitettävästi.

1.3 Aiheen rajaus

Päädyin rajaamaan aiheeni koskemaan vain yleistä edunvalvontaa, sillä itsemääräämisoikeuden toteuttaminen on kyseisellä taholla selvästi haasteellisempaa kuin lähiedunvalvonnassa. Halusin lisäksi rajata aiheen koskemaan vain täysivaltaisen päämiehen edunvalvontaa, sillä vajaavaltaiseksi julistetun päämiehen itsemääräämisoikeus olisi omanakin tutkimuksenaan jo niin laaja, että siitä saisi ammattikorkeakoulutason opinnäytetyön.

Keskeisin tutkimuskysymykseni on kuinka täysivaltaisen päämiehen itsemääräämisoikeus toteutuu yleisessä edunvalvonnassa. Tarkastelen sitä, kuinka edunvalvonnassa työskentelevät kokevat voivansa resurssien puitteissa tukea ja toteuttaa päämiehen kompetenssia. Osa holhustoimilain säädöksistä on käytännössä mahdottomia toteuttaa yleisessä edunvalvonnassa ajan ja rahan puutteen vuoksi siten, kuin lainsäätäjä on tarkoittanut, joten tutkimuksessani perehdyn myös siihen, kuinka holhustoimilaki toimii käytännössä yleisessä edunvalvonnassa.

Työstä on rajattu ulkopuolelle itsemääräämisoikeuden tutkiminen ennen edunvalvonnan alkamista sekä sen päättymisen jälkeen. Itsemääräämisoikeuden toteutuminen ennen edunvalvonnan alkamista liittyy lähinnä maistraattien sekä mahdollisesti tuomioistuinten toimintaan, ja tämän työ lähestyy päämiehen itsemääräämisoikeutta nimen-

omaan yleisen edunvalvonnan kautta. Myös edunvalvontavaltuutus on rajattu tämän työn ulkopuolelle.

1.4 Aikaisempaa tutkimusta

Itsemääräämisoikeuden toteutumisesta yleisessä edunvalvonnassa on tehty useampia opinnäytetöitä ja pro graduja. Esimerkiksi Jouni Kaartinen Oulun ammattikorkeakoulusta teki aiheesta opinnäytetyön vuonna 2016. Tutkimuksemme ovat hyvin samankaltaisia, mutta pyrin tuomaan työhöni uusia näkökulmia mm. Helinin haastattelulla. Vuonna 2009 aiheesta tehtiin opinnäytetyö Jyväskylän ammattikorkeakouluun. Opinnäytetyön tekijät, Hänninen ja Kumpumäki, keskittyivät työssään pääasiassa lainsäädännöllisiin seikkoihin, eikä työssä ole niin suurta empiiristä otetta kuin omassa työssäni.

Myös pro gradu –tutkielmia on tehty itsemääräämisoikeudesta, yleisestä edunvalvonnasta sekä holhustoimilain toteutumisesta. Anssi Kyllönen Lapin yliopistosta tutki vuonna 2011 itsemääräämisoikeutta holhustoimilain kannalta. Tämä tutkielma on hyvin lähellä omaa aihettani, mutta on työn luonteen vuoksi laaja-alaisempi. Kyllösen gradu on tarjonnut paljon hyviä vinkkejä oman tutkimukseni toteuttamiseen.

Johanna Tornberg on tutkinut väitöskirjassaan Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu itsemääräämisoikeuden toteutumisesta edunvalvonnassa informaatio-oikeudellisena prosessina. Näkökulma on mielenkiintoinen, ja teos onkin eräs pääasiallisista lähteistäni erilaisesta näkökulmasta huolimatta.

1.5 Tärkeimpiä lähteitä

Tutkimuksen tärkeimpinä lähteinä on työn lainopillisen otteen vuoksi lainsäädäntö, sen esityöt sekä lainoppineiden kirjoittama kirjallisuus. Lainsäädännöstä tärkeässä roolissa on holhustoimilaki, Suomen perustuslaki (731/1999) sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998). Lainvalmistelutyön osalta keskityn aihealueen tärkeimmän säädöksen, holhustoimilain esitöihin. Kirjallisuudesta Johanna Tornbergin väitöskirjan lisäksi työssä on käytetty lähteenä Ahti Saarenpään tekstiä Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus, joka on pääsykirjaluonteestaan huolimatta mielestäni niin ohittamaton henkilö-

oikeuden alan lähde, että sen käyttö on perusteltua. Pertti Välimäen teos Edunvalvontaoikeus, Hallbergin, Karapuun, Ojasen, Scheininin, Tuorin ja Viljasen teos Perusoikeudet sekä Tornbergin ja Kuulialan kirja Suomen edunvalvontaoikeus ovat myös tärkeitä lähteitä tässä opinnäytetyössä.

2 ITSEMÄÄRÄMISOIKEUS PERUS- JA IHMISOIKEUTENA

2.1 Perusoikeudet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslaissa yksilölle säädettyjä oikeuksia. Määritelmänsä mukaan ne ovat perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä ja pysyväislaatuisia oikeuksia¹, ja ne kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Perusoikeuksilla on korotettu muodollinen lainvoima, sillä niitä voidaan muuttaa vain vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä². Perusoikeuksien poikkeuksista säädetään erikseen perustuslain 23 §:ssä. Julkisen vallan tehtävänä on turvata yksilölle hänelle perustuslain mukaan kuuluvat perusoikeudet sekä ihmisoikeudet (PL 22 §). Perustuslailla turvatut oikeudet kuten esimerkiksi yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja vapauteen, liikkumis- ja sananvapaus sekä omaisuuden suoja on listattu PL 2. luvussa. Osa perusoikeuksista, kuten vapausoikeudet tai oikeus perusopetukseen, ovat subjektiivisia, eli yksilö voi vaatia niitä toteutettavaksi viranomaisessa tai tuomioistuimessa³.

Suomessa yksilö on kolmen eri perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän suojassa, sillä perustuslain perusoikeuksien lisäksi häntä suojaavat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin perusoikeudet. Perusoikeudet pohjautuvatkin suurelta osin kansainvälisesti tunnustettuihin ihmisoikeuksiin, sillä ihmisoikeussopimuksilla määritellään perusoikeuksien vähimmäistaso jota tarkennetaan kansallisella perustuslailla. Itsemääräämisoikeuden sisällön määrittävät oikeudet kuten ihmisarvon kunnioittaminen, oikeus vapauteen sekä oikeus sisäiseen ja ulkoiseen koskemattomuuteen on kirjattu mm. Euroopan Unionin perusoikeuskirjaan (2000/C 364/01)⁴ sekä vuoden 1948 YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen⁵.

¹ Hallberg ym. 2011, 29

² Hallberg ym. 2011, 30

³ Hallberg ym. 2011, 39, 40 ja 71

⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000, artikkelit 3 ja 6

⁵ YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, artikla 3

2.2 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet ovat universaaleja, luovuttamattomia ja perustavanlaatuisia, ne kuuluvat kaikille kansallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta eikä niitä voida riistää keneltäkään ihmiseksi syntyneeltä. Nämä erityisen tärkeät oikeudet on määritelty useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa jotka sitovat niitä allekirjoittaneita valtioita. Ihmisoikeudet kuten ihmisarvo, oikeus koskemattomuuteen sekä ajatuksen- ja uskonnonvapaus⁶ kuuluvat kuitenkin kaikille huolimatta siitä, onko kansalaisuusvaltio allekirjoittanut sopimuksia⁷.

Ihmis- ja perusoikeuksien perusta on ihmisarvo (engl. human dignity). Ihmisarvo on valtion tahdosta riippumaton, loukkaamaton oikeus, ja sitä on kaikissa tilanteissa suojeltava⁸. Ihmisarvo sekä tukee että rajoittaa itsemääräämisoikeutta. Toisaalta itsemääräävän ihmisen päätösten kunnioittaminen on osa ihmisarvon suojaamista, mutta toisaalta ihmisarvo on kuitenkin tietyissä yhteyksissä katsottu niin tärkeäksi ihmisoikeudeksi ettei yksilö voi luopua siitä edes itsemääräämisoikeutensa puitteissa⁹.

2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen ja valvonta

Perusoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan tehtävä (PL 22 §). Perustuslaissa säädetään lisäksi erityisesti tuomioistuinten, mutta myös muiden viranomaisten perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta. PL 106 §:n mukaan tuomioistuimen on sovellettava perustuslakia ennen sen kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä, ja tuomioistuinten sekä muiden viranomaisten on jätettävä soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alempiasteista säädöstä (PL 107 §). Yksilön oikeuksien perustamisesta on aina säädettävä lailla, eikä presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön asetuksilla voida perustaa myöskään yksilölle velvollisuuksia (PL 80 §).

Perusoikeuksien rajaaminen tarkoittaa sitä, että yksilön oikeusasemaa ja perusoikeuksien toteutumista kavennetaan julkisen vallan toimesta. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain perustuslain puitteissa, eli perustuslaki siis toisin sanoen määrittelee ne rajat, joiden

⁶ YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, artiklat 4 ja 18

⁷ Yhdistyneet kansakunnat 2016

⁸ HE 309/1993vp. 1; Hallberg ym. 2011, 219

⁹ YK:n ihmisoikeuskomitean päätöslauselma 1999

puitteissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla. Rajoitusten on perustuttava nimenomaan lakiin ja niiden on oltava riittävän tarkkarajaisia sekä selkeästi muotoiltuja. Rajoituksille on lisäksi oltava yhteiskunnallisesti painavat perusteet.¹⁰ Perusoikeuksien rajoittaminen enemmän kuin perustuslaki sallii edellyttää perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä poikkeuslakia. Poikkeuslaki säätää perusoikeuden rajoituksesta muuttamatta perustuslakia. Perusoikeuksien tilapäisiä poikkeuksia (PL 23 §) voidaan joutua asettamaan, mikäli sellaiset ovat välttämättömiä esimerkiksi uhkaavan aseellisen hyökkäyksen, siihen rinnastettavan uhan tai muiden kansakuntaa uhkaavien tilanteiden vuoksi.

Perustuslakivaliokunta valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista lainsäädännösämme, ja eduskunnan oikeusasiamies valvoo niiden toteutumista Suomessa. Kansainvälisesti ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan monen eri tahon toimesta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelimenä toimii Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka on Strasbourgissa sijaitseva, vuonna 1959 perustettu kansainvälinen, riippumaton tuomioistuin. Yksityishenkilöt voivat vedota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa oikeuksiinsa valtiota vastaan lähtökohtaisesti silloin, kun asia on käynyt läpi kaikki kansalliset oikeusaseet.¹¹

YK:n sopimusjärjestelmän sopimuksia ja pöytäkirjoja valvoo mm. ihmisoikeuskomitea, kidutuksen vastainen komitea sekä esimerkiksi naisten syrjinnän poistamista koskeva komitea. Komiteat käsittelevät tietyissä tapauksissa myös valituksia yksityisiltä tahoilta, mutta niiden pätehtävä on maiden yleistilanteiden sekä mahdollisten yleisten suuntausten kartoittaminen.¹²

2.3.1 Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan toiminnasta säädetään Suomen perustuslain 74 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perusoikeuksien toteutumisen ennakkollinen valvonta. PeV antaa lausuntoja valmisteilla olevien säädösten perustuslainmukaisuudesta sekä niiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin (PL 74 §).

¹⁰ Viljanen 2001, 16–17

¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2017

¹² Ihmisoikeuskeskus 2017a

Perustuslakivaliokunta pyrkii estämään perustuslain kanssa ristiriitaisen säädöksen etenemisen. Ongelmana on kuitenkin se, etteivät kaikki valiokunnan lausuntoa kaipaavat lakiehdotukset välttämättä päädy PeV:n käsittelyyn¹³. Näin kävi juuri holhoustoimilaille. Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu lainsäädännössä on lisännyt PeV:iin päätyvien asioiden määrää moninkertaiseksi, mikä on yksilön oikeuksien kannalta positiivinen seikka. Perustuslainmukaisuuden ennakkollinen valvonta ei kuitenkaan ole riittävä eikä kaikkia ristiriitaisuuksia huomata ajoissa. Ongelmiin törmätään usein esimerkiksi vasta lain soveltamisvaiheessa tai säädetyin lain vaikutuksia arvioivassa seuranta-tutkimuksessa.

2.3.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ovat Suomen tasavallan ylimpiä laillisuusvalvojia. Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että julkista valtaa käyttävät tahot toimivat lain mukaan ja täyttävät heille asetetut velvollisuudet. Tätä tehtävää hoitaessaan eduskunnan oikeusasiamies apulaisoikeusasiamiehen kanssa valvoo perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien toteutumista valvottavissa viranomaisissa, tuomioistuimissa sekä muissa julkisyhteisöissä tai julkista valtaa käyttävissä tahoissa. Oikeusasiamiehen toimivallasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Oikeusasiamiehen kanslian alaisuudessa toimii myös ihmisoikeuskeskus. Se on vuonna 2012 Pariisin periaatteiden¹⁴ pohjalta perustettu riippumaton ja itsenäinen asiantuntijataho, jonka päätehtäviin lain mukaan kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen esimerkiksi tiedottamisella ja koulutuksella, sekä oikeuksien toteutumisen seuranta. Ihmisoikeuskeskus laatii raportteja seurannan tueksi. Eduskunnan oikeusasiamies, ihmisoikeuskeskus ja sen alla toimiva ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä ihmisoikeusinstituution.¹⁵ Ihmisoikeuskeskuksen perustamisesta sekä toiminnasta säädetään niin ikään myös laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä.

¹³ Hallberg ym. 2011, 842

¹⁴ YK:n ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 1993. Pariisin periaatteiden mukaan jokaisella valtiolla tulisi olla itsenäinen ja riippumaton, perus- ja ihmisoikeuksia edistävä tahon.

¹⁵ Ihmisoikeuskeskus 2017b

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävän lakiin perustuvat juuret ovat perustuslain 108 §:ssä. Pykälän mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston sekä tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta, mutta sen toimivaltaan kuuluu myös eduskunnan oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluvat viranomaiset sekä julkista valtaa käyttävät tahot. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) määrittää oikeuskanslerin sekä kahden apulaisoikeuskanslerin tehtävät ja toimivallan sekä oikeuskanslerinviraston puitteet.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990) säättää nimensä mukaisesti tehtävienjaosta näiden laillisuusvalvojan välillä. Laki on voimaantulosäännökset mukaan lukien vain neljän pykälän mittainen mutta kattaa tilanteet, joissa oikeuskansleri on vapautettu tehtävästään. Lain kolmannen pykälän perusteella oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat myös sopia työnjaostaan jos se on perusteltua esimerkiksi asian joutuisamman käsittelyn vuoksi.

Mikäli edunvalvoja ei ole noudattanut lakia, täyttänyt velvollisuuksiaan tai mikäli hän on toiminut virheellisesti, asiasta voi kannella joko eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Kantelun voi tehdä kuka vain, ja kumpikin laillisuusvalvoja voi ottaa asioita käsittelyyn myös omatoimisesti. Kantelu on tehtävä kirjallisesti kahden vuoden kuluessa, ja kantelun tekeminen on maksutonta.¹⁶

2.4 Itsemääräämisoikeus

Itsemääräämisoikeus eli yksilön oikeus määrätä itsestään ja toimistaan, on sisällöltään vapausoikeuksien ytimessä. Itsemääräämisoikeus sisältää esimerkiksi yksilön vapauden liikkua, olla rauhassa yksin, solmia suhteita muihin ja päättää omasta hoidostaan.¹⁷ Itsemääräämisoikeus luetaan HE 309/1993:n mukaan yksilön oikeuksiin ja vapauksiin perusoikeusjärjestelmän lisäksi.¹⁸

Itsemääräämisoikeus on henkilö- ja persoonallisuus oikeuteen kuuluva käsite. Se on materiaalista persoonallisuus oikeutta, joka sisältää yksilön oikeuksia koskevia säännöksiä.

¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 2017; Valtioneuvoston oikeuskansleri 2017

¹⁷ Tornberg 2012, 126–127

¹⁸ HE 309/1993vp. 1.1

Käsite on alun perin peräisin filosofiasta ja on verraten hiljattain siirtynyt kansalaiskeskeisemmän oikeusvaltion kehityksen myötä myös oikeustieteeseen. Itsemääräämisoikeus näkyy YK:n ihmisoikeussopimusten taustalla samoin kuin Suomen perustuslaissa. Kansallisessa lainsäädännössämme itsemääräämisoikeus näkyy esimerkiksi potilaslain (785/1992) 6 §:ssä joka säätelee potilaan oikeutta määrätä omasta hoidostaan sekä mielenterveyslain (1116/1990) 4 a -luvussa jossa on säännöksiä mielenterveyspotilaan tahdosta riippumattomasta hoidosta. Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 8 § ja 9 § luodaan puitteita sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden huomioon ottamiseen, ja itsemääräämisoikeus huomioidaan myös biopankkilain (688/2017) säännöksissä. Myös rikosvahinkolaissa (1204/2005) puhutaan seksuaalisesta itsemääräämisoikeudesta määriteltäessä korvauksia loukkauksikoksen aiheuttamasta kärsimyksestä.

Holhoustoimilaissa ei sellaisenaan tunneta termiä itsemääräämisoikeus, mutta se on yksi potilaslain tärkeimmistä oikeuksista. Sen tehtävänä on suojata heikompaa eli yksilöä valtion paternalismia vastaan. Itsemääräämisoikeus ei edellytä oikeustoimikelpoisuutta, joten henkilö, joka on esimerkiksi mielenterveydellisen häiriön, kehitysvamman tai demencian vuoksi menettänyt osan oikeustoimikelpoisuudestaan, voi silti käyttää itsemääräämisoikeuttaan potilaslain mukaisesti¹⁹. Yksilön itsemääräämisoikeus oikeuttaa hänet tekemään myös oman etunsa vastaisia päätöksiä; potilasoikeudessa yksilöllä on oikeus kieltäytyä hoitotoimenpiteistä vaikka se voisi johtaa hänen kuolemaansa²⁰. Samalla tavoin yksilöllä on oikeus tehdä myös itselleen taloudellisesti epäedullisia päätöksiä.

Itsemääräämisoikeus sisältää oikeuden sisäiseen ja ulkoiseen vapauteen, oikeuden tietoon ja oikeuden valtaan; oikeuden määrätä omista asioistaan. Itsemääräämisoikeus on siis oikeutta kompetenssiin. Oikeudella sisäiseen vapauteen tarkoitetaan yksilön oikeutta henkiseen koskemattomuuteen sekä oikeutta ilmentää päätöksillään itseään ja tahtoaan. Ulkoisella vapaudella taas tarkoitetaan paitsi oikeutta toteuttaa itseään, myös oikeutta olla fyysisesti yksin. Se sisältää myös oikeuden olla teknisen valvonnan ulkopuolella.²¹

¹⁹ Pahlman 2003, 183, 215, 257

²⁰ Valvira 2015

²¹ Tornberg 2012, 126

Yksilöllä on oikeus saada informaatiota yhteiskunnasta ja sen ilmiöistä, itsestään ja muista. Julkisen vallan ja muiden yksilöiden tulee edistää yksilön mahdollisuutta itseenäiseen päätöksentekoon ja ajatteluun. Oikeus tietoon sisältää siis myös oikeuden tehdä perusteltuja päätöksiä omista asioistamme saamamme tiedon perusteella.²² Oikeus tietoon näkyy myös holhoustoimilain mukaisessa edunvalvonnassa; edunvalvojalla on velvollisuus antaa tietoja päämiehen taloudellisesta tilanteesta hänen niitä pyytäessä (HolhTL 39 §).

Oikeus valtaan on oikeuttamme päättää omasta ruumiistamme ja itseemme liittyvästä informaatiosta. Meillä on valta päättää itseämme koskevista asioista. Oikeus valtaan on oikeutta kompetenssiin, ja sen avulla yksilö määrittelee itseään suhteessa yhteiskuntaan. Kompetenssin kääntöpuolena on eräänlainen immunitetti; kenelläkään muulla ei ole kelpoisuutta muuttaa yksilön oikeusasemaa. Edunvalvonta tarjoaa yksilölle apua hänen kompetenssiaan tukemalla.²³

Saarenpään mukaan itsemääräämisoikeus on keskeinen malli tai teoria siitä, kuinka vapaa yksilö linkittyy yhteiskuntaan²⁴. Toteutamme yksilöinä itsemääräämisoikeuttamme demokratian ja yhteiskunnan asettamien rajojen puitteissa. Itsemääräämisoikeus on Saarenpään mukaan kuitenkin perinteistä viisijakoa laajempi, ja sitä on tulkittava ja tutkittava elinympäristön mukaan. Siihen voidaan lukea kuuluvaksi myös oikeus elämään ja terveyteen ja myös oikeus kuolemaan.²⁵

Jotta yksilö voi olla aidosti itsemääräävä, on hänen kyettävä tekemään ratkaisuja itseenäisesti, riippumattomasti sekä omaehtoisesti. Itsemääräämisoikeuden yhteydessä voidaan puhua myös yksityisautonomiasta; henkilö määrää itse itseään eikä ole ulkoisen ohjauksen varassa.²⁶ Edunvalvontaan määrittäminen puuttuu yksilön autonomiaan käytännössä aina jonkin verran vaikka oikeustoimikelpoisuutta ei rajoitettaisikaan, sillä edunvalvonnassa päämiehen kelpoisuutta oikeustoimiin rajoittaa edunvalvojan kelpoisuus oikeustoimiin päämiehen puolesta.

²² Tornberg & Kuuliala 2015, 26

²³ Tornberg 2012, 126

²⁴ Saarenpää 2003, III 2. Keskeiset periaatteet ja käsitteet

²⁵ Saarenpää 2003 III 1. Itsemääräämisoikeus tarkastelun lähtökohtana

²⁶ Tornberg 2012, 121

3 EDUNVALVONTAOIKEUS

3.1 Oikeustoimikelpoisuus

Luonnollisen henkilön oikeuskelpoisuus alkaa syntymästä ja päättyy kuolemaan. Oikeuskelpoisuus määrittää yksilön kyvyn saada oikeuksia yhteiskunnassa ja velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan. Oikeuskelpoiseen yksilöön voidaan kohdistaa sekä kieltoja että käskyjä. Oikeuskelpoisuutta ei voida rajoittaa eikä poistaa yksilöltä millään perusteella.²⁷

Oikeustoimikelpoisuus taas tarkoittaa yksilön oikeutta tehdä sopimuksia ja sitoumuksia sekä käyttää omia oikeuksiaan. Yhdessä oikeudellisen vastuunalaisuuden kanssa se muodostaa oikeudellisen toimintakyvyn.²⁸ Oikeudellisesti toimintakykyinen henkilö voi tehdä oikeustoimia omissa nimissään sekä joutua vahingonkorvaus- tai rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikosoikeudellinen vastuunalaisuus alkaa 15 vuotta täyttäneellä, mutta oikeustoimikelpoisuuden yksilö saavuttaa täytettyään 18-vuotta. Täysi-ikäisyydestä, tai oikeammin alaikäisyydestä ennen täysi-ikää säädetään holhoustoimilain toisessa pykälässä. Luonnolliset henkilöt ovat vajaavaltaisia syntymästään 18-vuotiaaksi saakka, ja heidän edunvalvojinaan ovat yleensä heidän vanhempansa.

3.1.1 Oikeustoimikelpoisuuden rajoitukset

Vajaavaltaiseksi julistaminen on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi yksilön etujen suojelemiseksi. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa monen asteisia oikeustoimikelpoisuuden rajoituksia, joiden avulla henkilön omaisuutta voidaan suojata sekä henkilöltä itseltään että ulkopuolisten hyväksikäytöltä. Yksilön oikeustoimikelpoisuuteen ei tulisi milloinkaan puuttua enempää, kuin olosuhteet huomioon ottaen välttämätöntä (HolhTL 18.6).

Yksilö voi olla alaikäisyytensä vuoksi vajaavaltainen tai hänet on voitu tuomioistuimen päätöksellä julistaa vajaavaltaiseksi, mikäli hän ei enää kykene huolehtimaan taloudelli-

²⁷ Saarenpää 2003, IV 1.1 Oikeuskelpoisuus ja oikeudellinen toimintakyky

²⁸ Saarenpää 2003, IV 1.1 Oikeuskelpoisuus ja oikeudellinen toimintakyky

sista asioistaan ja hänen tärkeät etunsa ovat sen vuoksi vaarassa. Vajaavaltaiseksi henkilöä ei saa julistaa mikäli hänen etunsa voitaisi turvata toimintakelpoisuuden osittaisilla rajoituksilla. (HolhL 18 §) Vajaavaltaiseksi julistaminen on äärimmäinen keino, jota käytetään maistraatin tilastojen (taulukko 1) mukaan nykyään todella harvoin.

TAULUKKO 1. Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut alkavissa edunvalvonnoissa²⁹

Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut alkavissa edunvalvonnoissa		
Vuosi	Osittain rajoitettu	Julistettu vajaavaltaiseksi
1999	5	26
2000	92	8
2001	117	2
2002	81	13
2003	77	3
2004	89	8
2005	72	1
2006	92	0
2007	68	3
2008	79	1
2009	63	1
2010	55	3
2011	48	1
2012	24	0
2013	32	4
2014	25	2
2015	36	3
2016	30	5

Alaikäinen on vajaavaltainen ilman erillistä määräystä, ja edunvalvojana toimii hänen huoltajansa. Alaikäisyyteen perustuvaa edunvalvontaa ei yleensä merkitä holhousrekisteriin eikä se edellytä edunvalvojalta tai maistraatilta erityisiä toimenpiteitä. Mikäli kuitenkin alaikäisellä on varallisuutta, jonka yhteismäärä ylittää 20 000 euroa, on edunvalvoja velvollinen tekemään alaikäisen omaisuuden hoitamisesta holhoustoimilain mukaisen vuositilin maistraatille.³⁰

Vajaavaltaisella on holhoustoimilain 24 §:n mukaan oikeus tehdä oikeustoimia jotka ovat tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Vajaavaltaiseltaan oikeustoimikelpoi-

²⁹ Maistraatti 2016, toimintakelpoisuuksien rajoitukset

³⁰ Maistraatti 2017

suus ei siis puutu täysin. Oikeustoimen tavanomaisuus ja merkitys punnitaan tapauskohtaisesti. Vajaavaltainen saa lisäksi 15 vuotta täytettyään hallita omalla työllään ansaitsemiaan varoja (HolhTL 25 §) ja solmia sekä irtisanoa työsopimuksen (Laki nuorista työntekijöistä 998/1993 3§).

3.1.2 Täysivaltaisuus

Täysivaltainen yksilö on täysi-ikäinen henkilö, jonka oikeustoimikelpoisuutta ei ole tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu. Täysivaltaisella henkilöllä on oikeus tehdä itseään velvoittavia oikeustoimia vaikka ne olisivat hänelle itselleen vahingollisia. Poikkeustapauksissa myös alaikäinen voi olla täysivaltainen. Suomen lainsäädännön mukaan alaikäinen voi mennä oikeusministeriön poikkeusluvalla naimisiin ja tulla täysivaltaiseksi sitä kautta. Taustalla alaikäisen täysivaltaisuuden saavuttamisessa on ajatus, että avioliittoon menisi kaksi tasavertaista yksilöä.³¹ Edunvalvojan määrääminen ei lähtökohtaisesti rajoita yksilön oikeustoimikelpoisuutta (HolhTL 14 §), vaan sitä voidaan rajoittaa vain tuomioistuimen, lähinnä toimivaltaisen käräjäoikeuden päätöksellä.

Eduskunnan oikeusasiamies painottaa usein ratkaisuisissaan, että edunvalvonta ei saa tosiasiallisesti rajoittaa päämiehen itsemääräämisoikeutta ellei rajoituksesta ole tuomioistuimen päätöstä. EOA:n mukaan on päämiehen edun mukaista, että edunvalvoja hakee tarvittaessa oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista sen sijaan, että rajoittaa sitä tosiasiallisella toiminnalla ilman tuomioistuimen päätöstä.³² Oikeustoimikelpoisuuden rajoitukset ovat kuitenkin alkaneiden edunvalvontojen päämiesmääriin (taulukko 2) verrattuna harvassa. Edunvalvojalla olevan, oikeuskäytännössä hyväksytyyn yleisen toimivallan valossa tämä ei ole yllätys. Esimerkiksi korkein oikeus on päätöksessään KKO:2005:2 katsonut, että pelkästään päämiehen yhteistyöhaluttomuus ja vaikeasti tavoitettavuus ei ole riittävä perustelu vajaavaltaiseksi julistamiselle, sillä myös tukeva edunvalvoja voi tehdä päätöksiä itsenäisesti päämiehen asioissa. Kouvolan hovioikeus taas on päätöksessään 15.7.2005 nro 835 lausunut, että koska edunvalvojan kelpoisuus ei ole päämiehen suostumuksesta riippuvainen, voi edunvalvoja ratkaista asian päämiehen tahdosta riippumatta. Edunvalvojan ja päämiehen erimielisyydet kiinteistön myynnissä eivät ol-

³¹ Saarenpää 2003, IV 1.2.1 Alaikäisen edunvalvonta

³² EOAK 1736/4/02

leet riittävä peruste rajoittaa päämiehen oikeustoimikelpoisuutta kiinteän omaisuuden suhteen.

TAULUKKO 2. Alkaneet edunvalvonnat ja edunvalvontavaltuutukset³³

Vuosi	Alkaneet edunvalvonnat ja vahvistetut edunvalvontavaltuutukset
1999	2848
2000	2718
2001	4627
2002	5220
2003	5796
2004	7304
2005	7786
2006	8266
2007	8393
2008	8638
2009	8230
2010	7976
2011	8128
2012	8448
2013	8939
2014	9468
2015	9896
2016	10960

3.1.3 Itsemääräämisoikeus ja oikeustoimikelpoisuus

Yksilön itsemääräämisoikeus ei ole sidottu oikeustoimikelpoisuuteen. Käytännössä tosin kelpoisuuden rajoittamisella on tosiasiallinen, rajoittava vaikutus myös itsemääräämisoikeuteen. Vajaavaltaisenkin itsemääräämisoikeuteen on kuitenkin puuttuttava vain siinä määrin, kuin on tilanne ja vajaavaltaisen edut huomioden tarpeellista³⁴. Edunvalvojalla on lähtökohtaisesti toimivalta tehdä päätöksiä vain päämiehen taloudellisissa asioissa. Vaikka edunvalvontapäätös koskisi myös henkilöä koskevia asioita, täysikäisen toimikelpoisuutta henkilöä koskevissa asioissa ei voida rajoittaa. Päätösvalta pysyy päämiehellä niin kauan, kun hän kykenee ymmärtämään niiden merkityksen³⁵.

³³ Maistraatti 2016, päämiesten lukumäärät

³⁴ Tornberg & Kuuliala 2015, 347–348

³⁵ Tornberg & Kuuliala 2015, 346–348

3.2 Edunvalvontaoikeuden keskeiset säädökset ja periaatteet

Edunvalvontaoikeus voidaan tulkita kahdella tasolla. Suppean määritelmän mukaan se käsittää yksilön taloudellisten asioiden hoitoa säätelevät lait ja asetukset. Laaja määritelmä sen sijaan sisältää kaikki yksilön oikeudellista toimintakykyä, etuja ja oikeuksia koskevat säännökset.³⁶ Edunvalvontaoikeuden voidaan katsoa kuuluvan itsemääräämisoikeuden tavoin materiaaliseen persoonallisuusoikeuteen, mutta edunvalvonnan keskiössä oleva oikeustoimikelpoisuus taas on muodollisen persoonallisuusoikeuden tutkimuskohde³⁷.

Edunvalvontaa koskevasta lainsäädännöstä keskeisin säädös on laki holhustoimesta 442/1999. Edunvalvontaoikeuteen kuuluu myös laki edunvalvontavaltuutuksesta 648/2007, lastensuojelua ja sosiaalihuoltoa koskevat lait sekä myös oikeustoimilain (laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista 229/1929) valtuuttamista koskevat säännökset. Holhustoimea ja edunvalvontaa säätelee lisäksi holhousasetus 851/1983/, asetus holhustoimesta 988/1999, valtioneuvoston asetus edunvalvontavaltuutuksesta 942/2007/ sekä oikeusministeriön asetus tietojen merkitsemisestä holhousasioiden rekisteriin 238/2011.

Edunvalvontaoikeuden perusajatuksena on toimiminen toisen henkilön etujen puolesta silloin, kun ne ovat sairauden, poissaolon tai muun tällaisen syyn vuoksi vaarantuneet. Holhustoimilain mukainen edunvalvonta on pääsääntöisesti taloudellisista asioista huolehtimista toisen puolesta. Edunvalvontaoikeuden tärkeimpiä periaatteita ovat ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaate, päämiehen hyvinvoinnin ja etujen ensisijaisuuden periaate, välttämättömyyden periaate ja suhteellisuusperiaate³⁸. Ihmisarvon kunnioittamisen säädöspohja on peräisin ihmisoikeussopimuksista ja omasta perustuslaistamme. Edunvalvonnassa jokaisen päätöksen tulisi kunnioittaa päämiehen ihmisarvoa, ja sitä toteutetaan itsemääräämisoikeutta turvaamalla ja välttämättömyysperiaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen kautta. Edunvalvojan määrääminen rajoittaa väistämättä yksilön itsemääräämisoikeutta, mutta se on tehtävä lievimmällä mahdollisella

³⁶ Tornberg & Kuuliala 2015, 4

³⁷ Saarenpää 2003, II Henkilöoikeudesta persoonallisuusoikeuteen

³⁸ Välimäki 2013, 15–16

tavalla sekä rajoittaen itsemääräämisoikeutta vain päämiehen edun kannalta välttämättömässä määrin.³⁹

3.3 Holhustoimen historiaa

Holhustoimilaki astui ensimmäisen kerran voimaan vuonna 1898. Sitä edeltävät holhousäännökset sisältyivät perintökaareen ja holhustoimen katsottiin olevan perheiden vastuulla. Vuonna 1898 voimaan tullut holhustoimilaki siirsi holhustoimen valvonnan viranomaisille.⁴⁰ Samalla siirryttiin painottamaan edunvalvonnalla suvun edun sijaan holhottavan itsensä etua, eikä omaisuuden hoitamisen taustalla ollut enää ajatus mahdollisimman suuren perinnön jättämisestä jälkipolville.

Vuonna 1999 astui voimaan kokonaan uusi holhustoimilaki joka syrjäytti edeltäjänsä. Uuden holhustoimilain tärkeimpiä mukanaan tuomia uudistuksia oli mm. termien uudistukset sekä edunvalvontajärjestelmän muutokset. Käsitteet ”holhottava” ja ”holhooja” korvautuivat uudessa laissa ”päämiehellä” ja ”edunvalvojalla”. Termien muutos kuvastaa hyvin tavoitetta yksilöä kunnioittavamasta edunvalvonnasta, jonka tehtävänä on tukea päämiestä leimaamisen sijaan.

Järjestelmä taas muuttui käytännössä uskotun miehen määräämisestä sekä vajaavaltaiseksi julistamisesta edunvalvonnan kuusiportaiseen järjestelmään, jonka ansiosta vajaavaltaiseksi julistetaan enää muutamia henkilöitä vuosittain. Holhustoimen valvonta siirtyi holhouslautakunnilta maistraateille.⁴¹ Valvonnan siirtyminen valtiotasolle mahdollisti osaltaan sen, että edunvalvonta on lähtökohtaisesti samantasoista riippumatta siitä, missä kunnassa päämies asuu.

3.3.1 Holhustoimilain säätäminen

Vanhan holhouslain uudistamista oli valmisteltu jo yli kolmekymmentä vuotta. Ensimmäinen valtioneuvoston asettama komitea aloitti toimintansa 1965 ja jätti mietintönsä

³⁹ Tornberg & Kuuliala 2015, 20–28

⁴⁰ Välimäki 2013, 4–5

⁴¹ Välimäki 2013, 8–9

joulukuussa 1971⁴². 11.12.1996 oikeusministeriö asetti jälleen työryhmän holhouslain-säädännön uudistamista varten. Työryhmän tehtävänä oli lainsäädäntöneuvos Markku Helinin johdolla valmistella hallituksen esitys lähes satavuotiaan lain kokonaisuudistuk-sesta. Vuoden 1996 työryhmän työn pohjana oli vuonna 1991 samanlaiseen tehtävään asetetun työryhmän aikaansaannos.⁴³ Mietintöjen pohjalta holhouslakia on uudistettu matkan varrella monilta osin, mutta ajantasalle se saatettiin vasta vuonna 1999 voi-maantulleella holhoustoimilaille. Lainsäädäntöneuvos Markku Helinin mukaan säänte-lyn jälkeensäneisyyden voitiin katsoa johtuvan siitä, ettei holhoustoimen kehittäminen tai hallinnon seuraaminen ollut kuulunut minkään viranomaisen tehtäviin⁴⁴. Holhous-toimen keskushallintoa ehdotettiin siirrettäväksi Oikeusministeriölle vuonna 1991, sillä yleisesti koettiin, että holhoustoimen ajanmukaistamiseen tarvitaan valtion ohjausta. Uudistus pysähtyi kuitenkin vuonna 1993 erimielisyyteen siitä, onko edunvalvonnan järjestäminen valtion vai kunnan tehtävä⁴⁵. Valmistelu pääsi Helinin mukaan käynnis-tymään uudelleen vasta, kun yleisesti valtion ja kuntien tehtävänjakoa selvittänyt maa-herra Heikki Koski päätyi siihen, että holhoustoimi olisi valtiolle kuuluva oikeusturva-tehtävä.

Holhoustoimilaki säädettiin perustuslailla kumotun valtioväijärjestyksen 66 § mukai-
sessa lainsäätämistäjärjestyksessä vuonna 1999. Sitä varten kerättiin lausuntoja yhteensä
67 eri taholta, ja sen säätämistä lausuiivat myös hallintovaliokunta sekä sosiaali- ja
terveysvaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiasta ei ole. Helinin mukaan
esille ei ole tullut valideja kysymyksiä lain perus- ja ihmisoikeuspuutteista mutta muis-
tuttaa kuitenkin, että ajat ovat muuttuneet ja käytännössä holhoustoimilaki edellyttäisi
kattavaa arviota sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista mikäli laki säädettäisi vasta
nyt⁴⁶.

Lain vaikutuksista tutkittiin vain lähinnä henkilöstövaikutukset sekä taloudelliset vaiku-
tukset⁴⁷. Holhoustoimilaki ajettiin läpi budjettilakina sen talousarviovaikutusten vuoksi
ja eduskunnalla oli vain muutama kuukausi aikaa tutustua hallituksen esitykseen ennen
ensimmäistä käsittelyä. Lakivaliokunta huomautti tästä menettelystä mietinnössään
LaVM 20/1998. Valiokunta katsoi, että budjettilakia usein väärinkäytetään nopeutta-

⁴² HE 146/1998 vp, 6. Asian valmistelu

⁴³ Oikeusministeriö 1997, 1–2

⁴⁴ Oikeusministeriö 1991, 4

⁴⁵ HE 146/1998 vp, 6. Asian valmistelu

⁴⁶ Helin 2017

⁴⁷ HE 146/1998 vp, 5.1 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, 5.2 Taloudelliset vaikutukset

maan läpimenoa myös sellaisten säädösten kohdalla joiden vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin. Uudistusta pidettiin kuitenkin niin tärkeänä ja koskettavan niin monia, että sen etenemisen katsottiin olevan tarpeen.⁴⁸ Helinin mukaan lakivaliokunnan kommentit kiireestä olivat omituisia, sillä talousarvioon vaikuttavien lakien säätäminen budjettilakeina on normaali menettely. Eduskunnan tekemät muutokset lakiesityksiin ovat olleet yleensä pieniä, joten asiallisesti merkittävää vaikutusta lain lopputulokseen tällä menettelyllä ei hänen mukaansa ollut⁴⁹.

3.3.2 Lainsäädännön muutoksia

Holhustoimen saralla on tapahtunut muutoksia myös 1999 voimaantulleen holhustoimilain jälkeen. Vuonna 2007 tuli voimaan laki edunvalvontavaltuutuksesta. Edunvalvontavaltuutuksella yksilö voi omilla ehdoillaan varautua tilanteeseen, jossa hän esimerkiksi sairauden vuoksi menettää kykyään huolehtia omista taloudellisista asioistaan. Edunvalvontavaltuutus mahdollistaa itsemääräämisoikeutensa turvaamisen etukäteen ja vahvistaa siten yksilön oikeussuojaa.

Haagin yleissopimuksen (10/2011) aikuisten kansainväliseen suojeluun liittyvien säännösten myötä holhustoimilakiin lisättiin luku 10 a, joka sääntelee kansainvälisiä yksityisoikeudellisia seikkoja edunvalvontaan liittyen. Holhustoimilain mukaista valvontaa ja tilivelvollisuutta tarkennettiin vuonna 2011. Vuonna 2016 valtion oikeusaputoimistojen rakennemuutoksen myötä myös edunvalvonnan toimintaa järjesteltiin uudelleen. Edunvalvonta siirrettiin oikeusavun alta rinnakkaiseksi toiminnoksi ja molempia hallinnoi nykyisin kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä⁵⁰. Rakennemuutoksen myötä laki edunvalvontapalvelujen järjestämisestä korvattiin lailla oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016). Rakennemuutos on osa oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa 2013-2025, jonka tavoitteena on turvata oikeusturvan toteutuminen määrärahalleikkauksista huolimatta⁵¹.

⁴⁸ LaVM 20/1998vp., 3

⁴⁹ Helin 2017

⁵⁰ Oikeusministeriö 2014, 57

⁵¹ Oikeusministeriö 2013, 11

3.4 Yleinen edunvalvonta

Yleinen edunvalvonta on lähtökohtaisesti tukevaa edunvalvontaa, sillä holhoustoimilain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan. Edunvalvojalla ja päämiehellä on rinnakkainen ja päällekkäinen kompetenssi päämiehen taloudellisten asioiden hoidossa. Saarenpään mukaan edunvalvonta voidaan jakaa kuuteen tasoon; ensimmäisellä tasolla on päämiestä tukeva edunvalvonta, johon pääsääntöisesti edunvalvonta kuuluu. Tukeva edunvalvonta voi olla erityistä, jossa edunvalvoja on määrätty päämiehen tueksi vain tiettyä tai tiettyjä oikeustoimia varten. Yleinen tukeva edunvalvonta tarkoittaa edunvalvontaa, jossa edunvalvoja toimii päämiestään tukien kaikkien taloudellisten asioiden hoidossa. Edunvalvonnan seuraavalla tasolla päämiehen oikeustoimikelpoisuutta on jo rajoitettu. Yhteistoimiva edunvalvoja toimii vain yhdessä päämiehensä kanssa joko jonkin tietyn oikeustoimen osalta (erityinen) tai kaikkien taloudellisten asioiden hoidossa (yleinen). Erityinen sivuuttava edunvalvoja taas määrätään jotakin tiettyä oikeustoimea varten toimimaan päämiehensä edun mukaisesti hänen sijastaan. Yleinen sivuuttava edunvalvonta tarkoittaa päämiehen julistamista vajaavaltaiseksi.⁵²

Käytännössä tämä kuusijaottelu kutistuu kuitenkin kaksiportaiseksi, sillä oikeuskäytännössä on laajalti hyväksytty edunvalvojien yleinen toimivalta. Vaikka päämiehen oikeustoimikelpoisuutta ei ole tuomioistuimessa rajoitettu, tosiasiallisesti edunvalvoja toimii hänen puolestaan asioissa, jotka kuuluisivat päämiehen oman itsemääräämisoikeuden piiriin. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta on tulkittavissa edunvalvojan tosiasiallinen toimivalta. Esimerkiksi tapauksessa, jossa päämies halusi antaa omaisuuttaan ennakkoperintönä mutta omaisuus oli tilillä johon vain edunvalvojalla on käyttöoikeus, oikeusasiamies katsoi, että edunvalvoja ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa evätesään ennakkoperinnön antamisen.⁵³ Todellisen tukevan edunvalvonnan toteuttaminen on yleisessä edunvalvonnassa todella haastavaa, sillä päämiehen kuuleminen ei siinä määrin ole mahdollista kuin tukeva edunvalvonta edellyttäisi.

Yleinen edunvalvonta on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi taloudellisten asioiden hoitamiseen. Useissa tapauksissa päämiehen lähipiiristä löytyy henkilö, joka ottaa tehtävän hoitaakseen. Tätä mallia kutsutaan läheisedunvalvonnaksi, jossa etuna on erityi-

⁵² Saarenpää 2003, 1.2.2.2 Taloudellinen toimintakelpoisuus

⁵³ EOAK 2253/4/02

sesti päämiehen ja edunvalvojan läheisyys joka helpottaa päämiehen itsemääräämisoikeuden tukemista. Päämiehen kannan selvittäminen on helpompaa kun päämiehiä on vain yksi ja sekin usein vielä läheinen. Laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista taas säädetään erilaisista valtuutuksista, joita yksilö voi käyttää hyödykseen taloudellisten asioidensa hoitamiseen. Valtuutuksen (OikTL luku 2) voi tehdä esimerkiksi kirjallisena, ja se voi olla yleisluontoisempi valtuutus tai tehty spesifisti jotakin tiettyä oikeustointia varten. Edunvalvontaa ei välttämättä tarvita mikäli henkilön tärkeitä etuja suojataan esimerkiksi juuri tällaisten valtuutusten avulla. Edunvalvontakynnys ei tällöin ylity. Myös edunvalvontavaltuutus on vaihtoehto yleiselle edunvalvonnalle. Valtuutuksella yksilö voi määrittellä tulevan edunvalvojansa, asiat jotka hänen hoivaan uskotaan ja missä määrin hänen toimintaansa valvotaan. Edunvalvontavaltuutuksella määrättyyn edunvalvojaan sovelletaan samoja toimivallan rajoituksia kuin mitä holhustoimilain mukaisessa edunvalvonnassakin sovelletaan. Valtuutuksen voi tehdä 18 vuotta täyttänyt, asian vaikutuksen ymmärtävä henkilö. Valtuutus on tehtävä kirjallisesti ja lain 6 §:n määräysten mukaisesti. Se on luovutettava valtuutetun haltuun odottamaan mahdollista vahvistamista.

3.5 Edunvalvonnan käynnistäminen

Jokaisella on oikeus tehdä ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä holhousviranomaiselle (HolhTL 91§). Ilmoitusoikeus koskee myös niitä, jotka saavat tiedon edunvalvonnan tarpeessa olevasta työssä, jonka puolesta he ovat vaitiolovelvollisia. Holhousviranomaisen tehtävänä on ryhtyä ilmoituksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin edunvalvojan tarpeen selvittämiseksi sekä edunvalvojan määräämiseksi.⁵⁴

Edunvalvonta ei ole automaattinen sosiaalipalvelu johon jokaisella olisi subjektiivinen oikeus⁵⁵. Holhustoimilain 2. luvussa säädetään edunvalvonnan määräämisen edellytyksistä. Edunvalvonnan käynnistyminen edellyttää aina edunvalvontakynnyksen ylittymistä. Edunvalvontakynnyksen ylittymistä arvioitaessa keskeisessä asemassa on edunvalvonnan tarve, joka kiteytyy holhustoimilain 8 §:ässä; edunvalvonnan tarpeessa on henkilö, joka on kyvytön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja jonka asioista ei huolehdita muulla tavalla, kuten esimerkiksi oikeustoimilain mukaisilla valtuutuksilla. Edellis-

⁵⁴ Tornberg & Kuuliala 2015, 132–133

⁵⁵ Saarenpää 2003, 1.2.2.1 Edunvalvontakynnys

ten lisäksi edunvalvojan määrääminen edellyttää, että henkilö ei vastusta edunvalvojan määräämistä. Edunvalvoja voidaan kuitenkin tuomioistuimen päätöksellä määrätä vastustuksesta huolimatta mikäli vastustukselle ei ole riittävää aihetta henkilön tila ja edunvalvonnan tarve huomioiden.

Edunvalvontaa voi hakea holhousviranomaisen eli maistraatti, se, jonka edun valvomisesta on kyse sekä hänen läheisensä⁵⁶. Maistraatti voi määrätä edunvalvojan ainoastaan silloin, kun henkilö itse on hakenut edunvalvontaa ja hänen voidaan katsoa ymmärtävän asian merkityksen. Holhousviranomaisen voi määrätä myös tietyin edellytyksin edunvalvojan sijaisen. (HolhTL 12 §.) Muissa tapauksissa edunvalvojan määrää tuomioistuin.

Täysi-ikäisen henkilön edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin. Rekisterin toimivuudesta vastaa aluehallintovirasto, ja sen päivittämisestä vastaa holhousviranomaisen. Rekisteriin voidaan merkitä päämiehen ja edunvalvojan tiedot, tiedot mahdollisista toimikelpoisuuden rajoituksista sekä muita tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja. (HolhTL 64 §). Holhouslain 65 § mukaisesti edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin esimerkiksi silloin, kun täysi-ikäisen toimintakelpoisuutta rajoitetaan, alaikäisen edunvalvojaksi määrätään muu kuin hänen vanhempansa tai poissaolevalle määrätään edunvalvoja. Rekisteriin on merkittävä myös alaikäisen edunvalvonta, mikäli hänen hoidettava omaisuutensa ylittää 20 000 € (HolhTL 66§).

3.6 Edunvalvojan tehtävät ja kelpoisuus

Holhouslain 5 § ja 6 §:n mukaan edunvalvojaksi voidaan tuomioistuimen tai holhousviranomaisen toimesta määrätä henkilö, joka on tehtävään sopiva ja antaa siihen suostumuksensa. Edunvalvojan tulee olla täysivaltainen. Alaikäisen edunvalvojana toimii holhouslain mukaan hänen huoltajansa. Yleisen edunvalvojan kelpoisuudesta säädetään laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Sen mukaan yleisellä edunvalvojalla tulee olla sellaiset taidot, kokemus ja koulutus jota tehtävien hoitaminen menestyksekkäästi edellyttää. Holhouslain 5. luku säätelee edunvalvojan tehtäviä,

⁵⁶ Oikeuslaitos 2017

ja niistä tärkein on päämiehen omaisuudesta huolehtiminen sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen tarpeiden ja tahdon toteuttamiseen.

Edunvalvojan tulee taloudellisten asioiden hoitamisen lisäksi tarjota päämiehelleen sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus jota päämiehen huollon tarve huomioiden voidaan pitää asianmukaisena (HolhTL 42 §) Omaisuuden hoitaminen sekoittuu siis myös osin henkilökohtaisten asioiden hoitoon, sillä esimerkiksi hoitolaitoksen valinta on, vaikka osin myös taloudellinen, niin myös henkilökohtainen seikka.

Täysi-ikäisen edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista kohtuullinen palkkio, sekä korvaus tarpeellisista kuluistaan. (HolhL 44§) Alaikäisen edunvalvojana toimivalla holhoojalla on oikeus ainoastaan korvaukseen kohtuullisista kuluista. Palkkion määrä suhteutetaan päämiehen taloudelliseen tilanteeseen, eikä edunvalvojalla ole oikeutta palkkioon mikäli päämiehen varallisuus on vähäistä ja tulotaso matala.

Yleiset edunvalvojat sekä edunvalvontasihteerit ovat valtion virkamiehiä. Heidän tulee työssänsä noudattaa hallintolain 2. luvun mukaisia hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, joihin lukeutuu suhteellisuus-, puolueettomuus-, objektiivisuus-, tarkoituksenmukaisuus- sekä luottamuksensuojaperiaate. Hyvää edunvalvontatapaa ei toistaiseksi ole mikään taho määritellyt, sillä tällaisia ammattietiikan normeja on vaikea soveltaa niin kirjajaan joukkoon kuin edunvalvojat. Mikko Sarja on kuitenkin pyrkinyt listaamaan hyvän edunvalvontatavan kriteereitä. Sarjan mukaan hyvä edunvalvontatapa kiteytyy päämiehen etuun; ”hyvän edunvalvontatavan mukaisen edunvalvonnan tulee väistämättä olla päämiehen edun mukaista edunvalvontaa”.⁵⁷

3.7 Taloudellisten asioiden hoito

Edunvalvonnan alkaessa edunvalvoja ottaa hoitaaksensa päämiehen omaisuuden siinä määrin kuin se on päämiehen etujen turvaamiseksi tarpeen (HolhTL 37 §). Käytännössä tämä tarkoittaa päämiehen pankkitilin tai pankkitilien haltuunottoa, etuuksien kääntämistä maksettavaksi edunvalvojan hallinnoimalle tilille sekä mahdollisten velkojen selvittämistä. Päämiehen pankkitilit ja hänelle maksettavat etuudet selvitetään tiedustele-

⁵⁷ Sarja 2011, 148

malla asiakkuuksista pankki- ja luottolaitoksilta sekä eläkkeenmaksajilta. Holhoustoimilain 90 §:n mukaan viranomaisilla sekä laitoksilla on velvollisuus antaa nämä tiedot edunvalvojalle pyydettyä.

Edunvalvojan tulee hoitaa omaisuutta nimenomaan päämiehen hyödyksi⁵⁸. Holhoustoimilaissa 39 §:ssä eritellään kolme eri omaisuustyyppiä, jotka määrittelevät sen, kuinka edunvalvojan tulee hoitaa kyseistä omaisuutta. Edunvalvojan tulee ensinnäkin säilyttää sellainen omaisuus jota päämies edunvalvonnan kestäessä tai sen jälkeen tarvitsee asuamiseen tai elinkeinon harjoittamiseen. Toiseksi edunvalvojan tulee varata päämiehen elatukseen riittävästi päämiehen omia varoja, ja kolmanneksi sijoittaa loput, joita ei tarvita päämiehen elatukseen siten, että sen arvo säilyy kohtuullisella varmuudella ja tuotto voidaan käyttää päämiehen hyväksi.⁵⁹ Käytännössä suuri osa taloudellisten asioiden hoidosta on laskujen maksamista sekä muiden käytännön asioiden kuten puhelinliittymien hoitamista. Työnjako edunvalvojien ja edunvalvontasihteerien välillä voi vaihdella toimistoittain.

Edunvalvojan tehtävänä on huolehtia, että päämies saa käyttöönsä kohtuulliseksi katsottavan määrän käyttövaroja (HolhTL 38 §). Käyttövarat ovat omaisuutta, jonka käyttöön edunvalvojalla ei ole toimivaltaa puuttua. Käyttövarojen määrästä ei ole tarkkaa sääntelyä edes holhoustoimilaissa, sillä sitä ei voida yleistettävällä tavalla määrittää. Päämiehen vallintaan annettavan omaisuuden määrä riippuu päämiehen rahatilanteesta. Oikeusministeriön asettama yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on kuitenkin koonnut Edunvalvonnan käsikirjassa suosituksia etenkin yleisessä edunvalvonnassa toimiville edunvalvojille käyttövarojen maksamiseen. Työryhmä suosittelee, että käyttövarojen käsite ja määräytyminen käytäisi päämiehen kanssa läpi jo edunvalvonnan alkaessa ja kaikki muutokset tehtäisi päämiestä kuullen. Työryhmä korostaa erityisesti sitä, että käyttövarojen maksun tulisi olla säännöllistä ja tapahtua ennalta sovitusti jotta edunvalvonta näkyy päämiehen elämässä mahdollisimman vähän.⁶⁰

⁵⁸ HE 146/1998 vp., 49

⁵⁹ Välimäki 2013, 85–86

⁶⁰ Oikeusministeriö 2016, 27

3.8 Tilivelvollisuus

Edunvalvojan tulee 3 kk kuluessa edunvalvonnan alkamisesta laatia holhousviranomaiselle omaisuusluettelo, josta käy ilmi päämiehen omaisuus ja velat edunvalvonnan alkaessa. Tämän lisäksi omaisuusluetteloon kirjataan omaisuus, joka on jätetty päämiehen vallintaan. (HolhTL 48 §.) Holhousviranomainen voi myös määrätä edunvalvojan laatimaan omaisuuden hoitosuunnitelman, mikäli se on omaisuuden määrään ja laatuun nähden tarpeen (HolhTL 40 §).

Edunvalvoja on velvollinen pitämään kirjaa siitä, kuinka päämiehen taloudellisia asioita on hoidettu. Tämän kirjanpidon perusteella edunvalvoja laatii joka vuosi vuositilin maistraatille. Vuositili on holhustoimilain 51 §:n mukaan laadittava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Vuositilin avulla holhousviranomainen voi seurata päämiehen omaisuuden hoitoa ja kehittymistä, ja antaa edunvalvojalle palautetta sekä neuvoja. Edunvalvonnan päättyessä edunvalvoja laatii päätöstilin. Sekä vuosi- että päätöstiliin on kirjattava päämiehen varat ja velat tilikauden alussa ja lopussa. Lisäksi vuositilistä tulee näkyä päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä varat, jotka tilikauden aikana on annettu päämiehen vallintaan. Edunvalvoja voidaan vapauttaa vuositilin tekemisestä mikäli päämiehellä ei ole omaisuutta tai se on hyvin vähäistä (HolhTL 53 §).

Vuositilit laaditaan kokemukseni mukaan Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa usein myöhässä, sillä päämiesmäärät ovat niin valtavat ettei tilien laatiminen kolmessa kuukaudessa olisi mitenkään mahdollista. Holhousviranomainen myöntää tilien laatimiseen lisäaikaa, mutta siitä huolimatta holhustoimilaki ei tässä kohtaa toteudu lain säätäjän tarkoittamalla tavalla. Vuositilit ovat valmiita usein vasta kesäkuussa, ja kun huomioidaan aika, joka maistraatilla menee tilien tarkastukseen, mahdolliset huomautukset omaisuuden hoidosta päätyvät takaisin edunvalvontaan vasta kun seuraava tilikausi on jo huolestuttavan pitkällä. Koska vuositilit ovat tärkeä holhousviranomaisen valvonnan väline, on mielestäni kyseenalaista ettei niiden laatiminen mene lain pykälien mukaan.

Holhousviranomaisen on omasta aloitteestaan selvitettävä toistaiseksi voimassaolevan edunvalvonnan tarpeellisuus neljän vuoden välein, ellei ole ilmeistä, että edunvalvonnan tarve on pysyvä. Selvityksen yhteydessä on kuultava edunvalvojaa, ja myös päämiestä mikäli tämä ymmärtää asian merkityksen ja esiin on tullut seikkoja, joiden perusteella

voisi olettaa että edunvalvonnan tarpeessa on mahdollisesti tapahtunut muutos. (HolhTL 17b §). Edunvalvonnassa työskennellessäni nousi esiin, että neljävuotisselvityksen perusteella harvoin selviää, että päämies ei enää tarvitsisi edunvalvojaa, joten niiden tarpeellisuus on kyseenalaistettu.

3.9 Edunvalvojan toimivalta

Oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt toimivallan rajoituksistaan huolimatta, ei välttämättä sido päämiestä⁶¹. Edunvalvoja voi oikeustoimilain mukaan joutua korvaamaan sopimusosapuolelle pätemättömästä oikeustoimesta mahdollisesti aiheutuneita vahinkoja. Edunvalvoja työskentelee valtion virkamiehenä ja toimii siis työssään virkavastuulla. Edunvalvoja on velvollinen korvaamaan päämiehelleen aiheuttamansa taloudellisen vahingon tai vahingon, jonka aiheuttaa pätemättömällä oikeustoimella kolmannelle osapuolelle⁶².

Edunvalvojan päätösvallassa voidaan erottaa hänen kelpoisuutensa tehdä sitovia oikeustoimia päämiehensä nimissä, sekä hänen toimivaltansa käyttää edustusvaltaansa päämiehensä nähden. Mikäli edunvalvoja ylittää kelpoisuutensa, oikeustoimi ei välttämättä sido päämiestä. Toimivallan ylittäminen taas saa aikaan pahimmillaan vahingonkorvausvelvollisuuden päämiestä kohtaan tai edunvalvojan vapauttamisen tehtävästään.⁶³

3.10 Toimivallan rajoitukset

Edunvalvoja ei holhoustoimilain 32 §:n mukaan saa lahjoittaa päämiehensä omaisuutta. Tämä kieltö on ehdoton. Mikäli päämies itse haluaa lahjoittaa omaisuuttaan esimerkiksi antamalla lahjan, edunvalvojan on varmistettava, että päämiehen tahto voi toteutua mikäli se on hänen taloudellisen tilanteensa sekä asiantilan ymmärtämisen kannalta mahdollista.

Holhoustoimilain 29 § määrittelee niin kutsutut korostetun henkilökohtaiset asiat, joissa edunvalvoja ei voi päämiestänsä edustaa. Korostetusti henkilökohtaiseksi asiaksi katso-

⁶¹ Helin 2001, 1071

⁶² Tornberg & Kuuliala 2015, 436, 676

⁶³ Helin 2001, 1071

taan esimerkiksi avioliiton solmiminen, isyyden tunnustaminen, lapseksiottaminen sekä testamentin tekeminen tai tunnustaminen. Myös avioehto on henkilökohtainen sopimus, mutta sen luonne on samalla myös taloudellinen. Avioehto tulee avioliittolain (234/1929) 42 §:n mukaan hyväksyttäväksi edunvalvojalla.

Edunvalvoja ei saa olla työssään esteellinen. Edunvalvoja ei siten voi edustaa päämiehtään asioissa, joissa vastapuolena on edunvalvojan läheinen tai jos on muuten syytä epäillä, että edunvalvojan ja päämiehen edut ovat ristiriidassa keskenään. (HolhL 32 §) Esteellisyydet tulevat esille lähinnä alaikäisen edunvalvonnassa vanhempien välillä tai tilanteissa, joissa edunvalvojan ja päämiehen taloudellinen etu kohtaa. Edunvalvojan on haettava holhousviranomaiselta sijaista hoitamaan oikeustoimia, joissa itse on esteellinen. Sijaista voi hakea myös joku muu asianosainen, mutta tällöin sijaisen määrää tuomioistuim (HolhTL 1 §).

Holhousvoimilain 34 §:ssä määritellään oikeustoimet, joiden suorittamista varten edunvalvoja tarvitsee holhousviranomaisen luvan. Niitä ovat mm. kiinteistön myyminen, lainan ottaminen päämiehen puolesta, perinnöstä luopuminen sekä liiketoimintaan ryhtyminen. Lupaa haetaan siltä maistraatilta joka edunvalvojan toimintaa valvoo, ja lupa voidaan myöntää mikäli oikeustoimi on päämiehen edun mukainen. Lupajärjestelmän taustalla on tavoite pitää merkittävät taloudelliset toimet maistraatin valvonnassa. Lupajärjestelmän avulla erotellaan myös ne toimet, joilla arvioidaan olevan päämiehelle erityistä merkitystä.⁶⁴

3.11 Edunvalvonnan lakkaaminen

Mikäli edunvalvoja on määrätty jotakin tiettyä oikeustoimea varten, edunvalvonta päättyy ilman toimenpiteitä kun oikeustoimi on saatu päätökseen. Muissa tapauksissa edunvalvonta on voimassa joko määräajan tai toistaiseksi. (HolhL 15 §)

Holhousvoimilain 17 §:n mukaan edunvalvojan tehtävä päättyy, kun edunvalvonnasta annettu määräys lakkaa, päämies kuolee tai edunvalvoja vapautetaan tehtävästään. Edunvalvonta päättyy myös, kun päämies täyttää 18 vuotta mikäli edunvalvonta perus-

⁶⁴ Saarenpää 2003, 1.6.1 Omaisuuden hoito ja sen rajoitukset

tui päämiehen alaikäisyyteen ja kun toisessa valtiossa tehty edunvalvontapäätös tunnustetaan Suomessa. Tuomioistuimen on määrättävä edunvalvonta päättyään, mikäli päämies ei ole enää edunvalvonnan tarpeessa. Edunvalvoja ei voi toimia tehtävässään, mikäli hänen omaa toimintakelpoisuuttaan rajoitetaan. Tällöin edunvalvonta ei automaattisesti lakkaa, vaan edunvalvoja vapautetaan tehtävästään ja päämiehelle osoitetaan uusi edunvalvoja. Myös alaikäisen edunvalvojana toimiva huoltaja voidaan vapauttaa tehtävästään, mikäli siihen on erityinen syy. Tällöin tehtävää hoitamaan määrätään joku muu.⁶⁵

3.12 Palveluiden järjestäminen ja valvonta

Holhustoimilain mukaisten edunvalvontapalvelujen järjestämisestä vastaa Suomessa kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä ja Ahvenanmaalla edunvalvontatoimisto. Piirien tehtävistä ja virkoihin valittavien kelpoisuuksista säädetään laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Lain mukaan edunvalvontapalveluiden järjestäminen tarkoittaa huolehtimista siitä, että holhustoimilain mukaisten edunvalvontatehtävien hoitamista varten on saatavilla riittävästi edunvalvontapalveluja. Palvelut voidaan myös ostaa, mikäli se on alueellisen saatavuuden tai muiden syiden vuoksi tarpeen.

Yleistä edunvalvontaa valvoo holhousviranomaisen eli maistraatti. Holhousviranomaisen tehtävänä on huolehtia päämiesten edun toteutumisesta koko edunvalvontaprosessin ajan. Holhustoimilain 6. luvun mukaan maistraatti valvoo edunvalvontaa vuosittain, omaisuuden hoitamissuunnitelman sekä omaisuusluettelon avulla. Tämän lisäksi edunvalvontaa valvotaan nelivuotisselvitysten (HolhTL 17§) avulla. Holhousviranomaisen valvonta ja tulosohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle (HolhTL 84 §).

Oikeusministeriö vastaa edunvalvontapalveluiden kehittämisestä ja oikeusapu- ja edunvalvontatoiminnan yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. Työjärjestyksen mukaan oikeusministeriö vastaa edunvalvontapiirien toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä, tietoteknisten palvelujen hankinnasta, holhustoimen sisällön kehittämisestä, tulosohjauksesta sekä toimitilojen hankkimisesta. (Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä 833/2016.)

⁶⁵ Maistraatti 2017

4 ITSEMÄÄRÄMISOIKEUS EDUNVALVONNASSA

4.1 Yleistä

Päämiehen itsemääräämisoikeutta toteutetaan yleisessä edunvalvonnassa edunvalvontaoikeuden periaatteiden kautta. Edunvalvojan tulee toimia yhteistyössä päämiehensä kanssa ja kuulla päämiestä hänelle merkityksellisissä asioissa. Edunvalvojan tulee asettaa päämiehen etu ja hyvinvointi etusijalle. Edunvalvojan tulee suhteuttaa toimintansa päämiehen suojan tarpeeseen ja määritellä toimintansa lievimmän riittävän suojan periaatteen avulla. Itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen kuuluu myös tiedon antaminen päämiehelle tämän taloudellisesta tilanteesta.⁶⁶

Päämiehen kuuleminen on yksi tärkeimmistä itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen keinoista. Päämiestä tulee kuulla jo edunvalvontaa haettaessa, sillä holhoustoimilain 73.2 §:n mukaan edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle koskevassa asiassa on varattava tilaisuus tulla kuulluksi sille, jolle edunvalvontaa haetaan. Usein tämä tilaisuus tulla kuulluksi tarkoittaa kirjallista kuulemistä. Kirjallinen kuuleminen nopeuttaa prosessia mutta on ongelmallinen järjestely esimerkiksi heille, jotka eivät kykene esittämään asiaansa kirjallisesti.⁶⁷ Oikeus tulla kuulluksi on erityisen tärkeä turvata silloin, kun edunvalvonta-asiaan liittyy oikeustoimikelpoisuuden rajoittaminen, jolla puututaan perustavalla tavalla yksilön itsemääräämisoikeuteen⁶⁸.

Lääkärit pyrkivät usein mieluummin lausunnoissaan pitäytymään siinä, että päämies ymmärtää asioiden merkityksen, jotta päämiehen kuulemista ei ohitettaisi liian kevyin perustein. Kuitenkin täysin oikeustoimikelpoinenkaan ei välttämättä ymmärrä tekojensa seurauksia tai merkitystä. Usein voi olla edunvalvojalle selvää, ettei kuulemisesta ole merkittävää hyötyä sillä päämies ei tosiasiallisesti ymmärrä asiaa eikä sen vaikutuksia, mutta päinvastainen lääkärinlausunto kannustaa ”turhaan” kuulemiseen siitä huolimatta.

Käyttövareiden säännöllinen maksaminen on myös tärkeä itsemääräämisoikeuden tukemisen väylä. Kun päämies saa sovitut käyttövarat ennakkoidusti ja luotettavasti ja käyttää

⁶⁶ Tornberg & Kuuliala 2015, 26–28

⁶⁷ Tornberg & Kuuliala 2015, 200

⁶⁸ Tornberg & Kuuliala 2015, 229–230

ne kuten itse haluaa, minimoidaan edunvalvonnan väistämättä aiheuttamaa haittaa päämiehen arjessa. Käyttövarat ovat rahaa jota päämies hallinnoi siten kuten itse parhaaksi näkee ja tukevat siten jo määritelmänsä mukaan päämiehen oikeutta määrätä itse asioistaan.

4.2 Itsemääräämisoikeus Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa

Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa teettämäni kyselyn mukaan päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittamista pyritään toteuttamaan erityisesti kuulemalla päämiestä. Päämiestä pyritään kuulemaan mahdollisimman usein mutta erityisesti tilanteissa, joilla koetaan olevan päämiehelle erityinen merkitys. Kuuleminen tapahtuu pääsääntöisesti puhelimitse, ja merkittävämmissä asioissa kuten omaisuuden myyntiin tai perinnönjakoon liittyvissä asioissa edunvalvontahenkilökunta pyrkii tapaamaan päämiehen henkilökohtaisesti mikäli se on päämiehen tilanteen sekä edunvalvojan aikataulujen puitteissa mahdollista. Mikäli päämies itse käyttää sähköpostia aktiiviseen yhteydenpitoon, sitä voidaan käyttää myös kuulemisen välineenä. Päämiestä kuullaan mahdollisuuksien mukaan myös vähäisemmissä asioissa kuten lehtitilauksissa tai puhelinliittymän valintaan liittyvissä seikoissa. Päämiestä voidaan kuulla tarvittaessa myös kirjeitse tai hoitohenkilökunnan kautta.

Vaikka päämiehen tahto ei sido edunvalvojaa, Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa päämiehen tahto pyritään myös toteuttamaan aina kun päämies ymmärtää asian merkityksen, ja päämiehen tahto voidaan hänen terveydentilansa sekä taloudellinen tilanteensa huomioiden toteuttaa. Päämiehelle pyritään tilaamaan myös verkkopankkitunnukset mikäli hän ne haluaa. Näin on linjannut myös eduskunnan oikeusasiamies, jonka mukaan verkkopankkitunnukset on nykyään niin tärkeä vahvan tunnistautumisen tapa, että niiden epääminen päämieheltä edellyttää vahvoja perusteita⁶⁹. Kaikki pankit eivät myönnä verkkopankkitunnuksia edunvalvonnassa oleville, ja sen vuoksi päämiehen asiakkuutta voidaan joutua vaihtamaan toiseen pankkiin. Ongelmia verkkopankkitunnusten käytössä voi nousta mikäli päämies käyttää niitä väärin esimerkiksi tilailemalla laskulle tavaroita joita hänellä ei ole varaa maksaa tai hyödyntää niitä esimerkiksi Kelan verkkopalvelussa ja vaihtaa etuuksien maksutilin omaksi käyttötilikseen. Päämies saat-

⁶⁹ EOAK 2617/2/13

taa myös lähettää verkkopalvelun kautta aiheettomia hakemuksia jolloin tuet on voitu hetkellisesti katkaista tai on voinut syntyä takaisinperittävää. Tällaisten väärinkäytösten yhteydessä on joskus harkittava verkkopankkitunnusten poistamista päämiehen käytöstä vaikka se rajoittaakin itsemääräämisoikeutta.

Kyselyyn vastanneista kaikki käyttävät käyttövarojen maksuun pääsääntöisenä keinona tilisiirtoa päämiehen omalle tilille. Tätä käyttövarojen maksutapaa yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä käsikirjassaan suosittelee⁷⁰. Käyttövaroja viedään myös käteisellä päämiehelle mikäli se on tarkoituksenmukaista tai asia on kiireellinen. Laskutus- ja ostolupia käytetään laajalti etenkin lisäkäyttövarojen antamiseen johonkin tiettyyn oikeustoimeen kuten esimerkiksi huonekalujen tai kodinkoneiden hankintaan. Myös valtakirjanostoja pankkien kautta käytetään jonkin verran.

Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa useat kokevat, että oma työaika ei ole riittävä työnkuvaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Vastaajat kokevat, että esimerkiksi ei-kiireellisten asioiden hoitaminen venyy helposti, ja päämiesten asioiden yksilöllinen hoitaminen kärsii kun on pakko hoitaa kiireelliset asiat tehokkaasti. Lisäksi tarvittavia papereita, kuten arkistoitavia laskuja tai viranomaisten päätöksiä on välillä vaikea löytää sillä ei ole ollut aikaa järjestää niitä päämiesten kansioihin. Vastaajat kokevat, että heillä ei ole aikaa perehtyä asioihin sillä syvyydellä kuin olisi tarve ja kommunikointi päämiehen kanssa vaikeutuu kun aikaa ei ole. Lisähenkilöstölle tuntuisi siten olevan todella tarvetta yleisessä edunvalvonnassa.

Valtaosa vastaajista on sitä mieltä, että heidän työaikansa on riittävä päämiehen mielipiteen ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Tämä on mielenkiintoinen seikka, sillä useimmat vastaavasti kokevat, että työaika ei riitä työnkuvaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Vastaajat, jotka kokivat ettei työaika riitä itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen ovat kiinnittäneet huomiota esimerkiksi siihen, että saattaa olla helpompaa maksaa lehtitilauksen jatkolasku kuin selvittää haluaako päämies että tilausta jatketaan. Samoin puhelinliittymän tilaus tai vaihto saattaa hoitua päämiestä konsultoimatta. Vastaajat kokivat, että heillä ei ole aikaa tavata päämiestä tai keskustella arkisemmista ja merkityksettömämmistä asioista ennen päätöksentekoa. Päämiehen mielipiteen selvit-

⁷⁰ Oikeusministeriö 2016, 27–28

täminen henkilökohtaisella kontaktilla useammin lisäisi kuitenkin päämiehen kuulluksi tulemisen tunnetta ja merkitsisi monille päämiehille todella paljon.

Suurin osa Pirkanmaan edunvalvontatoimiston päämiehistä on täysivaltaisia, kuten maistraatin taulukoista näkyy yleisestikin edunvalvonnoissa olevan. Edunvalvonta on selvästi enimmäkseen tukevaa edunvalvontaa. Kyselyyn vastanneista edunvalvojista yksikään ei ollut hakenut päämiehensä toimikelpoisuuden rajoitusta. Sihteereistä sen sijaan 4 on ilmoittanut mahdollisesta rajoittamisen tarpeesta edunvalvojalle. Synä rajoituksen tarpeesta ilmoittamiselle on ollut esimerkiksi holtiton rahankäyttö ja velkaantuminen, tai lukuisat lyhyen ajanjakson sisällä tehdyt muutot sekä niiden aiheuttama taloudellinen vahinko. Rajoitusten hakemisen määrä on linjassa sen kanssa, että edunvalvojan toimivalta on oikeuskäytännössä hyväksytty niin laajaksi, ettei rajoitusta koeta tarpeelliseksi.

Yleistä edunvalvontaa voisi monen kyselyyn vastanneen mielestä kehittää päämiehen itsemääräämisoikeutta kunnioittavampaan suuntaan lisähenkilöstön palkkaamisella. Se vähentäisi päämiesmääriä yksittäisellä työntekijällä, joka taas lisäisi aikaa perehtyä jäljelle jääneiden päämiesten asioihin paremmin. Lisähenkilöstö vapauttaisi aikaa päämiehen toiveiden kuuntelemiselle. Myös lisäkoulutukset koettiin hyväksi ideaksi; koulutusta toivottiin erityisesti päämiehen itsemääräämisoikeuden merkityksestä sekä mielenterveysongelmaisten ja kehitysvammaisten kanssa kommunikoinnista. Myös yhteydenpidon kehittäminen toisi parempia mahdollisuuksia päämiehen kuulemiseen.

5 POHDINTA

Keskeisenä kysymyksenä edunvalvonnassa voidaan pitää sitä, miten itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen yhdistetään päämiehen todelliseen suojan tarpeeseen. Edunvalvojan työn helppous ei missään tapauksessa saa ohittaa päämiehen ihmisarvoa ja oikeutta määrätä asioistaan. Näin kuitenkin usein nyt on. Myös Markku Helin tarttui haastattelussa tähän seikkaan; hän korostaa, että yleinen edunvalvonta ei saa missään tilanteessa olla ainakaan huonompaa kuin läheisedunvalvonta, ja holhoustoimilain tavoite pitää yleinen edunvalvonta ja läheisedunvalvonta saman tasoisena on hyvä tavoite. Yhteydenpito ja päämiehen kuuleminen on varmasti yleisessä edunvalvonnassa haasteellisempaa, mutta alempien standardien asettaminen lain tasolla yleiselle edunvalvonnalle ei tule kysymykseenkään. Helinin mukaan ”tavoitteiden tulisi olla korkealla ja niihin tulisi pyrkiä, vaikka resurssit rajoittavat”.⁷¹

Holhoustoimilain muuttaminen paremmin yleistä edunvalvontaa palvelevaksi ei tarkoita sitä, että päämiehen oikeusturva ja itsemääräämisoikeus automaattisesti vaarantuisivat. Esimerkiksi vuositilin laatimisen määräajan muuttaminen yleiseen edunvalvontaan nähdessä voisi olla realistista ja järkevää; vuositilejä ei tälläkään hetkellä laadita kolmessa kuukaudessa tilikauden päätyttyä ja lisäajan myöntäminen vuositilien laadintaa varten on enemmän sääntö kuin poikkeus. Holhoustoimilain uudistuksen valmistelun yhteydessä lausunnoissa nousi esille esimerkiksi se, että tilikausi voisi olla 12 kuukautta edunvalvonnan alkamisesta eteenpäin kalenterivuoden sijaan, sillä se tasoittaisi paitsi tilien laatimispaineita edunvalvonnassa, myös tarkastustyötä maistraatissa. Holhouslautakunnan työtä tuntevat asiantuntijat kannattivat kuitenkin tilikauden päättymistä kaikilla yhtä aikaa sen selkeyden vuoksi. Tietotekniikan ja järjestelmien nopean kehittyneisyyden vuoksi tilikausien limittäisyys tuskin on enää ongelma.

Käyttövarojen määrään liittyviä kanteluja on eduskunnan oikeusasiamiehen pöydällä melko usein. Käyttövarojen määrän tulisi olla riippuvainen päämiehen tarpeesta, vaikka tosiasiallisesti sitä väkisin rajoittaa päämiehen rahatilanne. Käyttövarojen määräämisessä tulisi mahdollisuuksien mukaan aina kuulla päämiestä, ja lähtökohtaisesti yleisessä edunvalvonnassa pyritäänkin sopimaan käyttövarat heti edunvalvonnan alussa, kun päämies (usein sen ainoan kerran) tavataan henkilökohtaisesti. Kyselyyn vastanneista

⁷¹ Helin 2017

moni konsultoi päämiestä myös aina, kun käyttövarojen määrää on syystä tai toisesta muokattava. Käyttövarojen valvontaan ei kuitenkaan lakia valmistellessa pohdittu muita muotoja vuositilin lisäksi. Ymmärrettävästi reaaliaikaisempi valvonta lisäisi työtaakkaa sekä edunvalvonnassa että maistraatissa, ja ongelmallista käyttövarojen määrän etukäteisessä arvioinnissa taas on se, että päämiehen menoja ei voi etukäteen tarkasti tietää. Käyttövarojen valvonta vain jälkikäteen tai oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun kautta on kuitenkin päämiehen päivittäisen elämän kannalta ongelmallista. Toki valtaosalla edunvalvonnassa olevista mitään ongelmia käyttövarojen kanssa ei ole, ja eduskunnan oikeusasiamiehen pöydälle päätyvät tapaukset ovat jollakin lailla poikkeuksellisia.

Helinin näkemys siitä, ettei holhustoimilain perus- ja ihmisoikeuspuutteista ole nostettu esille uskottavia seikkoja⁷² on mielestäni kyseenalaistettava. Käytännössä yleinen edunvalvonta rajoittaa oikeustoimikelpoisen päämiehen itsemääräämisoikeutta usein reilusti laajemmin kuin sen tukevana edunvalvontana kuuluisi. Eduskunnan oikeusasiamies kritisoi lukuisissa päätöksissään sitä, että edunvalvoja toimillaan rajoittaa itsemääräämisoikeutta ilman tuomioistuimen päätöstä⁷³. Itsemääräämisoikeuden rajoittamisen tulisi olla perusoikeuden kaltaisesti tarkkarajaista sekä perustua lakiin. Holhustoimilaki ei sellaisenaan anna puitteita itsemääräämisoikeuden näin laaja-alaiseen rajoittamiseen, mutta ei selvästi myöskään säännöksillään sulje pois tällaisten väärinkäytösten mahdollisuutta.

Edunvalvojan velvollisuus kuulla päämiestä tämän asioissa tekemistään päätöksistä on tärkeä väline edunvalvojan ja päämiehen välisessä yhteistoiminnassa. Kuulemisvelvollisuutta laiminlyöden tehty oikeustoimi kuitenkin sitoo päämiestä, eikä laiminlyönnistä seuraa edunvalvojalle varsinaisia sanktioita.⁷⁴ Mikäli päämies ymmärtää asian merkityksen, kuulemisvelvollisuuden laiminlyöntiä ei mielestäni tulisi jättää huomiotta tai jättää päämiehen oikeusturvaa sen varaan, että hän voi halutessaan tehdä kantelun asiasta ylimmille laillisuusvalvojille. Pakollinen päämiehen kuuleminen ei kuitenkaan palvele edunvalvonnassa työskenteleviä sen paremmin kuin päämiehiäkään, ja laiminlyönnistä rankaiseminen saattaisi ajaa edunvalvonnan tilanteeseen jossa varmuuden vuoksi kuullaan myös sellaisia päämiehiä, jotka eivät tilannetta ymmärrä tai kuullaan päämiehiä myös asioissa joissa ei merkityksensä puolesta tarvitse.

⁷² Helin 2017

⁷³ EOAM 2511/2/13; EOAK 2617/2/13,

⁷⁴ HE 148/1998 vp., päämiehen kuuleminen

Edunvalvontaa valvovien maistraattien vähentäminen julkishallinnon keventämisen myötä vaarantaa omalta osaltaan päämiesten perusoikeuksia. Helinin mukaan kustannusten säästäminen on saanut työn tarkoituksen unohtumaan.⁷⁵ Maistraatti vastaa edunvalvonnassa olevien hyvinvoinnista mutta käytännöt ovat toimipaikkojen vähenemisen myötä huonontuneet. Esimerkiksi edunvalvontaan ehdotetun kuuleminen kirjallisesti ei Helinin mukaan edistä sitä tarkoitusta, joka kuulemiselle on asetettu. Maistraatilla on holhousviranomaisena tärkeä tehtävä edunvalvonnassa olevien oikeuksista huolehtimisessa, eikä tätä tehtävää saisi kustannusten vuoksi vaarantaa.

Haastatteluvastauksissaan Markku Helin ehdottaa, että holhoustoimen parantamiseksi tutkittaisiin, miten päämiehen tavoille ja totumuksille asioiden hoidossa annettaisi enemmän arvoa edunvalvonnassa.⁷⁶ Tämä toisi edunvalvojan ja päämiehen väliseen suhteeseen lisää yksilöllisyyttä ja sitä kautta parantaisi varmasti päämiehen kompetenssia. Yksilöllisyyden lisääminen yleiseen edunvalvontaan on mielestäni todella hyvä ja tärkeä tavoite, mutta realiteetit huomioiden tällä hetkellä hyvin kaukana toteutumisesta. Asian tutkiminen esimerkiksi oikeusministeriössä olisi kyllä hyvä ajatus, vaikka yksilöllisyyden lisääminen edellyttäisi väistämättä henkilöstön määrään lisäämistä yleisessä edunvalvonnassa ja sen tuomat lisäkustannukset taas ovat vastoin valtionhallinnon keventämisen tämänhetkisiä tavoitteita.

Päämiehen edun ja päämiehen itsemääräämisoikeuden huomioimisen väliseen tasapainotteluun ei ole odotettavissa helpotusta. Moni päämiehistä päätyy edunvalvontaan nimenomaan siksi, ettei ymmärrä taloudellista tilannettaan eikä sen asettamia rajoitteita, ja edunvalvojan on oltava se, joka välillä päämiehen oman tahdon kustannuksella suojelee tämän etuja. Itsemääräämisoikeuden tärkeyden painottaminen esimerkiksi kouluttamalla henkilökuntaa voisi auttaa varmistamaan, että päämiehen perusoikeudet toteutuisivat myös edunvalvonnan aikana mahdollisimman hyvin.

Itsemääräämisoikeus toteutuu yleisessä edunvalvonnassa tällä hetkellä varmasti niin hyvin, kuin se resurssien puitteissa voi toteutua. Kyselyyn vastanneet edunvalvonnan työntekijät tuntuivat kokevan voivansa toteuttaa päämiehen omaa tahtoa ja itsemääräämisoikeutta pääsääntöisesti hyvin. He pyrkivät työaikansa sallimissa rajoissa kuulemaan

⁷⁵ Helin 2017

⁷⁶ Helin 2017

päämiehensä mielipidettä niin usein kuin voivat, ja vaikka päämiehen tahto ei sidokaan edunvalvojaa, he pyrkivät myös mahdollisuuksien mukaan tätä tahtoa toteuttamaan. Holhoustoimilaissa ei kuitenkaan erotella läheis- ja etäedunvalvontaa eikä siten näille kahdelle osa-alueelle voida mielestäni luoda eri standardeja. Yleisen edunvalvonnan ajan- ja rahanpuutteen tuomat haasteet asettavat yleisessä edunvalvonnassa olevat päämiehet eri asemaan läheisedunvalvonnassa oleviin verrattuna. Tämä loukkaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Väestön voimakas ikääntyminen kasvattaa väkisinkin myös edunvalvonnan tarvetta, ja vaikka nykyisessä suhteessa yhtä useammalla edunvalvontaan päätyvällä löytyisi läheisistä edunvalvojaksi soveltuva ja suostuva henkilö, myös yleisen edunvalvonnan tarve kasvaa väistämättä. Jos vastapainona tälle julkista hallintoa yhä kevennetään leikkaamalla määrärahoja ja sulkemalla toimipaikkoja, lopputuloksena voi olla edunvalvonta, joka ei ehdi huomioida päämiestä itseään enää lainkaan.

Holhoustoimilain tarkoituksen toteutuminen yleisessä edunvalvonnassa on monisyinen asia. Holhoustoimilain tarkat säännökset toteutuvat lähtökohtaisesti aina, mutta harkintavaltaa antavat, väljemmät säännökset toteutuvat päämiehen perusoikeuksia kunnioittavammin läheisedunvalvonnassa kuin yleisessä edunvalvonnassa. Holhoustoimen tarkoitus on suojata yksilön etuja silloin kun hän ei itse siihen jostakin syystä kykene; holhoustoimilaki tarjoaa tätä varten yksityiskohtaisempia keinoja. Lähtökohtaisesti päämiehen etenkin taloudellisten etujen suojaaminen toteutuu yleisessä edunvalvonnassa niin kuin pitääkin. Päämiehen kaikkien etujen toteutumista ei kuitenkaan voida peilata vain taloudellisten asioiden hoitoon. Päämiehen etujen huolehtimiseen kuuluu myös hänen perusoikeuksiansa toteuttaminen ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen kautta, ja siinä yleisellä edunvalvonnalla on parantamisen varaa.

Oikeusministeriö on tammikuussa 2017 antanut asettamispäätöksen uuden yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän toiminnasta. Työryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2018 loppuun. Työryhmän tavoitteina on mm. edunvalvonnan laadun arviointi sekä yhteisten toimintatapojen ja palvelulupauksen kehittäminen.⁷⁷ Asettamispäätöksen mukaan yhtenä päätavoitteena edunvalvonnan strategiassa on asiakaslähtöisyys. Edunvalvonnan laadun ja asiakaslähtöisyyden kehittyminen työryhmän ehdotuksen pohjalta olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe. Nähtäväksi jää, miten rakennemuutokset ja valti-

⁷⁷ Oikeusministeriö 2017

onhallinnon kevennystavoitteet korreloivat asiakaslähtöisemmän ja laadukkaamman edunvalvonnan kehittämisen kanssa.

LÄHTEET

Eduskunnan oikeusasiamies 2017. Mistä voi kannella? Luettu 03/2017.
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/mista.htx>

EOAK 1736/4/02. 17.6.2004.

EOAK 2253/4/02. 17.6.2004.

EOAK 2617/2/13. 7.3.2014.

EOAM 2511/2/13. 7.11.2014.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2017. The court in brief. Luettu 3/2017.
http://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf,

Euroopan Unionin Perusoikeuskirja 2000. 2000/C 364/01.
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. 2011. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro Oy.

HE 309/1993vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 146/1998vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

Helin, M. 2001. Edunvalvojan päätösvallan rajoista. Lakimies 6–7/2001, 1070–1088.

Helin, M. 2017. Sähköpostihaastattelu 3.4.2017. Haastattelija M. Leino.

Ihmisoikeuskeskus 2017a. Luettu 2/2017.
<http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/mita-teemme/perus-ja-ihmisoikeuksien-toteutu/>

Ihmisoikeuskeskus 2017b. Luettu 02/2017.
<http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/keita-olemme/ihmisoikeuskeskus/>

KKO:2005:2

Kouvolan HO, 15.7.2005 nro 835.

LaVM 20/1998vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen holhouslainsäädännön uudistamisesta. 8.12.1998.

Maistraatti 2016. Avoin data ja tilastot.
<http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/Mare/>

Maistraatti 2017. Alaikäisen lapsen omaisuuden hoitaminen. Luettu 02/2017.
<http://www.maistraatti.fi/Documents/Holhoustoimi/Alaikaisen%20lapsen%20omaisuuden%20hoitaminen.pdf?epslanguage=fi>

Oikeuslaitos 2017. Miten edunvalvojan voi saada? Luettu 04/2017.

<https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/holhoustoimenpalvelut/mitenedunvalvojanvoisaada.html>

Oikeusministeriö 1991. Holhouslainsäädännön uudistaminen. Toimikunnan mietinnöstä annettujen lausuntojen huomioon ottaminen ja asian jatkovalmistelu. Lainvalmisteluosaston muistio 30.4.1991.

Oikeusministeriö 1997. Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi holhouslainsäädännön uudistamisesta 18.11.1997.

Oikeusministeriö 2010. Edunvalvontapalveluiden tuottamistapaa arvioivan ja kehittävän työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/862010edunvalvonnanostopalvelutoikeusaputoimistoisa/Files/OMML_86_2010_Edunvalvonnan_ostopalvelut_102_s.pdf

Oikeusministeriö 2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma 2013–2015. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1363356478461/Files/OMML_16_2013_Oikeusturvaohjelma_80_s.pdf

Oikeusministeriö 2014. Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus. Mietintöjä ja lausuntoja 25/2014.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1400652509040/Files/OMML_25_2014_Oikeusaputoim_rak_uud_90.pdf

Oikeusministeriö 2016. Edunvalvonnan käsikirja. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä. Selvityksiä ja ohjeita 32/2016.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76660/omso_32_2016_kasikirja.pdf?sequence=1

Oikeusministeriö 2017. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän asettamispäätös 11.1.2017.

https://oikeus.fi/edunvalvonta/material/attachments/oikeus_edunvalvonta/edunvalvonnanniitteen/jsbj5CY7D/Edunvalvonnan_kehittamistyoryhman_asettamispaatos_2017_2018.pdf

Pahlman, I. 2003. Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saarenpää, A. 2003. Henkilö- ja persoonallisuus oikeus.

<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=ade61b02-5379-401d-b538-ac58f1d8d55e>

Sarja, M. 2011. Hyvä edunvalvontatapa holhoustoimessa. Defensor Legis n.o 2/2011, 133–162.

Tornberg, J. 2012. Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. Väitöskirja.

Tornberg, J., Kuuliala, M. 2015. Suomen edunvalvontaoikeus. Helsinki: Talentum Media Oy. (Edellyttää kirjautumista)

Valtioneuvoston oikeuskansleri 2017. Kantelu. Luettu 03/2017.

<https://www.okv.fi/fi/kantelu/>

Valvira 2015. Potilaan itsemääräämisoikeus. Luettu 04/2017.

<http://www.valvira.fi/terveydenhuolto/potilaan-asema-ja-oikeudet-oikeudet/potilaan-itsemaaraamisoikeus>

Viljanen, V. 2001. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Talentum Media Oy. (Edellyttää kirjautumista)

Välimäki, P. 2013. Edunvalvontaoikeus. Helsinki: Sanomapro Oy.

Yhdistyneet kansakunnat 2016. Ihmisoikeudet. Luettu 03/2017.

<http://www.yk.fi/node/5>

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948.

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

YK:n ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 1993. Pariisin periaatteet. 20.3.1993.

<http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/175240/Paris+principles-en%281%29.pdf>

YK:n ihmisoikeuskomitean päätöslauselma 1999. Manuel Wackenheim v France 854/1999.

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Manuel%20Wackenheim%20v.%20Fr.pdf>

LIITTEET

Liite 1. Kysely Pirkanmaan edunvalvontatoimistolle

1 (5)

Itsemääräämisoikeus edunvalvonnassa

Tämä laadullinen tutkimus on osa opinnäytetyötä, jonka aiheena on täysivaltaisen päämiehen itsemääräämisoikeuden toteutuminen yleisessä edunvalvonnassa. Kyselyn avulla on tarkoitus hahmottaa edunvalvonnassa työskentelevien kokemusta itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta edunvalvontatoimiston arjessa.

Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja tutkimuksen tulokset julkaistaan siten, että yksittäisen vastaajan tunnistaminen tuloksista on mahdotonta. Tutkimuksen suorittaja säilyttää tutkimusaineiston huolellisesti tutkimuksen ajan eikä aineistoa luovuteta eteenpäin. Tutkimusaineisto hävitetään henkilötietolain (523/1999) mukaisesti.

Vastaathan kyselyyn 14.2.2017 mennessä. Kyselyyn vastaamiseen kuluu aikaa enintään 30 minuuttia.

Lämmin kiitos osallistumisesta!

Lisätietoja tutkimuksesta antaa

Mirka Leino

0407078139

mirka.leino@biz.tamk.fi

leino.mirka@gmail.com

*Required

Yleistä

1. 1. Oletko... *

Mark only one oval.

- Edunvalvontasihteeri
- Edunvalvoja
- Other: _____

2. 2. Kuinka kauan olet työskennellyt edunvalvonnassa? *

Mark only one oval.

- Alle 1 vuotta
- 1-3 vuotta
- 3-5 vuotta
- 5-10 vuotta
- Yli 10 vuotta

3. 3. Kuinka monta päämiestä sinulla on? *

Arvioi päämiestesi lukumäärä, luvun ei tarvitse olla tarkka. Valitse parhaiten sopiva vaihtoehto.

Mark only one oval.

- alle sata
- 100-199
- 200-299
- 300 tai yli
- Ei omia päämiehiä

Päämiehen itsemääräämisoikeus**4. 4. Minkälaisissa tilanteissa pyrit kuulemaan päämiestäsi ja toimimaan päämiehen toiveen mukaisesti?**

5. 5. Minkälaisilla keinoilla päämiehen mielipidettä/tahtoa kuullaan?

6. 6. Millä eri tavoilla käyttövaroja maksetaan päämiehelle?

Tässä kysymyksessä tarkoitetaan sekä säännöllisiä käyttövaroja että lisäkäyttövaroja.

7. 7. Mitä edellisen kysymyksen keinoista käytät eniten?

8. 8. Kuinka monella päämiehistäsi on käytössään verkkopankkitunnukset?

9. 9. Onko verkkopankkitunnusten käyttö aiheuttanut ongelmia? Jos kyllä, minkälaisia?

Arki edunvalvonnassa

10. 10. Kuinka paljon arvioisit keskimäärin käyttäväsi viikossa aikaa yhden päämiehen asioiden hoitamiseen?

Vastaus saa olla oma valistunut arviosi eikä sen tarvitse perustua tarkkoihin lukuihin. Vastauksen voi antaa esimerkiksi aikahaarukkana, sillä päämiehen asioihin käytetty aika vaihtelee luonnollisesti päämiehittäin ja viikoittain.

11. 11. Onko työaikasi oman kokemuksesi perusteella riittävä työnkuvaasi kuuluvien tehtävien hoitamiseen? *

Mark only one oval.

Kyllä

Ei

12. 12. Jos vastasit ei, kuvaile mitä ongelmia tai haittoja siitä voi päämiehelle koitua

13. **13. Onko työaikasi oman kokemuksesi perusteella riittävä päämiehen mielipitee ja itsemääräämisoikeuden huomioimiseen ja kunnioittamiseen? ***

Mark only one oval.

Kyllä

Ei

14. **14. Jos vastasit ei edelliseen kysymykseen, kuvaile tilannetta tarkemmin.**

Jos vastasit kyllä, siirry kysymykseen 16.

15. **16. Miten yleistä edunvalvontaa voisi mielestäsi kehittää jotta päämiehen itsemääräämisoikeus voisi toteutua paremmin?**

Toimintakelpoisuuden rajoitus

16. **17. Kuinka monen päämiehesi oikeustoimikelpoisuutta on rajoitettu?**

17. **18. Edunvalvoja, oletko koskaan hakenut päämiehesi oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista tuomioistuimelta? / Sihteeri, oletko koskaan ilmoittanut edunvalvojalle oikeustoimikelpoisuuden rajoittamisen tarpeesta?**

Mark only one oval.

Kyllä

En

18. 19. Jos vastasit kyllä, mitkä syyt johtivat oikeustoimikelpoisuuden rajoittamisen hakemiseen / ilmoittamiseen?

Kiitos!

Liite 2. Haastattelukysymykset Markku Helinille

1 (2)

1. Miten yleisen edunvalvonnan kasvavat päämiesmäärät otettiin lain valmistelussa huomioon?
2. Holhoustoimilaki ajettiin läpi budjettilakina eikä eduskunnalle jäänyt kuin muutama kuukausi tämän tärkeän lain valmistelutöihin tutustumiseen. Vaikuttiko tämä mielestäsi negatiivisesti lain muotoutumiseen?
3. Mitkä syyt vaikuttivat siihen, ettei lakiesitystä käytetty perustuslakivaliokunnassa ja onko tämä mielestäsi merkittävä puute?
4. Riittävien käyttövarojen maksaminen päämiehelle on yksi edunvalvonnan tärkeimmistä itsemääräämisoikeutta tukevista toimista. Käyttövarojen valvonta on nyt päämiehen tekemän kantelun tai jälkikäteisen, vuositilin perusteella tehtävän valvonnan varassa. Minkälaisia vaihtoehtoja käyttövarojen riittävyyden valvonnalle lainvalmistelutyössä harkittiin?
5. Holhoustoimilain uudistamiseen meni aikaa lähes 30 vuotta. Hallituksen esityksessä 146/1998 mainitaan syiksi mm. valtion budjetti sekä se, ettei holhustoimen hallinnosta päästy yksimielisyyteen. Miksi nämä seikat vaikuttivat tähän tärkeään uudistukseen ja miten ne lopulta ylitettiin?
6. Vuosina 1997 sekä 1998 kerätyissä lausunnoissa esitettiin, että edunvalvonnan tilikaudet olisivat 12 kk edunvalvonnan alkamisajankohdasta (kalenterivuoden sijaan) jotta maistraattien tilintarkastustaakka jakaantuisi vuoden ympäri tasaisemmin. Miksi tällaista vaihtoehtoa ei kokeiltu?
7. Käytännön edunvalvontatyössä yleisessä edunvalvonnassa verrattain vähän kyetään kysymään päämiehen mielipidettä, sillä arkisia päätöksiä päämiesten asioissa tehdään yleisessä edunvalvonnassa niin paljon. Holhoustoimilaki onkin monen alalla työskentelevän mielestä paremmin sovellettavissa läheisen hoitamaan edunvalvontaan kuin yleiseen edunvalvontaan, sillä yleisen edunvalvonnan resurssit toteuttaa päämiehen

(jatkuu)

2 (2)

itseääräämisoikeutta ovat suurien päämiesmäärien vuoksi niin rajalliset. Mitä mieltä lakia valmistelleen työryhmän puheenjohtajana olet tästä väitteestä?

8. Miten holhustoimilakia olisi mielestäsi kehitettävä jotta se palvelisi myös yleisen edunvalvonnan toimintaa paremmin?

9. Miten holhustoimea pitäisi mielestäsi kehittää jotta se palvelisi päämiehen etua paremmin?

10. Valtionhallinnon keventämisen ja rakennemuutosten myötä myös maistraattien määrä on vähentynyt ja vähentymässä edelleen. Miten näkisit että tämä vaikuttaa holhousviranomaisen valvontatehtävän toteuttamiseen?