



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Yksityisten edunvalvojien valvonta

Laitia, Miikka

2017 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Yksityisten edunvalvojien valvonta

Miikka Laitia
Liiketalous
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2017

Miikka Laitia

Yksityisten edunvalvojien valvonta

Vuosi 2017 Sivumäärä 31

Tutkielman aiheena on yksityisten edunvalvojien valvonta. Tämä työ on tarkoitettu opiskelijoille sekä edunvalvonnasta kiinnostuneille.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää ongelmia yksityisessä edunvalvonnassa ja maistraatin keinoista puuttua niihin. Tutkielmassa keskitytään maistraattien havainnoimiin puutteisiin yksityisessä edunvalvonnassa, ja keinoista puuttua niihin tehokkaasti, jotta edunvalvojien päämiehille koituneet haitat olisivat mahdollisimman vähäiset. Opinnäytetyön tutkimusongelma esiteltiin Sastamalan edunvalvonta Oy:ssä tapahtuneet väärinkäytökset yksityisessä edunvalvonnassa vuosina 2012-2014.

Työssä käytettiin lähteinä ajantasaista lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, ”Edunvalvonnan armoilla” dokumenttia sekä maistraateille lähetettyä e-lomake kyselyä. Kysely lähetettiin 15 maistraattiin ja siihen vastasi 14 maistraattia ympäri Suomea. Maistraateille lähetetyssä kyselyssä keskityttiin väärinkäytösten yleisyyteen yksityisessä edunvalvonnassa sekä resursseista ja pakkokeinoista puuttua niihin. Tutkimuksessa nousi esille, että yksityisessä edunvalvonnassa esiintyy puutteita ja niihin puuttuminen on paikoin hidasta, vaikka nykyiset pakkokeinot koettiin yleisesti riittäviksi.

Miikka Laitia

Control of personal trusteeship

Year	2017	Pages	31
------	------	-------	----

The subject of the thesis is control of personal trusteeship. This study is directed towards students and people who are interested in guardianship.

The purpose of this study is to find out the problems in a personal trusteeship under the control of the magistrate and the means to address them. This study focuses on the local register offices to perceive shortcomings in the supervision of personal trusteeship, and the means to interfere with them effectively, in order to minimize the costs resulting from lobbyists heads. Research problem of the thesis presented is Sastamalan lobbying Ltd abuse that took place in a personal trusteeship during the years 2012-2014.

The references for the thesis were: up to date legislation, Government presentations, related literature, a document named "Edunvalvonnan armoilla", as well as local register offices e-form questionnaire. The questionnaire was sent to 15 magistrates around Finland and 14 answers were received. The Registry Office survey focused on the prevalence of abuse in a personal trusteeship the resources and the coercive measures to address them. The findings of this study suggest that there are inadequacies in the personal trusteeship and intervening with them can be slow even though the current coercive measures were generally considered adequate.

Keywords: Trusteeship, personal trusteeship, magistrate, guardianship

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Edunvalvonta.....	7
	2.1 Edunvalvojan tehtävät	8
	2.2 Taloudellisten asioiden hoito	10
3	Edunvalvojien valvonta	11
	3.1 Omaisuusluettelo.....	11
	3.2 Luvanvaraiset oikeustoimet	12
	3.3 Vuosi- ja päätöstili	12
	3.4 Pakkokeinot	14
4	Ongelmat edunvalvonnassa.....	15
5	Case study: Sastamalan edunvalvonta Oy	21
6	Johtopäätökset	23
	Lähteet	26
	Kuviot..	29
	Liitteet.....	30

1 Johdanto

Edunvalvojan tehtävänä on hoitaa päämiehensä asioita parhaan kykynsä mukaan. Uusi laki edunvalvontapalvelujen järjestämisestä tuli voimaan 1.1.2009, jolloin edunvalvonta siirtyi kunnilta valtiolle. Edunvalvonta avattiin samalla yksityiselle kilpailulle. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman tarkoituksena oli vähentää henkilöstön määrää lähes 10 000 henkilötyövuodella vuosina 2007-2011 ja lisäksi 4800 henkilötyövuotta tulisi vähentää vuoteen 2015 mennessä. (Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008 1 §; 203/2010).

Edunvalvontaa yksityistettäessä alalle syntyy uusia yrityksiä, joilla ei välttämättä ollut aikaisempaa kokemusta edunvalvonnasta, mutta yritykset pystyivät silti täyttämään vaatimukset edunvalvonnan järjestämisestä. Yksityisten yritysten pääasiallinen tehtävä on tuottaa omistajilleen voittoa. (Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 5 §.) Yritys ei voi tuottaa voittoa omistajilleen jos sen liiketoiminta ei ole kannattavaa. Tämä tarkoittaa sitä, että sen tulojen on oltava menoja suuremmat. Yritysten suurimmat kulut asiantuntijaorganisaatioissa syntyvät usein työntekijöiden palkoista sekä sosiaaliturvamaksuista. Henkilöstöä pienentämällä yritys voi vähentää kulujaan, mutta samalla sen tarjoamat palvelut heikkenevät (Tomperi 2014, 92-94).

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on nostaa esille yksityisten edunvalvontayritysten ja edunvalvojien ongelmia, ja esimerkkitapauksena käytetään Sastamalan edunvalvonta Oy:n tapusta, mikä esiteltiin Ylen MOT: Edunvalvonnan armoilla ohjelmassa 13.1.2014. Suomen suurin yksityinen edunvalvontayritys, Sastamalan edunvalvonta Oy, oli jättänyt päämiestensä vuokria maksamatta ja sosiaalietuuksia hakematta lähes kahden vuoden ajan vuosina 2012-2014 (MOT, 2014).

Tutkielman tarkoituksena on selvittää epäkohtia joihin maistraatit ovat törmänneet yksityisessä edunvalvonnassa ja keksiä mahdollisia ratkaisuja joilla yksityisten edunvalvojien ja edunvalvontayritysten valvontaa voitaisiin parantaa sekä nopeuttaa päätöksentekoa jolla minimoidaan päämiehille aiheutuneet haitat. Opinnäytetyössä keskitytään yksityisiin edunvalvojiin ja niitä tarjoaviin yrityksiin. Tutkielma on rajattu siten, että siinä keskitytään vain yksityisiin edunvalvojiin ja taloudellisten asioiden hoitamiseen.

Opinnäytetyössä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Onko maistraateilla riittävästi resursseja valvoa edunvalvontaa?
- Miten voidaan ajoissa tunnistaa väärinkäytökset edunvalvonnassa?
- Onko maistraatilla tarpeeksi keinoja puuttua edunvalvonnan epäkohtiin?
- Kuinka yleisiä epäselvyydet edunvalvonnassa ovat?

Tutkielman tutkinnallisessa osuudessa lähetettiin E-kysely lomake (Liite 1) Suomen jokaiseen maistraattiin, jossa pyrittiin keräämään vuosilta 2012-2017 tietoa edunvalvojiin kohdistuvista väärinkäyttöepäilyksistä sekä toimista, jotka väärinkäyttöksiin kohdistettiin ja pidettiin niitä riittävinä. Kysely lähetettiin 15 maistraattiin ympäri Suomen ja vastauksia saatiin 14 kappaletta. Lopuksi kerättiin yhteenveto saaduista tuloksista.

2 Edunvalvonta

Edunvalvojat hoitavat vajaavaltaiten henkilöiden asioita, jotka eivät pysty sairauden tai muiden syiden vuoksi huolehtimaan omista eduistaan ja hoitamaan asioitaan. Edunvalvonta määrätään aina päämiehen tarpeiden mukaan, koska edunvalvottavan itsemääräämisoikeutta ei pidä rajoittaa liikaa. Täysivaltaiselle henkilölle voidaan hänen suostumuksestaan määrätä edunvalvoja taloudellisten asioiden hoitamiseen. (Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442 1 §.)

Edunvalvontaoikeuden taustalla ovat persoonallisuus- ja oikeuden periaatteet, joita ovat: yksilön kunnioitus, yksityisyys, oikeus yksilöllisyyteen, kontrollisidonnaisuus ja identiteetti. Edunvalvonnassa huomioidaan päämiehen itsemääräämisoikeus ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (Tornberg & Kuuliala 2015, 19; Oikeusministeriö 2016a, 15.) Holhoustoimilakia uudistettiin vuonna 1999, jolloin otettiin käyttöön termi edunvalvonta. Ennen uudistusta edunvalvonnasta käytettiin termiä holhous, mutta nykyään holhottavat ovat päämiehiä ja holhoojat edunvalvojia. Termeillä päämies ja edunvalvoja pyritään ilmaisemaan paremmin, että edunvalvoja ja päämies hoitavat asioita yhteistoiminnassa. (Välimäki 2008, 5.)

Lakia edunvalvontavaltuutuksesta (25.5.2007/648) sovelletaan silloin, kun henkilö on määrännyt valtuutuksen tulevan voimaan sairauden, heikentyneen toiminnan tai terveydentilan takia, niin ettei ole enää kykeneväinen huolehtimaan asioistaan. Valtuutuksella voidaan valtuuttaa edunvalvonta koskemaan taloudellisia asioita sekä asioissa joita valtuuttaja ei kykene ymmärtämään hetkellä jolloin valtuutusta olisi käytettävä. Valtakirjan edunvalvontaan voi tehdä vain yli 18-vuotias oikeustoimikelpoinen henkilö, joka ymmärtää sen merkityksen.

(25.5.2007/648 1-5 §). Valtakirjasta tulee käydä ilmi:

- Valtuuttamistarkoitus
- Asiat, joissa valtuutettu on oikeutettu edustamaan valtuuttajaa
- Valtuuttaja
- Valtuutettu
- Seikat mitkä saavat valtuutuksen astumaan voimaan, esimerkiksi heikentynyt terveydentila

Lopuksi oikeustoimikelpoiset henkilöt toimivat todistajina valtakirjalle allekirjoituksellaan sekä merkityksellä syntymäaikansa ja yhteystietonsa valtakirjaan. Edunvalvontavaltuutus

päättyy, kun se peruutetaan, valtuuttaja kuolee tai silloin, kun valtuutettu ilmoittaa holhousviranomaiselle luopuvansa tehtävästään (25.5.2007/648 6-11 §).

Edunvalvoja, joka on määrätty täysivaltaiselle henkilölle käyttää päämiehensä ohella puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat edunvalvojan tehtäviin. Silloin, kun päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen, on hänen kantansa ratkaiseva puhevaltaa käytettäessä, vaikka se eroaisi edunvalvojan näkemyksestä. (Hallintolaki 6.6.2003/434 15 §; Hallintolainkäyttö 26.7.1996/586 18 a §.)

Edunvalvojaksi hyväksymisen vahvistaa maistraatti. Maistraatin tehtäviin kuuluu myös valvoa edunvalvojia. Edunvalvojana voi toimia päämiehen omainen tai läheinen, joka on soveltuva tehtävään ja on antanut siihen suostumuksensa, mutta jos edunvalvontaa ei saada muutoin järjestetyksi voidaan määrätä yleinen edunvalvoja. (Sarja 2011, 144-145).

Yleiset edunvalvojat toimivat oikeusaputoimistoissa ja heitä on lukumääräisesti vähemmän kuin yksityisiä edunvalvojia, mutta päämies määrältään he hoitavat yli puolet täysi-ikäisten edunvalvonnasta. Yleiset edunvalvojat toimivat holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisina yleisinä edunvalvojina. Maistraatti toimii holhousviranomaisena. (Tornberg & Kuuliala 2015, 49; 1.4.1999/442 84 §.) Vuonna 2009 edunvalvonta siirrettiin kunnilta valtiolle, jolloin se avattiin yksityiselle kilpailulle osana valtion tuottavuusohjelmaa (575/2008 1 §).

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen nosti vuonna 2012 esille oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä yksityisestä edunvalvonnasta. Jääskeläinen esimerkiksi kritisoi ”*onko yksityistämisen synnyttänyt sellaisia säästöjä, joilla sitä ja sen voimakasta lisäämistä on perusteltu?*”. Lisäksi huolta aiheutti ostopalveluiden tuottajien omat taloudelliset intressit edunvalvonnan kustannuksella ja mikä on valtion korvausvastuu palveluntuottajan aiheuttamasta vahingosta. Esimerkkinä tästä Jääskeläinen käytti edunvalvonnan tarpeetonta jatkamista, että palveluntuottajat eivät menettäisi tulojaan. Palveluntuottajien tarpeeton edunvalvonnan jatkaminen loukkaisi päämiesten yhdenvertaisuutta. (Jääskeläinen, 2012.) Holhoustoimilain mukaan edunvalvonnan välttämättömyydellä tarkoitetaan sitä, että muuta keinoa asioiden hoitamiseen ei ole, jolloin edunvalvonta on viimeinen keino päämiesten asioiden järjestämiseen (1.4.1999/442 8 §).

2.1 Edunvalvojan tehtävät

Edunvalvojan tulee toimia yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä päämiehensä kanssa. Tällä tarkoitetaan sitä, että edunvalvojan tulisi tiedustella, jos se on päämiehen tilaan nähden mahdollista, mielipidettä asioihin, jotka ovat hänen kannaltaan tärkeitä. Kuuleminen ei ole

tarpeen, jos päämies ei pysty ymmärtämään asian merkitystä (442/1999, 43 §; Oikeusministeriö 2016a, 15). Edunvalvoja ei saa toimillaan tarpeettomasti rajoittaa päämiehen oikeutta toimia itse, eikä käytännön toimenpiteillään rajoittaa päämiehen toimintakelpoisuutta. Päämies on edunvalvojasta huolimatta oikeustoimikelpoinen ja voi itse määrätä hallitsemastaan omaisuudesta, jollei laissa toisin säädetä (442/1999, 14 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 394; Oikeusministeriö 2016a, 15).

Edunvalvojan on päämiehen pyynnöstä annettava tälle selvitys tämän taloudellisesta asemasta ja toimenpiteistä, mitä edunvalvoja on tehnyt omaisuutta hoitaessaan. Sastamalan edunvalvonta Oy:n toimien valvontaa vaikeutti se, että päämiehet olivat siinä tilassa, että eivät itse osanneet vaatia mitään dokumentteja. Sukulaiset, jotka olivat huolissaan läheisistään ja edunvalvojan pätevydestä, eivät olleet oikeutettuja vaatimaan näitä tietoja (442/1999, 39 §; MOT, 2014). Päämiehelle voidaan varata tilaisuus tutustua edunvalvojan hallussa oleviin asiakirjoihin ja tilitietoihin, mitään tietoja epäämättä, jotka koskevat päämiehen asioita (Oikeusministeriö 2016a, 21).

Edunvalvojan tulee edistää päämiehen parasta ja pitää huolta hänen oikeuksistaan. Huolellisuusvelvoitteella tarkoitetaan päämiehen varojen lisäksi hänen oikeuksiensa toteutumista, esimerkiksi edunvalvojan täytyy huolehtia päämiehen sosiaalietuuksien hakemisesta (442/1999, 37 §). Sastamalan edunvalvonta Oy oli vuosina 2011-2012 laiminlyönyt etuuksien hakemista sekä ateriakustannusten ja asumiskustannusten maksua niin, että osa päämiehistä menetti luottotietonsa ja saivat hädän hoitokodistaan (MOT, 2014).

Edunvalvoja huolehtii päämiehen yhteiskunnalliset sekä yksityisoikeudelliset oikeussuhteet (Välimäki 2013, 84). Edunvalvojan täytyy ilman erillistä määräystäkin huolehtia päämiehen kunnan ja olojen kannalta tarpeellinen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota voidaan pitää päämiehelle asianmukaisena, huomioiden hänen omat toiveensa (442/1999, 42 §). Edunvalvonnan tarkoituksena on käyttää lievintä mahdollista keinoa päämiehen etujen turvaamiseksi, joten edunvalvonnan kestolle täytyy asettaa määräaika, jos sen tarve ei ole pysyvää. (Tornberg & Kuuliala 2015, 306-307.)

Holhustoimilain (442/1999) 32 §:n mukaan edunvalvoja ei voi edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvojalle niin läheinen henkilö, että se voisi aiheuttaa eturistiriidan. Läheisellä henkilöllä voidaan tarkoittaa edunvalvojan puolisoa tai muuta henkilöä, jota edunvalvoja edustaa. Lisäksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 17 §:ssä säädetään, että edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään tilanteessa, jossa hän on aikaisemmin edustanut vastapuolta samassa tai vastaavassa asiassa ja on saanut tietoonsa seikkoja, joilla voisi olla merkitystä asiassa.

2.2 Taloudellisten asioiden hoito

Maistraatin määrätessä edunvalvojan se määrää samalla mitä edunvalvojan tehtäviin kuuluu. Yleisesti edunvalvoja määrätään hoitamaan sekä päämiehen omaisuutta että taloudellisia asioita. Tällöin edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevista oikeustoimista (442/1999, 29 §). Vajaavaltaisen päämiehen koko varallisuus kuuluu käytännössä edunvalvojan yksinomaiseen määräysvaltaan (Välimäki 2013, 78, 91). Edunvalvojan tehtävä on hoitaa päämiehensä omaisuutta niin, että sen tuotto käytetään täyttämään päämiehen henkilökohtaisia tarpeita (442/1999, 37 §).

Myös taloudellisten asioiden hoidossa olennaista on päämieskeskeisyys. Omaisuudesta saatavan hyödyn on tultava päämiehen hyväksi eikä päämiehen sukulaisten hyödyksi. Päämiehen itsemääräämisoikeus on huomioitava, jolloin edunvalvojan täytyy tukea päämiehen omaa toimintaa. Päämieskeskeisyys on olennaista myös taloudellisten asioiden hoidossa. (Välimäki 2013, 83.)

Edunvalvojan on otettava hoidettavakseen päämiehelleen kuuluva omaisuus siltä osin kuin se on tarpeen päämiehen etujen turvaamiseksi. Omaisuutta, jota päämies voi vapaasti määrätä, kuten koti-irtaimisto, ei voida ottaa hallintaan vastoin päämiehen tahtoa. Lain mukaan päämiehelle on jätettävä se omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöä varten. Esimerkiksi päämiehelle on jätettävä kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Vajaavaltaisellakin on oikeus ylellisyyteen, jos siitä ei aiheudu taloudellista haittaa, joten rajat sopivalle määrälle käyttövaroja voivat vaihdella paljon päämieskohtaisesti. Sastamalan edunvalvonta Oy:n päämieheltä oli onnistuttu nostamaan tuhansia euroja, jotka eivät koskaan päätyneet päämiehelle asti. (MOT, 2014; 442/1999, 37-38 §).

Päämiehen hallintaan voidaan käyttövarojen lisäksi jättää muuta omaisuutta, jos se on päämiehen edun mukaista. Edunvalvojan tulee säilyttää omaisuus, jota päämies edunvalvonnan kestäessä tai sen jälkeen tarvitsee asumiseen tai elinkeinon harjoittamiseen. Edunvalvojan tulee säilyttää omaisuus, jolla on päämiehelle erityistä arvoa. Omaisuus, jota ei käytetä päämiehen tarpeisiin, kuten elatukseen, voidaan sijoittaa. Tärkeintä on, että sijoitukselle saadaan kohtuullinen tuotto ja sijoitustoimenpiteiden tulee olla riskittömiä. Edunvalvoja ei voi sijoittaa päämiehensä varoja osakkeisiin, eikä omaan tai tuttunsa yritykseen joiden uskoo olevan kannattavia. Holhoustoimilaissa on mainittu erikseen oikeustoimet, joiden tekemiseen edunvalvojan täytyy hakea maistraatin lupa. Edunvalvoja ei voi esimerkiksi lahjoittaa päämiehensä omaisuutta (442/1999, 39 §.)

3 Edunvalvojien valvonta

Laissa holhustoimesta holhousviranomaisen velvollisuutena on valvoa edunvalvojan toimintaa. Valvonta kuuluu sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella edunvalvonnan päämiehellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. Valvonnan avulla varmistetaan, että edunvalvojan toiminta on päämiehen edun sekä lain mukaista. (442/1999, 46 §; 201/1994 1 § & 7 b §; Välimäki 2013, 163.)

Maistraatti valvoo edunvalvojia vaatimalla etukäteistä lupaa osaan päämiehen puolesta tehtävistä oikeustoimista. Ennakoivalla valvonnalla tarkoitetaan myös maistraatin velvollisuutta neuvoa edunvalvojia. Jälkikäteistä valvontaa suoritetaan edunvalvojan toimittamilla dokumenteilla maistraateille. Näitä dokumentteja ovat omaisuusluettelo, vuositili ja päätöstili. Jälkikäteistä valvontaa edustaa vuosittainen tilintarkastus. (Tornberg & Kuuliala 2015, 571.)

Tilintarkastuksen ja lupamenettelyn lisäksi maistraatit vastaanottavat edunvalvontaa koskevia kanteluita. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat maistraatin lisäksi toimivaltaisia valvomaan edunvalvojia. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin pääasiallinen rooli edunvalvojien valvonnassa on kanteluiden vastaanottamisen lisäksi valvoa päämiesten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yksityisten edunvalvontapalveluiden tilaaja on oikeusaputoimisto, mutta se ei ole varsinainen valvontaviranomainen. Oikeusaputoimistolla ei ole oikeutta saada päämiesten salassa pidettäviä tietoja valvonnassaan, toisin kuin maistraatilla. Oikeusaputoimiston ja maistraatin välinen valvonnan suhde on vielä osittain määrittelemätön. (Sarja 2007, 375).

3.1 Omaisuusluettelo

Edunvalvojan täytyy tehdä holhousviranomaiselle luettelo päämiehen varoista ja veloista kolmen kuukauden sisällä tehtävän alkamisesta. Tätä luetteloa kutsutaan omaisuusluetteloksi, josta selviää päämiehen varallisuus ja velkatilanne, joka kuuluu edunvalvojan hallintaan sekä siinä eritellään päämiehen hallintaan jäävä omaisuus. Omaisuusluetteloa tulee täydentää jos päämies saa lisää omaisuutta, joka kuuluisi edunvalvojan hallintaan. Omaisuusluetteloa täydentävästä omaisuudesta tulee antaa kuukauden sisällä saannosta luettelo holhousviranomaiselle. Omaisuusluettelo on valvonnan tärkeimpiä asioita, sillä sen avulla voidaan seurata päämiehen varallisuuden muutoksia ja edunvalvojan toimintaa. (442/1999, 48 §.)

Perukirjoista täytyy toimittaa jäljennös holhousviranomaiselle kuukauden kuluessa perunkirjoituksen toimittamisesta, jos päämiehestä tulee kuolinpesän osakas. Edunvalvojan on ilmoitettava omaisuusluettelon lopussa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeat ja omaisuusluet-

telossa ei ole jätetty mitään mainitsematta. Omaisuusluettelo vahvistetaan edunvalvojan allekirjoituksella. Holhousviranomaisen vaatiessa edunvalvojan täytyy vahvistaa ilmoituksensa tuomioistuimessa valan tai vakuuden nojalla. (442/1999, 48-49.)

3.2 Luvanvaraiset oikeustoimet

Laki holhustoimesta (442/1999, 34-35 §) määrää päämiehen oikeusturvan ja itsemääräämisoikeuden turvaamiseksi esimerkiksi seuraavia oikeustoimia, joihin edunvalvojalla ei ole valtuuksia ilman holhousviranomaisen lupaa.

- Elinkeinon harjoittaminen päämiehen lukuun
- Päämiehen omaisuuden luovuttaminen pantiksi
- Perinnöstä luopuminen
- Ottaa lainaa, lukuun ottamatta opintolainaa
- Ottaa vastuuta toisen velasta
- Tehdä päämiehen puolesta sopimusta avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön perustamisesta

Yllä mainittuihin oikeustoimiin voi saada luvan holhousviranomaiselta jos katsotaan, että ne ovat päämiehen edun mukaisia. Päämiehen etua huomioidessa tulee ottaa huomioon mitä säädetään holhustoimilain 37-41 § säännöksissä päämiehen omaisuuden hoitamisesta. Edunvalvoja hakee lupaa oikeustoimeen siltä holhousviranomaiselta, joka valvoo edunvalvojan toimintaa. Asiaa ratkaistaessa holhousviranomaisen tulee varata päämiehelle tilaisuus tulla kuuluksi, mikäli hänen mielipide ei ilmene hakemusasiakirjoista. Päämiehen kuuleminen ei ole tarpeen, jos edunvalvoja liittyy hakemukseen päämiehensä allekirjoittaman suostumuksen, josta tulee ilmi hänen tahtonsa. (442/1999, 34-41 §.)

3.3 Vuosi- ja päätöstili

Edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on holhustoimilaissa (442/1999, 50 §) veloitettu pitämään kirjaa päämiehen veloista ja varoista sekä kaikista tilikauden tapahtumista. Maistraateille luovutetuista tiedoista tulee selvittää riittävät informaatio, jotta tarkastusviranomaiset voivat arvioida, onko edunvalvoja hoitanut päämiehen varoja asianmukaisesti. (Välimäki 2013, 169).

Edunvalvojan täytyy vuosittain laatia maistraatille vuositili. Vuositili annetaan yleensä kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä eli yleensä maaliskuun viimeiseen päivään mennessä. Tilikausi on normaalisti kalenterivuosi, mutta holhousviranomaisen voi päättää myös muun pituisesta tilikaudesta. Edellytys muun pituiselle tilikaudelle täyttyy, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena omaisuuden hoidon ja tilinpidon tai tilintarkastuksen kannalta.

Muun pituiset tilikaudet ovat harvinaisia, koska kalenterivuoden pituista tilikautta on helpompi seurata, sillä se on yhtä kuin verovuosi. Vuositilivelvollisuudesta voidaan poikkeuksella vapauttaa edunvalvojat, joiden alaikäisillä päämiehillä ei ole yhtään omaisuutta. Eräänlaisena valvonnan ongelmana voidaan pitää tilannetta, jossa alaikäisen päämiehen varallisuuskynnys ylittyy ja edunvalvojasta tulee vuositilivelvollinen, mutta lakimääräisellä edunvalvojalla säilyy tulkintaoikeus varallisuuskynnyksen ylittymiseen ja vuositili jätetään antamatta (442/1999, 51 §; Kangas 2013, 219; Maistraatit, 2017; Verohallinto, 2017).

Holhustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan tilit täytyy tarkastaa viipymättä, mutta oikeuskirjallisuudessa viivytyksettömyyden on todettu olevan joustava käsite, jonka soveltaminen riippuu käsiteltävän asian luonteesta, menettelytavoista ja vaikeusasteesta. Käsittelyaika ei saisi olla pidempi kuin asian huolellinen ja asianmukainen käsittely edellyttää. (Mäenpää 2016, 150).

Tällä hetkellä edunvalvoja voidaan maistraatin harkinnan mukaan vapauttaa vuositilin antamisesta tai sen tilikautta voidaan pidentää, jos omaisuutta on sijoitettu kohteisiin, josta sitä ei sijoitusta koskevaan sopimukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa tai siirtää ilman holhousviranomaisen suostumusta. Estotilille sijoitettujen varojen nostamiseen tarvitaan maistraatin maksullinen lupa (1.4.1999/442 53 §).

Edunvalvontatehtävän päättyessä holhousviranomaiselle toimitetaan päätöstili. Edunvalvoja antaa päätöstilissä selvityksen omaisuuden hoidosta ajalta, jolta ei ole aikaisemmin toimitettu tiliä. (442/1999, 52 §.) Vuosi- ja päätöstili ovatkin edunvalvonnan tilinpäätöksiä, missä eritellään tilikauden yksittäiset tilitapahtumat. Vuositilissä ja päätöstilissä täytyy eritellä ja luetteloida päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä sekä tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset. Tileistä tulee ilmetä päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä muut vastaavat toimenpiteet, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Tiliin on lisäksi sisällytettävä tieto sellaisesta omaisuudesta, jonka edunvalvoja on tilikauden aikana antanut päämiehensä hallittavaksi. Tilien yhteydessä tarkastettaviksi luovutetaan päämiehen kirjanpitoon liittyvät tarpeelliset tositteet. (442/1999, 54-55 §; Välimäki 2013, 168.)

Edunvalvojalla ei ole päämiehen kuoleman jälkeen oikeutta hoitaa kuolinpesän asioita vaan sen hoitavat kuolinpesän osakkaat. Edunvalvojan tehtävät siis päättyvät päämiehen kuolemaan ja edunvalvojalla ei ole enää oikeutta maksaa päämiehen laskuja tai hoitaa omaisuutta, vaan hän on velvollinen toimittamaan kaikki avoimet laskut sekä muut kuolinpesään kuuluvat tositteet kuolinpesän hoitajalle. (EOA 2008, Dnro 4380/4/06; 442/1999, 59 §.)

Edunvalvojan tehtäviin kuuluu tehdä sukuselvitys, jos päämiehelle ei löydy perillisiä, tai jos testamentti on jäänyt laatimatta. Suomen valtio perii perintökaaren (5.2.1965/40 5 §) mukaan päämiehen omaisuuden, jos perillisiä ei löydy. Tällöin valtionkonttorista tulee kuolinpesän hoitaja edunvalvojan tekemän kirjallisen ilmoituksen mukaan.

Holhousviranomaisen tarkastaa vuosi- tai päätöstilin hyvän tarkastustavan edellyttämällä laajuudella, kuinka päämiehen omaisuutta on hoidettu. Holhousviranomaisen tarkastaa, onko edunvalvojan antamat tilit laadittu oikein sekä kiinnittää huomiota, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat. Lisäksi holhousviranomaisen ottaa huomioon edunvalvojalle maksetun palkkion suuruusluokan. (442/1999, 56 §.)

Hallituksen esityksessä (203/2010 34 §) on luettelo hyvään tarkastustapaan liittyvistä seikoista. Huomioitavia asioita ovat luvanvaraisten oikeustoimien lupahaku maistraatista, sosiaaliturvian asianmukainen hakeminen sekä päämiehen varallisuudessa tapahtuneet selittämättömät muutokset edelliseen tiliin verrattuna.

3.4 Pakkokeinot

Holhoustoimilain mukaisissa pakkokeinoissa on kyse välillisistä pakkokeinoista, joiden tarkoituksena on saada edunvalvoja suorittamaan holhoustoimilain mukaiset tehtävänsä. Maistraatin havaitessa tilintarkastuksen yhteydessä, että edunvalvoja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt virheellisesti, on maistraatilla käytettävissään erilaisia keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Lievissä tapauksissa maistraatti ohjeistaa edunvalvojaa tehtävien hoidossa sekä antaa huomautuksia. Edunvalvoja ei voi valittaa saamastaan huomautuksesta. (Kangas 2013, 225; Välimäki 2013, 175; Tornberg & Kuuliala 2015, 671)

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n momentin mukaan viranomaisten täytyy käsitellä asiat viivytyksettä. Varsinkin hallintolain 23 §:n on todettu, että mitä suurempi merkitys asian ratkaisulla asianomaisen jokapäiväiseen elämään on, niin sitä nopeammin asia pitäisi ratkaista. Maistraattien mukaan laiminlyödyt tilit kannattaa teetättää laiminlyöjän kustannuksella. Lopulta maistraatti voi myös ryhtyä toimenpiteisiin toisen edunvalvojan määräämiseksi. (Maistraatit, 2017.)

Edunvalvojan ja päämiehen suhde perustuu hyvän hallintotavan mukaan luottamukseen, palveluperiaatteeseen, neuvontavelvollisuuteen ja viivytyksettömyyteen. Edunvalvojan laiminlyödessä tehtävänsä maistraatin täytyy ryhtyä toimeen päämiehen etujen palauttamiseksi suhteellisuusperiaatteen mukaan, eli mitoittaa toimintansa sellaiselle tasolle, että saadaan aikaan tarvittava vaikutus, edeten lievimmistä keinoista järeämpiin. Tämä tarkoittaa, sitä että maistraatin huomattaessa lievän väärinkäytöksen edunvalvonnan alussa se voisi lähettää

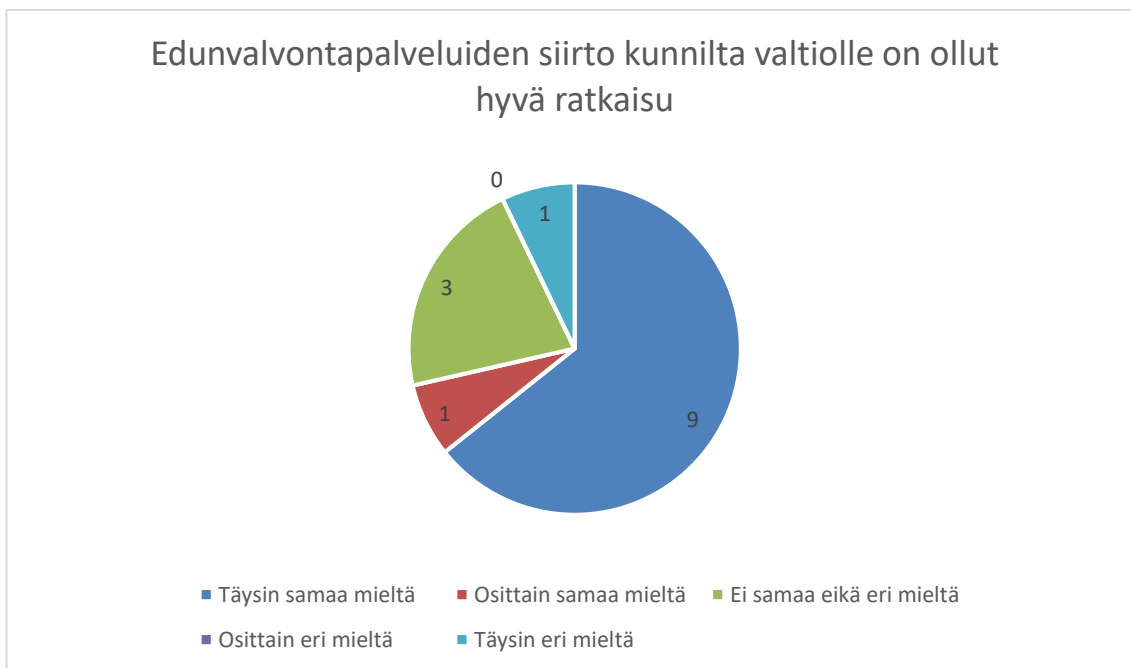
kehotuksia asian kuntoon saamiseksi. Asiaa voi vaikeuttaa, jos maistraatti ei tavoita edunvalvojaa. Kehotusten jälkeen olisi uhkasakkojen vuoro. Uhkasakkojen tehottomuus tuli esille maistraateille lähetetyssä kyselyssä. Jäljelle jääväksi keinoksi edellä mainittujen jälkeen jäisi edunvalvojan vaihtaminen. Kyseisten prosessien kestoja on mahdotonta määritellä, mutta joissain tapauksissa on kyse kuukausista vuosiin. Sastamalan edunvalvonta Oy:n tapauksessa osa yrityksen vuoden 2012-2014 päämiehistä eli viimeiset kuukautensa luottotiedottomina, koska Sisä-Suomen maistraatilla ei ollut riittäviä keinoja puuttua laiminlyötyyn edunvalvontaan. (Maistraatit, 2017; MOT, 2014).

4 Ongelmat edunvalvonnassa

Opinnäytetyön tutkinnallisessa osuudessa käytettiin kvantitatiivista menetelmää. Kvantitatiivisessa menetelmässä täytyy tietää etukäteen mitä mitataan ja tutkimuksessa on keskeistä tutkittavien henkilöiden valinta. Tutkimuksen koehenkilömäärittelyissä maistraattien henkilökunta valikoitui sopiviksi vastaamaan kyselyyn. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on tärkeää saattaa aineisto tilastollisesti käsiteltävään muotoon sekä muuttujien muodostaminen taulukkomuotoon. Päätelmien teko havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin perustuen on keskeistä tutkimukselle, kuten niin, että tuloksia voidaan kuvata esimerkiksi prosenttitaulukolla. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 136; Likitalo & Rissanen 1998, 10).

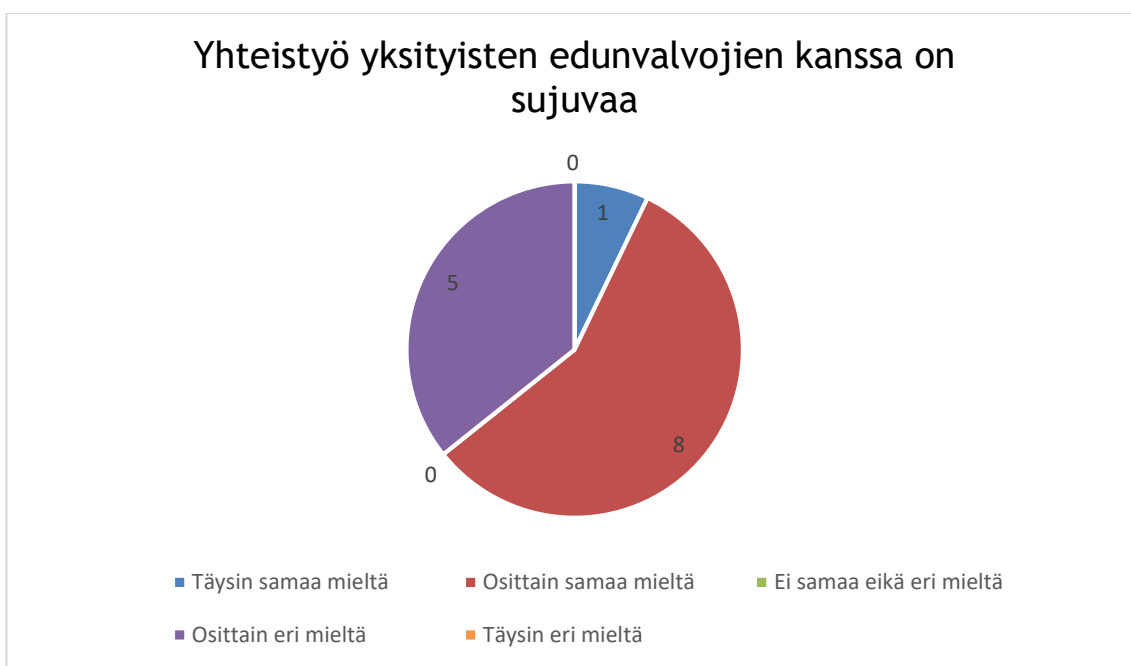
Tutkinnallinen osuus tehtiin E-lomake kyselyllä (Liite 1) ja siinä pyrittiin selvittämään yksityisen edunvalvonnan ongelmia. Kysely lähetettiin 15 maistraattiin ympäri Suomea ja vastauksia saatiin 14 kappaletta, joten vastausprosentiksi muodostui 93,33 %. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää onko maistraateilla riittävästi resursseja valvoa edunvalvontaa, ja kuinka yleisiä väärinkäytökset edunvalvonnassa ovat. Lisäksi kyselyssä pohdittiin keinoja tunnistaa ja puuttua edunvalvonnan epäkohtiin. Kyselyihin sisällytettiin monivalintakysymyksiä sekä avoimia kysymyksiä. Monivalintakysymyksiä oli yhteensä seitsemän kappaletta ja avoimia kysymyksiä viisi kappaletta.

E-lomake kysely alkoi monivalintakysymyksillä, joista ensimmäinen käsitteli edunvalvontapalveluiden siirtoa kunnilta valtiolle. Vastaajista yhdeksän oli täysin samaa mieltä ja yksi osittain samaa mieltä joten vastaajista 71,43 % piti muutosta hyvänä. Kolmella vastaajista ei ollut asiaan mielipidettä ja yksi oli täysin eri mieltä, mikä selviää kuviosta yksi. (Maistraatit, 2017).



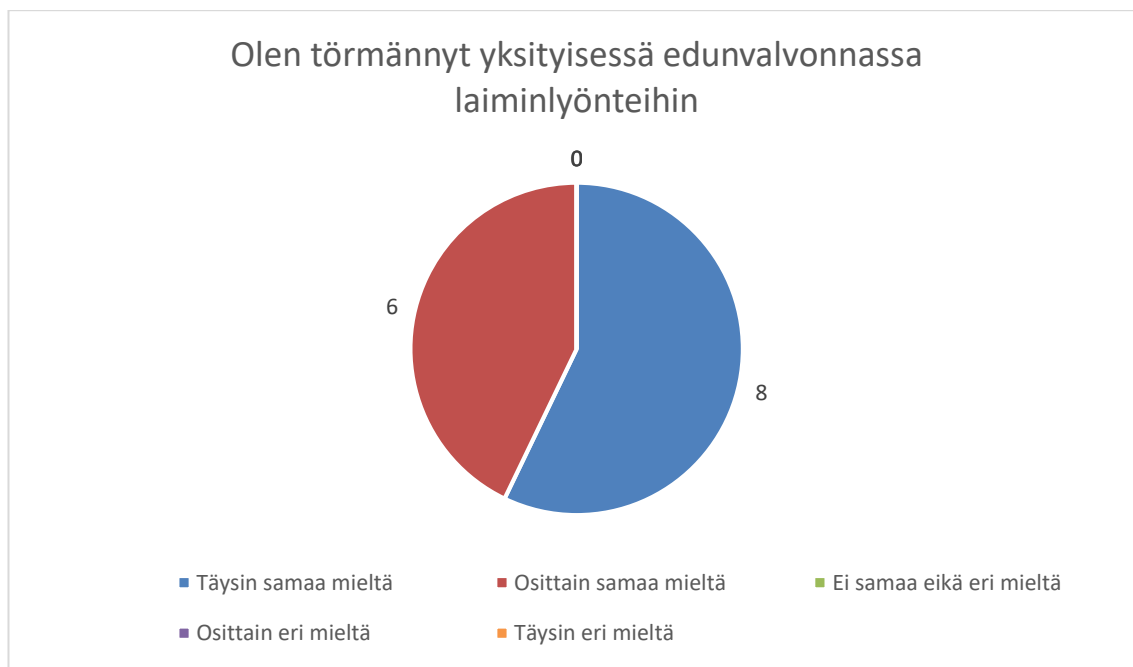
Kuvio 1 E-lomake: Edunvalvontapalveluiden siirto kunnilta valtiolle on ollut hyvä ratkaisu (Maistraatit, 2017.)

Seuraava monivalintakysymys käsitteli yhteistyötä yksityisten edunvalvojien kanssa. Kuviossa kaksi alla yksi vastaajista oli täysin samaa mieltä ja kahdeksan vastaajaa oli osittain samaa mieltä, eli 64,29 % oli tyytyväisiä yhteistyön sujuvuudesta yksityisten edunvalvojien kanssa. Viisi vastaajaa oli osittain eri mieltä yhteistyön sujuvuudesta. (Maistraatit, 2017).



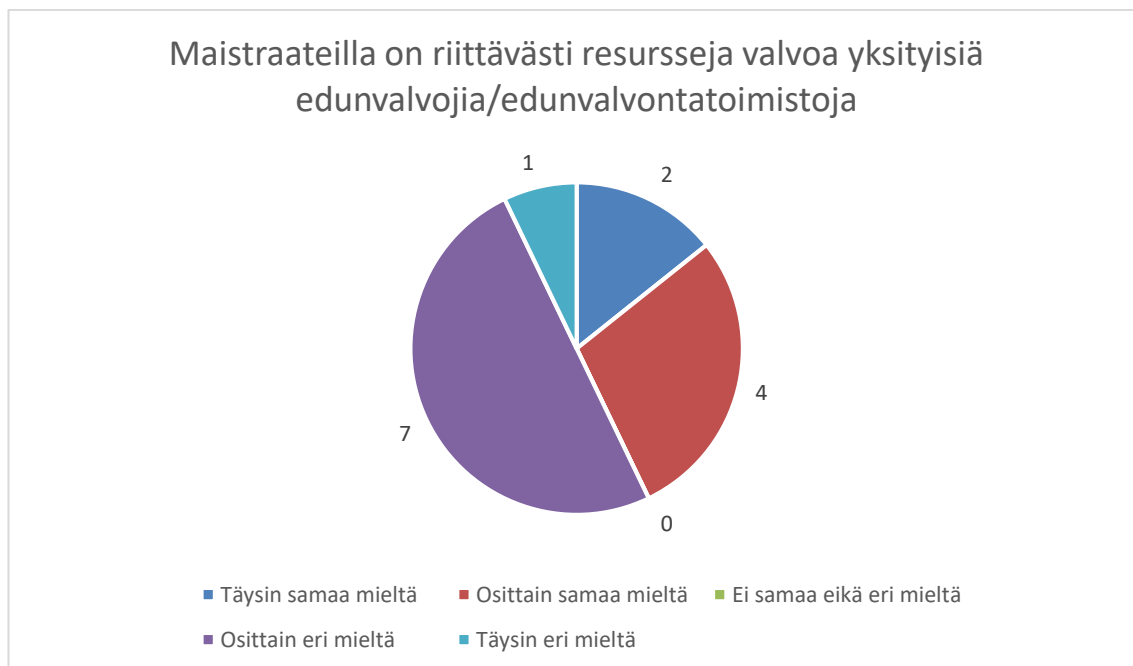
Kuvio 2 E-lomake: Yhteistyö yksityisten edunvalvojien kanssa on sujuvaa (Maistraatit, 2017.)

Maistraateille lähetetyssä kyselyssä kaikki (100 %) olivat tavanneet laiminlyöntejä yksityisessä edunvalvonnassa, mikä näkyy alla, kuviosta kolme. Vastaajista kahdeksan oli täysin samaa mieltä ja kuusi osittain samaa mieltä kysyttäessä onko yksityisessä edunvalvonnassa esiintynyt laiminlyöntejä. (Maistraatit, 2017).



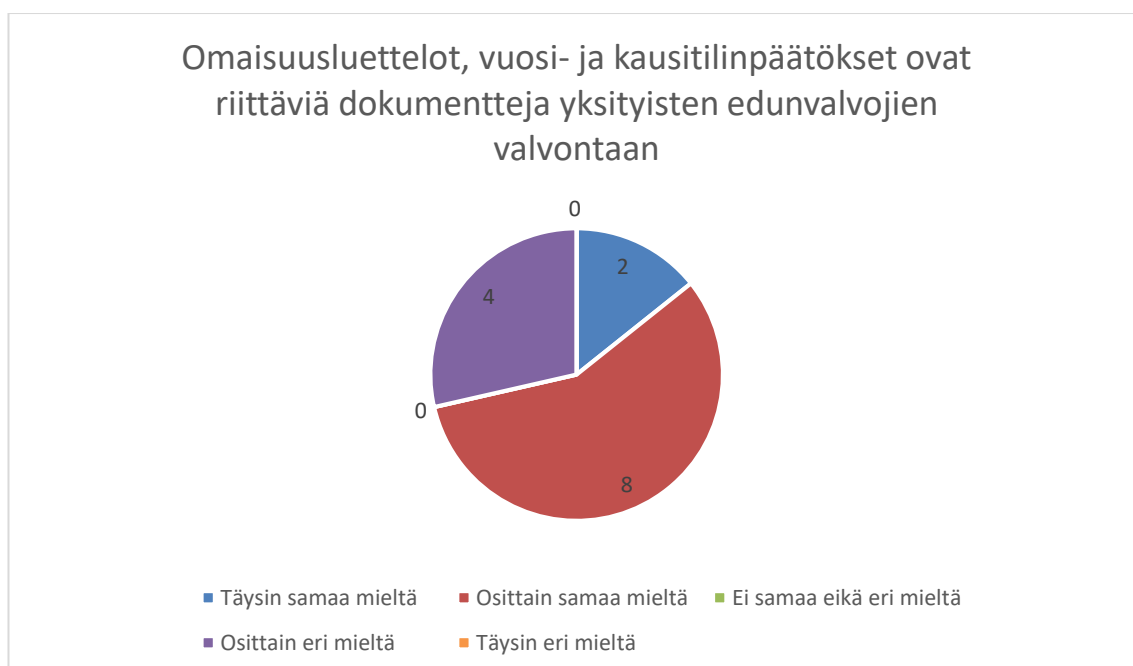
Kuvio 3 E-lomake: Olen törmännyt yksityisessä edunvalvonnassa laiminlyönteihin (Maistraatit, 2017.)

Maistraatin resurssit valvoa yksityisiä edunvalvojia jakavat mielipiteitä eri maistraateissa, mikä näkyy alla kuviossa neljä. Yksi vastaajista oli täysin eri mieltä resurssien riittävydestä ja seitsemän osittain eri mieltä, joten 57,14 % oli tyytymättömiä nykyisiin resursseihin valvoa yksityisiä edunvalvojia. Kaksi vastaajista piti resursseja riittävinä ja neljä oli osittain samaa mieltä. (Maistraatit, 2017).



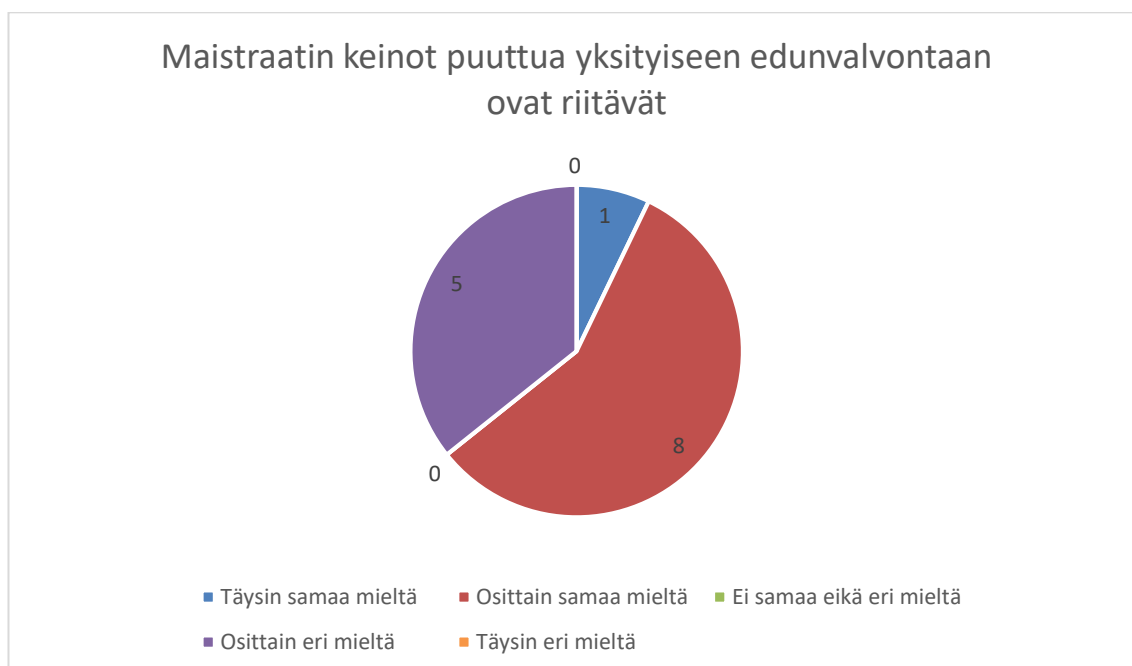
Kuvio 4 E-lomake: Maistraateilla on riittävästi resursseja valvoa yksityisiä edunvalvoja/edunvalvontatoimistoja (Maistraatit, 2017.)

Maistraateilta kysyttiin ovatko omaisuusluettelot sekä vuosi- ja kausitilinpäätökset riittäviä dokumentteja yksityisten edunvalvojen valvontaan. Vastaajista kaksi oli täysin samaa mieltä ja kahdeksan osittain samaa mieltä, joten 71,43 % olivat tyytyväisiä nykyisiin dokumentteihin. Neljä vastaajaa oli osittain eri mieltä dokumenttien riittävydestä. Maistraattien tyytyväisyys nykyisten dokumenttien laatuun käy ilmi alla olevasta kuviosta viisi. (Maistraatit, 2017).



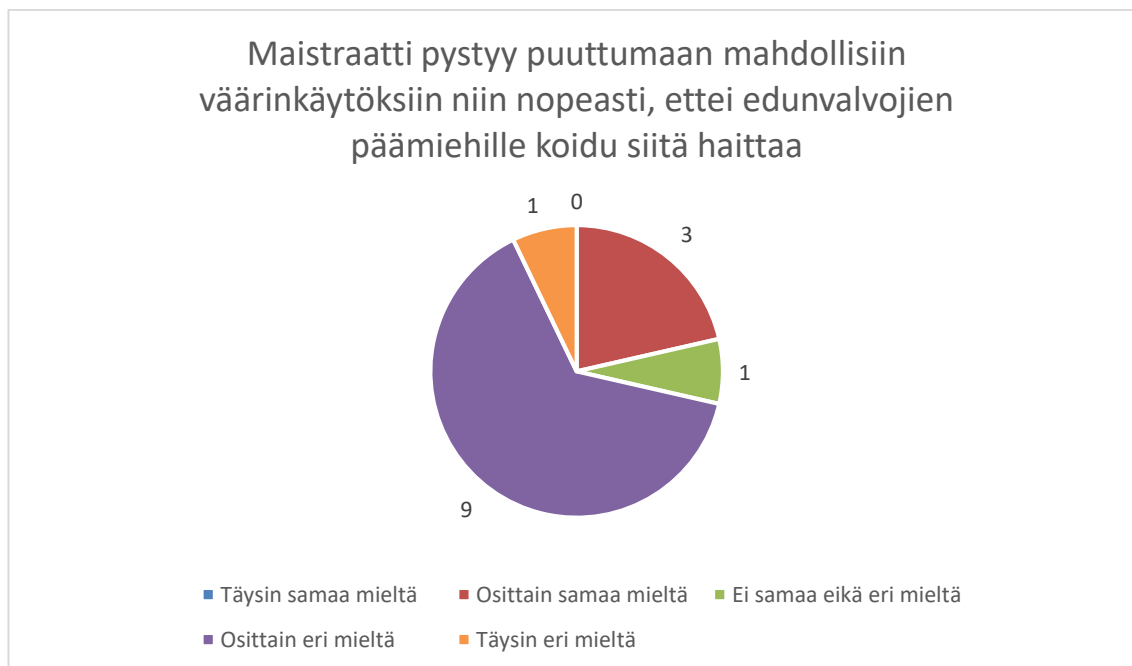
Kuvio 5 E-lomake: Omaisuusluettelot, vuosi- ja kausitilinpäätökset ovat riittäviä dokumentteja yksityisten edunvalvojen valvontaan (Maistraatit, 2017.)

Enemmistö maistraateista (64,29 %) piti nykyisiä pakkokeinoja riittävinä, mikä selviää alla olevasta kuviosta kuusi. Yksi vastaajista oli täysin samaa mieltä ja kahdeksan osittain samaa mieltä, siitä että nykyiset pakkokeinot ovat riittäviä. Vastaajista viisi oli osittain eri mieltä. (Maistraatit, 2017).



Kuvio 6 E-lomake: Maistraatin keinot puuttua yksityiseen edunvalvontaan ovat riittävät (Maistraatit, 2017.)

Kyselyn perusteella maistraatit olivat sitä mieltä, että edunvalvonnan väärinkäyttöihin puuttuminen on liian hidasta, joka näkyy kuviosta seitsemän alla. Kysyttäessä pystyykö maistraatti puuttumaan mahdollisiin väärinkäyttöihin niin nopeasti, ettei edunvalvojien päämiehille koidu siitä haittaa, niin yksi vastaaja oli täysin eri mieltä ja yhdeksän osittain eri mieltä, joten 71,43 % vastaajista ei ollut tyytyväisiä nykytilanteeseen. Kolme vastaajaa oli osittain samaa mieltä, että nykyinen käytäntö on riittävän nopea ja yksi vastaaja ei ollut samaa eikä eri mieltä. (Maistraatit, 2017).



Kuvio 7 E:lomake Maistraatti pystyy puuttumaan mahdollisiin väärinkäyttöihin, niin nopeasti ettei edunvalvojien päämiehille koidu siitä haittaa (Maistraatit, 2017.)

Avoimissa kysymyksissä tuli esiin joitakin kehitysehdotuksia liittyen dokumentteihin, joita edunvalvojat toimittavat maistraattiin. Kysyttäessä: ”Mitä lisätietoja nykyisten dokumenttien lisäksi olisi hyvä saada edunvalvontaa varten?” toivottiin maistraateille sähköistä suora käyttöä esimerkiksi pankkitietoihin ja parempaa yhteistyötä hoitolaitoksien kanssa, jotta edunvalvonnan mahdollisiin puutteisiin voitaisiin ajoissa puuttua. Kyselyn perusteella vuosi- ja päätöstilien ”ongelmana on lähinnä, että saadut tilit ovat puutteellisia ja itse tilit ovat kehnosti laadittuja sekä joitain tositteita puuttuu”. Kyselyssä selvisi myös, että tarvittaessa eri dokumentteja saa laajasti esimerkiksi pankeilta, sosiaalitoimesta sekä lääkäreiltä. Kyselyssä nousi esille mielenkiintoinen toteamus, että: ”dokumenttivaatimuksissa maistraattien välillä on eroja”. Kyselyssä tuli esiin huoli siitä, että käyttövarojen päätymistä päämiehelle on vaikea dokumentoida luotettavasti (Maistraatit, 2017).

Kysyttäessä kehitysehdotuksissa siihen, miten yksityisiä edunvalvojia voitaisiin valvoa paremmin, maistraatit mainitsivat estotilimenettelyn käyttöalan laajentamisen sekä yhtenäisen kirjainpito-ohjelman, joka pakottaisi tiliöimään ja selvittämään pankkitilin tapahtumia ja säilyttämään tositteet sähköisessä muodossa. Kysyttäessä pakkokeinoista maistraateilta, vastaukset vaihtelivat laajasti. Osa piti nykyisiä keinoja riittävinä, osalla ei ollut kokemusta pakkokeinojen käytöstä ja osa oli sitä mieltä, että pakkokeinot ovat osin hitaita ja tehottomia sekä ainoa todellinen keino olisi edunvalvojan vaihtaminen, mikä taas on turhan raskas pakkokeino kevyemmissä laiminlyönneissä. (Maistraatit, 2017).

Maistraattien mukaan yksityisten edunvalvojien tahto ja taito paljastuu yleensä nopeasti, jolloin edunvalvojan vaihtamistarpeet tulevat nopeasti esille. Aina kun maistraatti huomaa yksityisessä edunvalvonnassa väärinkäytöksiä, työnjako on pääsääntöisesti se, että uusi yleinen edunvalvoja harkitsee edunvalvojan vaihtamisen jälkeen, mikä on päämiehen edun kannalta paras tapa edetä, esimerkiksi rikosilmoitus vai vahingonkorvausvaatimus. Maistraatti voi itse tehdä poliisille tutkintapyyntöä, kun epäilty rikos kohdistuu maistraattiin, jos esimerkiksi maistraatille esitetään väärennettyjä tositteita. (Maistraatit, 2017.)

5 Case study: Sastamalan edunvalvonta Oy

MOT julkaisi Ylellä 13.1.2014 dokumentin: ”*Edunvalvonnan armoilla*”, joka perehtyi Sastamalan edunvalvonta Oy:n toimii vuosina 2012-2014. Edunvalvonta siirtyi vuonna 2009 kunnilta valtioille osana valtion tuottavuusohjelmaa, koska oikeusministeriö päätti, että edunvalvontaa pitää yksityistää (MOT, 2014).

Pirkanmaan oikeusaputoimisto kilpailutti edunvalvonnan ja ainoan tarjouksen tehnyt Vammala-Huittisten seudun mielenterveysseura valikoitui Nokian kaupungin palveluntuottajaksi. Hankintasopimuksen solmimisen jälkeen ilmoitettiin, että yhdistys ei ole kiinnostunut jatkamaan edunvalvontaa ja he ovat tehneet liikkeenluovutuksen vastaperustetulle yhtiölle: Sastamalan edunvalvonta Oy:lle. Sastamalan edunvalvonta Oy:n perusti mielenterveysseuran entinen toiminnanjohtaja ja mielenterveysseuran koko henkilökunta sekä päämiehet siirrettiin liikkeenluovutuksella. Sastamalan edunvalvonta Oy:stä tuli alan suurin yksityinen toimija. (MOT, 2014.)

Suurin osa Sastamalan edunvalvonta Oy:n asiakkaista olivat vanhuksia, jotka asuivat hoivakodeissa, eivätkä sairauksien tai muiden syiden takia olleet enää kykeneväisiä hoitamaan omia raha-asioitaan. Vuonna 2012 edunvalvottavien kuolinpesiä tutkittaessa selvisi, että hoivakodin asumus- ja ruokailumaksuja oli laiminlyöty ja asiattomat henkilöt olivat nostaneet edunvalvontatileiltä tuhansia euroja. (MOT, 2014.)

Sastamalan edunvalvonta Oy kuuluu Sisä-Suomen maistraatin valvomaan piiriin. Sastamalan edunvalvonta Oy:n tilikausi oli tammikuun ensimmäisestä päivästä joulukuun viimeiseen päivään, joten vuositilit olisi täytynyt olla tehtynä huhtikuun loppuun mennessä, mutta syksyllä 2012 maistraatti ei ollut saanut yhtäkään vuoden 2011 450 vuositilistä. Maistraatti järjesti Pirkanmaan oikeusaputoimistossa tilaisuuden, jossa olivat paikalla osapuolien edustajat ja asioiden hoitamisesta keskusteltiin ja tilaisuuden jälkeen maistraatti lähetti kehotuskirjeitä tilien saamiseksi, mutta ne osoittautuivat tehottomiksi. (MOT, 2014.)

Maistraatilla ei ollut tarkkaa kuvaa edunvalvonnan tilasta, sillä vuositilit puuttuivat. Maistraatin tiedot edunvalvonnan puutteista perustuvat omaisten yhteydenottoihin. Vuositilejä yritettiin karhuta uhkasakon uhalla. Maistraatilla oli tietoa, että kaikki ei ollut kunnossa, mutta kunnollisia keinoja puuttua tai keskeyttää edunvalvontaa ei ollut (MOT, 2014).

Sisä-Suomen maistraatin Tampereen yksikön holhoustoimen päällikön Susanna Välkin mukaan: *”Laissa ei ole annettu sellaista mahdollisuutta, että edunvalvontaa voisi keskeyttää, että uuden edunvalvojan määrääminen on keino minkä laki antaa vaikuttaa edunvalvontaan, mutta ei ole mahdollisuutta puuttua eikä antaa lähempiä määräyksiä siihen”*. (MOT, 2014.)

Alkuvuodesta 2013 Sisä-Suomen maistraatti alkoi siirtää edunvalvonnan päämiehiä uudelle edunvalvojalle. Kesti lähes vuoden, ennen kuin Pirkanmaan kärjäoikeus määräsi, että Sastamalan edunvalvonta Oy:n päämiehet siirretään toistaiseksi Pirkanmaan oikeusaputoimistolle. Kärjäoikeuden päätöksen jälkeen Sastamalan edunvalvonta Oy vaatii hallinto-oikeuden kautta päämiehiä palautettavaksi. (MOT, 2014.)

MOT haastatteli Sastamalan edunvalvonta Oy:n toimitusjohtajaa Eeva Suonpäättä, joka oli ihmeissään maksamattomista vuokrista ja ruokailuista, jotka olivat päätyneet perintään. Eeva Suonpään mukaan maistraatti oli ilmoittanut hänelle: *”edunvalvojen toimivan niin itsenäisesti, että työnantajalla ei ole oikeutta puuttua heidän toimiinsa saati tehdä vahingonkorvausvaatimuksia”*. (MOT, 2014.)

Vuonna 2013 18 oikeusaputoimistoa oli kilpailuttanut julkisen edunvalvonnan hankintoja. Sopimuksia on 28, jotka on tehty kuntien ja yritysten kanssa, ja päämiehiä on lähes 4000. Edunvalvonnan vuosihinta vaihtelee 90-600 euron välillä (MOT, 2014). Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen esitti vuonna 2014 oikeusministeriölle toimenpiteitä edunvalvonnassa olevien päämiesten yhdenvertaisuudesta, sillä ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonnlisävero, mitä ei oikeusaputoimiston järjestämässä edunvalvonnassa peritä. Tämä on aiheuttanut päämiesten maksuvelvollisuuden välille eroja riippuen siitä miten oikeusaputoimistot ovat edunvalvonnan järjestäneet. Oikeusasiamies piti epäkohtaa vakavana, sillä se kohdistuu henkilöihin, jotka ovat kykenemättömiä valvomaan omia etujaan. Aloitteen perusteella oikeusministeriö ilmoitti, että vuoden 2015 talousarvioon on sisällytetty 587 000 euron määrärahalla edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaan hyvitykseen. (Jääskeläinen, 2014.)

Siviilioikeuden professorin Urpo Kankaan mukaan: *”Yrityksen toimitusjohtajan ei pitäisi voida vedota siihen, että sen työntekijät ovat sillä tavalla salassapitovelvollisia, että toimitusjohtaja ei voisi niitä valvoa. Toimitusjohtajan täytyisi pystyä kontrolloimaan, että työntekijät*

eli edunvalvojat hoitaisivat asemansa vaadittavat tehtävät asiamukaisella tavalla". (MOT, 2014.)

Syksyllä Sastamalan edunvalvonta Oy voitti kaksi uutta kilpailutusta ja oli saamassa 500 uutta päämiestä, mutta sitten silloinen toimitusjohtaja Eeva Suonpään sukulainen tuomittiin törkeästä veropetoksesta ja törkeästä kirjanpitorikoksesta ja hänelle määrättiin viiden vuoden liiketoimintakielto, joka johti hankinnan keskeyttämiseen. Sastamalan edunvalvonta Oy valitti päätöksestä markkinaoikeuteen, mutta hävisi. Tämän jälkeen Sastamalan edunvalvonta Oy on vielä yrittänyt houkutelulla menetettyjä päämiehiään takaisin. Sastamalan edunvalvonta Oy:n edunvalvoja Atte Virtanen on ottanut tehtäväkseen tehdä hakemuksia edunvalvonnan siirtämisestä takaisin hänelle. MOT selvitti käräjäoikeuden väliaikais määräyksen mukaan, että Virtanen on velkajärjestelyssä talousongelmien takia. Virtanen näkee asian niin että: *"kun on itse kokenut talousongelmia, niin pääsee sisälle päämiesten omiin tilanteisiin ja näkee sen hyvänä asiana"*. (MOT, 2014.)

Merja Muilu oikeusministeriöstä kokee: *"oikeusaputoimistojen tekevän edunvalvojia koskevat ratkaisunsa itsenäisesti ja ministeriön tehtävä ei ole puuttua toimiin, mutta ministeriä voi tarvittaessa tukea ja kannustaa toimistoja"*. (MOT, 2014.)

Vaikka Sastamalan edunvalvonta Oy olisikin vain yksittäistapaus huonosti hoidetusta edunvalvonnasta, on se silti suurin yksityinen palveluntuottaja, lähes 500 päämiehellään. Päämiehet on siirretty takaisin Pirkanmaan oikeusaputoimistoon, johon palkattiin 9 uutta työntekijää muutoksen takia. (MOT, 2014.)

Oikeusministeriö on muuttanut toimintalinjaansa Merja Muilun mukaan: *"enää ei olla niin johdonmukaisia, että aina kilpailutettaisiin, vaan hallituksen tuottavuusohjelma on vaihtunut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaksi, jolloin henkilöstöä ei ole tarpeen vähentää vaan saada laadukasta työtä tehokkailla kustannuksilla"*. (MOT, 2014.)

Urpo Kankaan mukaan tarvittaisiin edunvalvontajärjestelmä: *"joka pystyy tukemaan ihmisten omaa itsemääräämisoikeutta, niin että edunvalvontatehtäviä hoitavat ammattilaiset ja kontrollijärjestelmän täytyy olla läpinäkyvä"*. (MOT, 2014.)

6 Johtopäätökset

Opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia ongelmia ja niiden yleisyyttä yksityisessä edunvalvonnassa vuosina 2012-2017. Tutkimus oli rajattu koskemaan vain yksityisiä edunvalvojia/edunvalvontayrityksiä sekä taloudellisten asioiden hoitoa. Opinnäytetyön aihe oli mielenkiintoien ja ajankohtainen. Opinnäytetyö onnistui hyvin ja sille asetetut tavoitteet täyttyivät ja sain vastauksia ja kehitysehdotuksia tutkimusongelmaan.

Yksityisen edunvalvonnan valvontaan liittyy resurssipuutteita vaikka Sastamalan edunvalvonta Oy:n väärinkäytökset olisivatkin vain yksittäistapaus. Yli 70 % kyselyyn vastanneista maistraateista piti keinoja puuttua edunvalvonnan väärinkäyttöihin liian hitaina. Väärinkäytöksiä yksityisessä edunvalvonnassa voidaan pitää yleisinä, sillä jokainen kyselyyn vastannut maistraatti ilmoitti tavanneensa väärinkäytöksiä yksityisessä edunvalvonnassa. Lisäksi maistraattien välillä oli eroja siinä, kuinka tehokkaiksi valvonnan keinot ja pakkokeinot koettiin. Erot johtuvat maistraattien välisistä resurssieroista ja siitä, että yksityisten edunvalvojien määrä vaihtelee paljon eri maistraattien välillä.

Yksityisten edunvalvojien valvontaa voitaisiin parantaa oikeusaputoimistojen ja maistraattien yhteistyöllä. Oikeusaputoimisto voi järjestää edunvalvonnan palvelut ostopalveluna neuvoteluaan ensin oikeusministeriön kanssa, esimerkiksi palveluiden saatavuuden takia. Oikeusaputoimisto voisi jo kilpailutuksia tehdessään luoda edellytykset, joiden avulla valvontaa voitaisiin tehostaa. Esimerkiksi sopimuksia tehtäessä voitaisiin edellyttää palveluntuottajaa ilmoittamaan maistraateille hoitolaitokset ja pankit joiden palveluita yksityisen edunvalvonnan päämiehet käyttävät, jotta maistraatti voisi tarvittaessa saada sieltä tietoa edunvalvonnan ja päämiesten tilasta.

Oikeusaputoimistoilla ei ole oikeuksia saada samoja tietoja mitä maistraatti, mutta palveluntarjoaja voitaisiin edellyttää ilmoittamaan oikeusaputoimistolle, kun ovat toimittaneet vaadittavia dokumentteja maistraateille. Oikeusaputoimisto voisi myös omatoimisesti olla yhteydessä palveluntarjoajaan ja maistraattiin, jotta se pysyisi ajan tasalla palveluntarjoajan tunnollisuudesta ja tahtotilasta. Edunvalvojien valvonta on lähes aina jälkikäteistä valvontaa, joten ensimmäisiä merkkejä siitä, että jokin on pielessä, ovat myöhästyneet kausi- ja vuositilinpäätökset.

Edunvalvontapalveluita tarjoaville yrityksille voisi määrätä pakolliseksi sähköisen suorasiirron toimitettavaksi kerran kuussa maistraateille. Maistraatti voisi edelleen tarkastaa vain kausi- ja vuositilinpäätökset, mutta kuukausittaisiin ilmoituksiin voisi tehdä pistotarkastuksia. Ilmoitusten laiminlyönneistä maistraatti voisi päätellä, että jotain on vialla ja puuttua nopeammin mahdollisiin väärinkäyttöihin. Kyseistä ilmoitusmenettelyä ei voida pitää liian työläänä yrityksille, sillä se voisi toimia samalla periaatteella miten yritykset ovat velvoitettuja tekemään kuukausittaisen arvonnäveroilmoituksen verottajalle. Tällä tavoin olisi helpompi valvoa edunvalvontapalveluita tarjoavia yrityksiä.

Yksittäisiä yksityisiä edunvalvojia varten tulisi maistraatille mahdollistaa sähköinen suora käyttö päämiesten pankkitietoihin. Yleisen edunvalvonnan käyttämän Edvard asiakastietojärjestelmän rinnalle tulisi luoda yhteensopiva suppeampi versio, jota yksityisten edunvalvojien

tulisi käyttää tehtävässään. Moni yksityisen edunvalvojan tehtävään ryhtyvä, on usein täysi maallikko kirjanpitotaidoiltaan ja tehtävää voisi helpottaa ohjelma, jossa olisi valmiiksi luotu tilikartta sekä olosuhteet tositteiden sähköiseen arkistointiin. Edvardin kanssa yhteensopivaa ohjelmaa voi olla vaikea järjestää tai luoda, joten paperisten tilinpäätösten tilalle voisi yksittäisille yksityisille edunvalvojille suositella ilmaisia kirjanpito-ohjelmia, kuten Tappio tai Tilitin, johon voi helposti luoda tilikartan malliksi. Tällä vähennettäisiin tositteiden katoamista ja ne olisi helpompi sekä nopeampi toimittaa valvontaa tekevälle viranomaiselle.

Yksityisten edunvalvojien laiminlyöntien yleisyyden sekä pakkokeinojen osittaisen hitauden takia voidaan todeta, että edunvalvonnan yksityistäminen tapahtui liian nopeasti ja sillä ei ole pystytty tuottamaan päämiehille minkäänlaista etua verrattuna yleiseen edunvalvontaan. Maistraatin resurssit ja keinot valvoa yksityisiä edunvalvojia ovat osoittautuneet osittain tehottomiksi ja liian hitaiksi, jotta päämiesten edut olisi voitu turvata.

Tutkimuksessa maistraattien välillä oli paljon eroja miten he kokevat resurssit sekä pakkokeinot riittäviksi. Opinnäytetyöstä ei selviä edunvalvonnan alueelliset erot, eli edunvalvojien ja päämiesten määrät edunvalvonta piireittäin. Jatkossa tulisikin tutkia lisää onko päämiesten määrä jakautunut tasaisesti edunvalvontapiireille. Lisäksi väestön ikääntyessä voi edunvalvonnan tarve lisääntyä ja näin ollen tulisi tutkia lisää, miten edunvalvontaa voitaisiin kehittää, muuten kuin lisäämällä edunvalvojia ostopalveluilla. Ostopalveluita hankittaessa tulisi miettiä lievempiä keinoja edunvalvonnan tilalle. Tulisi selvittää voitaisiinko kunnan sosiaalitoimen välitystilin avulla toimintakelpoisia päämiehiä siirtää pois edunvalvonnan piiristä.

Lähteet

Painetut lähteet

Hirsjärvi S. Remes P. & Sajavaara P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. Osin uudistettu painos. Helsinki. Otavan kirjapaino.

Likitalo H. & Rissanen R. 1998. Tutkimusmenetelmät. Menetelmätietoutta tradenomiopiskelijoille. Helsinki. Hakapaino.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. Uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Tomperi, S. 2014. Käytännön kirjanpito. 22. Uudistettu painos. Porvoo: Bookwell.

Välimäki, P. 2008. Holhustoimen pääpiirteet. Vantaa: WSOY.

Sähköiset lähteet

Kangas, U. 2013. Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum. Viitattu 12.3.2017. [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.nelli.laurea.fi/teos/EAFBEXC-TCE#kohta:PERHE-\(\(20\)JA\(\(20\)J\(\(c4\)\(\(c4\)MIST\(\(d6\)OIKEUDEN\(\(20\)PERUSTEET\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.nelli.laurea.fi/teos/EAFBEXC-TCE#kohta:PERHE-((20)JA((20)J((c4)((c4)MIST((d6)OIKEUDEN((20)PERUSTEET((20)

Jääskeläinen, Petri. 2012. Eduskunnan oikeusasiamies: Yksityistetyssä edunvalvonnassa vakavia ongelmia ja oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä. Viitattu 25.3.2017. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=903>

Jääskeläinen, Petri. 2014. Eduskunnan oikeusasiamies: Holhustoimen edunvalvontapalveluiden ulkoistamisesta yhdenvertaisuusongelmia. Viitattu 15.3.2017. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=1067>

Oikeusministeriö. 2016a. Edunvalvonnan käsikirja: yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositukset. Selvityksiä ja ohjeita 32/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 22.2.2017. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76660/omso_32_2016_kasikirja.pdf?sequence=1

Sarja, Mikko. 2007. Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007, 374-396. Viitattu 21.2.2017. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/lakimies/4540.pdf>

Tornberg, J. & Kuuliala, M. 2015. Suomen edunvalvontaoikeus. Helsinki: Talentum. Viitattu 7.1.2017. [http://verkkokirjahylly.talentum.fi/nelli.laurea.fi/teos/EABBXXBUAGDF#kohta:SUOMEN\(\(20\)EEDUNVALVONTAOIKEU\(\(20](http://verkkokirjahylly.talentum.fi/nelli.laurea.fi/teos/EABBXXBUAGDF#kohta:SUOMEN((20)EEDUNVALVONTAOIKEU((20)

rea.fi/teos/EABBXXBUAGDF#kohta:SUOMEN((20)EEDUNVALVONTAOIKEU((20

Verohallinto, 2017. Yritys- ja yhteisöasiakkaat: kirjanpito, tilikausi ja verovuosi. Viitattu 10.3.2017. [https://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ja_yhteisoasiakkaat/Liikkeen_ja_ammattinharjoittaja/Perustaminen/Kirjanpito_tilikausi_ja_verovuosi\(9362\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ja_yhteisoasiakkaat/Liikkeen_ja_ammattinharjoittaja/Perustaminen/Kirjanpito_tilikausi_ja_verovuosi(9362))

Välimäki, P. 2013. Edunvalvontaoikeus. Helsinki: Sanoma Pro. Viitattu 22.2.2017. <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi/nelli.laurea.fi/teos/IADBBXJTFF#kohta:i>

Oikeudelliset lähteet

EOA Dnro 4380/4/06. 2008. Edunvalvojan tehtävät päämiehen kuoltua. Viitattu 24.3.2017. [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.39/1490388759_21549&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.39/1490388759_21549&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

HE 203/2010 34 §. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Viitattu 11.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100203>

Kotikuntalaki 11.3.1994/201

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008

Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442

Laki edunvalvontavaltuutuksesta 25.5.2007/648

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallintolainkäyttölaki 1996. L 26.7.1996/586

Perintökaari 5.2.1965/40

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Muut lähteet

MOT, 2014. Yle TV1/areena: Edunvalvonnan armoilla. Esitetty 13.1.2014. Viitattu 20.2.2017.
<http://areena.yle.fi/1-2103059>

Julkaisemattomat lähteet

Maistraatit, 2017. E-lomake: Yksityisten edunvalvojien valvonta. Viitattu 11.3.2017.

Kuviot

Kuvio 1 E-lomake: Edunvalvontapalveluiden siirto kunnilta valtiolle on ollut hyvä ratkaisu (Maistraatit, 2017.)	16
Kuvio 2 E-lomake: Yhteistyö yksityisten edunvalvojien kanssa on sujuvaa (Maistraatit, 2017.)	16
Kuvio 3 E-lomake: Olen törmännyt yksityisessä edunvalvonnassa laiminlyönteihin (Maistraatit, 2017.)	17
Kuvio 4 E-lomake: Maistraateilla on riittävästi resursseja valvoa yksityisiä edunvalvojia/edunvalvontatoimistoja (Maistraatit, 2017.)	18
Kuvio 5 E-lomake: Omaisuusluettelot, vuosi- ja kausitilinpäätökset ovat riittäviä dokumentteja yksityisten edunvalvojien valvontaan (Maistraatit, 2017.)	18
Kuvio 6 E-lomake: Maistraatin keinot puuttua yksityiseen edunvalvontaan ovat riittävät (Maistraatit, 2017.)	19
Kuvio 7 E-lomake Maistraatti pystyy puuttumaan mahdollisiin väärinkäytöksiin, niin nopeasti ettei edunvalvojien päämiehille koidu siitä haittaa (Maistraatit, 2017.)	20

Liitteet

Liite 1: E-lomake yksityisten edunvalvojien valvonta	31
--	----

Liite 1: E-lomake yksityisten edunvalvojien valvonta

Yksityisten edunvalvojien valvonta

Monivalinta

Edunvalvontapalveluiden siirto kunnilta valtiolle on ollut hyvä ratkaisu.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Yhteistyö yksityisten edunvalvojien kanssa on sujuvaa.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Olen törmännyt yksityisessä edunvalvonnassa laiminlyönteihin.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Maistraateilla on riittävästi resursseja valvoa yksityisiä edunvalvojia/ edunvalvonta toimistoja.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Omaisuuksuutellit, vuosi- ja kausittainpäätökset ovat riittäviä dokumentteja yksityisten edunvalvojien valvomiseen.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Maistraatin keinot puuttua yksityisen edunvalvonnan puutteisiin ovat riittävät.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Maistraatti pystyy puuttumaan mahdollisiin väärinkäytöksiin niin nopeasti, ettei edunvalvottavien päämiehille koidu siitä haittaa.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Täysin samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Osittain eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Osittain samaa mieltä | <input type="checkbox"/> Täysin eri mieltä |
| <input type="checkbox"/> Ei samaa eikä eri mieltä | |

Kysymyksiä

Kysymyksiä

Max 255 merkkiä

Mitä lisäteitoja nykyisten dokumenttien lisäksi olisi hyvä saada edunvalvontaa varten?

Pitätkö nykyisiä pakkoineja riittävänä puuttua edunvalvonnan puutteisiin?

Jos vastasit edelliseen kysymykseen 'Ei' niin mitä paranneltavaalisattävää keksit nykyisistä keinoista?

Kenen viranomaisen puoleen maistraatti kääntyy jos epäillään edunvalvojan syyllistyneen rikokseen?

Yleisiä kommentteja/miellipiteitä?
