

JOHANNA AALTO



ARVOTODELLISUUS

Tutkimus päämiehen asemasta
holhustoimen järjestelmässä

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 280

JOHANNA AALTO

Arvotodellisuus –

Tutkimus päämiehen asemasta holhoustoimen järjestelmässä

Akateeminen väitöskirja,
joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa
LS 2 elokuun 21. päivänä 2020 klo 12.



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2020

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaajat:

Emeritusprofessori Ahti Saarenpää
Professori Tuulikki Mikkola

Väitöskirjan esitarkastajat:

Emeritusprofessori Urpo Kangas
Professori Antti Kolehmainen

Vastaväittäjä:

Professori Antti Kolehmainen



Taitto: Taittalo PrintOne

Kannen taitto: MainosMariini/Mari Aarikka
Kannen kuva: Iiris Ruoho

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 280
ISBN 978-952-337-212-2
ISSN 1796-6310

elektronisen väitöskirjan pysyvä osoite:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-212-2>

TIIVISTELMÄ

Aalto, Johanna

Arvotodellisuus – Tutkimus päämiehen asemasta holhoustoimen järjestelmässä

Rovaniemi: Lapin yliopisto 2020, 237 sivua.

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 280.

ISBN 978-952-337-212-2

ISSN 1796-6310

Tutkimuksessa tarkastellaan täysi-ikäisen päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä vuosien 1999-2019 kehityksen perusteella. Täysi-ikäisten osalta lähtökohtana on, että henkilöllä on täysi itsemääräämisoikeus omissa asioissaan, eikä hänellä ole edunvalvojaa. Edunvalvojan määräämisestä on tehtävä erillinen päätös. Yhtä lailla edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen on edellytys holhoustoimen järjestelmän pariin.

Aihetta on tutkittu oikeuden kaikilla tasoilla. Tutkimuksessa haetaan vastausta kysymyksiin, mitkä ovat holhoustoimen järjestelmän arvot ja toteutuvatko arvot ratkaisutilanteissa ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön perusteella. Tutkimus kattaa holhoustoimen järjestelmän kehityksen kriittisen arvioinnin järjestelmän ongelmien ja kehittämistarpeiden havainnollistamiseksi. Tutkimuksessa väitetään, että holhoustoimen järjestelmän arvojen toteutumiseen päämiehen kannalta keskeisissä ratkaisutilanteissa liittyy merkittäviä ongelmia. Holhoustoimen järjestelmä tarvitsee uudistumista 2020-luvulle tultaessa.

Tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset liittyvät itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen merkityksen kasvuun holhoustoimen järjestelmässä kaikilla tarkastelutasoilla. Autonomiia lisäävien oikeusperiaatteiden merkitys on korostunut. Edunvalvojan määrääminen ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen ovat huomattavassa tilastollisessa kasvussa. Erittäin pieni osa määräämistilanteista liittyy henkilön vajaavaltaiseksi julistamiseen, josta tutkimuksen perusteella ehdotetaan luovuttavaksi. Kokonaisuutena edunvalvojan määräämisasioiden osalta ehdotetaan siirryttäväksi asioiden ratkaisemiseen tuomioistuimessa. Oikeuden ymmärrettävyyden toteutumisen edistämiseksi tehdään useita ratkaisuehdotuksia järjestelmän, lainsäädännön ja käytännön tasoilla. Holhoustoimen järjestelmän uudistamisessa on säilytettävä ihmisen merkitys järjestelmän keskiössä.

ALKUSANAT

Harmaantuneen puun sävyttämä talo pienen paikkakunnan syrjäisimmässä kolkassa, hiekkatien päässä. Talon piipusta nousee kesän kuumalla ilmallakin savu, tuuli kuljettaa sitä idän suuntaan. Keittiön liedessä palaa ikuinen tuli. Sitä pitää yllä holhoustoimen päämies. Polkuni on käynyt päämiestä tapaamaan.

Matkani edunvalvontaoikeuden parissa ylipäätään on ollut lähes yhtä pitkä kuin juridiikan opiskeluni aloitusvuodesta 1997 lukien. Aiheesta välittyvää tutkimuksellista kokonaiskuvaa olen kirjoittanut pitkään. Matkanteko ei tietenkään ole ollut helppoa. Päädyin lukemaan vertaisten kirjaamia syitä sille, miksi väitöskirjat jäävät kesken. Päätin, että tämä ei jäisi.

Nyt on kiitosteni aika.

Kiitos ohjaajilleni emeritusprofessori *Ahti Saarenpäälle* ja professori *Tuulikki Mikkolalle*. Olette antaneet arvokasta aikaanne ja ajatuksianne väitöskirjamatkani varrella. Kiitän esitarkastajina toimineita emeritusprofessori *Urpo Kangasta* ja professori *Antti Kolehmaista* asiantuntevista arvioista työni suhteen. Professori *Kolehmaista* kiitän vastaväittäjäksi lupautumisesta ja professori *Janne Kaistolle* lämmin kiitos väitöstilaisuuden kustoksen tehtävän vastaanottamisesta.

Yliopettaja *Jukka Linnaa* ja entistä kollegaani, henkikirjoittaja *Kristiina Lankoski-Joutsia* kiitän aidon kiinnostuneesta ja keskustelelevasta suhtautumisesta meillä olleeseen työhöni. Ymmärtämisellänne olette parantaneet maailmaani ja matkan tekemistä.

Kiitos teille kaikille, jotka olen kohdannut oppimismatkani ja työurani eri vaiheissa, olette monin eri tavoin vaikuttaneet oman matkani tekemiseen. Kuuntelemalla oppii hyvin, osallistumalla vielä paremmin.

Kiitän myös saamastani taloudellisesta tuesta jatko-opintojeni aikana *Alli Paasikiven* säätiötä ja Suomen Kulttuurirahaston Satakunnan rahastoa.

Kiitokset vanhemmilleni, olette saatelleet matkaan ja sen tekemisessä kannustaneet. Äidilleni erityinen kiitos kannen kuvasta.

Kiitokset kahdelle pikkuveljelleni perheineen ja ystävilleni ystävällisen kiinnostuneesta suhtautumisesta tekemiseeni.

Kiitokset miehelleni ja lapsilleni, matkanteosta huolimatta olette pitäneet ajatukseni myös arjen vaatimassa todellisuudessa. Tämän kirjoitusmatkan teko on päättynyt maaliskuussa 2020.

Eurassa 29. päivänä maaliskuuta 2020,
Johanna Aalto

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	III
ALKUSANAT	IV
LÄHTEET	XI
LYHENTEET	XXXVII
I JOHDANTO	1
1 Johdatus tutkimusaiheeseen – mistä tutkimuksessa on kyse?	1
1.1 Tutkimus vertauskuvana	1
1.2 Miksi tutkia päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä oikeustieteellisenä tutkimuksena?	2
1.2.1 Kaikkiin luonnollisiin henkilöihin liittyvä holhoustoimen järjestelmä	2
1.2.2 Holhoustoimen järjestelmä osana yhteiskunnallista järjestelmää	3
1.2.3 Tutkijan näkökulmat tutkimusaiheeseen	3
1.3 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväitteet	5
2 Tutkimuksen jäsentely	7
II TUTKIMUKSEN METODOLOGINEN KEHYS	9
1 Tutkimuksen kohde – päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä	9
1.1 Tutkimuksen lähtökohta	9
1.2 Tutkimuksen valinnat, rajaukset ja rajoitukset	11
2 Edunvalvontaoikeus ja tutkimuksen sijoittuminen eri oikeudenaloille	13
3 Holhoustoimen järjestelmän määrittely	15
3.1 Yleistä	15
3.2 Keskeiset käsitteet	16
3.2.1 Käsitteiden merkitys	16
3.2.2 Holhoustoimen järjestelmä	17
3.2.3 Täysi-ikäinen päämies holhoustoimen järjestelmässä	18
3.2.4 Holhoustoimen järjestelmän keskeiset toimijat ja asiat kootusti	20

3.3	Arvoista ja ratkaisuista holhustoimen järjestelmässä.....	22
3.3.1	Arvot yleensä ja oikeudelliset arvot	22
3.3.2	Ratkaisut.....	26
3.4	Keskeiset periaatteet.....	28
3.4.1	Ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja ihmis- ja perusoikeudet.....	28
3.4.2	Välttämättömyys ja suhteellisuus.....	29
3.4.3	Päämiehen etu	29
3.4.4	Edunvalvontaoikeuden periaatteiden yhteenveto ja liittymät arvoihin	31
4	Tutkimusmenetelmät ja oikeuslähteet	32
4.1	Tutkimusmetodeista yleisesti	32
4.1.1	Päämenetelmänä lainopillinen tutkimusmenetelmä.....	35
4.1.2	Lainsäädäntötutkimus	38
4.1.2.1	Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä	41
4.1.2.2	Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä	44
4.2	Oikeuslähteet ja aiempi tutkimus.....	44
4.2.1	Oikeuslähteet.....	44
4.2.2	Aiempi edunvalvontaoikeuden tutkimus	45
5	Tutkimuksen eettinen pohdinta	46
III	HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄN YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ	48
1	Holhustoimen järjestelmään kokonaisuudistus 1.12.1999	48
1.1	Holhousjärjestelmään kohdistuneita muutospaineita ennen uudistusta.....	48
1.2	Kokonaisuudistuksen keskeisin sisältö.....	51
2	Holhustoimen järjestelmän kehitys vuosina 1999-2019	53
2.1	Yleistä	53
2.2	Kokonaisuudistuksen seurantar ryhmän toteuttama arviointi.....	54
2.3	Holhustoimen järjestelmään säädetty muutokset.....	55
2.4	Sisällöllisen kehityksen päävaiheet.....	58
2.5	Hallinnollisen kehityksen päävaiheet	59
2.5.1	Holhousviranomaisen toiminnan organisointi.....	59
2.5.2	Yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottaminen.....	66
3	Keitä ovat edunvalvonnassa olevat?	70
3.1	Tarkastelu Suomen väestön ikärakenteesta vuosina 1900-2030	70
3.2	Päämiehistä ja päätöksenteosta saatavilla olevat tilastotiedot.....	71
3.2.1	Päämiesten, edunvalvontavaltuutettujen ja käsiteltyjen asioiden määrä.....	71
3.2.2	Päämiesten ikäjakauma	76

3.2.3 Yleisen edunvalvonnan päämiesten ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden määrä	77
4 Johtopäätökset	78
IV PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN JA KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN KEHITYKSEN TARKASTELU	85
1 Holhoustoimen järjestelmän ja perus- ja ihmisoikeuksien tärkeimmät liittymäkohdat	85
2 Tärkeimmät holhoustoimen järjestelmään liittyvät perusoikeudet perustuslaissa	88
2.1 Yleistä	88
2.2 Ihmisarvon kunnioittaminen, itsemääräämisoikeus ja yhdenvertaisuus	90
2.3 Oikeusturva ja omaisuuden suoja	93
2.4 Perusoikeuksien rajoittaminen ja perusoikeuksista poikkeaminen	96
3 Holhoustoimen järjestelmään liittyvät kansainväliset sopimukset ja suositukset	97
3.1 Yleistä	97
3.2 YK:n keskeisimmät ihmisoikeussopimukset	98
3.2.1 YK:n ihmisoikeussopimusten kehitys 1945-2005	98
3.2.2 YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus (2006)	100
3.3 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset	108
3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	108
3.3.1.1 Valitusedellytykset ja ihmisoikeussopimuksen noudattaminen	108
3.3.1.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä	110
3.3.2 Muut sopimukset ja suositukset	112
3.3.2.1 Euroopan sosiaalinen peruskirja	112
3.3.2.2 Euroopan neuvoston sopimus ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä	113
3.3.2.3 Suositukset	114
3.4 Euroopan unionin perusoikeuskirja	115
3.5 Haagin yleissopimus aikuisten kansainvälisestä suojelusta	120
3.6 Pohjoismainen avioliittokonventio	121
4 Johtopäätökset	122

V PÄÄTÖKSENTEKO EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISASIASSA JA EDUNVALVONTAVALTUUTUKSEN VAHVISTAMISESSA	127
1 Edunvalvojan määrääminen täysi-ikäiselle henkilölle	127
1.1 Edunvalvojan määräämisen edellytykset	127
1.2 Edunvalvontajärjestelmän eri tasot	129
1.3 Päämiehen kannalta keskeiset edunvalvojan määräämisen vaikutukset	132
1.3.1 Päämiehen kelpoisuus ja toimivalta.....	132
1.3.2 Edunvalvojan kelpoisuus.....	134
1.3.3 Edunvalvojan tehtävän alkaminen ja päättyminen	138
1.4 Edunvalvojan määräytyminen ja valinta.....	140
2 Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ja holhousviranomaisen päätös edunvalvojan määräämisasiassa	146
2.1 Hakemus edunvalvojan määräämiseksi tai ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä.....	146
2.2 Holhousviranomaisen päätös edunvalvojan määräämisasiassa	148
2.2.1 Yleistä	148
2.2.2 Hallintoasian päätöksenteko yleisesti holhousviranomaisessa	149
2.2.2.1 Hallintopäätös holhoustoimen järjestelmään liittyvässä asiassa	149
2.2.2.2 Vireilletulo.....	150
2.2.2.3 Asianosainen ja puhevallan käyttäminen	151
2.2.2.4 Asian selvittäminen ja kuuleminen.....	152
2.2.2.5 Päätös	157
2.2.2.6 Muutoksenhaku	159
2.2.2.7 Edunvalvojan määräämistä tai tehtävästään vapauttamista koskevan holhousviranomaisen päätöksen noudattaminen.....	160
2.2.2.8 Edunvalvonnan jatkamisen tarpeen selvittäminen	161
2.2.2.9 Yhteenvedo holhousviranomaisen käsittelyvaiheista.....	162
2.2.2.10 Holhousviranomaiselle suunnattu kysely.....	163
3 Tuomioistuimen päätös edunvalvojan määräämisestä	166
3.1 Päätöksenteko yleisesti tuomioistuimessa	166
3.2 Asian selvittäminen ja kuuleminen.....	168
3.3 Päätös ja muutoksenhaku.....	171
3.4 Keskeistä oikeuskäytäntöä edunvalvojan määräämisasioista.....	173
4 Edunvalvontavaltuutus	176
4.1 Edunvalvontavaltuutuksesta säättäminen	176
4.2 Edunvalvontavaltuutuksen sisältö.....	178
4.3 Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, voimaantulo ja lakkaaminen.....	179

4.4	Valtuutetun velvollisuuksista.....	181
5	Johtopäätökset.....	182
VI	RUOTSIN HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄ VERTAILUKOHTENA.....	185
1	Katsaus holhoustoimen järjestelmän kehitykseen.....	185
2	Laillisen edustajan määrääminen.....	186
3	Edunvalvontavaltuuus "Framtidsfullmakt".....	189
4	Vertailua Ruotsin ja Suomen holhoustoimen järjestelmien välillä.....	191
5	Oikeuskäytäntöä Ruotsissa.....	193
6	Johtopäätökset.....	196
VII	YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUTOIMINTA HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄÄN LIITTYVISSÄ ASIOISSA.....	197
1	Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät.....	197
1.1	Tehtävien luonne.....	197
1.2	Tehtävänjako ylimpien laillisuusvalvojen välillä.....	199
1.3	Ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisu.....	200
2	Tutkimusaineisto.....	201
2.1	Tutkimusaineistoa koskevat luvat.....	201
2.1	Oikeuskanslerin ratkaisut edunvalvonta-asioissa vuodelta 2017.....	201
2.2	Oikeusasiamiehen ratkaisut edunvalvonta-asioissa vuonna 2017.....	203
2.3	Ylimpien laillisuusvalvojen edunvalvonta-aiheiset ratkaisut vuosilta 2004-2018.....	205
2.3.1	Oikeusasiamiehen edunvalvonta-aiheiset ratkaisut vuosilta 2004-2018.....	205
2.3.2	Kantelujen aihepiirit ja vertailu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaineistoon vuodelta 2017.....	206
2.3.3	Oikeusasiamiehen ratkaisut, jotka ovat merkittävästi vaikuttaneet edunvalvontaa koskevan lainsäädännön, tulkintojen tai käytäntöjen muuttamiseen.....	208
2.3.4	Oikeuskanslerin edunvalvonta-aiheiset ratkaisut vuosilta 2004-2018.....	214
3	Johtopäätökset.....	214

VIII TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET	217
1 Arvotodellisuus – päämiehen asema holhustoimen järjestelmässä	217
1.1 Arvot holhustoimen järjestelmässä ja niiden toteutuminen	217
1.2 Keskeisimmät tutkimushavainnot	219
2 Ehdotuksia holhustoimen järjestelmän kehittämiseen	220
2.1 Sääntelystrateginen lähestyminen ja sääntelykeinot	221
2.2 Ehdotus 1. Edunvalvontaoikeuden oikeusperiaatteiden muuttuminen täysi-ikäisten henkilöiden osalta	222
2.3 Ehdotus 2. Holhustoimen järjestelmän uudistaminen itsemääräämisoikeutta tukevaksi edunvalvontajärjestelmäksi – kokonaisuudistus, käsitteet ja valvonta	224
2.4 Ehdotus 3. Vajaavaltaiseksi määräämisestä luopuminen	227
2.5 Ehdotus 4. Edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen tekeminen vain tuomioistuimissa	229
2.6 Ehdotus 5: Oikeuden ymmärrettävyys ja ihmislähtöisyys	229
2.6.1 Oikeus ja ymmärrettävyys holhustoimen järjestelmässä	229
2.6.2 Oikeus ja ymmärrettävyys vammaisten oikeuksien kohteena	230
2.6.3 Oikeus ja ymmärrettävyys oikeusturvamerkityksessään	231
2.6.3 Oikeus ja ymmärrettävyys ihmislähtöisenä toimintana	233
ENGLISH SUMMARY	235

LÄHTEET

I Virallisuonteiset lähteet

- ALLEA. The European Code of Conduct for Research Integrity. Revised Edition. ALLEA - All European Academies, Berlin 2017.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, concluding observations (E/C.12/CO/FIN/5) on the fifth periodic report of Finland, 18.5.2007
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, concluding observations (E/C.12//CO/FIN/6) on the sixth periodic report of Finland, 28.11.2014
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations (CRPD/C/AUS/CO/1) on the initial report of Australia, 21.10.2013.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations (CRPD/C/AUT/CO/1) on the initial report of Austria, 30.9.2013
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations (CRPD/C/EU/CO/1) on the initial report of the European Union, 2.10.2015
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations (CRPD/C/POL/CO/1) on the initial report of Poland, 29.10.2018
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations (CRPD/C/SWE/CO/1) on the initial report of Sweden, 12.5.2014
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. General comment No. 1 (2014). Article 12: Equal recognition before the law
- Ds 2014:16. Framtidsfullmakter. Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1976.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, K 14/2002 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, K 10/2003 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, K 8/2014 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, K 9/2005 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, K 6/2006 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, K 7/2007 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, K 5/2008 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, K 4/2009 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, K 14/2010 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, K 4/2011 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, K 5/2012 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, K 4/2013 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, K 2/2014 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014, K3/2015 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016, K 8/2017 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, K 16/2018 vp.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, K 11/2019 vp.

Eduskunnan vastaus EV 20/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi.

European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2013/Finland.

European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017/Finland.

HaVL 19/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto 19/1998 vp., Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

HaVM 33/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

HaVM 3/2019 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi.

HE 224/1982 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja holhouslain muuttamisesta sekä niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 131/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maistraattien lakkauttamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

HE 97/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rekisterihallintolaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 187/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 123/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maistraattien eräistä henkilörekistereistä sekä laeiksi avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain, lahjanlupaolain ja holhoustoimesta annetun lain 64 §:n muuttamisesta

HE 52/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 56/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi

HE 45/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sekä holhoustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 37/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 61/2010 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle aikuisten kansainvälisestä suojelusta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

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

HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

- HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 286/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle syyttäjälaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 182/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 94/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- HE 231/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HE 284/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta
- HE 6/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden maistraatin toimivallan määräytymistä koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 26/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- HE 96/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- HE 151/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 15/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 60/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.
- HE 88/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 233/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- HE 243/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sijoitusrahastolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 255/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi.
- HE 10/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi
- Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Finland (CCPR/C/FIN/CO/5), 27.10.2004.
- Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland (CCPR/C/FIN/CO/6), 22.8.2013.
- Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland (A/HRC/8/24), 23.5.2008.
- Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland (A/HRC/21/8), 5.7.2012.
- Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Finland. (A/HRC/36/8), 14.7.2017.
- Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 19/2014: Maistraattien toimipisteverkon supistaminen. Komiteanmietintö 1974:117. Holhous, huolto ja uskottu mies. Holhoustoimikunnan mietintö.
- Lainvalmistelun prosessiopas. [Sähköinen materiaali osoitteessa: [<http://lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely>] (luettu 9.9.2019).
- LaVM 20/1998 vp., Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä holhouslainsäädännön uudistamiseksi.
- LaVM 29/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- LaVM 8/2008 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sekä holhoustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.
- LaVM 5/2016 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- Maistraatti 2019. Holhoustoimen edunvalvontapalvelut, käsittelyajat. [<https://www.maistraatti.fi/fi/Tietoa-maistraateista/Palveluprosessit/Holhoustoimen-edunvalvontapalvelut/>] (luettu 25.5.2019)
- Oikeusministeriö. Holhoustoimen kehittämisyöryhmän kannanotot. [<https://oikeus.fi/edunvalvonta/fi/index/edunvalvonnantoimintatavat/holhoustoimentyoryhman kannanotot.html>]. (luettu 18.1.2019)
- Oikeusministeriö. Yleisen edunvalvonnan kehittämisyöryhmä. [<https://oikeus.fi/edunvalvonta/fi/index/edunvalvonnantoimintatavat/edunvalvonnantyoryhman kannanotot.html>] (luettu 18.1.2019)
- OM 13/2004. Oikeusministeriön julkaisu 2004:13: Edunvalvontavaltuutus. Holhouslainsäädännön tarkistamisyöryhmän mietintö.
- OM 8/2005. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:8. Holhouslainsäädännön tarkistaminen, lausuntotiivistelmä.
- OM 21/2009. Oksanen, Anne: Edunvalvojen toiminnan valvonta Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Oikeusministeriön selvityksiä ja lausuntoja 2009:21.
- OM 4/2010. Edunvalvojen valvonnan ajanmukaistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Helsinki 2010.
- OM 86/2010. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 86/2010. Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa.

- OM 16/2013. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.
- OM 25/2014. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2014. Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus.
- OM 35/2015. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015. Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista.
- OM 32/2016. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 32/2016. Edunvalvonnan käsikirja. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositukset.
- OM 45/2016. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2016: Edunvalvonnan ostopalvelujen valvonta ja kehittäminen.
- OM 16/2019: Etäpalvelut oikeusavussa ja edunvalvonnassa. Etäpalvelun kehittämishankkeen loppuraportti.
- PeVL 16/2016. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Regeringens proposition 1974:142. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föraldrabalken.
- Regeringens proposition 1987/88:124. Om god man och förvaltare.
- Regeringens proposition 1993/94:251. Förmyndarskapslagstiftningen.
- Regeringens proposition 2016/17:30. Framtidsfullmakter – en ny form av ställföreträderskap för vuxna.
- SM 26/2003. Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2003. Holhoustoimen uudistuksen seuranta tutkimuksen ohjausryhmän raportti.
- SM 15/2005. Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
- SM. Ehdotus menettelytavoista edunvalvonnan tarpeen arvioimisessa. Sisäasiainministeriö, holhoustoimen yhteistyöryhmä 11/2006, päivitys 2009 (Itä-Suomen aluehallintovirasto).
- SOU 1986:50 God man och förvaltare. Delbetänkande från förmyndarskapsutredningen. Stockholm, 1986.
- SOU 2004:112 Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna, Edita Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 2004.
- SOU 2015:80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning.
- STM 1999:51. Lääkäriinlausunto holhousasioissa.
- STM 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:10: Kansallinen muistiohjelma 2012-2020. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2012.
- StVL 13/1998 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 13/1998 vp., Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi
- StVM 51/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 51/2014 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta
- TENK 2009. Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi. Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Helsinki 2009.

- TENK 2019. Ihmisen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakkoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu 3/2019. Helsinki 2019.
- THL 2019. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Muistisairauksien yleisyys.
- UM 2013, Ulkoasiainministeriön julkaisu 2013, Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö, 2013.
- UM 2019. Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta.
- Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2019:2. Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018.
- Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004, K 15/2005 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005, K 15/2006 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006, K 15/2007 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007, K 16/2008 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2008, K 17/2009 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, K 18/2010 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010, K 15/2011 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011, K 9/2012 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012, K 7/2013 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2013, K 5/2014 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014, K 5/2015 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015, K 4/2016 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2016, K 13/2017 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, K 4/2018 vp.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018, K 2/2019 vp.
- Valtiovarainministeriön antama päätös (2009) VM/514/02.02.00.00/2009: Valtiontalouden kehyykset vuosille 2010-2013.
- Valtiovarainministeriön antama päätös (2010) VM/2202/02.02.00.00/2009: Valtiontalouden kehyykset vuosille 2011-2014.
- Valtiovarainministeriön antama päätös (2012) VM/1610/02.02.00.00/2011: Valtiontalouden kehyykset vuosille 2013-2016.
- Valtiovarainministeriön antama päätös (2014) VM/2306/02.02.00.00/2013: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015-2018.
- Valtiovarainministeriön antama päätös (2019) VM/2012/02.02.00.00/2018: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023.
- Valtioneuvoston viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2/2010. Yliopistopaino, Helsinki 2010.
- VM 9/2010: Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2010. Selvitys valtion paikallishallinnosta.
- VM 28/2013: Valtiovarainministeriön julkaisu 28/2013: Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämissä vaikutuksista.
- Valtiovarainministeriön päätös (2014) VM/2306/02.02.00.00/2013: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015-2018.
- VM. Valtiovarainministeriön selvitys 2015. Selvitys Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan maistraattien mahdollisen yhdistämisen vaikutuksista.

- VM3/2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015: Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshanke (VIRSU)
- VM4/2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2015: Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshanke (VIRSU), aluehallinnon selvitysryhmän raportti.
- VM 5/2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 5/2015: Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteinen koontiraportti
- VM 31/2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 31/2015. Avoimesta datasta innovatiiviseen tiedon hyödyntämiseen.
- VM 2017. Selvitysmies Jouni Backmanin raportti. Maistraattien uudelleen organisointi.
- VM 22/2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018: Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016. ”Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” – Selvitys vammaisten kokemasta syrjinnästä arjessa. Oikeusministeriö 2016.

II Kirjallisuus

- Aalto-Heinilä, Maija – Kurki, Visa (toim.): Mitä oikeudet ovat? Filosofian ja oikeustieteen näkökulmia. Gaudeamus 2019.
- Aalto, Johanna: Arvojen ja ratkaisujen sisältö - Tutkimus lasten edusta ja osallistumisesta holhoustoimen järjestelmässä. Lapin yliopisto 2011.
- Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.
- Aarnio Aulis – Kangas, Urpo – Korhonen, Rauno – Mattila Heikki E. S. – Mikkola, Tuulikki (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon: Ahti Saarenpää 60 vuotta, Suomalainen lakimiesyhdistys 2006.
- Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito- ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY 2006.
- Aasen, Henriette Sinding – Gloppen, Siri – Magnussen, Anne-Mette – Nilssen, Even: Juridification and Social Citizenship in the Welfare State. Edward Elgar Publishing 2014.
- Ahlman, Erik: Arvojen ja välineiden maailma. Eettis-idealistinen maailmantarkastelukoe. 2. täyd. painos. WSOY 1967.
- Ahlman, Erik: Arvojen ja välineitten maailma. WSOY 1920.
- Airaksinen, Timo: Arvojen yhteiskunta, erään taistelun kuvaus. WSOY 1994.
- Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus 2.0, viides painos. Vastapaino, Riika 2014.
- Alexy, Robert: Human Dignity and Proportionality Analysis. Espaço Jurídico Vol.16, 2016. s. 83-96.
- Alexy, Robert: A Theory of Constitutional Rights (Translated by Julian Rivers). Oxford University Press 2002.
- Alston, Philip – Goodman, Ryan: International Human Rights. The Successor to International Human Rights in Context. Oxford University Press 2012.
- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus: Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.
- Antila, Tuomo: Edunvalvontavaltuus. WSOYpro 2007.
- Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas: Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019.
- Anttila, Seppo: Holhoustoimilaki käytännössä. Oikeustieto 5/2009, s. 21-25.
- Anttila, Seppo: Psykykinen ja oikeudellinen toimintakyky ja edunvalvonta. Turun yliopisto 2009.
- Arstein-Kerslake, Anna: A Call to Action: The Realization of Equal Recognition under the Law for People with Disabilities in the EU. Teoksessa Waddington, Lisa – Quinn, Gerard - Flynn, Elionoir: European Yearbook of Disability Law. Vol. 5. Intersentia 2015. s. 75-102.

- Arstein-Kerslake, Anna: Legal Capacity and Supported Decision-Making: Respecting Rights and Empowering People. Teoksessa O'Mahoney Charles – Quinn, Gerard: Disability Law and Policy. An Analysis of the UN Convention. Clarus Press 2017. s. 69-80. (2017a)
- Arstein-Kerslake, Anna: Restoring Voice to People with Cognitive Disabilities. Cambridge University Press 2017. (2017b)
- Backman, Eero - Kulla, Heikki - Tala, Jyrki - Alvesalo, Anne (toim.): Oikeussosiologia ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Turun yliopisto 2006.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press 2012.
- Blanck, Peter – Flynn, Eilionoir (toim.): Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights. Routledge 2016.
- Cameron, Iain: An Introduction to the European Convention on Human Rights. Iustus Förlag AB 2018.
- Dabove, Maria Isolina: Autonomy and Capacity: About Human Rights of Older Persons in Dependency Situations. Ageing International. Volume 42, Issue 3. 2017. s. 335–353.
- Dabove, Maria Isolina: Elder Law: A Need That Emerges in the Course of Life. Ageing International. Volume 40, Issue 2 2015. s. 138–148.
- Dannemann, Gerhard: Comparative Law: Study of Similarities or Differences. Teoksessa Reimann, Mathias – Zimmermann, Reinhard (eds.): The Oxford Handbook of Comparative Law. Oxford University Press 2006. s.383-420.
- De Schutter, Olivier: International Human Rights Law. Cambridge University Press. 2010.
- Denzin, Norman K. – Lincoln, Yvonna, S. (toim): The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition. Sage Publications, 2005.
- Doron, Israel – Rees, Nicola – Meenan, Helen: Conclusion: from ”residential care” to ”ageing with dignity”. Teoksessa Meenan, Helen – Rees, Nicola – Doron, Israel (ed.): Towards Human Rights in Residential Care for Older persons: international perspectives. Routledge 2016. s. 211-228.
- Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Alkuperäispainos 1977. Duckworth 2005.
- Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta, juhlaseminaarijulkaisu 11.2.2015. Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Eduskunnan oikeusasiamies 2015.
- Engeström, Yrjö: Mistä arvot tulevat ja mihin ne menevät: toiminnan näkökulma. Teoksessa Pirttilä – Backman, Anna-Maija – Ahokas, Marja – Myyry, Liisa – Lähteenoja, Susanna: Arvot, moraali ja yhteiskunta. Gaudeamus 2005. s. 325-344
- Ervasti, Kaijus: Laki, konflikti, tuomio – oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Edita 2012.
- Ervasti, Kaijus: Lakimies, oikeus ja yhteiskunta. Edita Publishing 2017.
- Ervasti, Kaijus: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 1/2003, s. 48-50.
- Ervasti, Kaijus (2011a): Oikeuden saamisen monet kasvot. Oikeus 3/2011, s. 347-360.
- Ervasti, Kaijus (2011 b): Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede, Jurisprudentia 2011. s. 65-132.
- Ervasti, Kaijus (2006): Oikeussosiologia tutkimusalana. Teoksessa Backman, Eero - Kulla, Heikki - Tala, Jyrki - Alvesalo, Anne (toim.): Oikeussosiologia ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Turun yliopisto 2006.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998.
- Fridström Montoya, Thérèse: Homo Juridicius- Den kapabla människan i rätten. iUstus Förlag AB 2017.
- Fridström Montoya, Thérèse: Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox. iUstus Förlag AB 2015.

- Frände, Dan - Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra - Hupli, Tuomas -Koulu, Risto - Lappalainen, Juha - Lindfors, Heidi - Niemi, Johanna - Rautio, Jaakko - Saranpää, Timo - Turunen, Santtu - Virolainen, Jyrki - Vuorenperä, Mikko: Prosessioikeus. Alma Talent Fokus-palvelu. (luettu 30.12.2018)
- Fälldin, Kerstin: God man eller förvaltare – en praktisk handbok. 6. painos. Natur & Kultur Stockholm 2012.
- Giertz, Lottie: Guardianship for Adults with Intellectual Disabilities: Accountant, Advocate or 'Family' Member? Scandinavian Journal of Disability Research, Vol 20/2018. s.256-265.
- Gillis, James H.: The Role of Guardianship in Special Needs Plans in Saskatchewan, Canada. Teoksessa Ho, Lusina – Lee, Rebecca (toim.): Special Needs Financial Planning: A Comparative Perspective. Cambridge University Press 2019. s.30-60.
- Haas, Michael: International Human Rights. A Comprehensive Introduction. Second Edition. Routledge, 2014.
- Hagan, Margaret: Law by design. 2017. [Sähköinen kirja: <http://www.lawbydesign.co/en/home/>] (luettu 14.1.2019)
- Hakalehto, Suvianna: Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.
- Halijoki, Juha: Uskottu mies ja edunvalvonta. Lakimiesliiton kustannus 1988.
- Halila, Heikki – Hemmo, Mika – Sisula-Tulokas, Lena (toim.): Juhlajulkaisu Esko Hoppu 1935-15/1 – 2005. Lakimiesliiton Kustannus 2005.
- Hallberg, Pekka: Laki, oikeus ja arvot. Teoksessa Kajaste, Kimmo (toim.): Arvomme yhteiskunnassa. Oy Edita Ab 1998. s. 49-64.
- Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYPro 2011.
- Harding, Rosie: Care and relationality: supported decision making under the UN CRPD. Teoksessa Harding, Rosie – Fletcher, Ruth – Beasley, Chris (ed.): ReValuing Care in Theory, Law and Policy. Cycles and Connections. Routledge UK 2016. s. 114-130.
- Harding, Rosie – Fletcher, Ruth – Beasley, Chris (ed.): ReValuing Care in Theory, Law and Policy. Cycles and Connections. Routledge UK 2016.
- Heikkinen, Ari – Heusala, Aila – Mäkelä, Soja – Nuotio, Kari: Holhoustili. WSOY Lakitieto 2003.
- Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012.
- Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistyminen 1990–2012. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012. s. 7-28.
- Helin, Markku: Edunvalvojan määräämiskynnys, kun joku itse tahtoo edunvalvontaan. Oikeustieto 5/2016, s. 12-14.
- Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista. Lakimies 6–7/2001. s. 1070–1088.
- Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvalta päämiehen henkilöä koskevassa asiassa. Oikeustieto 3/2013, s. 4-5. (2013a)
- Helin, Markku: Siviilioikeuden tutkimusmenetelmät itsenäisessä Suomessa – matka käsitelainopista mihin? Lakimies 7-8/2017, s. 894-907.
- Helin, Markku: Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus. Talentum 2013. (2013b)
- Helkama, Klaus: Arvot ja arvojen muutos. Teoksessa Helkama, Klaus – Olakivi, Antero: Pyhtää: yhteiskunnallinen ja psykologinen muutos. Sosiaalipsykologista seurantatutkimusta 1975-2007. Helsingin yliopisto 2012. s. 31-51.
- Helkama, Klaus – Olakivi, Antero: Pyhtää: yhteiskunnallinen ja psykologinen muutos. Sosiaalipsykologista seurantatutkimusta 1975-2007. Helsingin yliopisto 2012.

- Helkama, Klaus: Suomalaisten arvot. Mikä meille on oikeasti tärkeää? Suomalaisen kirjallisuuden seura 2015.
- Herne, Kaisa: Sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Räikkä, Juha (toim.): Yhteiskuntafilosofia. UNIPress 2018. s. 11-30.
- Herring, Jonathan: Compassion, ethics of care and legal rights. *International Journal of the Law in Context* 2017, 13(2). s. 158-171.
- Herring, Jonathan: The Disability Critique of Care. *Elder Law Review* 2014, Vol. 8. s. 1-15.
- Herring, Jonathan: Losing It - Losing What - The Law and Dementia. *Child and Family Law Quarterly* 2009. Vol. 21, 1. s. 3-29.
- Hiilamo, Heikki: Akantappolaista isäkiintiöön. Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Stakes 2006.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2017.
- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.
- Ho, Lusina – Lee, Rebecca (toim.): *Special Needs Financial Planning: A Comparative Perspective*. Cambridge University Press 2019.
- Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva (toim.): *Oikeuden avantgarde – Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953-2013*. Talentum 2013.
- Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Husa, Jaakko: Oikeusvertailun metodit globalisoituvassa maailmassa. *Lakimies* 7-8/2017, s. 1088-1102.
- Hydén, Håkan – Wickenberg, Per (eds.): *Contributions in Sociology of Law. Remarks from a Swedish Horizon*. Lund Studies in Sociology of Law 2008.
- Hydén, Håkan: Using Law as a Model. Different Approaches to the Understanding of Normative Decision Making. Teoksessa Hydén, Håkan – Wickenberg, Per (eds.): *Contributions in Sociology of Law. Remarks from a Swedish Horizon*. Lund Studies in Sociology of Law 2008. s. 11-36.
- Hyttinen, Tatu – Weckström, Katja (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A-sarja N:o 22 2011.
- Häyhä, Juha (toim.): *Minun metodini*. Werner Söderström Lakitieto 1997.
- Häyry, Matti – Takala, Tuija – Ahola-Launonen, Johanna: *Oikeudenmukaisuuden ongelma*. Gaudeamus 2018.
- Häyry, Matti – Takala, Tuija: Paternalismi ja pakottaminen. Teoksessa: Räikkä, Juha (toim.): *Yhteiskuntafilosofia*. UNIPress 2018. s. 69-82.
- Ihmisoikeuskeskus: Johdatus perus- ja ihmisoikeuksiin, 2018. [https://ihmisoikeuskeskus-bin.directo.fi/@Bin/1566705a9c17e9f4c63484472f162695/1548153489/application/pdf/4164300/Johdatus%20perus-%20ja%20ihmisoikeuksiin%20191016_small.pdf] (luettu 12.9.2018)
- Jonkka, Jaakko: Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus* 3/2007, s. 317–324.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Jääskeläinen, Petri: Tilaisuuden avauspuheenvuoro. Julkaisussa Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta, juhlaseminaarijulkaisu 11.2.2015. Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Eduskunnan oikeusasiamies 2015. s. 7-13.
- Jääskinen, Niilo: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsingin yliopisto 2008.
- Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 4/2001, s. 603-619.

- Kajaste, Kimmo (toim.): Arvomme yhteiskunnassa. Oy Edita Ab 1998.
- Kalliomaa-Puha, Laura: Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura - Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2014. s.274-291.
- Kalliomaa-Puha, Laura - Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2014.
- Kangas, Urpo: Etunimet, sukunimet ja laki. Alma Talent Oy 2019.
- Kangas, Urpo: Holhousviranomaisen lupa, pesänselvitys ja perinnönjako. Defensor Legis 11-12/1995. s. 859-885.
- Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1982.
- Kangas, Urpo: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto 1997. s. 90-109.
- Kangas, Urpo: Oikeutta side silmillä ja pipo korvilla. Lakimies 2/1996, s. 310-313.
- Kangas, Urpo: Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Talentum 2013.
- Kangas, Urpo: Perhevarallisuus oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Kangas, Urpo: Päämiehen etu, edunvalvojan etu ja tertius. Teoksessa Halila, Heikki – Hemmo, Mika – Sisula-Tulokas, Lena (toim.): Juhlajulkaisu Esko Hoppu 1935- 15/1 – 2005. Lakimiesliiton Kustannus 2005.
- Kangas, Urpo: Uskottu mies holhousoikeuden järjestelmässä. A-Tieto 1987.
- Kant, Immanuel: Arvostelukyvyyn kritiikki. Alkuperäisteos Kritik der Urteilskraft (1790), suom. Risto Pitkänen. Gaudeamus 2018.
- Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003. s. 789-807.
- Karjalainen, Katja: Eläkeläiset liikkeellä Euroopassa: Haagin yleissopimus aikuisten kansainvälisestä suojelusta. Lakimies 2/2012, s. 259-279.
- Karjalainen, Katja: Ikääntyminen, liikkuvuus ja kansainvälinen yksityisoikeus Euroopassa. Vertaileva tutkimus rajat ylittävistä ongelmista sekä edunvalvonnasta Suomessa ja Espanjassa. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.
- Karjalainen, Katja: Tavoitteena globaali kansainvälinen yksityisoikeus: Haagin konferenssin kivinen taival. Defensor Legis 5/2018, s. 812-826.
- Karvonen-Kälkäjä, Anja: Unohtuuko vanhus? – Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1/2012.
- Kateb, George: Human Dignity. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura: Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex 2019/15, referee-artikkeli. [www.edilex.fi/artikkelit/19634.] (Luettu 17.11.2019)
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla: Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. [Sähköinen kirja: www.edilex.fi/kirjat/16170, 2016] (Luettu 14.9.2018)
- Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopisto 2013.
- Kennedy, David: Reassessing International Humanitarianism: The Dark Sides. Teoksessa Orford, Anne (toim.): International Law and its Others. Cambridge University Press 2006. s. 131-155.
- Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

- Kerzner, Lana: Supported Decision-Making Innovations: The Canadian Experience. Teoksessa O'Mahoney Charles – Quinn, Gerard: Disability Law and Policy. An Analysis of the UN Convention. Clarus Press 2017. s. 111-126.
- Keys, Mary: Legal Capacity Law Reform In Europe: An Urgent Challenge. Teoksessa Quinn, Gerard – Waddington, Lisa (toim.): European Yearbook of Disability Law. Vol. 1. Hart Publishing 2009. s. 59-88.
- Kielitoimiston sanakirja, sähköinen, 2014. Kielitoimiston sanakirjan verkkoversio. Kotimaisten kielten keskuksen verkkojulkaisuja 35.
- Kiviniemi, Kari: Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2, 5. uudistettu painos. PS-Kustannus 2018.
- Koivisto, Ida: Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018, s. 627-650.
- Koivu, Virpi: European Convention on Human Rights and transition of the legal culture: reception of the argumentation of the European Court of Human Rights by the Finnish supreme jurisdictions. University of Lapland 2015.
- Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014.
- Koivurova, Timo- Pirjatanniemi, Elina: Ihmisoikeuksien lyhyt historia. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014. s. 25-45.
- Kolehmainen, Antti: Edunvalvojan edustusvalta ja päämiehen itsemääräämisoikeus. Lakimies 3-4/2019, s. 289-312.
- Kolehmainen, Antti: KKO 2012:109. Edunvalvonnan tarpeessa olevan kuuleminen asianosaisena. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein II 2012. Talentum 2013. s. 331-340.
- Kolehmainen, Antti: KKO:2015:31. Edunvalvojan vapauttaminen tehtävästään. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut oikeustapauskommentein I 2015. Talentum 2015. s. 270-281.
- Kolehmainen, Antti: KKO:2016:30. Edunvalvojan määrääminen. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein I 2016. Alma Talent- palvelu. (Luettu 18.5.2019)
- Kolehmainen, Antti (toim.): Oikeustiede. Jurisprudentia. XLIX. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.
- Konttinen, Juha-Pekka: YK:n vammaissopimus ja Suomi – kohtuulliset mukautukset vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttajana. Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2017. s. 98-113.
- Korpela, Sini: Holhouksesta edunvalvontaan. Helsingin kaupungin holhouslautakunta 1866-1999. Helsingin kaupunginmuseon Memoria-sarja 1999.
- Koskinen, Pirkko, K.: Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/1998. s. 973-982.
- Kountouros, Haris – Rees, Nicola: Dignity as a theoretical and legal construct in the context of care for older persons and the developing human rights agenda for older persons. Meenan, Helen – Rees, Nicola – Doron, Israel (ed.): Towards Human Rights in Residential Care for Older persons: international perspectives. Routledge 2016. s. 185-210
- Kouvo, Antti: Luottamuksen lähteet, vertaileva tutkimus yleistettyä luottamusta synnyttävistä mekanismeista. Turun yliopisto Annales Universitatis Turkuensis C 381 2014.
- Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 10. uud. painos. Alma Talent 2018.
- Kulla, Heikki (toim.): Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto 2002.

- Kumpuvuori, Jukka – Scheinin, Martin (eds.): United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Center for Human Rights of Persons with Disabilities in Finland (VIKE) 2009.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (toim.): European Ombudsman-Institutions. Springer-Verlag, 2008.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis. Teoksessa Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (toim.): European Ombudsman-Institutions. Springer-Verlag, 2008. s. 1-68
- Kuuliala, Matti: Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys 2011.
- Kuuliala, Matti: Edunvalvonta-asiat tuomioistuimessa. Teoksessa Tornberg, Johanna – Kuuliala, Matti: Suomen edunvalvontaoikeus. Talentum 2015. s. 149-340.
- Kuusikko, Kirsi: Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014. S. 3-22.
- Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys 2011.
- Kuusikko, Kirsi: Näkökulmia päivän teemaan. Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta, juhlaseminaarijulkaisu 11.2.2015. Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Eduskunnan oikeusasiamies 2015. s. 34-44.
- Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen yliopistopaino Oy 2012.
- Laakso, Seppo: Miksi oikeustiede ei muutu. Länsineva, Pekka – Tuomisto, Harjo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010. s. 539-560.
- Lagarde, Paul: Convention of 13 of January on the International Protection of Adults. Explanatory Report. Hague Conference on Private International Law 2017.
- Lagerspetz, Eerik: Itsemäärääminen ja valta. Teoksessa Launis, Veikko – Rääkkä, Juha: Itsemääräämisoikeus. Turun yliopisto 1993. s. 25-67.
- Lagerspetz, Eerik: Itsemäärääminen ja valta. Teoksessa Launis, Veikko - Rääkkä, Juha - Lagerspetz, Eerik - Rauhala, Marjo - Oksanen, Markku - Pietarinen, Juhani: Oikeus itsemääräämiseen. Painatuskeskus 1994. s. 97-140.
- Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli: Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press 2010.
- Lasola, Marjukka: Julkinen oikeusapu ja edunvalvonta. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. OPTL:n tutkimuksia 244 2009. s. 147-164.
- Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. OPTL:n tutkimuksia 244 2009.
- Launis, Veikko: Ihmisarvo. Vastapaino 2018.
- Launis, Veikko – Rääkkä, Juha: Itsemääräämisoikeus. Turun yliopisto 1993.
- Launis, Veikko - Rääkkä, Juha - Lagerspetz, Eerik - Rauhala, Marjo - Oksanen, Markku - Pietarinen, Juhani: Oikeus itsemääräämiseen. Painatuskeskus 1994.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 301 2010.
- Lawson, Anna – Gooding, Caroline (toim.) Disability Rights in Europe – from Theory to Practice. Hart Publishing, 2005.
- Lawson, Anna: Mind the Gap! Normality, Difference and the Danger of Disablement Through Law. Teoksessa: Lawson, Anna – Gooding, Caroline (toim.) Disability Rights in Europe – from Theory to Practice. Hart Publishing, 2005. s. 265-282.
- Lehtonen, Asko: Oikeuden saatavuudesta perheoikeudellisissa hakemusasioissa. Teoksessa Aarnio Aulis – Kangas, Urpo – Korhonen, Rauno – Mattila Heikki E. S. – Mikkola, Tuulikki (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon: Ahti Saarenpää 60 vuotta, Suomalainen lakimiesyhdistys 2006.

- Leilas, Tapio: Yleisen edunvalvojan havaintoja päämiehen itsemääräämisoikeudesta. *Defensor Legis* N:o 1/2019.
- Letto-Vanamo, Pia: Oikeudenmukaisuus ja lainoppi. Teoksessa Häyry, Matti – Takala, Tuija – Ahola-Launonen, Johanna: Oikeudenmukaisuuden ongelma. *Gaudeamus* 2018. s. 273-285.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna: Rättens roll i samhället. *JFT* 2–3/2019 s. 175–179.
- Linna, Jukka: Legal Design – Mission Impossible? Julkaisussa Linna, Jukka – Aalto, Johanna – Niinikoski, Sanna (toim.): Muotoilimme oikeutta – Oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun ensimmäinen. *Laurea-ammattikorkeakoulu* 2019. s. 6-10.
- Linna, Jukka – Aalto, Johanna – Niinikoski, Sanna (toim.): Muotoilimme oikeutta – Oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun ensimmäinen. *Laurea-ammattikorkeakoulu* 2019.
- Linna, Tuula: Hakemuslainkäyttö. *Talentum* 2009.
- Linna, Tuula: Prosessioikeuden oppikirja. 2. uudistettu painos. *Alma Talent* 2019.
- Linnanmäki, Kirsikka: Lapsen etu huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa. *Alma Talent* 2019.
- Luhmann, Niklas: Law as a social system. Translated by Klaus A Ziegert. *Oxford University Press* 2004.
- Luhmann, Niklas: Theory of Society, volume 1. Translated by Rhodes Barret. *Stanford University Press* 2012.
- Länsineva, Pekka – Tuomisto, Harmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. *Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta* 2010.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeusliike. Teoksessa Hyttinen, Tatu – Weckström, Katja (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A-sarja N:o 22 2011. s. 339-355.
- Länsineva, Pekka: Perus- ja ihmisoikeudet yksityisten välisissä oikeusriidoissa. *Defensor Legis* N:o 4/2011. s. 456-466.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2002.
- MacCormick, Neil: Institutions of Law. An Essay in Legal Theory. *Oxford University Press* 2008.
- Martti, Minna-Greta (toim.): Oikeusjärjestys, osa I. *Lapin yliopisto* 2009.
- Mattsson, Titti – Katzin, Mirjam: Vulnerability and ageing. Numhauser-Henning, Ann (ed.): *Elder Law. Evolving European Perspectives*. Edward Elgar Publishing 2017. s. 113-131.
- Mattsson, Titti – Numhauser-Henning, Ann: Äldrerätt, ett nytt rättsområde. *Wolters Kluwer* 2017.
- Meenan, Helen – Rees, Nicola – Doron, Israel (ed.): *Towards Human Rights in Residential Care for Older persons: international perspectives*. *Routledge* 2016.
- Metsämuuronen, Jari: Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä 2. *International Methelp* 2011.
- Mikkola, Matti: Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. *Terveystyön ja hyvinvoinnin laitos* 2017. s. 38-66.
- Mikkola, Matti: Ikäihmisten sosiaaliset ihmisoikeudet. Teoksessa: Mäki- Petäjä – Leinonen, Anna – Nieminen, Liisa (toim.): Vanhuus ja oikeus. *Lakimiesliiton kustannus* 2014, s. 19-72.
- Mikkola, Matti: Social Human Rights of Europe. *Karelactio* 2012.
- Mikkola, Tuulikki: Oikeusvertailun merkitys kansallisten yksityisoikeudellisten normien tulkinnassa. *Edilex* 2001, s. 1-17.
- Mikkola, Tuulikki: Kansainvälisen yksityisoikeuden perusteet. Teoksessa Tuominen, Tomi (toim.): Oikeus tänään. *Lapin yliopisto* 2014, s. 251-268.
- Minkkinen, Panu: Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? *Lakimies* 7-8/2017, s. 908-923.

- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.
- Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Ikääntymisen ennakointi. Talentum 2013.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Päämies rationaalisen toimijana – teoriaa ja käytäntöä edunvalvonnassa olevan ihmisen itsemääräämisoikeudesta. Lakimies 1/2018, s. 3–28.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Nieminen, Liisa (toim.): Vanhuus ja oikeus. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Karvonen-Kälkälä, Anja: Vanhuusoikeuden perusteet. Alma Talent 2017.
- Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28–53.
- Neuvonen, Riku: Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton Kustannus 2014.
- Niemi, Marja-Leena (toim.): Oikeus tänään II. Lapin yliopisto 2015.
- Nieminen, Liisa: Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen. Lakimies 2/2018, s. 143-176.
- Nieminen, Liisa: Ikäyrjinnän kielto Teoksessa Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Nieminen, Liisa (toim.): Vanhuus ja oikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2014. s. 73-109.
- Nieminen, Liisa: Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita 2006.
- Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum 2013.
- Nieminen, Liisa: Positiivinen erityiskohtelu: tehokas keino kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta vai tyhjiä sanoja vain? Lakimies 5/2019 s. 580–607.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Talentum 2010.
- Nikumaa, Henna – Koponen, Elina (toim.): Miten turvaan tahtoni toteutumisen? Opas oikeudelliseen ennakointiin. Suomen Muistiasiantuntijat ry 2016.
- Niskanen, Maarit (toim.): Oikeusjärjestys. Osa I. 7. täydennetty painos. Lapin yliopisto 2011.
- Nuotio, Kari: Havaintoja holhousviranomaisen lupa-asiassa. Teoksessa Aarnio Aulis – Kangas, Urpo – Korhonen, Rauno – Mattila Heikki E. S. – Mikkola, Tuulikki (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon: Ahti Saarenpää 60 vuotta, Suomalainen lakimiesyhdistys 2006. s. 169-189.
- Nuotio, Kimmo: Oikeuslähteet, ”supernormistor” ja ratkaisujen perustelut. Teoksessa Tala, Jyrki – Wickström, Kauko (toim.): Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005. s. 127-152.
- Numhauser-Henning, Ann (ed.): Elder Law. Evolving European Perspectives. Edward Elgar Publishing 2017.
- Nummenmaa, Lauri: Käyttätymistieteiden tilastolliset menetelmät 3. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2009.
- Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.
- Odlöw, Torbjörn: Ställföretträdare för vuxna. Kamrer eller handledare? Jure Stockholm 2005.
- Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 3. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2016. (2016a)
- Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin yliopisto 2009.

- Ojanen, Tuomas: Making the Essence of Fundamental Rights Real: The Court of Justice of the European Union Clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter: ECJ 6 October 2015, Case C-362/14, Maximilian Schrems v Data Protection Commissioner. *European Constitutional Law Review*. Vol. 2/12, 2016. s. 318-329. (2016b)
- Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa. Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014. s. 46-59.
- Ojanen, Tuomas (2010b): Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltiossa. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. s. 367–380. Edita 2010.
- Ojanen, Tuomas: Yleinen osa. Teoksessa Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas: Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019. s. 3-64.
- Oksanen, Anne: Edunvalvojan määrääminen. *Oikeustieto* 3/2009, s. 5-9.
- O'Mahoney Charles – Quinn, Gerard: Disability Law and Policy. An Analysis of the UN Convention. Clarus Press 2017.
- Orford, Anne (toim.): International Law and its Others. Cambridge University Press 2006.
- Pahlman, Irma: Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita 2003.
- Pajujoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma 2011.
- Pakarinen, Auri: Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto 2012.
- Pasanen, Jukka: Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana. *Lakimies* 8/2001. s. 1215-1235.
- Passera, Stefania: Beyond the wall of contract text – Visualizing contracts to foster understanding and collaboration within and across organizations. Aalto-yliopisto 2017.
- Peczenik, Aleksander: The Basis of Legal Justification. Infotryck 1983.
- Peczenik, Aleksander – Aarnio, Aulis – Bergholtz, Gunnar: Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära. Norstedts Förlag AB 1990.
- Peczenik, Aleksander: Rätten och förnuftet. Norstedts Förlag AB 1988.
- Peczenik, Aleksander: Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Fritzes Förlag AB 1995.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uudistettu painos, Alma Talent 2018.
- Peräkylä, Anssi: Analyzing Talk and Text. Teoksessa Denzin, Norman K. – Lincoln, Yvonna, S. (toim.): The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition. Sage Publications, 2005. s. 869-886.
- Petman Jarna: The Special Reaching for the Universal: Why a Special Convention for Persons with Disabilities? Teoksessa: Kumpuvuori, Jukka – Scheinin, Martin (eds.): United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Center for Human Rights of Persons with Disabilities in Finland (VIKE) 2009. s. 20-33.
- Petman, Jarna: Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmä: ihmisoikeusjärjestelmä? Teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. s. 395–412. Edita 2010.
- Pietarinen, Juhani: Itsemäärääminen ja itsemääräämisoikeus. Teoksessa Launis, Veikko - Räikkä, Juha - Lagerspetz, Eerik - Rauhala, Marjo - Oksanen, Markku - Pietarinen, Juhani: Oikeus itsemääräämiseen. Painatuskeskus 1994. s. 15-48.
- Pietarinen, Juhani: Itsemääräämisen periaate. Teoksessa Launis, Veikko – Räikkä, Juha: Itsemääräämisoikeus. Turun yliopisto 1993.

- Pirjatanniemi, Elina: Ihmisoikeudet tulivat- olitko valmis. Teoksessa: Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva (toim.): Oikeuden avantgarde – Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953-2013. Talentum 2013.
- Pirjatanniemi, Elina: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet. Teoksessa: Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014. s. 270-297.
- Pirjola, Jari: Dark and bright sides of human rights - Towards pragmatic evaluation. Helsingin yliopisto 2013.
- Pirjola, Jari: Ihmisoikeuksien valot, varjot ja kliseet. Lakimies 4/2014, s. 597-600.
- Pirttilä – Backman, Anna-Maija – Ahokas, Marja – Myyry, Liisa – Lähteenoja, Susanna: Arvot, moraalit ja yhteiskunta. Gaudeamus 2005.
- Pohjanheimo, Esa: Pysyvää ja eriytyvää: arvomuutoksia Suomessa 1970-luvulta nykypäivään. Teoksessa Pirttilä – Backman, Anna-Maija – Ahokas, Marja – Myyry, Liisa – Lähteenoja, Susanna: Arvot, moraalit ja yhteiskunta. Gaudeamus 2005. s. 237-257
- Puimalainen, Mikko: EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2018.
- Pyaneandee, Coomara: International Disability Law: A Practical Approach to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Routledge 2018.
- Pöysti, Tuomas: Hallintoolettiset toimintasäännökset hyvän hallinnon toteuttamisessa. Teoksessa: Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. s. 143-157. Edita 2010.
- Pöysti, Tuomas: Trust on Digital Administration and Platforms. Scandinavian Studies in Law 2018, vol. 65. s. 321-366.
- Pöysti, Tuomas: Verkkoyhteiskunnan viestintäinfrastruktuurin metaoikeudet. Teoksessa Kulla, Heikki (toim.): Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto 2002, s. 35-81.
- Quinn, Gerard – Rekas-Rosalbo, Abigail: Civil Death: Rethinking the Foundations of Legal Personhood for Persons with a Disability. Irish Jurist, Vol. 56. s. 286-325.
- Quinn, Gerard – Waddington, Lisa (toim.): European Yearbook of Disability Law. Vol. 1. Hart Publishing 2009.
- Quinn, Gerard: A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities Part I: Articles and Short Commentaries. Teoksessa Quinn, Gerard – Waddington, Lisa (toim.): European Yearbook of Disability Law. Vol. 1. Hart Publishing 2009. s. 89-114.
- Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro 2016.
- Rautiala, Martti: Holhousoikeus. Suomen Lakimiesliiton Kustannus 1984.
- Rautiainen, Pauli: Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2017. s. 20-37.
- Reimann, Mathias – Zimmermann, Reinhard (eds.): The Oxford Handbook of Comparative Law. Oxford University Press 2006.
- Rinne, Risto - Kivirauma, Joel -Lehtinen, Erno: Johdatus kasvatustieteisiin. PS-kustannus 2015. 8. uud. painos. [E-kirja, Ellibs-lukupalvelu] (luettu 29.12.2019)
- Roiko-Jokela, Heikki: Suvun vallasta edunvalvontaan. Suomalaisen holhousjärjestelmän kehitys keskiajalta 2000-luvulle. Minerva 2006.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU Constitutional Law, An Introduction, Third Revised Edition. Oxford Hart 2018.
- Rosas, Allan – Kaila, Heidi: Euroopan unionin tuomioistuin ja Lissabonin sopimus. Länsineva, Pekka – Tuomisto, Harjo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010. s. 261-284.

- Rossi, Arianna - Ducato, Rossana - Haapio, Helena - Passera, Stefania - Palmirani, Monica: Legal Design Patterns: Towards A New Language for Legal Information Design. Teoksessa Schweighofer, Erich - Kummer, Franz & Saarenpää, Ahti (toim.): Internet of Things. Proceedings of the 22nd International Legal Informatics Symposium IRIS 2019. Editions Weblaw, Bern, 2019. s. 517–526.
- Ryrstedt, Eva: Dementia and autonomy. Teoksessa Numhauser-Henning, Ann (ed.): Elder Law. Evolving European Perspectives. Edward Elgar Publishing 2017. s. 358-378.
- Ryrstedt, Eva: Ställföreträderskap i äldreperspektiv. Teoksessa Mattsson, Titti – Numhauser-Henning, Ann: Äldrerätt, ett nytt rättsområde. Wolters Kluwer 2017.
- Räikkä, Juha (toim.): Yhteiskuntafilosofia. UNIPress 2018.
- Räikkä, Juha: Yksityisyyden suoja. Teoksessa Räikkä Juha (toim.): Yhteiskuntafilosofia, UNIPress 2018. s.7-8, 155-166.
- Saarenpää, Ahti: Edunvalvonta, jäämistö ja jäämistösuunnittelun mahdollisuudet. Teoksessa Tepora, Jarno - Tulokas, Mikko - Vihervuori, Pekka (toim.): Juhlajulkaisu Juhani Wirilander. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005. s. 305-328.
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Martti, Minna-Greta (toim.): Oikeusjärjestys, osa I. Lapin yliopisto 2009. s. 203-427.
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Niskanen, Maarit (toim.): Oikeusjärjestys. Osa I. 7. täydennetty painos. Lapin yliopisto 2011. s. 231-409.
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.): Oikeus tänään II. Lapin yliopisto 2015. s. 203-430.
- Saarenpää, Ahti: Holhouksesta edunvalvontaan, Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 1–2/2000. s.141-196.
- Saarenpää, Ahti – Mattila, Heikki – Mikkola, Matti: Holhouksen yhteiskunnallinen ongelma. Luentoja holhousoikeudesta yhteiskunnallisen kontrollin osana. Tammi 1972.
- Saarenpää, Ahti: Informaatio-oikeus. Encyclopædia iuridica Fennica : suomalainen oikeustietosanakirja. 7. Oikeuden yleistieteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999.
- Saarenpää, Ahti: Kadonneet systeemit. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. s. 261-278. Werner Söderström Lakitieto 1997.
- Saarenpää, Ahti: Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa: Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli: Asiakkuus sosiaalisuudessa. Gaudeamus Helsinki University Press 2010. s. 75-137.
- Saarenpää, Ahti – Sztobryn, Karolina (toim.): Lawyers in the media society: the legal challenges of the media society. Lapin yliopisto 2016.
- Saarenpää, Ahti: Law: Linear texts or visual experiences? Challenges for teaching the law in the network society. Teoksessa: Saarenpää, Ahti – Sztobryn, Karolina (toim.): Lawyers in the media society : the legal challenges of the media society. Lapin yliopisto 2016. s. 34-42.
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus, Lapin yliopisto 2019. [<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=ee257ac9-9be0-41a5-b683-0c76dca8b803>] (luettu 6.8.2019) (2019a)
- Saarenpää, Ahti: Näkökulmia yksityisyyteen, tietoturvaan ja valvontaan, Lapin yliopisto 2019. [<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=35185384-e21d-406b-96cc-1abc9705623d>] (luettu 12.4.2019) (2019b)
- Sandgren, Claes: Vad är rättsvetenskap? Jure Stockholm 2009.
- Sarja, Mikko: Edunvalvonta ja läheiset. Edilex-sarja 28/2017. [www.edilex.fi/artikkelit/17808] (luettu 25.4.2018)
- Sarja, Mikko: Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palveluiden valvojana. Edilex-artikkeli 43/2019. [www.edilex.fi/artikkelit/20246] (luettu 15.11.2019)

- Sarja, Mikko: Hyvä edunvalvontatapa holhoustoimessa. *Defensor Legis*, 2/2011, s. 133-162.
- Sarja, Mikko: Hyvä holhousoikeudellinen lupamenettely. Edita 2012. Referee-artikkeli. [www.edilex.fi/artikkelit/8799] (luettu 20.11.2017)
- Sarja, Mikko: Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. *Lakimies* 3/2007 s. 374–396.
- Sarja, Mikko: Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa. *Defensor Legis*, 5/2008, s. 792-820.
- Sarja, Mikko: Yleisessä edunvalvonnassa päämiehelle aiheutettujen vahinkojen hyvittäminen. *Edilex-sarja* 22/2016. [www.edilex.fi/artikkelit/16696] (luettu 20.11.2017)
- Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 1991.
- Schütze, Robert: *European Constitutional Law*, 2. edition. Cambridge University Press UK 2016.
- Schweighofer, Erich - Kummer, Franz & Saarenpää, Ahti (toim.): *Internet of Things. Proceedings of the 22nd International Legal Informatics Symposium IRIS 2019*. Editions Weblaw, Bern, 2019.
- Series, Lucy – Arstein-Kerslake, Anna – Kamundia, Elizabeth: *Legal Capacity – A Global Analysis of Reform Trends*. Teoksessa Blanck, Peter – Flynn, Eilionoir: *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*. Routledge 2016. s. 137-155.
- Series, Lucy: Relationships, autonomy and legal capacity: Mental capacity and support paradigms. *International Journal of Law and Psychiatry* 2015, vol. 40. s. 80-91.
- Sieber, Joan E. – Tolich, Martin B: *Planning Ethically Responsible Research*. Second edition. Sage Publications, 2013.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen lait. *Lakimies* 1/2010, s. 90-93.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 2003.
- Silverman, David: *Doing Qualitative Research*. Third Edition. Sage Publications, 2013.
- Soininen, Niko: Tieteen rooli totuudenjälkeisellä ajalla. *Tieteessä tapahtuu* 5/2019, s. 35-36. (2019a)
- Soininen, Niko: Tulkinnan pelko ja lakiperusteisia oikeuksia koskevan tiedon kompastuskivet. Teoksessa Aalto-Heinilä, Maija – Kurki, Visa (toim.): *Mitä oikeudet ovat? Filosofian ja oikeustieteen näkökulmia*. *Gaudeamus* 2019. s. 110-125. (2019b)
- Sund-Norrgård, Petra – Norrgård, Marcus: *Dygdetiken inom privaträtten – några preliminära tankar*. *JFT* 2019/2–3 s. 151 – 165.
- Sutela, Mika: *Arbitrium an decisio – Oikeudellisen päätöksenteon yhtenäisyys yleisissä tuomioistuimissa*. Itä-Suomen yliopisto 2016.
- Tala, Jyrki: *Lainsäädäntö – oikeustieteen tutkimuksen marginaalissa*. *Edilex-sarja* 7190/2010.
- Tala, Jyrki: *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki 2012.
- Tala, Jyrki: *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Prima Oy 2005.
- Tala, Jyrki – Wickström, Kauko (toim): *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005.
- Talus, Anu: *From Simply Sharing The Cage To Living Together – Reconciling the Right of Public Access to Documents With The Protection of Personal Data in the European Legal Framework*. Unigrafia Helsinki 2019.
- Tarukannel, Veijo: *Luottamuksensuojalla on hallinnossa tilannesidonnaista oikeudellista merkitystä*. Länsineva, Pekka – Tuomisto, Harmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Hallinto ja hallintolainkäyttö*. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010. s. 131-148.
- Teaster, Pamela - Lawrence, Susan A. – Mendiondo, Marta S. – Schmidt, Winsor C., Jr. – Wood, Erica F.: *Public Guardianship: In the Best Interests of Incapacitated People?* ABC-CLIO, LLC, 2010.

- Tepora, Jarno - Tulokas, Mikko - Vihervuori, Pekka (toim.): Juhlajulkaisu Juhani Wirilander. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.
- Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut oikeustapauskommentein II 2009. Talentum 2010.
- Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein II 2012. Talentum 2013.
- Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut oikeustapauskommentein I 2015. Talentum 2015.
- Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein I 2016. Alma Talent- palvelu. (Luettu 18.5.2019)
- Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva: lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent, 2017.
- Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto 2003.
- Tolonen, Hannu. Rules, Principles and Goals: The Interplay between law, morals and politics. Scandinavian Studies in Law 1991, vol. 35. s. 269-293.
- Tornberg, Johanna: Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Lapin yliopisto 2012.
- Tornberg, Johanna – Kuuliala, Matti: Suomen edunvalvontaoikeus. Talentum 2015. Tornberg s.3-148, 341-736, Kuuliala s. 149-340.
- Tuominen, Tomi (toim.): Oikeus tänään. Lapin yliopisto 2014.
- Tuori, Kaarlo: Critical Legal Positivism. Ashgate Publishing, 2002.
- Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY Lakitieto, 2000.
- Tuori, Kaarlo: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7-8/2004, s. 1196-1224.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYPro 2007.
- Tuunainen, Pekka: KKO 2009:68: Kuuleminen edunvalvonta-asiassa ja kuulemisesta luopumisen edellytykset. Teoksessa: Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut oikeustapauskommentein II 2009. Talentum 2010. s. 98-105.
- Tuunainen, Pekka: Perintö, testamentti ja velka. Talentum 2015.
- Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2, 5. uudistettu painos. PS-Kustannus 2018.
- Valli, Raine: Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. 2015. [E-kirja, Ellibs-lukupalvelu (luettu 29.8.2019)]
- Vilka, Hanna: Tutki ja kehitä. 4. painos. PS- Kustannus 2015. [E-kirja, Ellibs-lukupalvelu (luettu 18.3.2020)]
- Virolainen, Jyrki - Vuorenperä, Mikko: Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa Frände, Dan - Helenius, Dan - Hietanen-Kunwald, Petra - Hupli, Tuomas -Koulu, Risto - Lappalainen, Juha - Lindfors, Heidi - Niemi, Johanna - Rautio, Jaakko - Saranperä, Timo - Turunen, Santtu - Virolainen, Jyrki - Vuorenperä, Mikko: Prosessioikeus. Alma Talent Fokus- palvelu. (luettu 30.12.2018) s. 39-236.
- Virtanen, Hannu: Selkokielen käsikirja. 3. uudistettu painos. Kehitysvammaliitto ry. 2014.
- Välimäki, Pertti: Edunvalvontaoikeus. Sanoma Pro 2013.
- Välimäki, Pertti: Holhoustoimen pääpiirteet. WSOY Lakitieto 2001.
- Välimäki, Pertti: Holhoustoimen pääpiirteet. 2. painos. WSOY Lakitieto 2003.
- Välimäki, Pertti: Holhoustoimen pääpiirteet. 3. uudistettu painos. WSOYPro 2008.
- Välimäki, Pertti: Holhoustoimilain pääpiirteet. Helsingin yliopisto 1999.
- Välimäki, Pertti: Möjligheten att bli hörd när intressebevakare utses. JFT 2010. s. 249-264.
- Välimäki, Pertti: Preklusiosta korkeimmassa oikeudessa. Teoksessa Kolehmainen, Antti (toim.): Oikeustiede. Jurisprudentia. XLIX. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.s. 289-255.
- Waddington, Lisa – Quinn, Gerard - Flynn, Elionoir: European Yearbook of Disability Law. Vol. 5. Intersentia 2015.

- Walin, Gösta – Vängby, Staffan: Förалdrabalken. En kommentar, del I. Norstedts Juridik 2010.
- Walin, Gösta: Förmyndare och gode män. PA Nordstedt & Söners förlag 1984.
- Walkila, Sonya: Euroopan unionin perusoikeuskirja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Defensor Legis 6/2011, s. 813-820.
- Walkila, Sonya: Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law. Europa Law Publishing 2016.
- Walkila, Sonya: Perusoikeuksien turvaaminen Euroopan unionissa - tasapainoilua tavoitteiden ja keinojen ristiaallokossa. Defensor Legis 4/2015, s. 791-807.
- Wahlgren, Peter: Lagstiftning. Problem, teknik, möjligheter. Norstedts Juridik 2008.
- Wallgren, Jan: Gode mannens ABC. 3. painos. Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm 2017.
- Ward, Adrian: Presentation and evaluation of continuing and welfare Powers of Attorney in Scots law. Background paper in Nordisk seminar om framtidsfullmakter. Oslo 2007. s.7-39. [<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/nordisk-seminar-om-framtidsfullmakter.pdf>] (luettu 22.11.2019)
- Ward, Adrian: Legal Protection of Adults—an international comparison. The Journal of the Law Society of Scotland, 10/2016. [<http://www.journalonline.co.uk/Magazine/61-10/1022340.aspx>] (luettu 20.11.2019)
- Westman, Per: Förmynderskap. 3. painos. Norstedts Juridik, Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm 2017.
- WHO, World Health Organization: Dementia – A Public Health Priority. WHO, United Kingdom, 2012.
- Wikström, Kauko: Vilpittömän mielen suojasta ja luottamuksensuojasta. Länsineva, Pekka – Tuomisto, Harjo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto 2010. s. 161-173.
- Wildeman, Sheila: Protecting rights and building capacities: Challenges to global mental healthpolicy in light of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Journal of Law, Medicine & Ethics 2013, vol. 41. s. 48-73.
- World Alzheimer Report 2009. Alzheimer's Disease International (ADI), 2009.
- World Alzheimer Report 2012. Overcoming the stigma of dementia. Alzheimer's Disease International (ADI), London 2012.
- World Alzheimer Report 2015: The Global Impact of Dementia. An analysis of prevalence, incidence, cost and trends. Alzheimer's Disease International (ADI), London 2015.
- World Alzheimer Report 2018 The state of the art of dementia research. Alzheimer's Disease International (ADI), London 2018.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: An introduction to comparative law. Third edition. Oxford University Press 1998.
- Örücü, Esin: The Enigma of Comparative Law – Variations on a Theme for the Twenty-first Century. Martinus Nijhoff Publishers 2004.

III TILASTOT

- Maistraattien avoin data. [Verkko-osoitteesta: <http://www.maistraatti.fi/Palvelut/Mare/> 31.12.2019 saakka], 1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietoviraston avoin data. [Verkko-osoitteesta: <https://dvv.fi/maistraattirekisterien-avoin-tieto>]
- Edunvalvonnan ja edunvalvontavaltuutuksen tilastot
 - Voimassaolevat edunvalvonnat ja edunvalvontavaltuutukset kuukausittain 2008-2019
 - Alkaneet edunvalvonnat ja vahvistetut edunvalvontavaltuutukset kuukausittain 1999-2019

- Edunvalvontavaltuutusten tilastot
 - Voimassaolevat edunvalvontavaltuutukset 2008-2019
 - Alkaneet edunvalvontavaltuutukset 2008-2019
- Muiden palveluntuottajien yleisten edunvalvojien päämiehet voimassaolevissa edunvalvontatehtävissä 2003-2019
- Päämiesten ja valtuuttajien ikäjakaumien tilastot
 - Päämiesten ja valtuuttajien ikäjakaumat voimassaolevissa edunvalvonnoissa ja edunvalvontavaltuutuksissa kuukausittain 2008-2019
 - Päämiesten ja valtuuttajien ikäjakaumat alkaneissa edunvalvonnoissa ja edunvalvontavaltuutuksissa kuukausittain 1999-2019
- Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut
 - Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut voimassaolevissa edunvalvonnoissa 1999-2019
 - Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut alkavissa edunvalvonnoissa 1999-2019
- Yleisten edunvalvojien päämiehet voimassaolevissa edunvalvontatehtävissä 1999-2019

Oikeusministeriö. Käräjäoikeuksien tekemät ratkaisut 2014-2018 seuraavissa asiaryhmissä (tiedot saatu 30.1.2019 OM:n tuomioistuinyksiköstä):

- Edunvalvojan määrääminen heikentyneen terveydentilan perusteella
- Ratkaisupyyntö edunvalvonta-asiassa
- Toimintakelpoisuuden rajoitus yhteisvallintamääräyksellä
- Toimintakelpoisuuden rajoitus rajoitusmääräyksellä
- Toimintakelpoisuuden rajoitus vajaavaltaiseksi julistamalla

OM 23/2015: Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2014.

OM 10/2016: Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2015.

OM 19/2017. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2016.

OM 11/2018. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017.

OM 8/2019: Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2018.

THL, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019. Muistisairaiden määrä Suomessa. [<https://thl.fi/fi/web/kansantaudit/muistisairaudet/muistisairauksien-yleisyys>] (28.3.2019)

Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot. Yleiskatsaus 2017, 1. Asuntokanta 2017.

Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Käräjäoikeuksien siviiliasioiden ratkaisut. Käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 2004-2013 sekä käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 1995-2009, vireilletulotapa- ja ratkaisutiedot.

Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste. Liitetaulukko 1. Väestö ikäryhmittäin koko maa 1900 - 2070 (vuodet 2020-2070: ennuste).

IV OIKEUSTAPAUKSET JA LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS (KHO)

KHO:2002:11

KHO 26.9.2012/2551

KHO:2012:106

KHO:2013:67

KORKEIN OIKEUS (KKO)

KKO:1991:84
KKO:1995:210
KKO:2002:13
KKO:2004:38
KKO:2005:46
KKO:2006:72
KKO:2009:7
KKO:2009:68
KKO:2012:109
KKO:2015:31
KKO:2015:59
KKO:2016:30
KKO:2019:63

HALLINTO-OIKEUDET

Itä-Suomen HAO 02.02.2015 15/0035/4

HOVIOIKEUDET

Turun HO 23.4.2004, no 1283
Itä-Suomen HO 17.3.2011, no 210
RHO:2012:4 29.10.2012, no 932
RHO:2013:5 18.12.2013, no 1005
Turun HO 31.12.2012, S 12/1356
Helsingin HO 27.10.2015, S 15/1166
Itä-Suomen HO 5.3.2019, S 19/199
Turun HO 6.3.2019, S 18/1210
Vaasan HO 2.5.2019 S 18/794
Itä-Suomen HO 7.5.2019, S 19/171
Itä-Suomen HO 21.8.2019, S 19/786
Turun HO 22.10.2019, S 19/385
Vaasan HO 31.1.2020, S 19/74

EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN (EIT)

Görgülü v. Germany, no. 74969/01, 26.2.2004
H. F. v. Slovakia, no. 54797/00, 8.11.2005
Shtukaturov v. Russia, no. 44009/05, 27.3.2008
Berková c. Slovakia, no. 67149/01, 24.3.2009
Salontaji-Drobnjak, no. 36500/05, 13.10.2009
Graziani-Weiss v. Austria, no. 31950/06, 18.10.2011
Stanev v. Bulgaria, no. 36760/06, 17.1.2012
Ivinovic v. Croatia, no. 13006/13, 18.12.2014
A.N. v. Lithuania, no. 17280/08, 31.5.2016
A.-M.V. v. Finland, no. 53251/13, 23.3.2017
Nikolyan v. Armenia, no. 74438/14, 3.10.2019

EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN

A vs. B ym, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195

Hampshire County Council vs. C.E ja N.E, C-325/18, ECLI:EU:C:2018:739

Matoušková C-404/14, ECLI:EU:C:2015:653

Saponaro ja Kalliopi-Chloi Xylina, C-565/16, ECLI:EU:C:2018:265

RUOTSIN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

HD 4.11.1999, Ö1030-99

HD 9.11.2012 Ö91-12

HD 21.10.2014 Ö5774-13

HD 26.11.2015, Ö4912-14

HD 5.4.2018, Ö4310-17

HD 26.10.2018, Ö302-18

HD 6.3.2020, Ö5795-16

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES (EOA)

EOA 25.4.2001, Dnrot 891, 924 ja 934/4/00

AOA 14.5.2001, dnro 2207/4/00

EOA 4.11.2002 dnro 1429/2/00

EOA 26.8.2003 Dnro 2859/4/02

EOA 17.6.2004 Dnro 1736/4/02

EOA 17.6.2004 Dnro 2253/4/02

AOA 30.12.2005 Dnro 1200/4/04

EOA 28.4.2006 Dnro 2848/4/04

EOA 24.10.2006 Dnro 674/4/05

AOA 31.1.2007 Dnro 2552/2/06

AOA 5.10.2007 Dnro 1691/4/06

EOA 7.10.2008 Dnro 1104/4/07

EOA 1166/2/2009

EOA 26.4.2010 Dnro 4832/4/09

EOA 1.12.2010 Dnro 1903/4/09

EOA 20.5.2011 Dnro 3503/4/09

EOA 10.6.2011 Dnro 3637/4/09

EOA 4660/3/11

EOA 10.4.2012 Dnro 1260/3/12

EOA 31.12.2012 Dnro 4707/2011

EOA 8.3.2013 Dnro 2733/4/12

EOA 11.4.2014 Dnro 2451/4/13

EOA 30.4.2014, Dnro 3386/4/13

EOA 15.8.2014 Dnro 2695/2/13

EOA 15.8.2014 Dnro 1097/2/12

EOA 22.8.2014 Dnro 1052/2/13

EOA 14.11.2014 Dnro 3108/2/12

EOA 22.5.2015 Dnro 726/4/14

EOA 11.9.2015 Dnro 605/2/14

EOA 22.1.2016 Dnro 3050/4/15

EOA 26.1.2016 Dnro 3746/4/15

EOA 3.2.2017 (Dnro 683/4/16)
EOA 19.5.2017 Dnro 1181/2016
EOA 17.8.2017 Dnro/3267/2016
EOA 27.3.2018, Dnro 468/2017
EOA 29.3.2018 Dnro 91/2017
EOA 28.6.2018 Dnro 845/2017
EOA 7.11.2018 Dnro 4824/2017
EOA 13.11.2018 Dnro 5287/2017
EOA 30.11.2018 Dnro 2374/2018
EOA 31.5.2019 Dnro/1435/2018
EOA 31.10.2019 Dnro 6381/2018
EOA 9.12.2019 Dnro 6327/2018

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI (OKV)

OKV 15.9.2014, Dnro 1097/1/2013
OKV 22.10.2014 Dnro 1233/1/2013
OKV 2.11.2015 Dnro 1910/1/2014
OKV 17.12.2015, Dnro 2066/1/2014
OKV 7.10.2016, Dnro 1420/1/2015
OKV 29.1.2020, Dnro 4/1/2019

V TAULUKOT JA KUVIOT

- Taulukko 1. Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväitteet.
- Taulukko 2. Tutkimusmenetelmät
- Taulukko 3. Holhoustoimen järjestelmän keskeiset muutokset lainsäädännössä 1999-2019.
- Taulukko 4. Suomen väestö vuosina 1900-2030 (vuosien 2020-2030 luvut perustuvat ennakkointiin).
- Taulukko 5. Holhoustoimen järjestelmän päämiesten määrä 1998-2019.
- Taulukko 6. Alkaneet ja päättyneet edunvalvonnat ja edunvalvontavaltuutukset 2014-2019.
- Taulukko 7. Käräjäoikeuksien edunvalvojan määräämispäätökset heikentyneen terveydentilan perusteella vuosina 2000-2018.
- Taulukko 8. Edunvalvontavaltuutusten määrä 2008-2019.
- Taulukko 9. Toimintakelpoisuuden rajoitusten ja vajaavaltaisuuksien määrä 2000-2019.
- Taulukko 10. Tuomioistuimen päättämät vajaavaltaisuuden määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevat ratkaisut 1999-2013.
- Taulukko 11. Tuomioistuimen päättämät vajaavaltaisuuden määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevat ratkaisut 2014-2018.
- Taulukko 12. Päämiesten ikäjakauma edunvalvonnassa 31.12.2013
- Taulukko 13. Päämiesten ikäjakauma edunvalvonnassa vuosina 2016-2019
- Taulukko 14. Yleisen edunvalvonnan määrä päämiesten kokonaismäärästä ja kaikki täysi-ikäisten edunvalvonnat 2002-2018.
- Taulukko 15. Yksityisten yleisten edunvalvojien päämiesten määrä 2003-2019.
- Taulukko 16. Uskotun miehen ja asianhoitajan määräysten kokonaismäärä Ruotsissa 2016-2018.
- Taulukko 17. Vertailu Suomen ja Ruotsin täysi-ikäisen edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskien maiden holhoustoimen järjestelmien osalta.
- Taulukko 18. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien asioiden määrä ja toimenpiteet.

- Taulukko 19. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien asioiden kantelijatahot.
- Taulukko 20. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien kanteluiden aiheet.
- Taulukko 21. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien asioiden määrä ja toimenpiteet.
- Taulukko 22. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien asioiden kantelijatahot.
- Taulukko 23. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien kanteluiden aiheet.
- Taulukko 24. Oikeusasiamiehen ratkaisujen määrä edunvalvonta-asioissa vuosina 2005-2018.
- Taulukko 25. Eduskunnan oikeusasiamiehen edunvalvontaa ja edunvalvontapalveluita koskevat aiheaininnat vuosilta 2004-2018.
- Taulukko 26. Eduskunnan oikeusasiamiehen edunvalvojan määräämistä ja hyvää hallintoa koskevat aiheaininnat vuosilta 2004-2018

- Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne
- Kuvio 2. Perustuslain määrittelemät perustavanlaatuiset arvot
- Kuvio 3. Edunvalvontaoikeuden periaatteet
- Kuvio 4. Maistraattiorganisaatio vuonna 2014. [Maistraattiorganisaation organisaatiokaavio, <http://www.maistraatti.fi/fi/Tietoa-maistraateista/>, haettu 28.8.2014]
- Kuvio 5. Oikeusasiamiehen ratkaisujen määrä edunvalvonta-asioissa vuosina 2005-2018.
- Kuvio 6. Holhoustoimen järjestelmän arvoympäristö.
- Kuvio 7. Edunvalvontaoikeuden täysi-ikäisiä henkilöitä koskevat periaatteet

LYHENTEET

ALLEA	All European Academies
AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOK	valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri
DL	Defensor Legis
DN:o	diaarinumero
Ds	departementsserien (Ruotsi)
ECLI	European Case Law Identifier
EIS	Euroopan Neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Sops 18-19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuim
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EVVL	laki edunvalvontavaltuutuksesta 25.5.2007/648
FB	Föräldrabalken (Ruotsi) 1949:381
HAO	hallinto-oikeus
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HD	högsta domstolen (Ruotsi)
HE	hallituksen esitys
HeHAO	Helsingin hallinto-oikeus
HL	hallintolaki 434/2003
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996 (kumottu 1.1.2020 lukien lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
HO	hovi-oikeus
HolhL	holhouslaki 34/1898 (kumottu)
HolhTL	laki holhoustoimesta 442/1999
I-SHO	Itä-Suomen hovioikeus
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KehitysvammaL	Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KP	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7-8/1976
L	laki
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies (aikakausikirja)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv (Ruotsi)
OK	Oikeudenkäymiskaari 4/1734
OKV	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	perustuslaki 731/1999

PotL	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
Prop.	regeringens proposition (Ruotsi)
RHO	Rovaniemen hovioikeus
SHAL	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
SosHL	Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
SM	Sisäasiainministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
StVL	sosiaali- ja terveystieteiden lausunto
SVT	Suomen virallinen tilasto
TENK	Tutkimuseettinen neuvottelukunta
TSS	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976
TuHAO	Turun hallinto-oikeus
VammaispalveluL	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987
VM	Valtiovarainministeriö
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

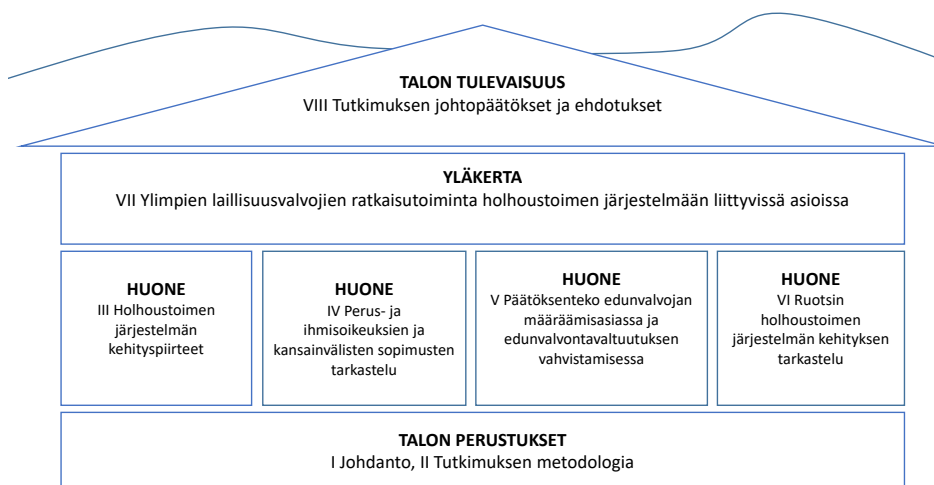
I JOHDANTO

1 Johdatus tutkimusaiheeseen – mistä tutkimuksessa on kyse?

1.1 Tutkimus vertauskuvana

Tutkimukseen liittyy paljon ajatuskuluja, joita tutkija pyrkii tekemään lukijalleen ymmärrettäväksi.

On hyvä aloittaa havainnollistamalla tutkimuksen kokonaisuutta. Tämä tutkimus on kuin tyypillinen suomalainen talo.¹ Talo (kuvio 1) edustaa holhoustoimen järjestelmää, jonne olet lukijana saapunut. Tarkoituksena käynnillä on arvioida talon nykyistä kuntoa ja yleistä tilaa.



Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne

On aivan tavallinen arkipäivä. Painat ovikelloa, soittosi on kuultu ja ovi avataan. Talon asukas, jota kutsumme päämieheksi, toivottaa tervetulleeksi tutustumaan taloonsa. Päämiehen kuvan näit kirjan kannessa. Pohdit, onko talon esittelijä asemas-

1 Tilastokeskus 2017. Virallisen tilaston mukaan Suomessa on noin 3 000 000 asuntoa, jotka tyypitellään erillisiin pientaloihin, rivi- tai ketjutaloihin tai asuinkerrostaloihin. Vertauskuvan ymmärtääkseen talotyypillä tai taloteknisillä seikoilla ei enemmälti ole merkitystä, mutta suomalaisesta talosta pitää ymmärtää, että sillä on ainakin perustus, ovi, asuintila ja katto.

saan omistajan vai vuokralaisena, millainen talo on, miksi talo on haluttu rakentaa ja miksi tälle paikalle.

Tutkimuksen tietoperustan ja aineiston avulla tutkitaan olemassa olevaa taloa tarkemmin. Mielessäsi ovat tutkijan asettamat kysymykset, onko talolla korjaustarpeita, mitä mahdollisesti talon seuraavina korjaustoimenpiteinä tulisi tehdä, onko talon korjaaminen edes ylipäättään mahdollista ja sopiiko talo maisemaansa. Käynnin aikana kuljet havainnoitavissa huoneissa, tätä voidaan verrata pintatason oikeuden tutkimiseen. Tutkimus ulottuu kuitenkin syvemmälle, rakenteiden arvioimiseksi on pysähdyttävä periaatteisiin.

Tutkimuksessa on pohdittu, miten talon asukas, päämies voi vaikuttaa tässä järjestelmää koskevassa arvioinnissa. Hän ei voi jäädä ulkopuolelle, koska koko järjestelmä on häntä varten tehty. Havaitset kuitenkin päämiehellä toimintakykyä haittaavan ominaisuuden. Hän ei kykene yksinään tuottamaan riittävästi taloa koskevaa tietoa edes omasta näkökulmastaan.

Kun olet ottanut askeleen talosta kauemmaksi, voit havaita maiseman, joka näyttäytyy kuviossa horisontaalisena viivana. Maisemassa ovat järjestelmää koskevat arvot. Millaiset arvot asiaa koskevat ja miten ne toteutuvat? Tutkimuksen johtopäätökset ja talon tulevaisuutta koskevat, tutkijan tekemät ehdotukset ovat lukijan arvioitavana. Tämän kaiken on mahdollista samaan kokonaiskuvaan.

1.2 Miksi tutkia päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä oikeustieteellisenä tutkimuksena?

1.2.1 Kaikkiin luonnollisiin henkilöihin liittyvä holhoustoimen järjestelmä

Holhoustoimen järjestelmä liittyy suomalaisessa yhteiskunnassa kaikkiin luonnollisiin henkilöihin elinkaaren jossain vaiheessa, joten järjestelmällä on väistämättä merkitystä ihmisten elämässä. Toiset ovat järjestelmän osana vain alaikäisinä elämässä alkuvaiheessa, mutta yhä useamman kohdalla ajankohtaiseksi tulevat liittymät järjestelmään elämän myöhemmissä vaiheissa. Havainto siitä, että kuka tahansa voi olla holhoustoimen järjestelmässä tarkoitettu päämies ja missä vaiheessa elämäänsä tahansa, on tutkimuksellisen mielenkiinnon lähtökohta ja samalla osoitus tutkimusaiheen yhteiskunnallisesta merkityksestä.

Tutkimuksessa tavoitteena on muodostaa nykyistä parempi käsitys edunvalvonnan oikeudellisesta merkityksestä yksilön näkökulmasta, siitä millainen päämiehen asema on tällä hetkellä holhoustoimen järjestelmässä.² Päämiehen aseman toteutuminen on holhoustoimen järjestelmän kannalta keskeinen kysymys, koska järjes-

2 Häyhä 1997, s. 19. Kirjoittaja korostaa erityisesti tutkijan oman panoksen näkymistä tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa tutkimusväitteen ja -kysymysten avulla ja tutkimusprosessin kautta tavoitellaan tieteellistä uuden näkökulman tuomista aiheeseen, joka rakentuu holhoustoimen järjestelmän arvojen määrittämisen kautta järjestelmää koskeviksi kehittämisehdotuksiksi pääjaksossa VIII.

telmässä on kyse päämiehen edun ja oikeuksien toteutumisen mahdollistamisesta. Vaikka järjestelmällä on monia ulottuvuuksia, tutkimuksessa niistä tärkeimmäksi on valittu holhoustoimen järjestelmän tutkiminen edunvalvonnassa olevan yksittäisen luonnollisen henkilön kannalta. Järjestelmää ei olisi ilman asioidensa hoitamiseen apua tarvitsevia luonnollisia henkilöitä.

1.2.2 Holhoustoimen järjestelmä osana yhteiskunnallista järjestelmää

Tutkimus tarkastelee holhoustoimen järjestelmää osana yhteiskunnallista kontekstia sille lainsäädännössä annetun tehtävän mukaisesti. Henkilöstä voi tulla päämies voimassa olevan lain nojalla, joten siitä syystä kyse on yhteiskunnallisesta ja oikeudellisesta järjestelmästä.³ Yhteiskunnan ja oikeuden suhde on läheinen. Aarnion mukaan oikeustiedettä voi tehtävänsä puolesta pitää yhteiskuntatieteenä, joka antaa sisällön ja toteutuksen tärkeälle osalle yhteiskuntasuhteita.⁴

Holhoustoimen järjestelmän tavoite on vastata yhteiskunnassa esiintyvään ihmisen avun tarpeeseen. Saarenpää on todennut holhoustoimen järjestelmän palveluiden olevan osa yhteiskunnallisia palveluita esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuolto- palveluiden tavoin. Hänen mukaansa on huomattava, että erona näiden palveluiden välillä on erityisesti se, että holhoustoimen edunvalvonnasta ei säädetä Suomen perustuslaissa (731/1999, PL) suorasti, vaan lähinnä itsemääräämisoikeuden rajoituksena. Sosiaali- ja terveystieteiden riittävyyden turvaaminen on perustuslakiin perustuva julkisen vallan tehtävä. Ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan on katsottu tarkoittavan oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁵

1.2.3 Tutkijan näkökulmat tutkimusaiheeseen

Havainnon ja tutkimuksen aloittamisen yhteys vaikutti tutkimuksen alussa selkeältä. Talovertauskuvana voisi ajatella, että talon rakentamisen idea oli kirkas. Tutkimuksen käynnistämisen ja myöhemmin sen tekemisen motivaatio on koko ajan ollut uuden, tutkimukseen perustuvan tiedon saamisessa päämiehen asemasta holhoustoimen järjestelmässä. Arvojen määrittelyn ja niiden toteutumisen arvioinnin kautta ollaan lähellä myös yhteiskuntaideologisten sitoumusten näkyväksi tekemistä.⁶

Valittuihin näkökulmiin tässä tutkimuksessa ovat vaikuttaneet tutkijan työkokemus aihealueesta: pankkimaailmasta, maistraatista, yleisestä edunvalvonnasta

3 Hirvonen 2011, s. 21. Oikeustieteellisen tutkimuksen tavoin tutkimuksessa painottuu tutkimusaiheen tarkastelu erityisesti oikeuden näkökulmasta. Holhoustoimen järjestelmää koskevaa tietoon suhtaudutaan oikeusjärjestykseen kuuluvana, olemassa olevan tietona.

4 Aarnio 2006, s. 238.

5 Saarenpää 2010, s. 123 ja 134-135. Järjestelmällä on toki muitakin perustavaa laatua olevia eroja, kuten toiminnan sisältö. Saarenpää tuo esiin myös käsitetasolla, että toimijoina holhoustoimen järjestelmässä oleva edunvalvoja on päämiehen palvelija ja siksi päämies-käsite kuvaa päämiehen merkitystä ja edunvalvontasuhtetta paremmin kuin esimerkiksi palvelujärjestelmissä yleisesti hyödynnetty asiakas-käsite.

6 Silta 2010, s. 91.

sekä tuomioistuimesta, muusta hallinnollisesta työstä julkisessa hallinnossa sekä nykyisestä juridiikan opetustyöstä, jotka kaikki osin luovat omat vaikutteensa tutkimusaiheeseen ja -kohteeseen.⁷ Edunvalvontaoikeuteen liittyvä käytännön kokemus on vaikuttanut tutkimusaihetta koskeviin näkökulmiin ja tutkimushypoteesien muodostumiseen⁸.

Ensimmäiseksi voidaan havaita merkityksellisten tutkimushypoteesin ja tutkimuskysymysten muotoutumisen olleen pitkällisen pohdinnan tulos, koska liittymäpinnat tutkimusaiheeseen olivat monipuoliset. Toiseksi kokemuksellisuuden merkitys korostui tutkimuksen teon aikana, minkä johdosta metodologiaa rakennettiin huolella. Tutkimusprosessi on kuvattu vaiheittain etenevästi. Holhoustoimen järjestelmän kokonaiskuvan esiin tuomiseen ja tarkasteluun päädyttiin hyödyntämään useampaa metodologiaa. Kolmanneksi tutkimuksen rakenteen jäsentelyssä ja kirjoitustavassa erityistä huomioita on saanut tavoite muodostaa tutkimuksen sisällöllisiin pääjaksoihin objektiivinen, tutkimuksen tietoa kuvaavan luvuista koostuva osa⁹ ja havaintoja ja johtopäätöksiä kokoava johtopäätösosa. Selkeintä erottelu on kehityksen kuvaamista koskevassa jaksossa, mutta oikeustieteellinen analysointi ja tulkinta eivät ole kuitenkaan jääneet huomioita.

Tutkimuksen kirjoitustavan tarkoituksena on osoittaa samanaikaisesti aiemmin luodun tiedon kunnioittamisen lisäksi harkitsevaa suhtautumistapaa sille, että tutkimuskohteesta voi olla kokemustaustasta johtuvia osittain tiedostamattomia omia ennakkokajatuksia. Niiden mahdollisen olemassa olon ja vaikutuksen minimoimiseksi tutkimuksen kirjoitustavan valinta määrittyi hakemaan objektiivisuuslähtökohdan ja läpinäkyvyyden havainnollistavaa tilannetta. Tämä on perusteltua oikeustieteen kannalta. Aarnion mukaan tutkimuksen vaiheissa on erotettava toisistaan ”toiminnan kuvaaminen, selittäminen ja oikeuttaminen (justifointi)”¹⁰. Tutkimuksen jaotuksessa kuvausosuutta ovat kokonaiskuvan muodostamisen tietoperustaa muodostavat luvun osat. Johtopäätöksiä ja havaintoina esiin tuotavat osat ovat tutkimuksen tulkinnallista ja tulkinnan oikeuttamista koskevaa johtopäätöslukua. Talovertauskuvaan havainnollistaen lukijalle on jätetty mahdollisuus tavoittaa mahdollisimman alkuperäinen tilanne, johon tutkijan vaikutus on ollut vielä rajallinen.

7 Väitöskirjan kirjoittamisen loppuvaiheessa juridiikan opetustyö on tarkoittanut oikeustradenomikoulutuksen yksityisoikeuden moduulivastuuta ja osallistumista oikeusmuotoilun ja oikeudellisen erityisosaamisen YAMK-koulutusohjelman opetukseen Laurea-ammattikorkeakoulussa.

8 Kiviniemi 2018, s. 77. Käytännön tasolta nousevien näkökulmien suhdetta tutkimusta käsitteellistävään teoreettisiin näkökulmiin tulee pitää kirjoittajan mukaan lähinnä vuorovaikutteisena. Tutkimuskohde voi selkiytyä vähitellen, joka antaa toteutuessaan tutkijalle lisäviitteitä, mihin teoreettisiin näkemyksiin tulee vielä syventyä.

9 Tältä osin on tuotava kuitenkin esiin, että tutkija on tehnyt ne valinnat, joihin tutkimuksessa liittyen päämiehen asemaan holhoustoimen järjestelmässä tutustutaan.

10 Aarnio 1989, s. 189-192. Aarnio toteaa eri vaiheisiin vastattavan erilaisilla kysymyksillä. Kuvaus vastaa kysymykseen mitä tapahtui, tulkinnalle annettu selitys puolestaan vastaa kysymykseen miksi ja oikeuttamisessa ollaan kiinni eniten tulkinnan sisällössä, millä perusteella voidaan arvioida, että juuri tämä tulkinta on oikea.

Tutkimuksessa on hyödynnetty kuvailevaa kertomusta, mutta pääosin tutkimuksen argumentointi perustuu yleisesti kielellis-tulkintaperusteiseen argumentaatiomalliin, jossa oikeuslähteiden kielestä tehdään tutkimukselliset tulkinnat.¹¹ Tämän tutkimuksen luoma tieto on nykyisen tilanteen havainnointia ja arviointia, holhoustoimen järjestelmää koskevien uudistustarpeiden tutkimista ja tutkimustulosten havainnollistamista.¹² Tavoitteena on käsitellä sitä holhoustoimen järjestelmän osalta oikeuden syvempinä rakenteina pidettäviä osia, joihin oikeuskulttuuri käsitteineen ja periaatteineen sekä oikeuden syvärakenne arvoineen.¹³ Järjestelmän uudistustarpeisiin tarttumiseksi tutkimushavainnoista on koostettu toimenpidetasolle meneviä ehdotuksia holhoustoimen järjestelmään liittyvistä muutostarpeista. Tutkimukseen perustuvia ehdotuksia on mahdollista hyödyntää esimerkiksi lainsäätäjän arvioissa holhoustoimen järjestelmän kehittämistä.

1.3 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväitteet

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä ja järjestelmän nykyistä tilaa kokonaisuudistuksen jälkeisenä aikana. Taulukossa 1 on havainnollistettu tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväitteet.

Taulukko 1. Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväitteet.

Tutkimuksen tavoite:
1. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä ja järjestelmän nykyistä tilaa kokonaisuudistuksen jälkeisenä aikana.
Tutkimuskysymykset:
1. Mitkä ovat holhoustoimen järjestelmän arvot?
2. Toteutuvatko arvot täysi-ikäiseen päämieheen liittyvissä keskeisimmissä ratkaisutilanteissa?
3. Mitkä ovat tutkimuksen perusteella arvojen toteutumiseen liittyviä holhoustoimen järjestelmän ja siihen liittyvän sääntelyn ongelmia?
4. Mitkä ovat tutkimuksen perusteella keskeisimmät holhoustoimen järjestelmän kehittämistarpeet?
Tutkimusväitteet:
1. Holhoustoimen järjestelmän arvojen toteutumiseen päämiehen kannalta keskeisissä ratkaisutilanteissa liittyy merkittäviä ongelmia.
2. Holhoustoimen järjestelmä on uudistettava 2020-luvulle tultaessa.

11 Laakso 2012, s. 384. Argumentointimallin soveltuvuutta tutkimusaiheeseen voidaan arvioida lähdeaineiston mahdollisessa luonteessa, kuten esimerkiksi semanttisesti heikkojen, avoimien, monimerkityksellisten tai evaluatiivisten ilmaisujen tulkinnan yhteydessä.

12 Ks. Siltala 2010, s. 91-92.

13 Oikeuden syvempien osalta asiaa on kuvattu tarkemmin tutkimuksen pääjaksossa II, luvussa 3.1.

Tutkimuksen otsikon, ”Arvotodellisuus – tutkimus päämiehen asemasta holhoustoimen järjestelmässä”, mukaisesti erityistä huomiota kiinnitetään järjestelmään liitettävissä olevien arvojen määrittelyyn sekä päätöksenteossa päämiehen kannalta keskeisimpien ratkaisujen ja arvojen sisällöllisen yhteyden muodostumiseen oikeusdogmaattisena sekä lainsäädäntötutkimuksena. Talovertauskuvasessa arvot edustavat valitun talon rakennuspaikan sekä ympäröivän maiseman yhteyttä toisiinsa.

Tutkimuskysymyksissä lähdetään liikkeelle arvojen määrittelystä. Se on tarpeen, jotta voidaan arvioida, miten päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä toteutuu ja liittyykö arvojen toteutumiseen ongelmia. Arvot määritellään erityisesti oikeutta tutkien. Lähtökohtana pidetään nykyisen lainsäädännön säätämistä ja kehityksen kautta voidaan edetä arvoihin nykyhetkessä. Holhoustoimen järjestelmään liittyviä ratkaisuja tarkastellaan arvojen toteutumisen näkökulmasta. Seuraavaksi haetaan vastausta kysymykseen, toteutuvatko arvot täysi-ikäiseen päämieheen liittyvissä keskeisimmissä ratkaisutilanteissa. Edelleen tutkimuksessa kysytään, millaisina arvot ja ratkaisut sisällöllisesti näyttäytyvät.

Päämiehen asemaa arvioidaan erityisesti liittyen edunvalvojan määräämisasiaan ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamiseen. Tutkimus kattaa holhoustoimen järjestelmän kehityksen kriittisen arvioinnin järjestelmän kehittämistarpeiden havainnollistamiseksi. Tämän osalta keskeinen kysymyksenasettelu liittyy niihin seikkoihin, jotka ovat tutkimuksen perusteella arvojen toteutumiseen liittyviä holhoustoimen järjestelmän ongelmia ja sääntelyn heikkouksia. Tutkimushavaintoihin perustuen voidaan muodostaa lainsäädännön kehittämisen pohjaksi viisi ehdotusta holhoustoimen järjestelmän keskeisimmistä kehittämistarpeista¹⁴. Tutkimuksen perusteella väitetään, että holhoustoimen järjestelmän arvojen toteutumiseen päämiehen kannalta keskeisissä ratkaisutilanteissa liittyy merkittäviä ongelmia. Toisena tutkimusväitteenä on, että holhoustoimen järjestelmä ja holhoustoimen sisällölliset kysymykset tarvitsevat uudistumista 2020-luvulle tultaessa.

14 Rinne – Kivirauma – Lehtinen 2015. Ehdotusten osalta tutkimuksessa on pohdittu myöskin tieteen suhdetta tietoon, jonka voidaan todeta olevan hyvinkin kaksisuuntainen. Viitatussa kirjoituksessa (luku 2.3) on keskitytty erityisesti kasvatustieteellisen tiedon analysointiin, mutta kirjoittajien ajatusta voidaan mielestäni hyvin soveltaa myös tässä oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Toisaalta tieteessä tuotetaan tieteellisen menetelmin uutta tietoa, jonka avulla voidaan arvioida ja kehittää toimintaa. Tieteellä lisätään ymmärrystä siitä monitulkintaisesta ja osittain piilossakin olevasta tieto- ja uskomusperustasta, joka ohjaa käytäntöjä ja päätöksentekoa. Ehdotusten tekeminen voidaan lisäksi nähdä myös yhteiskunnallisena vaikuttamispyrkimyksenä, jolloin sitoutuminen tieteen objektiivisuuteen voi tarvita erityisiä perusteluja. Nämä perustelut tulevat tässä tutkimuksessa holhoustoimen järjestelmään liittyvässä, päämiehen aseman tulkinnassa. Mitkä mahdolliset toimenpiteet voisivat olla tai edistää perusteltuja tutkimuksen perusteella perusteltuja aiheita päämiehen lainsäädäntöön perustuvan aseman kehittämisessä tulevaisuudessa. Ks. myös Soininen 2019a, s. 35-36. Tieteen ja politiikan välisestä suhteesta todetaan kirjoituksessa, että ”poliittista prosessia ja demokratiaa tiede ei voi ohittaa”. Näissä Soinisen kirjoituksessa mainituissa rajoissa pysytään myös tämän tutkimuksen sisällössä.

2 Tutkimuksen jäsentely

Tutkimuksen jäsentely on yksi avain holhoustoimen kokonaiskuvan muodostamisessa ja siitä kertomisessa tutkimuksen avulla. Jäsentely vaikuttaa tutkimuksen ymmärrettävyyteen. Väitöstutkimuksella pitää olla ymmärrettävyys siltä yhteiskunnan ja tieteenalansa asettamien kriteerien kannalta.¹⁵ Tämä lisää tutkimuksen merkitystä siinä, että tutkimus on noudattanut tieteenalalla kriittistä ajattelua sekä hyväksyttävänä pidettäviä menetelmiä, se on läpikäynyt tieteellisen tarkastusmenettelyn ja lopulta tutkimus asettuu arvioitavaksi kaikkien muidenkin, mukaan lukien muiden oikeustieteilijöiden, kritiikille. Tieteenalan ulkopuolisten lukijoiden kannalta tutkimuksen ymmärrettävyys muodostuu kynnyskysymykseksi siinä, onko tutkimuksesta hyötyä vain omalla tieteenalalla tai lisäksi muille mahdollisille lukijoille.

Tutkimus jakaantuu kahdeksaan pääjaksoon, joilla on oma funktionsa tutkimuksessa. Tutkimuksen ymmärrettävyyden lisäämiseksi ensimmäisessä pääjaksossa on käytetty talovertauskuvaa havainnollistamaan tutkimuksen kokonaisuutta. Vertauskuvan kautta havainnollistettuna tutkimuksen ymmärrettävyyden avaimet ovat saatavilla sen ensimmäisestä ja toisesta pääjaksosta. Siinä vastataan kysymyksiin, miksi tämä talo on olemassa, miksi se on valittu tutkimuksen kohteeksi, mitä se sisältää ja miten talon ominaisuuksia, rakennetta ja maisemallista sijoittumista arvioidaan.

Ensimmäisessä ja toisessa pääjaksossa tuodaan esiin tutkimuksen kokonaisuus, tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimusväite. Tutkimuskysymysten ja -väitteen onnistuneisuutta voidaan arvioida jokaisen sisällöllisen pääjakson viimeisessä luvussa, jossa tarkastellaan jakson tuottamia tutkimushavaintoja ja johtopäätöksiä. Sisällöllisten pääjaksojen rakenteena on ollut käsitellä aiheesta saatavilla ollutta tietoa ja johtopäätöksiä omista alaluvuissaan. Edelleen toinen pääjakso täsmentää tutkimuksen metodologisen kehyksen. Tarkoituksena on taustoittaa ja asemoida tutkimus edunvalvontaoikeuden pinta- ja syvärakenteina oikeudenalan, periaatteiden, käsitteiden ja käytettyjen metodien avulla.

Tutkimus on oikeustieteen alaan kuuluva lainopillinen tutkimus ja lainsäädäntötutkimus. Jaksossa perustellaan tutkimuksessa tehdyt valinnat, käytetyt menetelmät ja niiden merkitys tutkimusväitteen sekä tutkimuskysymysten kannalta. Näistä tekijöistä muodostuu talovertauskuvassa talon perustus. Perustuksen päälle on mahdollista rakentaa tutkimuksen muut osat. Jokaisessa tutkimuksen pääjaksossa on liittymät lisäksi oikeuden syvärakenteeseen talon rakenteina ja arvoympäristönä.

Tutkimuksen sisältöön, talovertauskuvan huoneisiin, edetään pääjaksossa III, jossa tarkastellaan holhoustoimen järjestelmän yleisiä kehityspiirteitä täysi-ikäisten näkökulmasta. Kehityksestä tuodaan esille hallinnollisen ja sisällöllisen kehittämisen eriytyminen sekä holhoustoimen järjestelmään liittyvän tilastotiedon esille tuomat

15 VNA 1039/2013.

kehityskulut. Tutkimuksessa ajallisesti huomio kohdistuu holhoustoimen järjestelmän kehittymiseen erityisesti vuoden 1999 lainsäädäntöuudistuksen toteutumisesta nykytilaan päättyen vuoteen 2019. Samalla aikajänteellä tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä holhoustoimen järjestelmän kannalta (pääjakso IV).

Päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä tarkastellaan pääjaksossa V. Sisällön keskiössä on kotimainen ratkaisutoiminta edunvalvojan määräämistä koskevassa päätöksenteossa holhousviranomaisessa sekä tuomioistuimessa sekä edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisessa holhousviranomaisen päätöksenteossa.

Holhoustoimen järjestelmän kannalta perusteltu vertailukohde on yhteiskunnalliselta kehitykseltään mahdollisimman samankaltainen valtio eli Ruotsi, jonka osalta tutkimus tuo esille keskeisimmät kehitysvaiheet ja oikeuskäytännön pääjaksossa VI. Tutkimuksessa pohditaan myös, onko mahdollista soveltaa Ruotsin holhoustoimen järjestelmästä toimivia osia malliksi kehitettäessä Suomen holhoustoimen järjestelmää.

Holhoustoimen järjestelmään liittyvän viranomaistoiminnan (holhousviranomainen, tuomioistuin, yleisten edunvalvontapalvelujen tuottaja) keskeisen merkityksen johdosta tutkimuksessa analysoidaan ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuai-
neistoa. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä kerrotaan yleisesti seitsemännessä pääjaksossa ja perustellen myös siksi, että niiden toimivalta ulottuu kaikkiin mainittuihin holhoustoimen järjestelmän viranomaistoimijoihin. Pääjaksossa perehdytään tarkemmin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuai-
neistoon vuodelta 2017. Tutkimuksessa on mahdollista saada kokonaiskuva holhoustoimen järjestelmään liittyvistä asioista myös järjestelmän aiheuttamien kantelujen johdosta.

Viimeisessä pääjaksossa ovat tutkimushavaintojen perusteella tehdyt johtopäätökset ja kehittämisehdotukset, jotka muodostavat talon tulevaisuussuuntautuneen näkökulman. Viimeinen pääjakso (VIII) kokoaa tutkimushavaintojen perusteella tehdyt ehdotukset päämiehen aseman edelleen kehittämiseksi holhoustoimen järjestelmässä.

II TUTKIMUKSEN METODOLOGINEN KEHYS

1 Tutkimuksen kohde – päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä

1.1 Tutkimuksen lähtökohta

Tutkimuksen kohteen määrittelyä voidaan ensinnäkin pitää tutkimuksen välttämättömänä osana. Tutkijan on perusteltava ihmettelynsä kohde ja liitettävä se aiheen kannalta olennaiseen kontekstiin. Tutkimuksen kohde määritellään tässä tutkimuksessa tehtyjen valintojen, oikeudenalan, käsitteiden ja periaatteiden avulla. Tutkimuskohteen määrittymisen osalta tutkijan aiemmalla tutkimuksella oli vaikutuksensa kohderyhmän määrittymiseen täysi-ikäisiä päämiehiä koskevaksi tutkimukseksi.¹⁶ Aiemman holhoustoimen järjestelmään liittyneen tutkimuksen tutkimuskysymykset¹⁷ toimivat ensin lähtökohtina väitöstutkimukseen. Tutkimuksen edetessä täysi-ikäisiä koskevan tutkimuksen kysymykset kuitenkin eriytyivät osittain aiemman tutkimuksen valinnoista. Yhteisenä näille kahdelle tutkimukselle tutkimuskohteina kuitenkin ovat liitynnät samaan holhoustoimen järjestelmään sekä tutkimusasetelmassa järjestelmän sisältämien arvojen ja ratkaisujen sisällöt sekä niiden toteutuminen.

Holhoustoimen järjestelmän kehitys on herättänyt tutkimuksellisen mielenkiinnon ollessaan yhtenä osana nykyistä yhteiskunnallista palvelujärjestelmää. Järjestelmästä on säädetty laissa, joten sen olemassaoloon liittyy lainsäätäjän toiminta perusteluineen. Lainsäädäntö määrittelee yksilön toimintaa sekä toimintavelvollisuuksia viranomaisille. Tutkimuksen lähtökohtana on havainto siitä, että päämiehen asemaan holhoustoimen järjestelmässä liittyy säädetyn oikeuden johdosta huomattava määrä arvoja. Niiden toteutumisesta käytännössä, esimerkiksi tilanteen tultua

16 Tutkimustyö kokonaisuutena on ollut kaksiosainen jakautuen väitöstutkimuksen lisäksi vuonna 2011 Lapin yliopistossa hyväksytyyn oikeustieteelliseen liseniaattityöhön. Ks. Aalto 2011, ”Arvojen ja ratkaisujen sisältö – Tutkimus lasten edusta ja osallistumisesta holhoustoimen järjestelmässä”, jossa holhoustoimen järjestelmää tarkasteltiin alaikäisten näkökulmasta.

17 Ks. Aalto 2011. Alaikäisten päämiesten edun ja oikeuksien toteutumista koskeneessa liseniaattitutkimuksessa keskeiset tutkimuskysymykset olivat: 1. Miten viranomaisen ratkaisutoiminnassa alaikäinen lapsi osallistuu päätöksentekoon edunvalvojan sijaisen määräämisasioissa ja lupa-asioissa. 2. Mitkä lupa-asioissa ovat keskeisiä perusteluita lapsen edun mukaisuudelle. Vastaamalla näihin kysymyksiin tutkimuksessa arvioitiin lapsen osallistumisen säädöspohjaa sekä osallistumisen ja siihen liittyvien ikärajojen ja käytäntöjen toimivuutta.

arvioiduksi tuomioistuinten tai ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä, ei aina ole jäänyt täyttä varmuutta. Havainto on sijoittunut oikeustieteen alaan, koska päämiehen asemassa kyse on lailla säädetyistä asiasta.¹⁸ Tutkimuksen lähtökohtana voidaan siis todeta, että tutkimus kohdistuu päämiehen asemaan holhoustoimen järjestelmässä.

Edelleen syventäen tutkimuskohteen tarkastelua voidaan oikeustieteen näkökulmasta kysyä, millainen oikeudellinen tutkimuskohde on päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä? Tutkimuksessa hyväksytty lähtökohta on, että holhoustoimen järjestelmä on yksi yhteiskunnallinen, lainsäädännöllä luotu järjestelmä. Sille on määriteltävissä oikeuspositivistisen koulukunnan olennaisimpana pitämä lain sisältö ja lainsäätäjän tahto, mutta myös holhousviranomaisen ja tuomioistuinten ratkaisukäytännön kautta ratkaisuilla vahvistettua oikeutta, kuten oikeusrealismissa painotettaisiin. Myös sellainen yhteisöllinen oikeudenmukaisuuden kokemus, johon välttämättä ei liity mikään ratkaisutilanne, on arvioitavana, koska kanteluissa voi olla kyse mistä tahansa koetusta asiasta viranomaisen toiminnassa. Tältä osin on kyse luonnonoikeusfilosofisesta oikeuskäsityksestä. Siltalan esiin tuomin tavoin tutkimuksessa ei varsinaisesti sitouduta tutkimuskohteena yhteen tiettyyn koulukuntaan, vaan hyödynnetään useita määrittelyjä kokonaiskuvan saamiseksi.¹⁹

Tutkimusvalintoja on ohjannut halu tarkastella järjestelmän tarkoitusta ja kehitystä, miksi holhoustoimen järjestelmä on ollut lainsäätämisen kohteena ja mikä asia holhoustoimen järjestelmässä on päämiehen kannalta merkitykseltään tärkeintä.²⁰ Tiedonintressissään tämä tutkimus lähestyy kohdetta ymmärtävästi ja tulkitsevasti, jolloin on kyse hermeneuttisesta lähestymistavasta.²¹ Tutkimuksessa arvioidaan holhoustoimen järjestelmän kehitystä sekä sitä, millaisia kehityssuuntia de lege ferenda- ajattelussa sillä voisi tutkimushavaintojen perusteella olla. Tältä osin pyritään saamaan joitain ratkaisuehdotelmia mahdollisen lainsäädännön kehittämistyön pohjaksi. Tutkimusstrategisesti vaihtoehtoisia tapoja päämiehen aseman tutkimiseen olisi voinut olla hyödyntää esimerkiksi yhtä tutkimusmenetelmää, lähtökohtana esimerkiksi oikeuspositivistinen käsitys oikeudesta, jonka jälkeen valintana olisi voinut olla esimerkiksi pelkästään lainopillinen tai lainsäädäntötutkimuksellinen tutkimusmenetelmä tutkimuksen tekemisessä. Kokonaiskuvan saamiseksi tutkimuksessa on päädytty ennemmin useamman menetelmän hyödyntämiseen.

18 Lindroos-Hovinheimo 2019, s. 175. Kirjoittaja on kuvaillut oikeustieteen tehtäväksi tutkia, miten yhteiskunta ja oikeusjärjestelmä toimivat yhdessä ja vaikuttavat toisiinsa. Tutkimuksen tehtävänä yleisesti voidaan pitää tulkintaa oikeuden roolista yhteiskunnassa fokuksessaan oikeusjärjestelmä.

19 Siltala 2010, s. 91.

20 Peczenik 1983, s. 95. Järjestelmän konkreettisia soveltamistilanteita luovat ratkaisut. Ratkaisun järjestyttä tulee pohtia argumentaation kautta, saako se tukea esitettyiltä argumenteilta ja muodostavatko erilaiset ratkaisun osat keskenään koherenssin. Näiden lisäksi olennaista on määritellä yleisiä käsitteitä, teorioita ja (moraalisiakin) periaatteita. Tämä toimii myös hyväksyttävänä pidettävyyden lähtökohtana.

21 Siltala 2010, s. 92-93.

1.2 Tutkimuksen valinnat, rajaukset ja rajoitukset

Tutkimuksen kohdevalinnan ymmärtämiseksi tässä on selostettu holhoustoimen järjestelmän päämiesaseman muodostumista.²² Holhoustoimesta annetun lain (442/1999, HolhTL) 2 §:ssä määritellään, että kaikki alaikäiset ovat vajaavaltaisia päämiehiä. Tuomioistuimen päätöksellä on mahdollista julistaa vajaavaltaiseksi päämieheksi myös täysi-ikäinen henkilö. Edelleen lain 8-12 §:ssä säädetään edunvalvojan määräämisestä täysi-ikäiselle henkilölle ja 18 §:ssä henkilön tilanteesta tarpeellisesta toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, jolloin henkilöstä kummassakin tilanteessa tulee päämies. Toisistaan poikkeavan lähtökohdan ala- ja täysi-ikäisten päämiesten osalta holhoustoimen järjestelmässä muodostaa kaikkien alaikäisten lakiin perustuva vajaavaltaisuus ja siitä johtuva edunvalvojan tarve.

Holhoustoimen järjestelmässä täysi-ikäisten kannalta keskeisinä pidettäviä asioita ovat edunvalvojan määrääminen ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, jotka edellyttävät asian ratkaisemista erityisessä menettelyssä. Täysi-ikäinen ei tule holhoustoimen järjestelmän pariin ilman erillistä päätöksentekoa. Tämä on selkeä eroavaisuus alaikäisten asioihin, koska alaikäisellä on aina oltava edunvalvoja iästään johtuen. Holhoustoimen järjestelmän kannalta keskeisten tutkimuskysymysten valinta on tämän lähtökohdan perusteella erilainen. Täysi-ikäisten osalta holhoustoimen järjestelmän muut asiat, kuten lupa-asoiden ratkaiseminen, tulevat mahdollisiksi vasta järjestelmään tulon jälkeen. Edunvalvojan määrääminen toimii ikään kuin esikysymyksenä, koska lupa-asia ei tule ratkaistavaksi, ellei edunvalvojan määräämistä ole tapahtunut ensin. Edunvalvontavaltuutuksen osalta lupa-asia ei tule ollenkaan arvioitavaksi. Tutkimuksessa suuremman painoarvon tästä syystä saivat järjestelmän pariin tuleminen mahdollistavat edunvalvojan määrääminen sekä edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen.

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, millainen holhoustoimen järjestelmästä tuli holhoustoimen järjestelmään vuonna 1999 tehdyn kokonaisuudistuksen jälkeen.²³ Oikeudellisen kokonais kuvan muodostamiseksi tutkimuksessa tarvitaan monia tarkastelunäkökulmia, joista erottuvat esimerkiksi ajallinen, asiallinen, tilastollinen, toiminnallinen, valvonnallinen ja vertailullinen näkökulma. Nämä näkökulmat ovat pääasiallisesti oikeuden sisällä olevia näkökulmia. Näitä näkökulmia tutkitaan erilaisten aineistojen avulla, joita käsitellään oikeudellisena tutkimusympäristönä. Siihen kuuluvat voimassa oleva lainsäädäntö, tilastot, lainsäädännön kehityksen seuranta, perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelu, vertailukohtat,

22 Holhoustoimen järjestelmästä ja muista olennaisista käsitteistä on kirjoitettu tämän pääjakson luvussa 3.

23 Peczenik 1995, s. 306-307. Ajatuksellisenä kehikkona on ollut myös yleinen juridinen argumentaatiomalli, jossa tarvitaan osat tapauksen faktoista, siihen sopivista oikeuslähteistä ja huomioon on otettava myös eettisyyden vaatimukset. Kirjoittaja huomauttaa myös, että arvoja voidaan tunnistaa ratkaisutasolta, mutta usein myös eettisenä pidettäviä arvoja ilmaistaan säädöstasolla.

kysely holhousviranomaiselle sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaineistojen arviointi.

Valinnoilla on myös tutkimusta mahdollistava ja rajoittava puolensa. Kokonaiskuvaa muodostettaessa aineistosta kertomisella on tehtävänsä. Lainsäädännön toimivuutta arviotaessa on ollut välttämätöntä tarkastella sekä hallinnollista että sisällöllistä kehitystä, yhtä lailla kansallista kuin kansainvälistäkin kehitystä, jolloin on ollut valittava tutkimuksen taso ja esitystapa kuvaamaan näitä tekijöitä. Rakenteellisella kuvauksella on haluttu selvittää kokonaiskuvan muodostamisen tapa, jotta tutkimukseen perehtyvällä on mahdollisuus tarkastella erikseen myös jokaista tutkimuksen pääjaksoa.

Tutkimuksen aikajänteeksi on pääasiallisesti valittu ajanjakso mainitusta uudistuksesta nykyhetkeen, mutta uudistuksen taustaan on välttämätöntä palata lähtökohdan ymmärtämiseksi. Kokonaisuudistukseen johtaneita seikkoja ei siis ole jätetty huomiotta. Niiden tuominen esiin lähtökohtina on tarpeellista, koska tutkimuksessa kyse on myös kokonaisuudistuksen kriittisestä arvioinnista. Tutkimuksen fokus on asetettu kotimaisen järjestelmän tarkasteluun. Tutkimuksen ensisijainen tiedonintressi on tutkia päämiehen asemaan vaikuttavia, holhoustoimen järjestelmään liittyviä arvoja ja niiden ilmentymistä nimenomaisesti suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.²⁴

Kokonaisuudistuksen kanssa lähes samanaikaisesti on tapahtunut perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen läpimurto ja huomattava muutos. Holhoustoimen järjestelmään liittyvien keskeisten kysymysten sekä perus- ja ihmisoikeuksien keskinäisten liityntöjen tarkastelu on tästä syystä tarpeen. Koska holhoustoimen järjestelmään vaikuttavat useat kansainväliset sopimukset, on niiden kautta vaikuttavat seikat otettu tutkimuksessa huomioon oikeuslähdetasolla kotimaiseen oikeuteen vaikuttavina tekijöinä.

Ruotsin holhoustoimen järjestelmästä tutkimuksessa haetaan vertailumahdollisuutta yhteiskuntajärjestelmien yleisen samankaltaisuuden näkökulmasta. Vertailulle on valittu kaksi tehtävää. Ensimmäiseksi tutkimuksessa on havainnollistettu näiden kahden holhoustoimen järjestelmän eroja ja näistä lähtökohdista perustellaan mahdollisia suomalaisen järjestelmän kehittämisenäkymiä.

24 Dworkin 1986, s. 52. Tutkimus perustuu konstruktivistiseen lähestymistapaan tutkimustiedon koamisissa pyrkien tekemään perustelluksi luotettavan arvioinnin kannalta sen, että tietoa päämiehen asemasta on saatava useammasta eri lähdeaineistosta. Ks. aiheesta esim. Soininen 2019b, s. 116-118 ja 123-125. Konstruktivistisen tulkintateorian vahvuutena Soininen tuo esiin, että tulkinnalla on oma tärkeä asemansa, mutta ”oikeusvaltion arvoja voidaan tukea sitomalla tulkinta lakitekstin eri merkityksistä kertoviin teksteihin”.

2 Edunvalvontaoikeus ja tutkimuksen sijoittuminen eri oikeudenalaille

Holhoustoimen järjestelmä on liitettävä sitä koskevaan oikeudenalaa²⁵ ja lainsäädäntöympäristöön²⁶, jotta järjestelmän ymmärtäminen on mahdollista. Edunvalvontaoikeus on määritelty yhdeksi osaksi siviilioikeuteen kuuluvaa persoonallisuus-oikeutta, jonka ydinsisältöä on yksilön itsemääräämisoikeus. Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus on jaettu viiteen pääryhmään, joita ovat edunvalvontaoikeus, nimi- ja tunnisteoikeus, yksityisyys ja henkilötietojen suoja, potilasoikeus ja viidentenä vanhuusoikeus.²⁷

Edunvalvontaoikeuden lähtökohtana henkilö- ja persoonallisuus-oikeuden näkökulmasta on henkilön oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn merkitys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen.²⁸ Edunvalvontaoikeus määrittelee ihmisen toimintakyvyn, toimintakyvyn rajoittamisen edellytykset, toimintakyvyn puutteesta ja rajoituksista aiheutuvat henkilön etujen ja oikeuksien tukemis- ja valvontatavat sekä niihin ryhtymisen menettelyn eri tilanteissa. Yksityis-oikeudellisesti edunvalvontaoikeuden on aikaisemmin katsottu tarkoittavan ”holhoukseen ja huoltoon liittyvien säädösten, säännösten ja sääntöjen kokonaisuutta”.²⁹ Tutkimus sijoittuu useammalle eri oikeudenalalle, vaikka edunvalvontaoikeutta on pidettävä pääoikeudenalana. Muista oikeudenalosta liittymät ovat lapsioikeuteen, vanhuusoikeuteen, prosessioikeuteen sekä hallinto-oikeuteen.³⁰

25 Tuori 2004, s. 1201-1204 ja 1207-1208. Oikeudenalajaotus kuuluu oikeustiedettä koskevaan oikeuskulttuuriseen esiyymmärrykseen, joka lähtökohtana oikeustieteen parissa toimimiselle. Oikeuskehityksen selittämisen tekijät painottuvat sisäisiin ja ulkoisiin tarkasteltavan aikajänteenkin kautta, Tuori korostaa oikeuskehityksen havainnoinnissa ulkoisten ja sisäisten tekijöiden vuorovaikutusta. Ks. oikeudenalajaotusten muuttumisesta materiaalistemisekehityksen johdosta Weber 1980, s. 507-508.

26 Ks. Kangas 2019, s. 5. Teoksessa käsiteltävänä on Suomen nimijärjestelmä, jonka osalta Kangas liittää järjestelmän keskeisesti väestötietolainsäädäntöön, jossa luonnollisten henkilöiden nimet ovat rekisteröityinä. Kangas käyttää määrittelyssään käsitettä ”lainsäädäntöympäristö”.

27 Saarenpää 2015, s. 273 ja Saarenpää 2011, s. 242, 260.

28 Saarenpää 2013, s. 2. Kirjoittaja katsoo, että kyse on henkilön oikeudellisesta perusidentiteetistä, jolla yksilö liittyy normaalitilanteessa yhteiskuntaan.

29 Saarenpää 1999, s. 324 ja 366. Ks. myös Saarenpää 2009, s.36. Tässä määrittely on laajempi, käsittäen mm. ihmisen oikeudellisen toimintakyvyn toimijana, toimintakyvyn rajoittamisen edellytysten määrittelyn, etujen ja oikeuksien valvontatavat.

30 Kangas 2013, s. 5. Kangas on esittänyt arvion siitä, että edunvalvontaoikeudella on perhe- ja perintöoikeuden näkökulmasta eniten teoriassa mahdollisia liittymiä muihin oikeussuhteisiin esimerkiksi kuolinspesän osakkaan, avioliiton, vahingonkorvausvelvollisuuden sekä kaupan osapuoliaseman aseman kautta. Kangas on luonnehtinut myös julkisoikeudellisuuden korostuvan silloin, kun edunvalvonnan päämiehenä on täysi-ikäinen henkilö, koska useat menettelylliset säännökset ovat julkisoikeudellisia.

Edunvalvontaoikeuteen oikeudenalana kuuluvat toisen henkilön taloudellisten asioiden hoitaminen³¹, huoltoasiat, henkilökohtaisten asioiden päättäminen sekä puhevallan käyttäminen tuomioistuimissa ja viranomaisissa.³² Keskeisiä lakeja edunvalvontaoikeudessa ovat HolhTL³³, laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007, EVVL), laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, SHAL) sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, PotL). Tutkimuksen kohteena olevan holhous-toimen järjestelmän kannalta erityisesti kolme ensin mainittua lakia ovat erityisen tarkastelun kohteina.

Holhous-toimen järjestelmään liittyvien asioiden ratkaiseminen tuomioistuimissa ja hallinnollisessa viranomaisessa tarvitsee aineellisen lainsäädännön lisäksi viranomaisen toimintaa sääntelevää lainsäädäntöä sekä prosessuaalista ja menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Holhousviranomaisena toimivan Digi- ja väestötietoviraston osalta tärkein laki on laki Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) ja holhous-toimen rekisteritietojen osalta laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä (1156/2019). Tuomioistuinten toimintaa yleisesti säätelee tuomioistuinlaki (673/2016). Prosessuaalisesta ja menettelyyn liittyvästä lainsäädännöstä tärkeimmät ovat oikeudenkäymiskaari (4/1734, OK), hallintolaki (434/2003, HL) ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).³⁴ Edunvalvontaoikeuden kaikilla osa-alueilla käsitellään henkilöä koskevaa informaatiota³⁵ ja holhous-toimen järjestelmän kaikissa menettelyissä käsitellään ihmistä koskevaa tietoa. Tietojen käsitelyssä on otettava huomioon mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, tietosuojalaki (1050/2018) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, JulkL).

Tutkimusaihetta on mahdollista lähestyä kerrotuin tavoin useamman oikeudenalan näkökulmasta. Tutkimuksen pääasialliseksi oikeudenalaksi on valittu edunval-

31 Vrt. Helin 2001, s. 1070. Edunvalvontaoikeudesta on edelleen nähty erottuvaksi holhousoikeus, joka perustuu nimenomaisesti holhous-toimesta annetun lain mukaiseen järjestelmään. Tässä oikeudenalassa Helin katsoo, että on kyse ihmisen suojaamisesta puuttamalla itsemääräämisoikeuteen tai tukemalla sen käyttämistä.

32 Välimäki 2008, s. 17, 27. Välimäen mukaan yhdistävä tekijä on edunvalvoja, jolla voi olla kelpoisuus toimia päämiehen hyväksi kaikilla mainituilla osa-alueilla.

33 Nuotio 2006, s. 169. Kirjoittaja pohtii erityisesti HolhTL:n sisällöllistä indispositiivisuutta liittämällä sen virallisperiaatteen toteutumiseen. Lähtökohtana on, että hallinto-oikeudellisesta oikeussuhteesta ei sinänsä voi lakisäätteenä sopia, koska sisällön lähde on voimassa oleva laki.

34 HE 29/2018 vp., s. 41. Lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) kumottiin hallintolainkäyttölaki (HLL 586/1996). Muutoksen yhtenä syynä oli, että edellytykset oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille vaativat uudistumista PeV:n käytännön täsmentymisen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta.

35 Tietoa koskeva lainsäädäntö on jatkuvasti lisännyt merkitystään. Viimeisimpänä voitaneen mainita ainakin EU:n tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 kaikkia EU-jäsenvaltioita koskenut voimaantulo 25.5.2018, 1.1.2019 tietosuoja-asetusta kansallisesti täsmentänyt tietosuojalaki (1050/2018) ja 1.1.2020 voimaan tullut julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskeva laki (906/2019).

vontaoikeus ja muita oikeudenaloja on tutkittu siihen liittyvinä oikeudenaloina. Näiden tarkastelua tarvitaan holhoustoimen järjestelmää koskevan kokonaiskuvan muodostamiseksi.

3 Holhoustoimen järjestelmän määrittely

3.1 Yleistä

Holhoustoimen järjestelmään vaikuttaa keskeisesti pintatason oikeus, joka ilmenee voimassa olevana oikeutena.³⁶ Tämän tutkimuksen keskeisen sisällön lisäksi on tärkeää ymmärtää oikeuden syvempien tasojen luonne suhteessa pintatasoon. Syvemmät tasot jakautuvat oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen.³⁷ Edelleen oikeuskulttuuri jakautuu oikeudellisiin käsitteisiin ja periaatteisiin. Oikeuden syvärakenteeseen kuuluvat arvot, joiden määrittely ja toteutumisen arvioiminen ovat tämän tutkimuksen kohteena.

Oikeussäännöillä on täsmällinen sisältö ja ne ovat selkeitä käskyjä. Alexy toteaa, että periaatteiden merkitys on ennemminkin optimointivaatimusten tavoittelemisessa.³⁸ Periaatteet ovat Dworkinin mukaan oikeuksien sisältöä kuvailevia ehdotuksia, joilla on tarkoitus perustaa jokin yksilöllinen oikeus.³⁹ Periaatteen muodostumiseen on useita mahdollisuuksia, ja niillä voi olla kahdenlainen luonne. Esimerkiksi Tuori on todennut, että periaatteet voivat olla oikeusnormeja, jotka ovat olemassa myös oikeuden pintatasolla, mutta periaatteiden muodostumiskanavana voi olla lisäksi oikeuden syvärakenne, jolloin periaatteet ovat oikeuslähdetyyppisiä. Periaatteiden muodostumista on pidetty mahdollisena esimerkiksi lainsäädännön valmisteluaineiston sekä oikeuskäytännössä korkeimpien oikeuksien päätösten perusteella.⁴⁰

Periaatteen määrittäminen suhteessa muihin periaatteisiin toteutetaan niiden keskinäisen punninnan avulla. Yhden periaatteen saavuttamisen asianmukaisen asteen määrittäminen suhteessa muiden periaatteiden vaatimuksiin saadaan aikaan periaatteiden punninnan avulla, joka tarkoittaa periaatteiden tasapainottamista keske-

36 Holhoustoimen järjestelmän kehitystä lainsäädännössä sisällöllisesti ja hallinnollisesti tarkastellaan pääjaksossa III ja edunvalvojan määräämistä ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista päätöksentekoa koskevassa pääjaksossa V.

37 Tuori 2002, s. 147, 174 ja 183. Arvojen luonne oikeuden syvärakenteessa on vielä perustavanlaatuisempaa kuin oikeuskulttuuritason tavoittaminen, johon liittyy kiinteästi myös oikeuttaminen ”The justification lies in the respective deep structure characteristic of each of these.”

38 Alexy 2002, s. 47-48. Alexy tarkentaa, että periaatteiden tarkoituksena on toteutua suurimpaan mahdolliseen tilanteeseen oikeudellisten ja tosiasiallisten seikkojen valossa.

39 Dworkin 2005, s. 90-91.

40 Tuori 2002, s. 179. Oikeustutkimuksen ei ole yksinään katsottu riittävän oikeusperiaatteen muodostajaksi, koska silta puuttuu tarvittava institutionaalinen tuki.

nään.⁴¹ Optimoinnin luonne pakottaa välittömästi tarkastelemaan periaatteiden välistä suhdetta suhteellisuusanalyysin avulla. Alexy on katsonut analyysin koostuvan kolmesta alaperiaatteesta, jotka ovat sopivuuden, suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteet. Nämä kolme jakavat optimoinnin idean.⁴²

Dworkin on erottanut abstraktit ja konkreettiset oikeudet ja periaatteet toisistaan. Abstraktia oikeutta on luonnehdittu yleisenä poliittisena tavoitteena, joka sisältyy esimerkiksi puheeseen.⁴³ Sen sisällöllistä painoarvoa ei määritellä kuitenkaan suhteessa toisiin tavoitteisiin. Konkreettiset oikeudet ovat poliittisia tavoitteita, joilla on tarkempi sisältö suhteessa toisiin tavoitteisiin tietyissä tilanteissa. Abstraktit oikeudet voivat tuottaa perusteluja konkreettisille oikeuksille. Tutkimusaiheen osalta esimerkkinä voisi olla päämiehen edun toteutuminen. Päämiehen etu on myös periaatteena pidettävä, mutta päämiehen etu osittain myös konkretisoitu ratkaisutilanteisiin asti yksittäisillä HolhTL:n säännöksillä.⁴⁴

3.2 Keskeiset käsitteet

3.2.1 Käsitteiden merkitys

Tutkimusaiheeseen liittyy huomattava määrä toistuvia käsitteitä. Niiden avulla tuodaan esiin holhoustoimen järjestelmää koskevia tiettyä asiaa koskevia kuvauksia. Käsitteitä voidaan pitää tutkimuskohteen määrittelyn lisäksi talovertauskuvassa merkityksellisinä avaimina tutkimuksen ymmärtämiseen. Käsitteiden merkityksen avaaminen tutkimuksen alussa lisää ymmärrettävyyttä erityisesti lukijalle, joka perehtyy järjestelmään ensimmäisiä kertoja jonkin itselleen tai läheiselleen ajankohittaisen tilanteen johdosta.⁴⁵ Holhoustoimen järjestelmä ja täysi-ikäisen päämiehen aseman muodostuminen saavat käsitteiden selittämisessä suurimman huomion, ja kootusti käsitteet ovat tämän pääjakson alaluvussa 3.2.4.

Käsitteet liittyvät kiinteästi myös tutkimuksen ajalliseen rajaukseen. Vuoden 1999 kokonaisuudistuksessa muutettiin joitain holhoustoimen järjestelmään liittyviä käsitteitä. Esimerkiksi käytössä eivät ole enää sana ”holhottava”, jonka on korvannut sana päämies tai ”holhooja”, jonka on korvannut sana edunvalvoja. ”Holhous” sanana tai sanan osana jäi kuitenkin jäljelle ensinnäkin pääasiallisen lainsäädäntöön otsikkotasolta lukien, esimerkkinä lait holhoustoimesta ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestelmästä, toiseksi hallinnolliseen järjestelmään, jossa holhousviranomaisena toimii digi- ja väestötietovirasto, ja kolmanneksi tietojär-

41 Alexy 2016, s. 85.

42 Alexy 2016, s. 86.

43 Ks. Tolonen 1991, s. 292. Tolonen korostaa oikeuden ja politiikan eroa, joka on toisaalta vain suhteellisenä yhteiskuntajärjestelmässä pidettävä ero, mutta kuitenkin tärkeä huomion kohde.

44 Ks. Dworkin 2005, s. 93-94.

45 Ks. Metsämuuronen 2011, s. 50 ja Vilkkä 2015.

jestelmään, joka on nimeltään holhousasioiden rekisteri. Oikeuskirjallisuuteen on enenevästi tullut mukaan edunvalvontaoikeuden käsite. Lainsäädännön tulevaisuuden uudistamistyössä on ratkaistava ratkaista, onko käsitteiden uudistaminen tarpeellista. Tarkasteluun tulisi ottaa esimerkiksi se, miten käy niiden käsitteiden osalta, joihin vuonna 1999 päädyttiin silloin jättämään ennalleen holhous-käsite.⁴⁶

3.2.2 Holhoustoimen järjestelmä

Holhoustoimen järjestelmällä tarkoitetaan tutkimuksessa lainsäädännössä organisoitua tietyn asiaryhmän järjestämisen tapaa.⁴⁷ Holhoustoimen järjestelmän ymmärtämisessä keskeistä on järjestelmän toiminta-ajatus. Siitä on säädetty HolhTL 1.1 §:ssä:

“Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan”.

Järjestelmän avulla lainsäädännössä on järjestetty apua tarvitsevien henkilöiden osalta mainittu avun tarpeen selvittämistyö, selvittämisen jälkeinen päätöksenteko mahdollisine edunvalvojan määräämisineen ja toimintakelpoisuuden rajoittamisineen, edunvalvontapalveluiden tuottaminen viranomaistoimintana ja valvonta edunvalvonnan voimassaolon aikana.⁴⁸ Holhoustoimen järjestelmästä on kirjallisuudessa käytetty rinnasteisena käsitettä ”edunvalvonta”.⁴⁹ Tutkimuksessa

46 HE 146/1998 vp, s. 18-19 ja 30. Käsitteiden uudistaminen on tapahtunut tässä vaiheessa vain osittaisena, koska ”esityksessä ehdotetaan holhouslaissa käytettyjen käsitteiden muuttamista siten, että käsitteiden avulla ei leimattaisi niitä, jotka tarvitsevat edunvalvontaa.”

47 Tuori 2000, s. 150-151. Lainsäädännöllä toteutetaan poliittisessa päätöksenteossa asettuja tavoitteita. Vaikutukset suuntautuvat yhteiskuntaan tulevaisuussuuntautuneesti, jolloin on otettava huomioon niiden arvioon perustuva luonne. Ks. Lagerspetz 1993, s. 25 ja 63. Lainsäädännössä kyse on myös vallan käyttämisestä. Lakien säätämisellä käytetään yhteiskunnan valtaa, jolla järjestetään valtion ja yksilön valista asemaa. Ks. Lagerspetz 1994, s. 98 ja 107. Itsemääräävän ihmisen tunnistaa, koska tämä on itse valintojensa lähde ja itsemääräävällä ihmisellä on vaihtoehtoinaan aitoja valintatilanteita. Vallan käyttöä voidaan hahmottaa huomattavankin erilaisia, joilla kaikilla voi olla vaikutusta itsemääräämisoikeuden käyttämiseen, kuten. rajoittaminen ja estäminen, manipulointi, pakottaminen, palkitseminen, auktoriteetti, sitoumusten aktivointi sekä rationaalinen argumentaatio.

48 Ks. Pahlman 2003, s. 182. Potilasoikeuteen liittyvässä väitöskirjatyössään Pahlman luonnehtii itsemääräämisoikeudessa olevan kyse erityisesti heikomman suojusta. Heikommaksi osapuoleksi määrittävät potilas ja/tai potilasryhmät, joiden kyky huolehtia itsestään tai oikeuksistaan puuttuu tai se on puutteellista.

49 Tästä esimerkkinä Heikkinen ym. 2003, s. 3. Edunvalvonnan on käsitteellisesti selitetty tarkoittavan yksilöä tukevaa, yksilöllistä ja aktiivista edunvalvontaa, joka tulee erottaa ”perinteisestä sosiaalisesta valvonnasta, joka kohdistuu niihin, jotka eivät pysty käyttämään täysimääräisesti itsemääräämisoikeuttaan”. Toisaalta tästä samassa teoksessa s. 5 todetaan edunvalvonnan lähtökohdaksi ”toisen puolesta toimiminen tämän etua puolustaen”, jolloin edunvalvontaan viitataan ennemminkin edunvalvojan toimintana kyseisessä järjestelmässä.

holhoustoimen järjestelmän käsite kattaa järjestelmässä kaikkien toimijoiden toiminnan.⁵⁰ Holhoustoimen järjestelmään kuuluu myös lainsäädännön perusteella viranomaisten toimintaa ohjaavien ja kehittävien ministeriöiden toiminta eli HolhTL 84.1 §:n perusteella sisällöllisissä kysymyksissä oikeusministeriön ja hallinnollisissa kysymyksissä valtiovarainministeriön toiminta kyseisen järjestelmän parissa.

3.2.3 Täysi-ikäinen päämies holhoustoimen järjestelmässä

Täysi-ikäinen päämies holhoustoimen järjestelmässä on pääsääntöisesti luonnollinen 18 vuotta täyttänyt henkilö, jonka kyky omien asioidensa hoitamiseen on heikentynyt.⁵¹ Luonnollisella henkilöllä olevan lähtökohtaisen täydellisen itsemääräämisoikeuden osalta holhoustoimen järjestelmän viranomaistoiminnassa selvitetään henkilön mahdollinen avun ja tuen tarve asioidensa hoitamiseen. Tarvittaessa hänelle määrätään edunvalvoja toimintakelpoisuutta rajoittamatta tai sitä rajoittaen, mutta kuitenkin itsemääräämisoikeuden alueelle puuttuen.⁵² Tällä oikeudella tarkoitetaan henkilön oikeutta määrätä itsenäisesti omista asioistaan.⁵³

Lähtökohtaisesti luonnolliset henkilöt ovat oikeuskelpoisia ja täysi-ikäistyessään he ovat saavuttaneet iän perusteella täydellisen oikeudellisen toimintakyvyn.⁵⁴ Edunvalvojan määrääminen henkilölle on aina hänen toimintakykynsä liittyvä asia, ja lievinkin edunvalvonnan muoto puuttuu päämiehen itsemääräämisoikeuteen.⁵⁵ Itsemääräämisoikeus kattaa Saarenpään mukaan henkilön oikeuden päättää itseään koskevista asioista, valvoa niiden toteutumista ja saada asioissaan oikeusturvaa. Hän on tuonut itsemääräämisoikeuden ulottuvuudet esiin seuraavasti: 1) oikeus sisäiseen

50 Käsitteiden sisällön ja ajantasaisuuden arviointiin palataan mm. tutkimuksen seuraavassa alaluvussa, 3.2 ”Keskeiset käsitteet”.

51 Tutkimuksen keskiössä ovat HolhTL 8-9, 12 ja 18 §:ien perusteella annettujen edunvalvontamääräysten perusteella päämiehiksi tulleet täysi-ikäiset henkilöt sekä EVVL:n perusteella edunvalvontavaltuutuksen tehneet täysi-ikäiset henkilöt, joiden tekemä valtuutus on vahvistettu voimaan tulleeeksi.

52 Pietarinen 1994, s. 33 ja 42-43. Eettisellä itsemääräämisoikeuden periaatteella tarkoitetaan sitäkin, että jokaisella yksilöllä on moraalinen oikeus oman, mutta erityisesti muiden itsemääräämisen kunnioittamiseen maksimaalista määrää tavoitellen. Pietarinen palauttaa itsemääräämisoikeuden taustafilosofian John Locken, Immanuel Kantin ja John Stuart Millin filosofioihin, joista viimeinen saa erityisen merkityksen yksilön vapauden edistämisessä.

53 Pietarinen 1993, s. 97. Kirjoittajan mukaan henkilölle, joka kykenee käyttämään itsemääräämisoikeuttaan, voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia. Henkilön tulee kyetä harkintaan ja toimintaan, jossa edellytetään kykyjen ja taitojen käyttämistä.

54 Saarenpää 2012, s. 252. Oikeuskelpoisuus tarkoittaa, että oikeussubjektilla on oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeudellinen toimintakyky tarkoittaa lähtökohtaisesti henkilön itsenäistä kelpoisuutta ryhtyä toimiin, joilla on oikeudellista merkitystä, ja se on jaettavissa oikeustoimikelpoisuuteen ja oikeudelliseen vastuunalaisuuteen.

55 Ks. EOA 674/4/05, jossa edellytettiin edunvalvojan määräämistä koskevan selvitystyön huolellisuutta ja menettelytapojen merkitystä, koska ”edunvalvojan määräämistä koskeva asia koskettaa ihmisen perusoikeuksien ydintä eli perustuslain 7 §:stä juontuvaa itsemääräämisoikeutta”. Ks. Saarenpää 2012, s. 254. Ilmaisun ongelmallisuus korostuu, koska itsemääräämisoikeus on kyseisen lainkohdan tausta-ajatus.

vapauteen, 2) oikeus ulkoiseen vapauteen, 3) oikeus kompetenssiin, 4) oikeus valtaan ja 5) oikeus tietoon.⁵⁶

Täysi-ikäisen henkilön edunvalvojan määräämisen selvitystyö edellyttää laissa säädettyjen edellytysten täytymisen arviointia.⁵⁷ Holhoustoimilaissa lähtökohtana on saada selville henkilön oma mielipide edunvalvontaansa koskevasta asiasta (esimerkiksi HolhTL 8 §). Päämiehen osallistumisoikeus oman asiansa käsittelyyn liittyy läheisesti myös Suomen perustuslain (731/1999, PL) turvaamiin osallistumisoikeutta koskeviin perusoikeuksiin (PL 14.4 §) ja lisäksi Suomessa voimassa olevien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamiseen.

Välimäki on jaotellut HolhTL:n tarkoittamat henkilön toimintakykyyn liitetyt kykenemättömyyden syyt tosiasiallisiin tai oikeudellisiin.⁵⁸ Eriteltyinä syinä edunvalvonnan tarpeelle lain esitöissä mainitaan vajaavaltaisuus, sairaus, poissaolo tai muu syy, esimerkiksi kehityksen viivästyminen. Holhoustoimi keskittyy ensisijaisesti taloudellisiin asioihin, ja erona huoltoon on mainittava, että huollon kohteena ovat henkilöön liittyvät asiat. HolhTL 1 §:n 2 momentissa on säädetty poikkeus holhoustoimen suorittamasta edun valvomisesta muussa kuin taloudellisessa asiassa liittyy siihen, että täysi-ikäisten edunvalvontaa henkilöä koskevissa asioissa ei ole järjestetty erikseen.⁵⁹

HolhTL:n esitöissä taloudellisten asioiden käsite perusteltiin laajasti ymmärrettäväksi. Se kattaa henkilöllä jo olevan omaisuuden ja muiden varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvonnan lisäksi sellaiset oikeustoimet, joilla on edunvalvonnassa olevan kannalta taloudellista merkitystä.⁶⁰ Lain pääasiallisena tarkoituksena on kuitenkin säännellä toisen puolesta tapahtuvaa taloudellisten asioiden hoitamista ja etujen valvontaa. Hallituksen esityksessä tuotiin esiin, että holhoustoimi on

56 Saarenpää 2011, s. 244-245 sekä itsemääräämisoikeudesta aihepiirissä lisäksi ks. myös Tornberg 2012, s. 120-135. Tornberg kiinnittää huomiota toimintakyvylle olevan ominaista myös tilannekohtainen vaihtelu ja konteksti, jossa toimintakykyä arvioidaan.

57 Saarenpää 2012, s. 259. Kirjoittaja korostaa, että edunvalvonta ei ole vapaasti käytettävä sosiaalipalvelu, vaan laissa määrättyjen seikkojen on puollettava edunvalvojan määräämistä yksittäistapauksessa.

58 Välimäki 2013, s. 1. Tosiasiallisiin syihin on luettu sairaus ja poissaolo sekä oikeudellisiin alaikäisyydestä johtuva vajaavaltaisuus.

59 HE 146/1998 vp., s. 29. Täysi-ikäisten henkilöä koskevia lainkohtia ovat HolhTL 29 § 2 ja 3 momentti sekä 42 §. Ks. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 9.2 §, jonka mukaan sosiaalihuollon toimielimen on tehtävä ilmoitus holhousviranomaiselle ilmeisen edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä sekä henkilöä tai varallisuutta koskevassa asiassa, kts. myös potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, PotL) 6 §, jossa on säädetty potilaan itsemääräämisoikeudesta ja laillisen edustajan oikeudesta hoitoa koskevassa päätöksenteossa. Vrt. holhouslaissa (34/1898) tarkoitettiin 1980-luvulle saakka holhouksella laajaa yläkäsitettä, joka sisälsi yhtäältä omaisuuden hoidon ja toisaalta holhotin henkilökohtaisten asioiden hoidon eli huollon.

60 HE 148/1998 vp, s. 29 ja 41-42. Holhoustoimen korostettiin olevan pääasiallisesti taloudellisiin asioihin liittyvää edunvalvontaa, jonka mukaisesti myös edunvalvojan edustusvallan sääntely on järjestetty. Taloudelliset asiat määriteltiin laajasti ymmärrettäväksi esim. HolhTL 29 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, jossa todettiin lisäksi ”joilla on edunvalvonnassa olevan kannalta pääasiallisesti taloudellista merkitystä tai jonka merkitys päämiehen talouden kannalta on muutoin huomattava”.

”ensisijaisesti taloudellisten asioiden hoidon järjestämistä ja taloudellisten etujen valvontaa”. Vertailuna huoltoon voidaan todeta, että siinä päähuomion kohteena ovat henkilöön liittyvät asiat. Kaikkia henkilöön liittyviä asioita ei ole rajattu HolhTL:n ulkopuolelle, koska edunvalvontaa henkilöä koskevissa asioissa täysi-ikäisten osalta ei ole erikseen järjestetty.⁶¹

3.2.4 Holhoustoimen järjestelmän keskeiset toimijat ja asiat kootusti

Päämies on henkilö, jonka omaisuutta tai muita taloudellisia asioita hoitaa edunvalvoja holhoustoimesta annetun lain tai siihen perustuvan tuomioistuimen päätöksen perusteella.⁶² Päämies voi olla lisäksi *vajaavaltainen* HolhTL 2 §:n nojalla. Vajaavaltainen on joko 18 vuotta nuorempi henkilö tai sellainen 18 vuotta täyttänyt henkilö, jonka toimintakelpoisuutta tuomioistuin on rajoittanut vajaavaltaiseksi julistamisella. *Päämiesehdokas* on tutkimuksessa käytetty käsite liittyen tilanteeseen, jossa henkilön edunvalvonnan tarvetta on ainakin jo aloitettu selvittää. Päämies-käsitteestä tilanne eroaa siten, että edunvalvojan määräämistä koskevaa päätöstä tuomioistuimessa tai holhousviranomaisessa ei ole vielä tehty.

Edunvalvoja on henkilö, joka holhoustoimesta annetun lain tai siihen perustuvan päätöksen perusteella on määrätty hoitamaan päämiehen omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa (HolhTL 3 §). Edunvalvojan kelpoisuus tarkoittaa, että edunvalvoja voi tehdä oikeustoimia päämiehen nimissä, ja päämies tulee niihin sidotuksi.⁶³ Edunvalvojan tehtävää koskeva määräys voidaan antaa taloudellisten asioiden hoitamisen lisäksi henkilökohtaisiin asioihin tai yksittäisen oikeustoimen hoitamiseen (HolhTL 8 §).

Holhousviranomaisena on ollut 31.12.2019 saakka HolhTL 84 §:n 2 momentin mukaisesti maistraatti ja 3 momentin mukaan Ahvenanmaalla lääninhallitus.⁶⁴ Lailla 1135/2019 kumottiin aiempi lainsäädäntö 1.1.2020 voimaan tulleen muutoksen

61 HE 146/1998 vp., s. 29, tältä osin on viitattu holhoustoimesta annetun lain 29 ja 42 §:iin mainiten, että ”holhousvoimi huolehtii näistä asioista siltä osin kuin jäljempänä säädetään”.

62 HE 146/1998 vp., s. 18-19 sekä s. 30. Säädettyä holhoustoimesta annettua lakia uudistettaessa yhtenä keskeisenä ehdotuksena oli holhouslain käsitteiden uudistaminen. Uudistukset koskivat lähinnä holhoustoimen järjestelmässä toimivia henkilöitä, eivätkä esimerkiksi holhoustointa koskevan lainsäädännön tai hallinnollisen viranomaisen nimien uudistamista (vrt. laki holhoustoimesta, holhousviranomaisen).

63 Helin 2001, s. 1071. Kelpoisuuden lisäksi edunvalvojan toimivalta on syytä määritellä, koska tämä tarkoittaa asioita, joita edunvalvoja saa ja voi tehdä asianmukaisesti tehtävänsä puitteissa. Kelpoisuuden ylittämistä voi seurata, että oikeusvoimi ei tule päämiestä sitovaksi, mutta toimivallan ylityksessä seurauksia ei ole oikeustoimen tehottomuus, vaan mahdollisesti vahingonkorvausvelvollisuus päämiehelle tai tehtävästään vapauttaminen.

64 Ahvenanmaalla toimii nykyisin valtionvirasto, *Statens ämbetsverk på Åland*. Valtionvirasto on yleinen valtion aluehallintoviranomainen, jota johtaa maaherra. Tutkimuksessa käytetään käsitettä holhousviranomaisen, niissä yhteyksissä, joissa holhousviranomaisena on ollut maistraatti 31.12.2019 saakka, käytetään myös maistraatti-nimitystä. Digi- ja väestötietoviranomainen toimii holhousviranomaisena 1.1.2020 lukiin maistraattien toiminnan päättyttyä 31.12.2019. Ks. tarkemmin HE 233/2018 vp. ja HE 10/2019 vp.

johdosta, jonka johdosta holhousviranomaisena toimii HolhTL 84.1 §:n mukaisesti Digi- ja väestötietovirasto ja HolhTL 84.2 §:n mukaisesti Ahvenanmaan valtionvirasto⁶⁵. Holhousviranomaisen tehtävistä säädetään HolhTL:n muissa säännöksissä.

Edunvalvojan määrääminen on mahdollista tuomioistuimen tai holhousviranomaisen toimesta. Ne voivat holhoustoimesta annetun lain 10 ja 12 §:ssä määritellyissä tapauksissa määrätä edunvalvojan. Jos edunvalvojan määrääminen ei ole riittävä toimenpide suojata päämiehen oikeuksia, voi tuomioistuin 18 §:ssä mainituissa tapauksissa rajoittaa päämiehen toimintakelpoisuutta tai viimesijaisena vaihtoehtona julistaa hänet vajaavaltaiseksi.

Edunvalvojan sijainen voidaan määrätä HolhTL 11 ja 12 §:ien perusteella tuomioistuimen tai holhousviranomaisen toimesta, jos päämiehen edunvalvoja on sairauden vuoksi tai HolhTL 32 §:n 2 tai 3 momentissa mainitusta taikka muusta syystä tilapäisesti estynyt hoitamasta tehtävänsä.

Holhoustoimen lupa-asia on HolhTL 34 §:ssä tarkoitettu oikeustoimi, jota edunvalvoja ei voi tehdä päämiehensä puolesta ilman holhousviranomaisen antamaa lupaa. Lupa-asiat ovat pääsääntöisesti sellaisia oikeustoimityyppejä, joiden on arvioitu olevan keskimääräisesti merkittäviä tai riskialttiita.⁶⁶

Edunvalvontavaltuutus on EVVL:n 1 §:n mukaan valtuutus, jonka *valtuuttaja* on määrännyt tulemaan voimaan siinä tapauksessa, että hän tulee sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi huolehtimaan asioistaan. Edunvalvontavaltuutus tuli mukaan järjestelmään 1.11.2007, kun laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) tuli voimaan.⁶⁷

Edunvalvontavaltuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan EVVL 2 §:n 1 momentin perusteella sen tekijää tämän omaisuutta koskevissa ja muissa taloudellisissa asioissa. Valtuutettu voi edustaa valtuuttajaansa sellaisissa valtuuttajan henkilöä koskevissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään sillä hetkellä, jolloin valtuutusta olisi käytettävä.

65 Uuden HolhTL 84.3 §:n johdosta Ahvenanmaan valtionviraston toimintaa täsmennettiin myös poisolevien edunvalvonnan osalta, mikäli valtionvirasto olisi toimivaltainen valvomaan perittävälle määrätyn edunvalvojan toimintaa. Lisäksi Ahvenanmaan valtionvirasto on myös toimivaltainen toimimaan holhousviranomaisena, jos jonkun muun etua on muutoin valvottava 10 §:n nojalla ja edunvalvonnan tarve ilmenee Ahvenanmaan maakunnassa.

66 HE 146/1998 vp., s. 45. Tarkoituksena on jo ennakolta arvioida päämiehen edun kannalta mahdollisia riskejä, jotta oikeustoimilla ei aiheutettaisi päämiehelle vahinkoa.

67 HE 52/2006 vp, s. 9, muutokseen ryhdyttiin kahdesta pääasiallisesta syystä. Näistä ensimmäinen oli havainto siitä, että Suomessa voimassa olleen lainsäädännön ei katsottu tuovan valtuutusta koskeneella oikeustoimilain (228/1929, OikTL) sääntelyllä kestävää ratkaisua tilanteeseen, jossa valtuutuksen antaneen henkilön terveydentila heikkenee ratkaisevasti valtuutuksen voimassaolon aikana. Valtuutuksen antaja ei kykenisi valvomaan valtuutetun asioiden hoitamista, jolloin valtuutettu jää ilman valvontaa tehtävässään. Edunvalvonnan vaihtoehtojen kehittäminen lisäsi esitöiden mukaan mahdollisuutta henkilön itsemääräämiseen ja jolloin toisena syynä esiintuotu yhteiskunnan resurssikysymys ohjasi sisältöjä rajoittamaan edunvalvontaan tulevien määriä, jotta ne eivät kasvaisi samassa määrin kuin tilastoista oli jo havaittu.

*Päämiehen etu*⁶⁸ ohjaa kaikkea päämieheen liittyvää päätöksentekoa holhoustoimen järjestelmässä, ja päämiehen edun toteutuminen on HolhTL 1 §:stä ilmenevä holhoustoimen järjestelmän tarkoitus.

3.3 Arvoista ja ratkaisusta holhoustoimen järjestelmässä

3.3.1 Arvot yleensä ja oikeudelliset arvot

Arvolla tarkoitetaan suomen kielessä yleisesti sitä, ”minkä perusteella jotakin pidetään merkityksellisenä, hyvänä, arvokkaana tms.”⁶⁹ Arvoa koskeva kannanotto on arvostus, jonka sisältö on arvostelma jonkin asian arvosta.⁷⁰ Aarnio on katsonut, että arvostusten suhteellisuus liittyy siihen, että arvosysteemille ei löydy objektiivisesti perusteltuja arvoja. Arvoarvostelman muodostaminen on kuitenkin mahdollista järjestelmän sisällä perustellusti ja rajatusti.⁷¹ Tähän perustuen väitöstutkimuksen lähtökohtana on, että holhoustoimen järjestelmälle voidaan määritellä toimintaan liittyvät, olemassa olevat arvot oikeuslähdeopillisesti perusteltuina oikeuden sisältä. Tutkimuksessa tarkastellaan sekä holhoustoimen järjestelmän arvojen ja ratkaisujen sisältöä, että niiden toteutumista. Holhoustoimen järjestelmään liittyvät arvot ovat olemassa systeemisessä yhteydessään ja ne tulevat konkretisoiduksi ratkaisutilanteissa.⁷²

68 Sarja 2011, s. 134. Edunvalvonnan parissa kaiken tulee tavoitella päämiehen edun toteuttamista, näin kirjoittaja näkee myös hyvän edunvalvontatavan mukaisen edunvalvonnan toteuttamisen, jonka kehittämisestä syntyi keskustelua erityisesti vuoden 2009 alusta toteutuneen yleisen edunvalvonnan valtiolle siirtymisen johdosta. Päämiehen edun katsotaan konkretisoituvan yksittäisissä edunvalvontaa koskevissa toimenpiteissä. Ks. s. 148-149, jossa erotellaan päämiehen etu arvoperiaatteeksi ja ratkaisuperiaatteeksi, kummassakin todetaan soveltajalla olevan harkintavaltaa joustavana normina tai punnintanormina sekä optimointinormiksi tavoiteltaessa parasta ratkaisua. Kirjoittaja katsoo, että päämiehen edun toteutumista on pyritty varmistamaan ainakin seuraavilla HolhTL:n sisällöllisillä normeilla: ”päämiehen omaisuuden lahjoituskiehellöllä, erilaisten oikeustoimien säätämällä luvanvaraiseksi, velvollisuudella tiedustella päämiehen mielipidettä, omaisuuden hoitamisvelvoitteella, käyttövarojen antamisella, päämiehen huolenpidolla, kiehellöllä toimia esteellisenä ja päämiestä koskevien yksityisyyden piiriin kuuluvien tietojen salassapidolla.”

69 Kielitoimiston sanakirja 2014. Muita sivistyssanakirjan esiintuomia merkityksiä arvolle ovat esimerkiksi ”arvokas, merkitsevä asia”, ”kunnia, arvokkuus, arvovalta, vaikutusvalta” tai ”käypä arvo”.

70 Ahlman 1920, s. 264-265, arvoihin liittyvä toiminta liittyy usein ”elämälle ja visseille elämänilmiöille ominaisen oleellisen ja keskeisen pyrkimyksen todentamiseen”. Ks. lisäksi s. 28-29, jossa kerrotaan tahtomisen merkityksestä välineellistämässä eli tahtominen väistämättä johtaa muun materiaalsen maailmaan, joka edellyttää muotoja, ulottuvuutta, pysyvyyttä, lainmukaisuutta ja välttämättömyyttä. Tutkimusaiheeseen liitettynä, tutkimusaiheen valinta ja tutkimuksen aloittaminen ovat edellyttäneet tutkijan tahdon muodostumista, ja vaatineet arvostuksen muodostamista tutkimusaiheesta ainakin tutkimuksen arvoisena asiana.

71 Aarnio 1989, s. 271-274.

72 Luhmann 2004, s. 182 ja Luhmann 2012, s. 40-41. Kirjoituksissa korostetaan yhteiskunnan järjestelmien ymmärtämiseksi sekä järjestelmä- että yhteiskuntateorioiden tuntemisen, että kontekstin hahmottamisen tarvetta. Tutkimuksessa holhoustoimen järjestelmä ymmärretään yhteiskunnan yhtenä osajärjestelmänä ja sitä tarkastellaan nykyisen lainsäädännön määrittelemässä muodossa tuoden esiin keskeisiä nykyiseen järjestelmään perustuvia ja siihen liittyviä havaintoja.

Yhteiskunnallinen arvokeskustelu käsittelee yleensä arvostuksia, jotka ovat yhteiskunnan tasolla oikeina, pätevinä tai tosina pidettäviä.⁷³ Suomalaisten arvojen keskiössä olevat arvot ovat olleet melko muuttumattomia esimerkiksi vuosien 1993 ja 2007 välillä. Pitkittäistutkimusten mukaan niitä ovat tasapaino ja turvallinen elämä yksilötasolla ja lähiyhteisössä sekä vastuullisen toiminnan pyrkimykset sekä maailmanrauha globaalissa ympäristössä.^{74 75} Kyselytutkimuksissa on havaittu, että arvokysymyksiin vastataan osittain ideaaleina eli haluamisen ja todellisen tekemisen tasot on voitu erottaa toisistaan.⁷⁶ Arvoja voidaan lähestyä useiden tieteenalojen näkökulmasta, joista tässä tutkimuksessa tarkasteltavana oikeustieteellinen lähestymistapa arvoihin.⁷⁷ Yhteiskunnassa hyväksytyt arvot ovat lähtökohtaisesti pohjana oikeusjärjestykselle. Yhteiskuntafilosofiaa kytkentöjä tutkimuksella voidaan havaita erityisesti tutkimuksen kysyessä, millaisen holhoustoimen järjestelmän tulisi olla tällä hetkellä.⁷⁸ Yhteiskuntafilosofiassa

73 Airaksinen 1994, s. 25-27, yhteiskunnan muuttuminen ja muualta tulevat vaikutteet vaikuttavat aiempien arvojen hyväksyttävyyteen, mikäli ne edustavat esimerkiksi vieraita kulttuureja. Vrt. Helkama 2015, s. 8, kirjoittajan mukaan arvojen yhteiskuntatieteellinen merkitys on korostunut vasta noin 1800-luvun lopulta lähtien, jolloin arvot muodostuivat kohteeksi, joita jokin ihminen tai yhteiskunta pitää arvokkaana tai tärkeänä.

74 Helkama 2012, s. 45. Vuonna 1975 aloitetussa seurantatutkimuksessa käytettiin aluksi Milton Roakechin arvomittaria, mutta rinnalle tuotiin tutkimuksen kuluessa Shalom Schwartzin arvomittari. Ks. myös Helkama 2015, s. 12-14, arvojen osalta voidaan havaita useita eri kerrostumia, yksilön, pienemmän yhteisön, valtion ja globaalien tasojen ulottuvuudet. Lisäksi Pohjanheimo 2005, s. 246-250, arvoeroja suomalaisissa tutkimuksissa on havaittu suhteessa eri ikäryhmiin, elämänvaiheeseen, koulutustasoihin, sosiaaliryhmiin ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen.

75 Ks. Ahlman 1920, ja Ahlman 1967, s.7-10. Jälkimmäisessä saman aiheen kirjoituksessaan Ahlman toteaa tulleen vakuuttuneeksi, että ihmiset elävät ”kahdessa maailmassa, nimittäin toisaalta välineiden, toisaalta arvojen maailmassa. Se maailma, jonka me kaikki näemme ympärillämme, jonka aistimillamme havaitsemme, jossa me käytännöllisesti toimimme on välineiden maailma. Mutta ihmiset ja heidän kanssaan elolliset olennot elävät myös arvojen maailmassa, joka on näkymätön eikä aistimien, ei liioin järjen ulottuvilla. Se on tahdon ja tunteen, hyvän ja pahan, rakkauden ja vihan maailma. Se on eettisen maailma.” Tärkeänä pidettävä asia yleensä on välineiden maailman kuuluva asia, mutta kuitenkin välillä tulee tilanne, jossa arvojen maailman tärkeys ”ehdottomasti työntää syrjään välineelliset näkökohdat. Ja silloin meille selviää vaistomaisesti, että välineiden maailman perustuksena on arvojen maailma ja että sen tärkeys perustuu tuon toisen maailman tärkeyteen”. Päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä koskevan tutkimuksen tavoitteena on tehdä näkyväksi järjestelmän (väline) perusteena olevat arvoja (arvot) ja niiden toteutuminen (tulkinta).

76 Esimerkiksi Pohjanheimo 2005, s. 254.

77 Esimerkkejä kotimaisesta keskustelusta eri tieteenaloilla esim. Helkama 2006, 2012, 2015 (sosiaalipsykologia), Airaksinen 1994, 2016 (filosofia), Engeström 2005 (aikuiskasvatustiede) ja Letto-Vanamo 2018 (oikeushistoria).

78 Kant 2018, s. 454. Tulkinta liittyy läheisesti Kantin määritelmään arvostelukyvyistä ja arvostelun toteuttamisen kriitikkistä. Hänen mukaansa arvostelukyky on joko pelkkä kyky reflektoida annettu mieltettä tai sitten kykyä määrittää käsitettä empiirisen mielteen kautta. Tutkimusaiheen yhteydessä arvostelukyky liitetään oikeustieteessä hyväksytyjen menetelmien käyttämiseen, mutta myös empiirisen aineiston tuottamiin käsitteisiin aiheesta.

tutkitaan oikeudenmukaisuuteen ja vapauteen liittyviä aiheita sekä erityisesti sitä, miten yhteiskunnalliset ratkaisut olisi tehtävä.⁷⁹

1990-luvulla toteutuneessa perustuslain uudistustyössä⁸⁰ todettiin, että sisällöllinen lähtökohta perustuslaille on säädellä julkisen vallan käyttämistä sekä julkisen vallan ja yksilön välisten suhteiden valtiollisia perusratkaisuja.⁸¹ Voimassa oleva perustuslaki muodostaa lainsäädännöllisen kehyksen kansalliselle oikeusjärjestykselle ja se vahvistaa oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys perustuu.⁸² PL 2 §:n mainitsemat perusarvot ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Nämä arvot tulivat peruslaintasoisesti voimaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä Hallitusmuotoon jo vuonna 1995 ja ne sisältyivät muuttumattomina vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Säännöksen tavoitteena on kertoa perustuslain arvoperusta, mutta sen lisäksi on mahdollista, että mainituilla perusarvoilla voi olla välitöntä merkitystä soveltamistilanteissa. Perusoikeussäännösten soveltamisessa ja perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta arvioidessa pidettiin mahdollisena, että perusarvoilla on lisäksi suora vaikutus.⁸³ Kuviossa 2 perusarvot on kuvattu tarkastelun lähtökohtina, joiden määrittämän alueen sisälle määritellään holhoustoimen järjestelmään kuuluvat muut arvot.

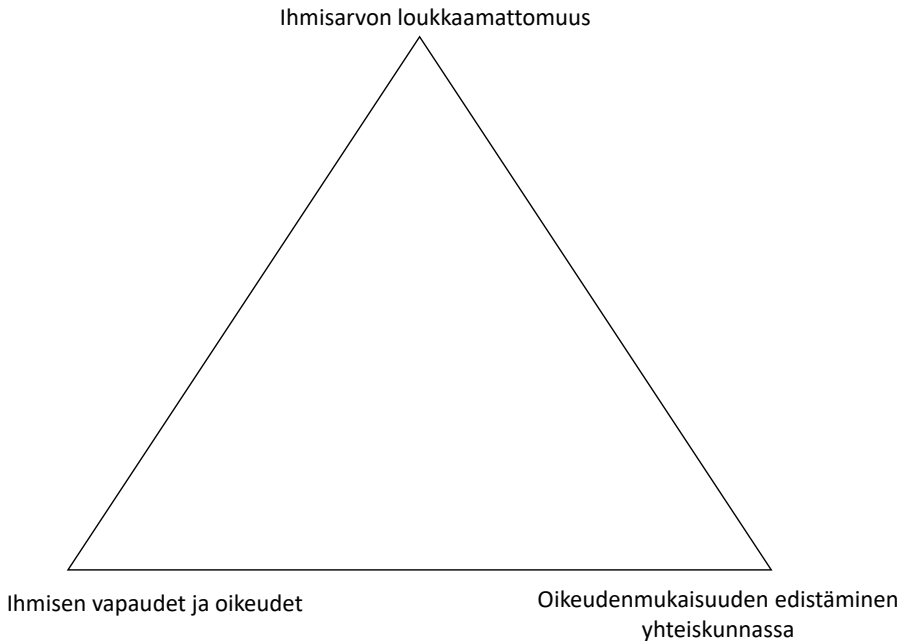
79 Rääkkö 2018, s. 7-8. Yhteiskuntafilosofoissa ei kuitenkaan ole keskiössä se, miten jokin yhteiskunnallinen asia, kuten esimerkiksi holhoustoimen järjestelmä on tehty. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin haluttu osoittaa se kehitys, joka viimeisimmän kokonaisuudistuksen jälkeen voidaan havaita, pohtien holhoustoimen järjestelmän kokonaiskuvan muotoutumista ja järjestelmän kehittymistä nykyhetkeen. Ks. Herne 2018, s. 12. Yhteiskuntafilosofiaan kuuluvan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteen alla tarkastellaan sitä, miten yhteiskunnassa yhteiskunnan perusinstituutioiden oikeudenmukaisuus toteutuu. Tällä voidaan ymmärtää olevan myös liittyvät holhoustoimen järjestelmään, koska se koska se koskee tällä hetkellä kaikkia kansalaisia jossain elämän vaiheessa.

80 Perustuslain perusoikeussäännösten uudistamistyö toteutui aiemmin voimassa olleeseen valtiosääntöön Suomen Hallitusmuotoa muuttamalla vuonna 1995 (L Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 969/1995). Muutokset tulivat sittemmin ilman sisällöllisiä muutoksia 1.3.2000 uudistuneen perustuslain 2 lukuun. Ks. HE 309/1993 vp., s. 5-6. Erikseen mainittu uudistukseen johtanut seikka olivat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka määrittivät perusoikeusuudistukselle sellaisen tason, jota voitiin pitää kansainvälisesti hyväksyttävänä ja nykyaikaisena perusoikeussääntelynä. Toisaalta korostettiin suomalaisen olojen ja oikeuskulttuuriin paremman ja täsmällisemmän huomioon ottamisen mahdollisuutta säätämällä kansallisessa sääntelyssä.

81 HE 1/1998 vp., s. 6. Julkisen vallan käytön tulee johtaa perustuslaista, vaikka sen yksityiskohtaista järjestämistä ei siinä säännellä.

82 HE 1/1998 vp., s. 6. Lainvalmistelutöissä korostettiin perustuslain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä kansalaisten näkökulmasta. Perustuslaista tulee saada tietoa sekä oman oikeusaseman perusteista, että poliittisen järjestelmän toiminnasta.

83 HE 309/1993 vp., s. 42. Perusoikeuksien keskeistä asemaa suomalaisessa lainsäädännössä haluttiin korostaa. Ihmisarvon perustavanlaatuisuutta luonnetta ja yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittamista tulee pitää valtion tahdosta ja voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä riippumattomana. Ihmisarvon käsitteellä tulee ymmärtää myös kaikkien luonnollisten henkilöiden yhdenvertaisuutta.



Kuvio 2. Perustuslain määrittelemät perustavanlaatuiset arvot

Holhustoimen järjestelmässä julkisen vallan käyttäminen on erityisen merkittävässä roolissa, lainsäätäjänä, ohjaavana viranomaistahona, HolhTL:ssä tarkoitettujen yksittäisten asioiden selvittäjänä, valvojana sekä yleisenä edunvalvojana. Yksityistettyjen yleisten edunvalvontapalveluiden osalta kyse on julkisen vallan käyttämisestä, jolloin perustuslaissa tarkoitetut arvot koskevat myös niitä.⁸⁴ Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan unionin oikeus ovat muodostaneet oikeudellisesta arvopohjasta aiempaa laajemman ja sitä kautta arvoista keskustellaan yleisesti oikeudellisessa kontekstissa aiempaa enemmän.⁸⁵

Tässä tutkimuksessa tavoitellut näkökulmat liittyvät oikeudellisiin arvoihin ja niiden näkyväksi tekemiseen holhustoimen järjestelmässä.⁸⁶ Kuvion 2 havainnollistamat perustuslain ilmaisemat perusarvot ovat tarkastelun lähtökohta myös suh-

84 HE 309/1993 vp., s. 26. Velvoite viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta koskee siis julkista valtaa käyttäviä yksityisiä toimijoita, kuten yleisen edunvalvontapalvelun tuottajia. Esitöissä mainittuna velvoitteena on oikeusjärjestyksen soveltaminen kokonaisuudessaan ml. perusoikeussäännökset.

85 Letto-Vanamo 2018, s. 274. Kirjoittaja katsoo, että oikeutta ja oikeudenmukaisuutta koskeva lisääntynyt keskustelu liittyy eurooppalaisen intergraation toteutumiseen, koska EU-oikeus sekä EIT:n ratkaisut ovat suorastaan kyseenalaistaneet kansallisen oikeuslähteopin ja argumentaation. Lisäksi menettelyyn liittyvä oikeudenmukaisuus on saanut suuremman merkityksen erityisesti EIS 6 artiklan korostuneisuuden johdosta.

86 Holhustoimen järjestelmään liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia tarkastellaan tarkemmin pääjaksossa III.

teessa holhoustoimen järjestelmään. Oikeudelliset arvot muodostavat tutkimuksessa nykyistä holhoustoimen järjestelmää koskevan arviointiasetelman, jonka perusteella on mahdollista arvioida järjestelmään liittyviä kehityspiirteitä ja muutostarpeita.⁸⁷ Tutkimuksessa arvioidaan holhoustoimen järjestelmän tasoa, koska tutkimuksellisesti ei ole riittävää ratkaista ongelmia yksilötasolla järjestelmää koskevassa arvioinnissa ja kehittämässä.⁸⁸ Holhoustoimen järjestelmän arvoja rakennetaan näkyväksi tutkimuksen pääjaksoissa I-V. Arvojen ilmentymistä ratkaisuisissa arvioidaan erityisesti pääjaksoissa V, VII ja VIII.⁸⁹

3.3.2 Ratkaisut

Holhoustoimen järjestelmässä merkittävä osa tapahtuu ratkaisuisina viranomaistoiminnassa; holhousviranomaisen päätöksenteko on julkisen hallinnon päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa, yleisen edunvalvojan palvelujen tuottajan toiminta on viranomaistoimintaa ja yleisten tuomioistuinten päätöksenteko lainkäyttöä. Keskeinen tarkastelunäkökulma tutkimuksessa on arvoihin liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen holhoustoimen järjestelmässä. Perustuslain 1 §:n 2 momentissa on todettu, että valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa, ja se turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. PL 2 §:n 3 momentissa todetaan julkisen vallan toiminnan perustan olevan lainsäädännössä. Julkisessa toiminnassa on huomioitava lain noudattamisen erityinen, perustuslaintasoinen vaatimus.

Päämiehen asioita ratkaistaan holhoustoimen järjestelmässä lukuisissa erilaisissa asiaryhmissä. Holhousviranomaisen pääasialliset päätöstyypit liittyen täysi-ikäisen edunvalvonta-asiaan ovat edunvalvojan määrääminen (HolhTL 12 §), edunvalvojan vapauttaminen tehtävästään (HolhTL 16 §), edunvalvojan toiminnan valvontaa koskevan asian siirtäminen (HolhTL 47§), tilintekovelvollisuutta koskeva asia (HolhTL 53 §), pakkokeinoasiat (HolhTL 57 §), edunvalvojan sijaisen määrääminen (HolhTL 11 §), HolhTL 34 §:n mukaisen lupa-asian ratkaiseminen sekä edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen (EVVL 24 §). Holhousviranomaisen selvittää neljän vuoden välein täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvonnan jatkumisen tarpeellisuutta, mikäli

87 Ks. Hallberg 1998, s. 62-63. Oikeuteen ja arvoihin liittyvässä tekstissään Hallberg ottaa kantaa siihen, että tuomioistuinlaitoksen uudistustyössä arvokeskustelun tulisi näkyä enemmän. Hän konkretisoi ehdotustaan sillä, että uudistusten tekemiseksi kerätään tietoa ihmisten tuomioistuinlaitokseen liittyvistä ongelmista sekä niistä syistä, miksi asiat joko tulevat tai eivät tule tuomioistuimeen käsiteltäviksi.

88 Engeström 2005, s. 327. Kirjoittaja on käyttäytymistieteiden edustamasta toiminnan näkökulmasta kuvannut, että vain kollektiivisten toimintajärjestelmien tasolla on mahdollista tehdä arvot näkyviksi, kyseenalaista ja ekspansivisesti muuttaa niitä. Jotta järjestelmätasolle päästään, tulee kirjoittajan mukaan toteuttaa erityisiä oppimistekoja, joilla prosessi onnistuu muutoksen tekemiseen asti.

89 Peczenik ym. 1990, s. 58-59. Arvojen merkitys tavallisissa ratkaistavissa asioissa on pienempi kuin vaikeammassa asioissa. Yksittäistä ratkaisutilannetta koskevien arvostusten tulee ilmetä perusteluissa, jolloin niiden kyseenalaistaminen on myös mahdollista. Ks. myös Peczenik 1988, s. 30-31; Strömholm 1988 s. 353.

edunvalvojan tarpeen ei ole arvioitu olevan pysyvä.⁹⁰ Tuomioistuimen tutkimuksessa tarkasteltu päätöksenteko on lainkäyttöä, jossa hakemuksesta henkilölle voidaan määrätä edunvalvoja (HolhTL 8 §). Päämiehen toimintakelpoisuutta voidaan rajoittaa vain tuomioistuimen päätöksellä (HolhTL 18 §).

Ratkaisutilanteiden tarkastelu tutkimusaiheen kannalta on olennainen valinta. Holhoustoimen järjestelmässä toimenpiteen tai menettelyn kohteena olevan henkilön, eli päämiehen, edunvalvojan ja muun, joita edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun määräämisasia koskee, kannalta on merkityksellistä, miten lainsäädäntö toteutuu käytännön tasolla yksittäisissä henkilöiden tilanteissa. Päämies ei ole yhdenvertaisessa asemassa kenen tahansa täysi-ikäisen tai viranomaisen kanssa edunvalvonta-asiassa tai sen aiheellisuuden selvittämisessä, koska hänen kykynsä kohdistuu muun henkilön arvion mukaan ilmoitusvelvollisuuden tason ylittäen jokin rajoituksia omaan toimintakykyyn aiheuttava tekijä. Lisäksi edunvalvonta-asiassa on lähtökohtaisesti kyse korostuneesti henkilökohtaisesta asiasta, koska selvitetään luonnollisen henkilön yksityiselämään kuuluvia asioita, kuten esimerkiksi kykyä omien taloudellisten asioiden hoitamiseen. Näissä tilanteissa käytännön toiminnalla on erityistä merkitystä kohdehenkilön kannalta.⁹¹

Väitöstutkimuksen alkuvaiheessa 2013 holhousviranomaiselle suunnattiin kysely, jossa kartoitettiin päämiesten kuulemisen kannalta käytössä olevia menettelyjä edunvalvojan määräämistarpeen selvittämisessä, edunvalvojan määräämisessä sekä hakemuksen tekemisessä käräjäoikeudelle. Alkuperäisen kyselyn sisällöstä tutkimuksen ulkopuolelle jäivät lupa-asioiden osalta käytetyt perustelut päämiehen edun mukaisille ratkaisuille. Tämä johtui siitä, että tutkimusaihetta oli syytä linjata uudelleen keskittyen edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun määräämiseen täysi-ikäisen päämiehen kannalta lupa-asioiden käsittelyä keskeisempänä oikeustoime-
na holhoustoimen järjestelmään tulemisessa.⁹²

90 Ks. HolhTL 17 b §, 1 momentin mukaan holhousviranomaisen on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan tehtävän määräämisestä lakkaamaan. Asia selvitetään 2 momentin perusteella pääsääntöisesti tilintarkastuksen tai muun saadun aineiston perusteella, ja selvityksen teon yhteydessä on kuultava edunvalvojaa. Päämiestä kuullaan, jos hänen voidaan arvioida ymmärtävän asian merkityksen ja selvitystyössä on tullut esiin seikkoja, joiden johdosta edunvalvojalle annettua määräystä voi olla aihetta muuttaa.

91 Tutkimuksessa ei ole kuitenkaan haluttu rajoittaa ratkaisujen näkökulmaan, koska näkökulma olisi huomattavasti kapeampi. Tällaisesta suhteesta on kirjoittanut esim. Lindroos-Hovinheimo 2019, s. 177. Hän on tekstissään todennut, että ” Att försöka förstå de större frågorna om rättens och samhällets förhållande är rättsvetarens uppgift.”

92 Kiviniemi 2018, s. 73-74. Laadullisen tutkimuksen luonne on prosessimainen ja aineistoon liittyvien näkökulmien ja tulkintojen kehittyminen on mahdollista tutkijan tietoisuudessa vähitellen tutkimusprosessin edetessä. Kiviniemen mukaan tutkimustoiminnan ymmärtäminen on oppimistapahtuma. Siinä tutkijalta edellytetään, että hän tiedostaa tietoisuutensa kehittyvän tutkimuksen edetessä ja hänellä on sen mukaisesti valmius tehdä tutkimuksellisiakin uudelleenlinjauksia. Ks. myös s. 76, jossa todetaan, että tutkijan omat intressit ja tarkastelunäkökulmat vaikuttavat sekä aineiston keräämiseen, että kerääntyvän aineiston luonteeseen.

Empiirinen tutkimusaineisto on muodostunut kyselyaineiston lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä, koska ylimmät laillisuusvalvojat voivat valvoa kaikkea holhoustoimessa tapahtuvaa viranomaistoimintaa. Tutkimuksessa verrattiin tutkimusaineiston tietoja myös eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) vuodesta 2004 saakka omana asiaryhmänään seuraamista asioista tekemään toimintakertomusaineistoon. Havainnot esitetään myös oikeuskanslerin vuosikertomusmateriaalista kyseiseltä ajalta.

3.4 Keskeiset periaatteet

3.4.1 Ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja ihmis- ja perusoikeudet

Edunvalvontaoikeudelle on oikeuskirjallisuudessa määritelty kaksi keskeistä peruspilaria, joista ensimmäinen on ihmisarvo, jonka on määritelty tarkoittavan yksittäisille ihmisyksilöille kuuluvaa arvon tai arvokkuuden ilmentymää, joka on otettava kunnioitettavana toiminnassa huomioon.⁹³ Toinen peruspilari ovat ihmis- ja perusoikeudet.⁹⁴ Näiden ilmentymistä holhoustoimen järjestelmässä on perusteltu siten, että jokaisessa ratkaisussa tulisi ottaa huomioon päämiehen ihmisarvo ja kaikkien päämiestä koskevien käytäntöjen tulisi perustua ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamiselle.⁹⁵

Edunvalvontaoikeuden pääperiaatteet⁹⁶ ovat itsemääräämisoikeus ja ihmisarvon kunnioittaminen.⁹⁷ Välimäki on katsonut, että toimintaperiaatteet ovat päämiehen

93 Launis 2018, s. 12. Ks. myös Kateb 2011, s. 10. Ihmisarvo on kytketty ihmisen yksilöllisyyteen, ihmisen olemiseen suhteessa muihin ihmisiin ja lajien muihin lajeihin.

94 Ihmisarvon ja ihmisoikeuksien yhteydestä Launis 2018, s. 272-273. Arvokkuusetiikkaan perustuen ”ihmisarvon kunnioittamisen vaatimus perustelee ja kvalifioi moraalisia ihmisoikeuksia” määrittelemällä moraaliset ihmisoikeudet kuuluviksi universaalisti kaikille moraalisille toimijoille ja toisaalta se toimii sisällön tulkinnallisena lähtökohtana. Ks. myös Kateb 2011, s. 32. Kateb korostaa ihmisoikeuksien keskiössä olevan halun yksilöiden suojelemiseen.

95 Kangas 2005, s. 149. Peruspilarit tarvitsevat tuekseen ratkaisua ohjaavia periaatteita, kuten esimerkiksi riittävyys, yksilöllisyyden, oikeustoimikelpoisuuden kunnioittamisen ja yksityisyyden suojan periaatteet. Ks. Pirjola 2014, s. 597–600. Kirjoituksessa ihmisoikeudet ovat tarkastelussa teorian ja käytännön välillä. Kirjoittaja korostaa tarvetta ihmisoikeusjärjestelmän pragmaattiselle tarkastelulle uusien ihmisoikeuksien ja ihmisoikeuspuheen sijasta. Aiheesta lisäksi Pirjola 2013, s. 8-9. Teorian ja käytännön yhteys korostuu, mikäli ihmisoikeuksien todellisiin vaikutuksiin kiinnitetään huomiota, ” I try to show that we have to look human rights simultaneously as a theory and practice, if we are to avoid a clichéd concept of human rights”.

96 Tuori 2004, s. 1223. Tuorin mukaan periaatteiden tehtävänä ei niinkään ole arvojen määrittäminen vaan enemmänkin ohjaus, jotta yksilö- ja ryhmäkohtaisten valintojen tekeminen tulisi mahdolliseksi.

97 Saarenpää 2000, s. 147; Kangas 2005, s. 146; Tornberg 2015, s. 18. Ks. Välimäki 2013, s. 17. Välimäki katsoo päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kehittymisen lähteneen liikkeelle 1970-luvun kritiikistä holhoustoimen kontrollia kohtaan. Edelleen hän perustelee sen edenneen 1980-luvulla uskotun miehen määräämisen ensisijaisuuteen suhteessa holhottavaksi julistamiseen ja vuoden 1999 uudistuksen ottaneen paikkansa vuoden 1999 holhoustoimilain kokonaisuudistuksessa.

itseäänmäärämis-oikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (autonomia) ja päämiehen suojaaminen (paternalismi). Näiden mahdollisessa ristiriitatilanteessa Välimäen mukaan suurempi painoarvo tulee antaa autonomialle toteuttaville päämiehen itseäänmäärämis-oikeudelle ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle.⁹⁸ Edunvalvontaoikeuden kehittämisessä Välimäki on tuonut esiin paternalismista siirtymisen kohti suurempaa autonomiaa.⁹⁹

3.4.2 Välttämättömyys ja suhteellisuus

Lain esitöissä mainittuja ihmisarvon kunnioittamista täsmentävinä periaatteina tuotiin esiin välttämättömyys ja suhteellisuus sekä tapauskohtaisten tietojen merkitys arvioinnissa.¹⁰⁰ Korkein oikeus on ottanut ratkaisussaan KKO 2005:2 kantaa ihmisarvon kunnioittamisen periaatetta täsmentäviin välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteisiin. Välttämättömyyden periaatetta edunvalvojan määräämistä harkittaessa on tulkittu ratkaisussa siten, että päämiehen toimintakelpoisuuden säilyttäminen mahdollisimman laajana on lähtökohta. Toimintakelpoisuuden rajoittamista tulee harkita määrättäväksi tilanteessa mahdollisimman suppeana laajuudeltaan eli rajoittamisen tulee olla välttämätöntä päämiehen suojelun kannalta. Päämiestä suojaavien määräysten sisältöjen tulee olla tilannekohtaisesti harkittuja ja vastata päämiehen suojan tarvetta. Päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittaminen joudutaan toteuttamaan yleensä hänen etujensa toteutumisen varmistamiseksi.¹⁰¹

3.4.3 Päämiehen etu

Holhoustoimen järjestelmän olemassaolon tarkoituksen hahmottaminen on tutkimusaiheen kannalta olennaista. Holhoustoimen järjestelmän kantava ajatus on, että järjestelmän kohteena olevan päämiehen asiat hoidetaan niin, että niissä otetaan huomioon hänen etunsa. Holhoustoimen järjestelmässä on päämiehen etua voidaan

98 Välimäki 2013, s. 19-20. Ks. myös paternalismin perusteluista yhteiskuntafilosofian kannalta esim. Häyry – Takala 2018, s. 69, 73-76. Paternalismin oikeutuksena pidetään sitä, että yksilön elämän oikeuteen puuttuminen, kun sen perustelut suojaavat kohteita vahingolta tai muuten toimivat kohteiden hyödyksi. Julkisen vallan puuttumiselle on esitetty kirjoituksessa kuusi mahdollista tapaa, 1) voidaan estää asioiden tekemistä (fyysisen tai psyykkisen rajoitteen asettamisella), 2) esittämällä uhkauksia (voi käydä huonosti, jos et toimi tietyllä tavalla), 3) jakamalla väärää informaatiota (valehtelemalla tai totuuden häivyttämällä), 4) esittämällä tarjouksia (käy hyvin, jos toimit tietyllä tavalla), 5) oikean informaation jakamisella (koulutus ja kasvatusta) ja 6) oikeanlaisten olosuhteiden luomisella halutun käyttäytymisen saavuttamiseksi.

99 Välimäki 2013, s. 18. Aiemman HolhL:n asioiden tarkastelunäkökulma oli erityisesti suojaavassa näkökulmassa. Ks. Tornberg 2012, s. 191. Tornbergin mukaan HolhTL:n säätämisen yhteydessä järjestelmän jääneen osittain arvioimatta päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ja säätämisen perustuvan liiaksi edunvalvojan ja kolmannen etuun.

100 HaVL 19/1998 vp, s.3 ja LaVM 20/1998 vp., s. 4. Lievimmän puuttumisen periaate käsittää nämä molemmat periaatteet, jolloin lievimmän puuttumisen periaate on tullut esitetyksi tutkimuksessa nämä korvaavina periaatteina.

101 KKO:2005:2.

pitää myös arvoperiaatteena, joka on holhoustoimen järjestelmän toiminnan taustalla.¹⁰² Päämiehen etua on pidetty lisäksi tunnusmerkistöltään avoimena sääntelyn periaatteena, jonka edistämiseen sääntelyllä yleisesti pyritään.¹⁰³ Päämiehen etu on mainittu useassa eri kohdassa tutkimusaiheen kannalta keskeisessä holhoustoimesta annetussa laissa.¹⁰⁴ Tästä syystä päämiehen etu on johtava ratkaisunormi järjestelmään liittyvissä asioissa.¹⁰⁵ Päämiehen etu ratkaisevasti määrittelee kaikkea päätöksentekoa holhoustoimen järjestelmässä. Päämiehen edun kautta voidaan ymmärtää järjestelmässä myös päämiehen henkilökohtaisten arvojen ilmenemistä.¹⁰⁶

Päämiehen edulla ja lapsen edulla voidaan todeta olevan samankaltaisuuksia, kuten esimerkiksi eri tasoilla liikkuvassa lapsen etu-käsitteen jäsentämisessä.¹⁰⁷ Hakalehto on todennut lapsen edun soveltamistilanteissa olevan kyse ensisijaisesti juridisesta velvollisuudesta, jolloin tilanteessa ei ole kyse lainsäätäjän tai viranomaisen tekemästä valinnasta. Tilanteen lähtökohdat ovat oikeusperusteisuudessa. Edelleen lapsen edun toteutumisen Hakalehto on rinnastanut lapsen oikeuksien toteutumiseen.¹⁰⁸ Lapsen edun käsitteen ymmärtämisessä on siirrytty Toivosen mukaan paternalistisesta lähestymistavasta lapsen omaa toimijuutta lapsen edun määrittelyssä esiin tuovaan näkökulmaan.¹⁰⁹ Lapsen etua koskevassa oikeudellisessa keskustelussa

102 Tolonen 2003, s. 49. Periaatteiden luonnetta on kuvattu niin, että niitä voidaan luonnehtia käyttäytymistä ohjaaviksi standardeiksi, oikeudenmukaisuutta ylläpitäviksi tai luoviksi maksimeiksi ja esitysteknisiksi peukalosäännöiksi.

103 Kangas 2005, s. 148. On huomattava, että päämiehellä voi olla monta häntä koskevaa etua, jotka eivät välttämättä ole sopusoinnussa keskenään.

104 Ks. esim. HolhTL 1 §, 8 §, 30 §, 32 §, 35 §, 46 a §, 53 §, 56 §, 58 §, 73 §

105 Tolonen 2003, s. 43–45. Normien jakautuminen sääntöihin ja periaatteisiin on Tolosen mukaan korostunut erityisesti yksityisoikeudessa. Säännöt perustuvat tiettyyn muodolliseen oikeusautoriteettiin ja periaatteet tiettyyn arvoon ja sen institutionaaliseen tukeen. Tolonen kuvaa periaatteiden ohjaavan ratkaisua yleisesti ja ratkaisun lopputuloksen suuntaa-antavasti, ja niiden sisältö on tulkinnallisempi kuin sääntöjen. Sääntöjen roolina on olla ohjeina yksiselitteisiä ja ehdottomia, ja niiden voimassaolo tiedetään yksiselitteisen tarkasti.

106 Tornberg 2012, s. 419. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että päämiehen henkilökohtaisten arvojen ilmeneminen voi olla hyvinkin vaihtelevaa yksilöllisissä tilanteissa ja poiketa päämiehen asioita hoitavan edunvalvojan omista arvoista.

107 Hakalehto 2018, s. 104. Lapsen etuun vedotessa tulee määrittää lapsen edun kannalta olennaiset osaoikeudet, jotta hahmotetaan relevantit oikeudet. Osatekijöiden toteutumisen arvioinnissa punnitaan lapsen edun kannalta paras ratkaisu, jota on punnittava myös suhteessa muihin mahdollisiin ratkaisuihin ja taustaintresseihin. Ks. Linnanmäki 2019, s. 94–95. Lapsen edun merkitystä on pohdittu eri ammattialojen näkökulmasta, ja päätynyt siihen, että ”oikeusperustaisen lapsen edun tuoma lisäarvo lapsen edun monitieteiseen kokonaisuuteen on siinä, että se on kaikkien lapselle kuuluvien oikeuksien kokonaisuus”, tämän lisäksi tapauskohtaisissa tilanteissa on otettava huomioon lapsen edun muodostama viitekehikko relevanteille seikoille.

108 Hakalehto 2018, s. 436–437. Lapsen edulla ja muilla soveltamistilanteessa mahdollisilla tekijöillä on jännitteiset suhteet toisiinsa. Lapsen edun huomioon ottamisessa tulee arvioida lapsen henkilökohtainen tilanne, toimintaympäristö, mutta myös sääntelyn tarkoitukset. Ks. Aalto 2011, s. 94–101. Tutkimuksessa on tarkasteltu lapsen edun määrittymistä holhoustoimilain lainsäädäntöympäristössä.

109 Toivonen 2017, s. 79–80. Ks. Dahlstrand 2004, s. 42–55; Singer 2012, s. 40, 48–52 ja 80–82; Koulu 2014, s. 312.

on lisäksi pidetty mahdollisena, että päätöksentekijän omat käsitykset voivat vaikuttaa päätöksenteon sisältöön, erityisesti lapsen etuun liittyvässä tulkinnanvaraisessa ja tilannesidonnaisessa päätöksenteossa.¹¹⁰

Lapsen etu- käsitteenä on päämiehen etua enemmän suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ollut keskustelun kohteena. Alaikäisten osalta lapsen etu-käsitteellä on merkitystä myös alaikäisyysperusteella päämiehenä ollessa. Lapsen edun jäsentymistä vastaavin tavoin on hyvin mahdollista, että edunvalvontaoikeudessa päämiehen edun voidaan ajatella palautuvan oikeusperusteisuuteen, päämiehen omaan toimijuuteen ja vastaavasti päätöksentekijällä on mahdollista olla vaikutuksensa myös edunvalvontaoikeuteen liittyvässä päätöksenteossa. Tässä päämiehen edun ja oikeuksien toteutumista holhoustoimen järjestelmässä tarkastelevan tutkimuksen osalta pyritään hahmottamaan niitä myös oikeuksina olevia arvolähtökohtia, jotka muodostavat päämiehen edun oikeusperusteisuutta edunvalvontaoikeudessa.

3.4.4 Edunvalvontaoikeuden periaatteiden yhteenveto ja liittymät arvoihin

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu myöskin eroteltu periaatetasolla päämiehen etu, lievimmän puuttumisen periaate¹¹¹, yksilöllisyyden ja yksilöllisten tukimuotojen periaatteet ja taloudellisten asioiden ymmärtäminen laajasti.¹¹²

Kuviossa 3 on ryhmitelty edunvalvontaoikeuden pääperiaatteet ylimmän tason oikeusperiaatteina vasemmalle ja ratkaisuperiaatteet oikealle. Osasta periaatteita on säänneltyä normistoa, joka tuo esimerkiksi päämiehen edun periaatteelle yksittäisessä soveltamistilanteessa otettavaksi huomioon normitason ulottuvuuden.

110 Toivonen 2017, s. 80. Kirjoittaja tuo esiin, että erityisesti perhettä ja lapsia koskevissa arvosidonnaisissa asioissa tämä voidaan havaita, kuten myös eri tasoilla liikkuvat seikat ajallisista, paikallisista ja henkilöillisistä ulottuvuuksista.

111 Tornberg 2012, s. 244-250. Hän toteaa, että ”tasapainottelu itsemääräämisoikeuden, suojan tarpeen ja henkilön kunnioittamisen välillä vaikuttaa koko prosessiin määrättäessä edunvalvojaa tai vahvistettaessa edunvalvontavaltuutusta”.

112 Saarenpää 2000, s. 147. Pääpaino on lainsäädäntöuudistuksen periaatteilla, lisäksi HolhTL:a koskevia periaatteita on mainittu tehokas hallinto ja menettely toteuttaa järjestelmän tarkoitusta. Tässä yhteydessä oikeusperiaatteita on tarkasteltu ennemminkin päämiehen näkökulmasta ja hallintojärjestelmänä kuvautuu periaatteiden toteuttajana.

Oikeusperiaatteet		Ratkaisuperiaatteet	
<p>AUTONOMIA Itsemääräämisoikeus Ihmisarvon kunnioittaminen</p>		Päämiehen etu	<p>Välttämättömyys Suhteellisuus Tapauskohtaisten tietojen merkitys arvioinnissa Taloudellisten asioiden joustava käsite</p>
<p>PATERNALISMI Päämiehen suojaaminen</p>			

Kuvio 3. Edunvalvontaoikeuden periaatteet

Laista ilmenevä holhoustoimen järjestelmän tarkoitus toimia ihmisen suojaamiseksi myös hänen omaisuutensa suojaamisen ulottuvuudessa ilmentävät ensimmäisiä havaittuja holhoustoimen järjestelmän arvoja (ihmisen suoja, omaisuuden suoja). Lisäksi oikeusperiaatteet kertovat myös perustuslain yleistä arvokehikkoa noudattavista arvoista, kuten ihmisarvon kunnioittaminen, mutta myös täsmällisemmistä ja tarkemmista holhoustoimen arvoista, kuten itsemääräämisoikeus, osallistumisoi-
keus ja päämiehen etu. Ratkaisuperiaatteiden tasolta voidaan havaita menettelyyn liittyvien arvojen olemassaolo. Holhoustoimen järjestelmän menettelyjä ovat sekä tuomioistuimen ja holhousviranomaisen päätöksenteko, jolloin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutuminen voivat olla järjestelmään liitettävissä olevia arvoja. Tapauskohtaisten tietojen vaatimus edellyttää yksilöllisesti arvioituja tilanteita, jolloin yksityisyys ilmentää yhtä järjestelmän arvoa.

4 Tutkimusmetodit ja oikeuslähteet

4.1 Tutkimusmetodeista yleisesti

Arvojen ja ratkaisujen avulla määrittyvä päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä muodostaa tämän tutkimuksen aiheen.¹¹³ Tutkimus rakentuu liittämällä tutkimuksen kohde yleiseen oikeusteoreettiseen lähtökohtaan, mitä holhoustoimen järjestelmää koskeva oikeus tällä hetkellä on ja miten sen on kehittynyt. Lainopillisesti tarkastellaan holhoustoimen järjestelmän kehitystä, perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvamista sekä vertailukohdetta.

¹¹³ Hirvonen 2011, s. 4-5. Tutkimuksen lähtökohdan muodostumisessa ei vielä varsinaisesti noudateta mitään metodista sääntöä, vaan tutkimuskohde voi määrittyä jonkin aiheen ihmettelyn perusteella.

Holhustoimen järjestelmää lähestytään osana suomalaista oikeusjärjestelmää Talan määrittämin lainsäädäntöä koskevan tutkimuksen keskeisin kysymyksin. 1. Miten ja missä luodaan päteviä oikeussääntöjä? 2. Miten noita sääntöjä tulkitaan ja sovelletaan? 3. Millaisen kokonaisuuden, systeemin, mainitunlaiset säännöt muodostavat ja mikä on erityyppisten sääntöjen keskinäinen suhde? 4. Miten, millaisten toimielinten ja järjestelyjen kautta sääntöjä toteutetaan eli implementoidaan sekä millaisia vaikutuksia säännöillä kaikkiaan on?.¹¹⁴ Näiden kysymysten käyttäminen laajentaa tutkimuksen lainsäädäntötutkimukseksi. Lainsäädäntötutkimuksen empiiriset vaiheet liittyvät viranomaisten käytäntöihin ja ratkaisutoimintaan sekä ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan sekä johtopäätösten muodostamiseen.

Menetelmävalintojen yhteydessä tullaan lähelle tutkimuksen teon merkitystä itsessään, mitä ja miten tutkimusta tehdään. Valinnoilla on perusteltava myös se, miten juuri tästä tutkimuksen kohteesta saadaan oikeustieteen menetelmillä muodostettua kokonaiskuva. Miten erotetaan tutkimuskohteesta tutkimusympäristössä sellainen tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja mahdollinen aineisto, jonka analysoinnilla kuitenkin tavoitellaan oikeusjärjestyksen kehittämisen perusteltua, tieteenä pidettävää argumentointia.¹¹⁵ Kokonaiskuvan muodostamisessa tutkimuksen luotettavuus on edellyttänyt holhustoimen järjestelmää koskevan informaation keräämistä useiden menetelmien avulla, koska vain yhtä menetelmää käyttämällä kokonaiskuvan muodostaminen ei olisi muodostanut luotettavaa kuvaa järjestelmästä. Lainopillisen tutkimusmenetelmän lisäksi tutkimusaiheesta on haluttu saada järjestelmän tavoitetasoon eli arvopohjaan liittyvää tietoa sekä arvojen ja ratkaisujen toteutumista ja ilmentymistä koskevaa tietoa. Tutkimuksen tiedonintressien vuoksi menetelmiä on laajennettu lainsäädäntötutkimukseen. Tutkimusmenetelmien kokonaisuutta tutkimuksen eri osissa on havainnollistettu taulukossa 2 ja edelleen perusteltu alaluvuissa 4.1.1 ja 4.1.2.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa on Siltalan kuvaaman tutkimuksen muodostumisen tavoin käytetty oivaltamisen logiikkaa kokonaiskuvan muodostumisen tiedon tarpeen saavuttamiseksi. Tutkimuksessa muodostuu tutkijan oman ajattelun tulos, josta tulee tutkimusprosessin jälkeen myös tieteellinen tutkimustulos. Tällaiseksi päätyminen edellyttää yleistettävissä ja toistettavissa olevaa perusteltua logiikan käyttämistä tiedeyhteisösidonnaisesti. Tutkimusmenetelmien käyttämisestä on perusteltu huolellisuudella, koska suomalaisessa oikeustieteen tutkimuksessa erottuu huomattavissa määrin lainopillisen tutkimusmenetelmään perustuva tutkimus.¹¹⁶

114 Tala 2010, s. 348.

115 Hydén 2008, s. 11. Huomion kohteena on sikäli oikeussosiologinen lähestymistapa, että oikeudesta toisaalta pyritään saamaan tietoa sisäisesti tai ulkoisesti (knowledge in the law, knowledge about the law). Yhdistämällä nämä kaksi mahdollisuutta voidaan saada aikaan toisiaan aiheesta täydentäviä näkökulmia.

116 Siltala 2003, s. 473.

Tutkimuksessa perustellusti käytetyt metodit muodostuvat päättelysäännöistä. Niiden avulla voidaan siirtyä oivaltamisen ja perustelemisen vaiheiden välillä. Oivaltamisen logiikassa on kaksi keskeistä kysymystä. Ensimmäinen on tutkimuksellisen tietolisän tuottaminen. Tämä on ohjannut tutkimusta kysymään tutkimusaiheesta kysymyksiä tavalla, jolla voidaan tuottaa uutta tietoa ja uusia lähestymistapoja. Tutkimuksen tehtävänä on trivialiteettikiellon rajoite huomioon ottaen tuottaa uutta tietoa, joka ei ole tiedossa ennen tutkimuksen tekemistä. Tutkimusenteki-jän panos ei voi rajoittua muiden aiheesta jo sanomiin sisältöihin, tätä kutsutaan identiteettisyyskielloksi. Toiseksi on tarkasteltava tutkimuksellisen kontrolloitavuuden ja tiedeyhteisösidonnaisuuden kriteerejä, joissa tieteellisen tutkimuksen on oltava määrättyssä suhteessa sekä alan tutkimustraditioon, että tutkimuksen yleisiin tieteenteoreettisiin määreisiin. Tutkimuksen teossa on pidettävä menetelmällisesti huolta siitä, että menetelmät voidaan perustella, niitä voidaan pitää olemassa olevina, tutkimuksellisesti ennakoitavina, ajallisesti jatkuvina, riittävän täsmentyneinä ja identifioitavissa olevina.¹¹⁷

Päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä käsittelevään tutkimukseen on käytetty useita oikeuden tutkimisessa mahdollisia menetelmiä tutkimustiedon saamiseksi aiheesta.¹¹⁸ Menetelmät on havainnollistettu taulukossa 1. Arvot ja ratkaisut muodostavat sisällöllisesti päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä. Se on tutkimuksessa tutkimusaihe, jota lähestytään useamman tutkimusmenetelmän avulla. Näiden tavoitteena on yhdessä muodostaa tutkimusaiheesta kokonaisvaltainen ja oikea kuva tutkimustuloksena.¹¹⁹

117 Siltala 2003, s. 473–490. Oivaltamisen logiikan kaksi keskeistä kysymystä ovat ensinnäkin tutkimuksellisen tietolisän tuottaminen, jota rajaavat trivialiteetti- ja identiteettisyyskiellot. Toiseksi on tarkasteltava tutkimuksellisen kontrolloitavuuden (tiedeyhteisösidonnaisuuden) kriteerejä, joissa tieteellisen tutkimuksen on oltava määrättyssä suhteessa sekä alan tutkimustraditioon, että tutkimuksen yleisiin tieteenteoreettisiin määreisiin, se on oltava rationaalisesti perusteltava, tutkimuksellisesti ennakoitava, ajallisesti jatkuva, riittävän täsmentynyt ja identifioitavissa ja olemassa oleva metodi.

118 Viimeaikaisessa tutkimuksessa on tuotu esiin oikeussääntöjen monitahaisen sääntelykentän ja usean oikeudenalan rajapinnan tutkimuksen vaatineen uudenlaista lähestymistapaa oikeuteen, esim. Karjalainen 2016, s. 43; Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 65-67; Tuunainen 2015, s. 23.

119 Pakarinen 2012, s. 57-58. Tutkimusmenetelmien valinnassa on harkittava tutkimuskohteen perusteella soveltuvuus tilanteeseen. Useiden tutkimusmenetelmien käyttämisellä on mahdollista korvata yhden menetelmän heikkouksia toisen menetelmän avulla. Eri menetelmien tuottamista tuloksista saadaan tällöin ilmiötä koskeva täydellisempi kuvaus.

Taulukko 2. Tutkimusmenetelmät.

Menetelmä/Tutkimuksen luku	III	IV	V	VI	VII	VIII
Lainopillinen	x	x	x	x	x	x
• Oikeusvertaileva				x		
• Oikeushistoriallinen	x					
Lainsäädäntötutkimuksellinen			x		x	x
• Tilastollinen	x					
• Laadullinen				x	x	

4.1.1 Päämenetelmänä lainopillinen tutkimusmenetelmä

Tutkimusmetodi on pääosiltaan ja lähtökohdiltaan lainopillinen. Aarnion mukaan lainopin tehtävänä on 1) tulkinta, joka tarkoittaa oikeussääntöjen sisällön selvittämistä sekä 2) oikeussääntöjen systematisointi.¹²⁰ Lainopin tutkimuskohteena ovat oikeusnormit ja sen materiaalina oikeusnormilauseet, jolloin lainoppi selvittää lauseiden sisältöä.¹²¹ Näistä muodostuu lainopillinen tulkinta. Menetelmä tulee nähdä laajasti, jolloin normilauseet kattavat sekä oikeussääntöjen että oikeusperiaatteiden tutkimisen.¹²²

Hirvonen on todennut, että lainopissa edellytetään aiempaa enemmän ”oikeuden monitieteiden metodisia taitoja, sillä lainoppi ei enää tyydy eristämään oikeutta puhtaaksi oikeusnormien ilmiöksi vaan normit nähdään ajallis-paikallisina yhteiskunnallis-taloudellis-kulttuurisina ilmiöinä”.¹²³ Laakso on katsonut, että lainoppi on argumentatiivisesti avoin tutkimusala¹²⁴, ja Siltalan toteamalla tavalla argumentointiaineistoa ei ole sidottu kiinteästi oikeuslähteitä koskevin eikä tulkintateknisten sääntöihin.¹²⁵ Tutkimuksen argumentaation muodostavat neljä vaihetta, jotka ovat havainnointi, analysointi, johtopäätökset ja ehdotukset. Vaiheiden avulla tutkimusprosessin läpinäkyvyyttä on erityisesti haluttu lisätä, ja erottaa tutkijan oma panos selkeästi aiemmasta tutkimuksesta ja muiden aihealueesta jo esittämästä tiedosta.

Tutkimuksessa lainopin avulla tutkitaan holhoustoimen järjestelmään liittyviä oikeudellisia tekstejä ja tekstin merkityksiä erityisesti tulkinnan avulla. Tulkintaa on pidetty lainopin praktisena ulottuvuutena. Tutkimuksen tavoitteina ovat voimassa olevan holhoustointia koskevan oikeuden päämiestä koskevien sääntöjen tulkinta, järjestelmän kehityksen kautta nykyisen, voimassa olevan oikeuden kriittinen arviointi

120 Aarnio 2006, s. 238.

121 Peczenik 1995, s. 312-313.

122 Hirvonen 2011, s. 24.

123 Hirvonen 2011, s. 55.

124 Laakso 2010, s. 559-560. Lainopin on katsottu olevan perusteiltaan normatiivisen merkityksen tiedettä, eikä sen yksittäisten lauseiden kontrolloitavuus vaadi empiiristä verifioitavuutta.

125 Siltala 2003, s. 856-859.

sekä arvojen arviointi.¹²⁶ Tutkimuksessa keskeisessä roolissa ovat voimassa olevasta lainsäädännöstä tehdyt tulkintakannanotot, joiden avulla määritellään holhoustoimen järjestelmän käytännössä toteutuvia arvoja ja niiden ongelmia. Tulkintatilanteita holhoustoimen järjestelmän käytännössä ovat esimerkiksi viranomaisen päätöksenteko holhoustoimen järjestelmässä sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut.

Systematisointia teoreettisena ulottuvuutena on puolestaan kutsuttu teoreettiseksi lainopiksi.^{127 128} Systematisointiin tutkimus liittyy siltä osin, että tutkimuksessa tarkastellaan arvojen sisältöä ja toteutumista. Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä havaintoja nykyisen systematisoinnin toimivuudesta tai siihen liittyvistä muutostarpeista. Tutkimusnäkökulma on lisäksi lainsäädäntötutkimuksellinen, koska tavoitteena on tuottaa tutkimustuloksia holhoustoimen järjestelmän ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Tämä tapahtuu viimeisessä pääjaksossa, jossa lainsäädännön tulevaisuuteen kohdistuvat ehdotukset perustetaan tutkimushavaintoihin ja johtopäätöksiin.¹²⁹

Tutkimusaihe sijoittuu useamman oikeudenalan alueelle,¹³⁰ mutta pääasiallinen oikeudenala on kuitenkin edunvalvontaoikeus. Aiheeseen liittyvillä menetelmillä on olennaista tutkia järjestelmän lähtökohtia, kehittymistä ja tulevaisuuden suuntaa. Oikeustieteellisenä tutkimuksena järjestelmän lainsäädännöllisestä kehityksestä tarvitaan argumentoitu käsitys, kuten myös perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksesta tämän järjestelmän kehitykseen. Päämiehen asemaa ja arvojen ja ratkaisujen sisältöä olisi hyvin ollut mahdollista tutkia myös ongelmakeskeisen lainopin kohteena,

126 Helin 2017, s. 903-904. Kirjoittaja on pohtinut perhe- ja perintöoikeuden osalta, metodisia muutoksia ja tuonut esiin, että tulisiko ”erilaisten perhearvojen ja sosiaalipoliittisten näkökohtien roolia perheoikeudellisessa argumentoinnissa vahvistaa, vai onko nuo arvot niin onnistuneesti tuotu lakitekstiin, että ne tulevat sitä kautta riittävästi huomioon otetuiksi”. Helin pitää perheoikeuden uusina aloina heikoimpien yksilöiden suojelua koskevia alueita, kuten lapsioikeus ja edunvalvontaoikeus, joiden osalta samanaista arvovajetta ei hänen mukaansa esiinny. Helin pitää tutkimuksen haasteellisuutena arvojen taidokasta ja riittävän monipuolista käyttämistä oikeuslähteiden tulkinnassa.

127 Aarnio 2006, s. 238. Käytännöllisellä ja teoreettisella lainopilla on keskinäinen vuorovaikutussuhde, eli ne eivät ole irrallaan toisistaan. Ks. Tolonen 2003, s. 133. Kirjoittaja viittaa oikeustieteellä olevan myös oikeuden systeemiin painottunut rationaalisuus, joka poikkeaa tuomarin ja lainsäätäjän soveltamiseen suuntautuneesta rationaalisuudesta.

128 Ks. Saarenpää 1997, s. 264–265 ja 278. Yksinkertaisuuden vaatimusta on pidettävä oikeustieteen tavoitteena, eikä sääntöjen tietoista tekemistä monimutkaisiksi. Toimiva perusmetodi kattaa Saarenpään mukaan kymmenen elementtiä: oikeuslähteopin ymmärtämisen, informaatiolähteopin, yleisten oppien perustyökälyt (oikeudellinen tiedonhallinta, käsitteet, teoriat ja periaatteet), oikeusteiden tuntemusta, tulkintataito (käsitysoikeudellisista tulkintaperiaateista ja säännöistä sääntöjä tulkittaessa), justifointitaidon, viestintävalmiudet, oikeustieteen tuntemuksen, ammattietiikan ja perustellun epäilyn vaatimuksen.

129 Pakarinen 2012, s. 17-24. Lainsäädäntötutkimuksen intressit ovat siirtyneet tutkimaan oikeuden merkitystä ja käytännön toteutumista yhteiskunnassa ja tutkimus on myös monitieteistynyt. Ks. myös Wahlgren 2008, s. 61-103. Lainsäädäntötutkimuksessa lainsäädännön mahdolliseksi ongelmakohtiksi on todettu mm. käsitteet, kohde, normikollisiot, epätäydellisyys, ylisääntely, arviointitiedon puutteellisuus, täytäntöönpano.

130 Eri oikeudenalojen liittynnöistä ks. tämän pääjakson alaluku 2.2.2 ”Edunvalvontaoikeus ja tutkimuksen sijoittuminen eri oikeudenaloille”.

mutta tutkimuksen läpi mukana kulkevana valintana on kuitenkin tulkinnallinen ja systematisoiva lainoppi.¹³¹

Holhoustoimen järjestelmän kehittymisen tarkastelun avulla tutkimus havainnollistaa kansallista toimintaa koskevia laajempia yhteyksiä, jotka liittyvät yhteiskunnallisiin ja kansainvälisiin muutoksiin.¹³² Lähtökohtana on kuitenkin muistettava, että holhoustoimen järjestelmä yhteiskunnallisena järjestelmänä ja oikeudellisen sääntelyn kohteena on edelleen pääasiallisesti kansallista lainsäädäntöä, mutta kansainvälisten sopimusten lisääntyä se saa huomattavia vaikutteita niistä osana sekä osana kansallista lainsäädäntöä tai tulkinnan kautta. Tutkimuksen aineisto on pääasiassa suomalaista oikeustieteellistä tutkimusta ja lähdeaineistoa, laajennettuna aiheeseen kansainvälisten sopimusten kautta sekä vertailulla Ruotsin oikeuteen.

Yhteiskuntakehityksen samankaltaisuuden johdosta vertailukohteeksi määrittänyt Ruotsin oikeus. Lainoppiin perustuvana oikeusvertailuna toteutuvat tutkimuksen osat liittyen pääjaksoon VI, jossa tarkoituksena on vertailu Ruotsin holhoustoimen järjestelmän kanssa horisontaalisessa tasossa eli pitäen Ruotsin holhoustoimen järjestelmää Suomen järjestelmää vastaavana kansallisena järjestelmänä.¹³³ Oikeusvertailun tavoitteena on tutkimuksessa saada tietoa Ruotsin järjestelmästä sekä määritellä kehittämisvaihtoehtoja oman valtion ulkopuolisesta järjestelmästä.¹³⁴

Holhoustoimen järjestelmän kehitystä tutkitaan tietyllä ajanjaksolla ja verrataan sitä Ruotsin vastaavaan oikeustilaan pyrkien havaitsemaan mahdollisuuksia kansallisen holhoustoimen järjestelmän kehittämiseen.¹³⁵ Vertailussa Ruotsin holhous-

131 Kangas 1982, s. 384–387; Kangas 1997, s. 93–94. Ongelmakeskeisyyden on katsottu rakentuvan tutkimuksessa useamman eri oikeudenalan alueelle ja näiden alojen näkökulmien tarkasteluun.

132 Sandgren 2009, s. 195–196. On huomattava, että yksittäisen tapauksen lainsoveltajalla ja tutkijalla ovat käytössään samat oikeussäännöt tulkitessaan aineistoa ja paljolti samat tieteelliset menetelmät. Tutkijalla on kuitenkin eräitä vaatimuksia, jota käytännön tason toimijoilla ei yleensä ole, sillä tutkimuksen tekemisessä vaaditaan uutuuden vaatimuksen toteuttamista. Käytännön tasolla yksittäisen tapauksen merkitys on erilainen sekä tapahtuneiden tosiseikkojen arvostaminen. Tutkimuksen tehtävä ei keskity konkreettisten tapausten ratkaisemiseen, vaan sen tarkoituksena on lisätä tietoisuutta kulloinkin kyseessä olevalla oikeudenalalla.

133 Mikkola T. 2001, s. 1-4, 14. Oikeusvertailun merkitys perhe- ja jäämistöoikeudelle muodostuu ihmisoikeuksien lisäksi erityisesti kansainvälisen yksityisoikeuden perusteella. Ks. Mikkola T. 2014, s. 267-268. Kansainvälisliityntäisissä asioissa kansainvälisen toimivallan, lainvalinnan sekä tuomion ulkomaisten oikeusvaikutusten kolmijaon lisäksi oikeusvertailulla päästään myös yksittäisten asioiden ratkaisuun.

134 Zweigert-Kötz 1998, s. 15-16. Päätavoite oikeusvertailussa on tiedon saaminen. Erilaisten järjestelmien vertailulla on mahdollista tuottaa vaihtoehtoja kansallisen oikeudellisen ajattelun ulkopuolelta. Muina tavoitteina voidaan mainita lisääntyvä kansainvälinen ymmärtäminen, esimerkiksi kansainvälisten sopimusten vaikutuksesta muihin oikeusjärjestelmiin. Ks. myös Dannemann 2006, s. 417-418.

135 Örücü 2004, s. 213; Dannemann 2006, s.384-385. Oikeusvertailussa on kiinnitettävä huomiota vertailukohteen valintaan ja sen jälkeen oikeusvertailussa samankaltaisuuksiin että eroavuuksiin, koska kummastakin voidaan saada tutkimuksen kannalta tietoa. Tarkempi oikeusvertailun kohde on määriteltävä yksittäisen tutkimuksen aiheen ja tavoitteiden kannalta perustellusti.

toimen järjestelmään huomiota kiinnitetään edunvalvojan määräämistä koskevaan kehitykseen, viranomaisjärjestelmään sekä edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisedellytyksiin sekä valvontaan. Tietoa ruotsalaisesta järjestelmästä haetaan vastaavista oikeuslähteistä kuin Suomessa, lainopillisessa tarkastelussa ovat erityisesti lainsäädäntö esitöineen, oikeuskäytäntö, oikeuskirjallisuus ja tilastot.¹³⁶ Kehityksen kuvaamisella on ulottuvuuksia sekä lainoppia tukevan oikeushistorian näkökulmasta, jolloin järjestelmän kehitystä hahmotetaan suhteessa järjestelmän nykytilan muodostumiseen¹³⁷, että oikeusvertailun näkökulmasta.¹³⁸ Oikeushistoriassa oikeus hahmotetaan ajan ja paikan kontekstissa ja se tutkii oikeudellisten ilmiöiden, esimerkiksi oikeusnormien, oikeudellisten käytäntöjen, instituutioiden, katsomusten ja ajattelun sekä oikeustieteen – historiallista kehitystä. Oikeushistorialla luodaan tarpeellista kontekstia holhoustoimen järjestelmän kehitysvaiheista.¹³⁹

4.1.2 Lainsäädäntötutkimus

Tutkimuksen kuluessa aiheen kannalta varteenotettavana oikeustieteellisenä tutkimusnäkökulmana oli harkittava erilaisten yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen¹⁴⁰ menetelmien käyttämistä. Yhteiskunnallinen oikeustutkimus kokoaa käsitteellisesti oikeustieteessä lainopin ulkopuoliset tutkimusmenetelmät, joissa keskeinen havainto on oikeuden ja yhteiskunnan välinen suhde.¹⁴¹ Holhoustoimen järjestelmä on yksi

136 Husa 2017, s. 1093.

137 Ks. Roiko-Jokela 2006, s. 8-9. Holhousoikeuden ja holhoustoimen järjestelmän todetaan olevan melko vähän tutkittu alue. Kirjoittaja viittaa paikallishistoriatasoisien holhoustoimen järjestelmään liittyvän tutkimuksen puuttuvan lähes kokonaan. Ko. teoksessa kirjoittaja kertoo pyrkeensä peilaamaan valtakunnallista kehitystä paikallistasolle, mutta alueellisen ja paikallisen tason eroavuuksien selvittämiseen liittyvän tutkimuksen lisääminen olisi tarpeellista.

138 Husa 2013, s. 25-27. Kirjoittaja määrittelee oikeusvertailun siten, että vertailulla voidaan löytää yhtäläisyyksiä ja eroja, joita yritetään selittää, mistä nämä johtuvat. Oikeusvertailua luonnehditaan avoimena ja kehittyvänä oikeustieteen erikoisalana, joka ei ole sidottu tiettyyn tutkimustapaan.

139 Kekkonen 2013, s. 21–23. Oikeushistorian yhtenä funktiona on nykyisen oikeuden historiallisten juurien hahmottaminen, koska historian tuntemuksella mahdollistuu nykyisten ilmiöiden ja tapahtumien syvällisempi ymmärtäminen. Muina funktiona kirjoittaja mainitsee oikeudellisten ilmiöiden suhteellisuuden muodostumisena sekä oikeushistoriallisen tutkimuksen tuottamien tulosten hyödyntämisen säännönmukaisuuksien, mutta myös tulevaisuuden vaihtoehtojen ennakoinnissa. Kansallisten traumojen purkaminen vaikeiden historian vaiheiden yms. selittämisessä oikeushistorialla on myös tehtävänsä, kuten myös kansallisen identiteetin luomisessa.

140 Ervasti 2017, s. 3-7. Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen katsotaan käsittävän mm. oikeuspoliittisen, oikeushistoriallisen, kriminologisen, empiirisen ja oikeussosiologisen oikeustutkimuksen. Kirjoittaja toteaa, että yhteiskunnallinen oikeustutkimus lienee terminologisesti omaksuttavissa helpommin osaksi oikeustieteitä. Ervasti perustelee oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta mm. siten, että oikeus näyttäytyy yhteiskunnassa oikeudellisina käytäntöinä, lainsäätämisenä ja oikeudenkäyttönä. Ks. myös Ervasti 2006, s. 27-29, Ervasti 2011 b, s. 70 ja Ervasti 2012, s. 17.

141 Ervasti 2017, s. 13-17. Perusteluina on esitetty mm. sääntelyteoreettisen tiedon kysynnän kasvamisella, perusoikeuksien korostuminen, oikeuden yksityistyminen, arviointi- ja vaikuttavuusyhteiskuntaluonteen korostuminen, taloudellis-tekninen kehitys ja vuorovaikutuksessa muiden yhteiskunnallisten käytäntöjen kanssa enenevä toimiminen. Kirjoittaja toteaa, että ”vain pieni osa juristien työstä liittyy puhtaasti

yhteiskuntamme lainsäädännöllä luomista järjestelmistä, ja tästä syystä yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen menetelmien pohtiminen aiheen yhteydessä on ollut tutkimuksessa tarpeen laajemminkin metodologisten valintojen yhteydessä. Tutkimuksessa on käytetty holhoustoimen järjestelmää koskevan kokonaiskuvan muodostamisessa oikeuden tarkastelua yhteiskunnallisessa, siihen liittyen myös taloudellisessa, historiallisessa ja kulttuurisessa yhteydessään.¹⁴²

Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen osista lainsäädännön kehittymistä ja arviointia koskevaan tutkimusaiheeseen ja –kysymyksiin vastauksia tuotti tarkoituksenmukaisimmin lainsäädäntötutkimus.¹⁴³ Mitä lainsäädäntötutkimus on? Tala jaottelee lainsäädäntötutkimuksen kohteen perusteella lainsäädäntöä kokonaisuutena koskevaan tutkimukseen tai yksittäistä aihe-alueetta, lakihanketta koskevaan tarkasteluun.¹⁴⁴ Tässä tutkimuksessa kyse on jälkimmäisestä. Lainsäädäntötutkimuksessa lisäksi keskeinen tutkimuskohde on oikeusympäristöön liittyen ne viranomaiset, jotka valmistelevat tai laittavat täytäntöön lainsäädäntöä.¹⁴⁵

Tutkimuksen kysymykset suuntautuvat holhoustoimen järjestelmää koskevan sääntelyn toimivuuteen eli holhoustoimen järjestelmän kehittymiseen vuonna 1999 säädetyin lain antamisen jälkeen. Tarkastelunäkökulmana on lainsäädännöstä johtuvien vaikutusten havainnointi ja arviointi siten, että voidaan tunnistaa lainsäädännön ongelmakohtia.¹⁴⁶ Lainsäädäntötutkimuksessa keskeisiä kysymyksiä ovat erityisesti säädösten syntyyn liittyvät kysymykset sekä miten säädökset toteutuvat ja vaikuttavat käytännössä.¹⁴⁷

Tutkimusta kokonaisuutena voidaan pitää lainvalmistelussa lain valmistumisen jälkeisenä seurantana. Suomessa käytössä olevasta lainvalmistelun prosessioppaassa on kuvattu, että lakia koskevan seurannan tarkoituksena on arvioida lain toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita lain voimaantulosta alkaen. Seurantatiedon merkitys on myös mahdollisten tulevien lainsäädännön uudistamishankkeiden

juridiikkaan”, vaan se sisältää huomattavan määrän asiakas kohtaamisia, hallintoa ja muita toimia. Oikeustiede nähdään akateemisena tutkimusalana, joka edellyttää yleistä tieteellistä sivistystä.

142 Minkkinen 2017, s. 915. Tarkastelunäkökulmista puuttumaan jää poliittinen näkökulma, joskin sen ymmärtäminen on mahdollista osaksi yhteiskunnallista tarkastelunäkökulmaa.

143 Pakarinen 2012, s. 25. Lainsäädäntötutkimuksen ja oikeussosiologian erot eivät ole Pakarisen mukaan suuret. Oikeussosiologiassa korostuu sosiologian tutkimusperinteen asema ja lainsäädäntötutkimuksessa laajempi muiden tieteenalojen alue. Lainsäädäntötutkimuksessa huomio on kohdistunut erityisesti lainvalmisteluvaiheen tutkimukseen ja käytännön ongelmiin ja oikeussosiologiassa tutkimusote on ollut teoreettisemmin suuntautunut ja kohdistunut enemmän lainvalvontaviranomaisten ja kansalaisten näkökulmiin.

144 Tala 2004, s. 379.

145 Pakarinen 2012, s. 23. Lainsäädäntötutkimuksen kiinnostuksen kohteet ovat ihmisten ja instituutioiden toiminnassa ja yhteiskunnassa.

146 Keinänen ym. 2019, s. 3. Tutkimuksessa mainitaan esimerkkinä soveltamiskäytännön epäyhtenäisyys, lainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen resurssiongelmat, lainsäädännön edellyttämien vaatimusten tiedollinen puute ja tavoitteiden toimimattomuus.

147 Tala 2004, s. 279.

pohjana toimiminen. Seurannan riittävyttä arvioidaan järjestelmällisyyden, oikea-aikaisuuden ja riittävän kattavuuden perusteella. Tuloksia on verrattava lain tavoitteisiin sekä käytetyt menetelmät ja tulokset on kirjattava ja raportoitava. Holhoustoimen järjestelmää koskevan tutkimuksen ehdotukset on tehty johtopäätöksiä kokoavassa pääjaksossa VIII siten, että lainvalmistelussa seurannalle asetut tavoitteet huomioidaan.¹⁴⁸

Yhteiskunnallisessa oikeustutkimuksessa lähtökohtana on todellisuus yhteiskunnan ja oikeuden kiinteästä suhteesta. Tässä tutkimuksessa hyväksyttynä lähtökohtana on holhoustoimen järjestelmä yhteiskunnallisena ilmiönä. Tutkimuksen tuloksista yhtäläillä voidaan tulkita päämiehen asemaa holhoustoimen järjestelmässä ja aseman muotoutumista, sekä sen mahdollisia muutostarpeita yhteiskunnallisina vaikutuksina ja vaikutussuhteiden muuttamisena.¹⁴⁹ Lainsäädäntötutkimuksen avulla kootaan myös tutkimuksen perusteella tehtävät kehittämisehdotukset.

Tutkimus toteutui pääasiallisesti lainopillisena tutkimuksena, jota muut käytetyt tutkimusmenetelmät tukivat. Tutkimusmenetelmät olivat lainsäädäntötutkimusta ja empiiristä oikeustutkimusta¹⁵⁰ siltä osin, kuin siinä hyödynnettiin kokemuseräistä tietoa. Osana lainsäädäntötutkimuksellista osaa tutkimuksessa toteutettiin empiiristä oikeustutkimusta kyselytutkimuksella ja ylimpien laillisuusvalvojen tutkimuslupiin perustuvan ratkaisuaineiston analyysillä¹⁵¹. Tutkimuksen tekemisen näkökulmasta on huomautettava, että tietoa on hankittu tutkimuskohteesta kokonaan tutkijan ulkopuolisen kokemuseräisen aineiston perusteella.¹⁵² Tutkimusaineiston käsittelyssä on huomioitu eettisistä syistä myös se, että henkilötietojen tai yksilöivien tietojen kirjoittamisessa tutkimuksen osaksi ei loukata henkilöiden yksityisyyttä ta-

148 Lainvalmistelun prosessiopas, Täytäntöönpano ja seuranta. Keinoja ja menetelmiä mainitaan tässä yhteydessä useita: tutkimukset ja selvitykset, tilastot, tuomioistuinten ratkaisut, hallintoviranomaisten päätökset ja käytännöt, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, kyselyt ja palaute.

149 Sitala 2003, s. 104-110. Ks. myös Ervasti 2017, s. 18-19. Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen tehtävinä voidaan ensinnäkin pitää teorioiden kehittäminen, joiden kautta ymmärretään ja selitetään oikeutta osana yhteiskuntaa sekä toiseksi oikeudellisten ja niihin liittyvien yhteiskunnallisten käytäntöjen empiiristä tutkimusta ja analyysia.

150 Alasuutari 2014, s. 84-88. Laadulliselle tutkimukselle tyypillistä on kerätä aineistoa, joka tekee mahdollisimman monet tarkastelut mahdollisiksi. Laadullinen aineisto on pala tutkittavaa maailmaa, aineiston paikka ilmiöitä koskevassa kokonaisuudessa luo analysointimahdollisuuksien sovellettavaksi kehikon. Ks. Keinänen-Vääränen 2013, s. 246-247. Empiirinen tutkimus perustuu havaintoihin ja niiden perusteella tehtyihin päätelmiin. Tutkimuksessa on huomioitava sekin ulottuvuus, että menetelmällä ei saada ns. aukottoman oikeita lopputuloksia. Niitä voidaan kuitenkin varmistaa sillä, että otetaan huomioon tieteellisen tutkimuksen tekemisen vaatimukset, tieteellisen tutkimustoiminnan sosiaalisuus, miten tulokset suhtautuvat osaksi aiempaa tutkimusta sekä tutkimuksen kriittisen arvioinnin mahdollisuus.

151 Ervasti 2003, s. 50. Kirjoittaja katsoo, että oikeuden tosiasialiseen merkitykseen sekä vaikutuksiin perehtyvän empiirisen oikeustutkimuksen tulisi olla Suomessa keskeisimmässä asemassa.

152 Vrt. Ervasti 2011a, s. 356. Oikeussosiologisessa tutkimuskentässä esiin Access to Justice-periaatteen toteutuminen Suomessa, esimerkkinä sovittelu ja muu vaihtoehtoinen konfliktinratkaisumenettely, jossa korostuu omaan kokemukseen ja osallistumiseen perustuva oikeudenmukaisuus.

valla, joka mahdollistaisi tutkimuksen perusteella tunnistaa yksilöivän tiedon tasoa, kuten henkilötietoja.¹⁵³

Empiirisen oikeustutkimuksen avulla toteutettiin myös holhousviranomaisille suunnattu kysely tutkimuksen alkuvaiheessa. Kyselyn merkitys jäi tutkimuskysymysten myöhemmän tarkennuksen johdosta suunniteltua pienempään rooliin tutkimuksen kokonaisuudessa. Kokemusperäistä tietoa tutkimusaineisto on ylimpien laillisuusvalvojen tutkimusaineistossa siltä osin, kuin siinä on pystytty saamaan uutta tietoa ylimmille laillisuusvalvojille kerrotuista ja koetuista ongelmakohdista. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaineistot kuuluvat kuitenkin muilta osin muuhun kuin kokemusperäiseen aineistoon. Ne ovat oikeuslähteaineistoa, jolloin niiden tutkimiseen soveltuvin menetelmä on lainoppi.¹⁵⁴ Valintaa yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen ja lainopin välillä selvensi myös se, että tutkimuskohteesta havainnoitava tieto oli pääasiallisin osin saatavilla erilaisista oikeuslähteistä, ja lainopin tulkintaulottuvuus soveltui holhoustoimen järjestelmän tilan kriittiseen arviointiin ja tuotti tutkimustuloksina myös systematisointituloksia. Tutkimushavainnoista voidaan muodostaa ehdotukset holhoustoimen järjestelmän keskeisimmiksi muutostarpeiksi. Kyse on erityisesti holhoustoimen järjestelmän sisällöllisen lainsäädännön kehittämisen tarpeista. Lainsäädännön kehittämisessä eniten vaikutusta on saatu yhdistämällä tutkimustuloksia ja erilaisten menetelmien yhdisteltyä käyttämistä.¹⁵⁵

4.1.2.1 Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä

Empiiristä aineistoa eli maistraatille tehtyä kyselyä sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaineiston edellä selostettua osaa on kumpaankin käsitelty kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän mukaan laadullisesti.¹⁵⁶ Laadullista tutkimusta tukee se, että tutkimusaineistoja tai sen hankkimista koskevat kysymyksenasettelut on tehty ennemmin käytäntöjä kuvaavaksi kuin määrällisiä tietoja mittaaviksi.¹⁵⁷ Ylimpien laillisuusvalvojen vuoden aikana tehtyjen ratkaisujen tarkastelun tavoitteena on saada käsitys niistä asioista, jotka ovat olleet esillä holhoustoimen järjestelmän ke-

153 Tutkimuksen tarkempi eettinen tarkastelu on esitetty tämän pääjakson luvussa 4.3 Tutkimuksen eettinen pohdinta.

154 Lainopillisen tutkimusmenetelmän kuvaus on pääjakson luvussa 4.1.1 Päämenetelmänä lainopillinen tutkimus.

155 Wahlgren 2008, s. 273. Tutkimuksen perusteella tärkeimmiksi lähestymistavoiksi voidaan todeta organisatoriset toimenpiteet, kuten koulutus, resurssivahvistukset ja tiedon varmistaminen.

156 Ervasti 2017, s. 20-21. Aineiston osalta on todettava aineiston keräämisen, käsittelyn ja analyysin vaiheet.

157 Alvesalo-Ervasti 2006, s. 28. Kvantitatiivisella ja kvalitatiivisella tutkimuksella on monia eroja. Tämän tutkimuksen kvalitatiivisia piirteitä ovat olleet tutkimusaineiston otanta, tutkimusaineiston luonne, aineiston rajallinen avoimuus ja analyysin arvioitavuus. Kvantitatiivisesti aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi ovat olleet toisistaan erillisiä vaiheita. Kirjallisuudessa on korostettu, että samassa tutkimuksessa voidaan käyttää eri aineistoja ja menetelmiä ja ne voivat täydentää toisiaan tutkimuksen tekemisen aikana.

hitysvaiheen nyt tarkasteltavan ajanjakson loppupuolella.^{158 159} Aineiston valinnassa on pohdittu kuitenkin sen edustavuutta esimerkiksi osoittamalla kysely kaikille holhousviranomaisena toimineille maistraateille ja valitsemalla vuotta koskeva ratkaisuaaineisto kummaltakin laillisuusvalvojalta.

Tutkimusta varten on hankittu kaksi varsinaista tutkimusaineistoa, koska niiden perusteella tutkimuksessa saatiin sellaista tietoa, jota muuten ei olisi ollut saatavilla.¹⁶⁰ Niistä ensimmäinen on kyselyaineisto holhousviranomaisille. Kysely on menetelmä, jossa valitulle kyselyn kohteelle esitetään joukko samoja kysymyksiä kuin toisillekin kyselyn kohteille. Kyselyn kohteilta saatavat vastaukset ovat kirjallisessa muodossa.¹⁶¹ Holhousviranomaisen vastattavaksi lähetettiin sähköisesti webropol-alustan kautta kyselylomake, jossa kerrottiin tutkimuksesta ja kyselyn tarkoituksesta. Holhousviranomaisen ratkaistavaksi jäi kyselyyn vastaaminen ja mahdollisena vastauksena holhousviranomaisen ilmaisema sisältö.

Tutkimuksen toinen varsinainen aineisto koostuu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaaineistosta. Tutkimuskysymysten osalta tiedonintressi kohdistuu erityisesti tutkimuskysymykseen, joka koskee holhoustoimen järjestelmän mahdollisia erottuvia ongelmia ja sääntelyn heikkouksia. Ylimpien laillisuusvalvojen aineiston valittiin tutkimuskohteeksi, koska ratkaisut koskevat koko valtion laajuutta, joten alueellisesti aineistolle ei ole rajoituksia.

Asiallisesti laillisuusvalvojen toimivalta kattaa holhoustoimen järjestelmässä toimivien viranomaisten, joista keskeisimmiksi tutkimusaineistossa muodostuvat holhousviranomaisen ja yleisen edunvalvontapalvelun tuottaja.¹⁶² Viranomais-toiminnan ulkopuolisten yksityisten edunvalvojen toiminnan valvontaan laillisuusvalvojen toimivalta ei riitä, joten yksityisten edunvalvojen toimintaa ei voida tutkimusaineiston perusteella arvioida.

Tutkimusaineiston saamiseksi Oikeuskanslerinvirastosta sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on haettu tutkimuslupa koskien ratkaistuja asioita

158 Tutkimuksessa otetaan huomioon, että Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt itse vuosikertomuksissaan selkoa edunvalvonta-asioiden itsenäisestä aiheryhmästä vuodesta 2004 lukien, ks. EOA vuosikertomus 2004, s. 237. Tilastointi uudistettiin vuoden 2005 alusta. Tämän aineistotiedon perusteella voidaan arvioida vuotta koskevan kahden ylimmän laillisuusvalvojan aihealueiden kattavuutta paremmin kuin ilman EOA:n vuosikertomusten vertailutietoa.

159 EOA 2005, s. 18. Uudistukseen johti oikeusasiamiehen tavoite kiinnittää aiempaa enemmän huomiota edunvalvonta-asioihin omana asiaryhmänään, jolle on nimetty pääesittelijä. Toimenpiteillä pyrittiin kokonaiskuvan saamiseen sekä asiaryhmän seurannan edellytyksiin.

160 Peräkyliä 2005, s. 869.

161 Aldridge – Levine 2001, s. 5.

162 Mainitusta syystä tutkimuslupaa ei pyydetty esimerkiksi holhousviranomaiselta koskien yleisten edunvalvojen toiminnasta tehtyjä ratkaisuja tai Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköltä holhousviranomaisista koskevien kantelujen osalta. Mainittujen tahojen ja jatkossa Digi- ja väestötietoviraston antamien ratkaisujen tutkimista ja vertailua nyt tarkasteltavana olevaan tutkimusaiheeseen on pidettävä kuitenkin mahdollisena jatkotutkimusaiheena, kuten myös holhousviranomaisen yksityisten edunvalvojen toimintaa koskevaa yksittäistapauksellista arviointia.

edunvalvonta-asioissa vuodelta 2017. Aineiston perusteella tutkimuksessa muodostetaan käsitys siitä, mitkä ovat edunvalvonta-asioiden osalta ne asiat, joista ylimmille laillisuusvalvojille kannellaan. Tutkimusluvat on myönnetty 23.5.2018 ja 13.6.2018.¹⁶³ Kalenterivuotta koskevan ajanjakson on voitu arvioida koostuvan yli sadasta ratkaisusta, jolloin sitä voidaan määrällisesti pitää edustavana otoksena ratkaisujen määrästä. Ajallisen tarkastelunäkökulman kattavuutta oli mahdollista lisätä ylimpien laillisuusvalvojen antamien muiden ratkaisujen perusteella.

Tutkimuksessa on laadullisesti analysoiden käyty lävitse kummankin laillisuusvalvojan vuosikirja- tai kertomusaineisto vuosilta 2004–2018. Analysoinnissa on arvioitu EOA:n itsenäisenä aihepiirinä seuraamaa edunvalvontaa vuodesta 2004 lukien ja verrattu sitä vuoden 2017 aineistosta saataviin tietoihin. Tällöin on saatu tutkimuksen taustaksi ylimpien laillisuusvalvojen määrällisesti edustava joukko varsinaisen tutkimusaineiston ulkopuolelta holhoustoimen järjestelmään liittyviä asioita.

Kumpaakin tekstiaineistona muodostunutta tutkimusaineistoa on käsitelty metodisesti laadullisen aineiston sisällöllisenä analyysinä.¹⁶⁴ Analyysin on katsottu muodostuvan kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja kysymyksen ratkaisemisesta.¹⁶⁵ Tutkimusaineistoa on käsitelty teemoittelun ja sisältöerittelyn avulla, jolloin aineiston aiheet kootaan ja esitetään havainnot näiden perusteella ilmenneistä aiheista.¹⁶⁶

Holhousviranomaisen suunnatun kyselyn vastauksia on pääasiallisesti käsitelty laadullisesti, määrällisesti on analysoitu esimerkiksi holhousviranomaisen kertomia yhtenäisiä menettelyvaiheita asian käsittelemisessä tai asian käsitelijöiden virka-asemaa.¹⁶⁷ Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen tutkimuslupa-aineisto on käsitelty laadullisesti ensinnäkin erottaen ratkaisuista toimenpiteeseen johtaneet asiat ja asiat, joista ei aiheutunut toimenpidettä. Toiseksi on kuvattu kantelun aihepiiri yleisesti sekä kantelijan rooli suhteessa kantelemaansa asiaan (päämies, edunvalvoja, päämiehen läheinen/muu). Ratkaisuaineiston yksittäisistä tilanteista¹⁶⁸ on tutkittu sisältöjä ongelmalliseksi koetuista holhoustoimen järjestelmän tilanteista ja mahdollisia havaintoja sääntelyn heikkouksista. Tutkimusaineistoa käsittelevän pääjakson VII luvussa 3 on koottu johtopäätökset tutkimusaineistosta.

163 Valtioneuvoston oikeuskanslerin antamien ratkaisujen osalta päätös tutkimusluvan myöntämisestä 23.5.2018 OKV/8/9/2018 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen osalta päätös tutkimuslupa-asiassa 13.6.2018 EOAK/2640/2018.

164 Silverman 2013, s. 52–55. Laadullisessa analysoinnissa on määrällisen analysoinnin lisäksi kerrottava tarkemmin, miten havainnot on saatu analysoimalla aineistoa.

165 Alasuutari 2011, 2. Laadullisen analyysin vaiheet (sähköinen aineisto, luettu 1.7.2018).

166 Eskola-Suoranta 1998, s. 174–178.

167 Holhousviranomaisen kyselyn tulokset on analysoitu pääjaksossa V, 2.2.2.9 Holhousviranomaiselle suunnattu kysely.

168 Tuomi-Sarajärvi 2018, 4.2 Laadullisen analyysin muodot (sähköinen aineisto, luettu 13.4.2019).

4.1.2.2 Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä

Tutkimuksessa otetaan huomioon määrällisistä tiedoista holhoustoimen järjestelmään liittyvät tilastotiedot.¹⁶⁹ Ne kertovat päätöksenteon toteutumisesta kansallisella tasolla useiden vuosien ajalta ja antavat tilastoista ilmenevää tietoa holhoustoimen järjestelmän kehityksen arvioimiseen.¹⁷⁰ Määrällisistä lähteistä voidaan päätellä, kuinka monen holhoustoimen järjestelmään liittyvän henkilön tilanteen järjestelmä tosiasiallisesti kohtaa ja lainsäädäntömuutoksissa arvioidun kehityksen suunnan toteutumisesta. Määrällisen aineiston esittämisessä ja luokittelussa käytetään numeerista asteikkoa ja sanallista kuvausta.¹⁷¹ Tällöin tiedosta saadaan aikaan määrällisen kehityksen suunta ja ryhmiä kuvaavaa tietoa.¹⁷²

4.2 Oikeuslähteet ja aiempi tutkimus

4.2.1 Oikeuslähteet

Tutkimuksen oikeuslähteinä ovat kansainväliset sopimukset, ylikansallinen lainsäädäntö, kansallinen lainsäädäntö, lainvalmistelutyöt, tuomioistuinratkaisut, oikeustieteellinen tutkimus, yleiset oikeusperiaatteet, oikeuskulttuuria ja moraalialia kuvastavat arvot ja arvostukset. Sallittuina oikeuslähteinä käytetään kansainvälisiä suosituksia, ylimpien laillisuusvalvojen päätöksentekoaaineistoa sekä viranomaisten antamia ohjeistuksia. Teleologisena argumenttina tutkimuksessa pidetään holhoustoimen järjestelmän lähtökohtina olevia päämiehen ihmisarvoa ja päämiehen ihmisiä ja perusoikeuksia.

Holhoustoimen järjestelmään oikeudellisen sääntelyn kohteena liittyy pääasiallisesti kansallinen oikeus. Sen oikeuslähteitä ovat perustuslaki, lait ja niiden perusteella annetut alemman asteiset normit sekä osaksi kansallista oikeutta saatetut kansainväliset sopimukset. Vahvasti velvoittavia kansallisen oikeuden ulkopuolelta tulevia velvoitteita ovat Eurooppa-oikeuden sitovat osat ja EU-tuomioistuimen prejudikaatit, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit ja prejudikaatit ja aihetta sääntelevät kansainväliset sopimukset.¹⁷³ Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat mm. lainsäätäjän tarkoitus ja ennakkoratkaisut, sallittuja ovat käytännölliset argumentit, eettiset ja moraaliset perusteet, yleiset oikeusperiaatteet, oikeustieteelliset kannanotot ja vertailevat argumentit.¹⁷⁴

169 Esimerkkinä monimuuttujaisesta tilastotiedettä laajemmin hyödyntäneestä oikeustieteellisestä tilastotutkimuksesta voidaan mainita Sutela 2016.

170 Ks. pääjakso III, jossa on tarkemmin selvitetty edunvalvonnassa olevien osalta saatavilla olevia tilastotietoja.

171 Nummenmaa 2006, s. 35-36.

172 Valli 2015, 3 Mitta-asteikot ja menetelmien valinta, Luokittelu- eli nominaaliasteikko.

173 Karhu 2003, s. 794.

174 Aarnio 2006, s. 292–293. Kiellettyjä oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lain ja hyvän tavan vastaiset argumentit sekä puoluepoliittiset argumentit.

Perus- ja ihmisoikeuksien asemaa oikeuslähteinä on arvioitu oikeuslähde – tulkinta-peruste – jaottelussa kahtalaiseksi. Ne on luokiteltu sekä varsinaisiksi oikeusnormeiksi, mutta oikeuslähteisiin kuuluessaan myös tulkintaa ohjaaviksi normeiksi, tulkintaperiaatteiksi ja tulkintaperusteiksi. Perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvien arvojen ja arvostusten vaikutus laintulkintaan perustuu osaltaan oikeusjärjestyksen yleisiin legitimaatioehtoihin, joilla on tulkintaperinteen yleistettävä ja objektivoiva tuki takanaan.¹⁷⁵

4.2.2 Aiempi edunvalvontaoikeuden tutkimus

Edunvalvontaoikeuteen liittyvässä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa holhoustoimilain uudistuksen jälkeen Pertti Välimäen yleisesitykset ovat olleet merkittävässä asemassa.¹⁷⁶ Edunvalvonta-asioita pitkäaikaisesti ja holhoustoimen järjestelmän kehitystä on tarkastellut myös Saarenpää, jonka lähestyminen aiheeseen on ollut usein myös hyvin laajaa, korostaen sekä ihmisen merkitystä että oikeudellista tietoa.¹⁷⁷ Markku Helin on tarkastellut edunvalvontaoikeutta tutkimuksen näkökulmasta myös kansainvälisten liityntöjen kautta.¹⁷⁸ Urpo Kankaan teokset edunvalvontaoikeudesta ovat nekin huomattavan pitkältä ajalta ja viimeisimpänä niistä on syytä tuoda esiin edunvalvontaoikeudenkin kattava perhe- ja jäämistöoikeuden yleisteos.¹⁷⁹ Edunvalvontavaltuutuksesta tehtynä yleisesityksenä voidaan mainita vuodelta 2007 Tuomo Antilan ”Edunvalvontavaltuutus”.

2010-luvulla julkaistuja tutkimusaiheen kannalta keskeisimpiä oikeustieteellisiä tutkimuksia ovat Matti Kuulialan prosessioikeuden alan väitöskirja vuodelta 2011 ”Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa” sekä Johanna Tornbergin väitöskirja vuodelta 2012 ”Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu”, jotka kumpikin käsittelevät aihettaan edunvalvontaoikeudessa lähinnä täysi-ikäisen henkilön näkökulmasta. Tornberg ja Kuuliala julkaisivat yhdessä vuonna 2015

175 Nuotio 2005, s. 135–136. Perus- ja ihmisoikeudet perustuvat luonteeltaan arvonäkökohtiin, jolloin lähestytään mm. kysymystä oikeudellisten tulkintojen hyväksyttävyydestä. Kirjoittaja katsoo perus- ja ihmisoikeuksien hyödyllisyyden ilmenevän myös teoreettisen lainopin tutkimuksessa, jolloin pyritään ymmärtämään ja oikeuttamaan lainopin käsitteitä ja periaatteita.

176 Välimäen teokset ovat ajoittuneet edunvalvontaoikeudessa vuosiin 1999-2013 erityisesti edunvalvontaoikeuden yleisesityksen kautta. Ks. Välimäki 1999, Holhoustoimilain pääpiirteet; Välimäki 2001, Holhoustoimen pääpiirteet; Välimäki 2003, Holhoustoimen pääpiirteet; Välimäki 2008, Holhoustoimen pääpiirteet ja Välimäki 2013, Edunvalvontaoikeus.

177 Saarenpään tuotanto edunvalvontaoikeuden osalta on huomattavan pitkä, alkaen vuonna 1972 julkaistusta teoksesta Holhous – yhteiskunnallinen ongelma. Ks. myös Saarenpää 2000: Holhouksesta edunvalvontaan. Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 1-2/2000, s. 141–196; Saarenpää 2005: Edunvalvonta, jäämistö ja jäämistösuunnittelun mahdollisuudet; Saarenpää 1999-2015: Henkilö- ja persoonallisuus oikeuden yleisesitykset.

178 Helin 2013, s. 468-532. Helin arvioi, että kansainväliset liitynnät edunvalvontaoikeudessa lisääntyvät mm. ihmisten eliniän pitenemisen ja liikkumisvapauden kasvamisen myötä.

179 Tässä viitataan erityisesti Kangas 2013, lisäksi Kangas 2018 ottaa kattavasti huomioon edunvalvonnan suhteessa perhevarallisuus oikeuteen. Ks. myös Kangas 1987: Uskottu mies holhoustoimen järjestelmässä; Kangas 2005: Päämiehen etu, edunvalvojan etu ja tertius.

teoksen Suomen edunvalvontaoikeus. Viimeksi mainitussa teoksessa holhoustoimen järjestelmää on tarkasteltu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja siinä on tuotu edunvalvontaoikeudelliseen keskusteluun kansallisesti mukaan YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen vaikutus edunvalvontajärjestelmään.¹⁸⁰

Erityisesti ikääntymisen näkökulmasta on viime vuosina julkaistu oikeustieteellistä kirjallisuutta, jossa edunvalvontaan liittyvät aiheet ovat hyvin esillä. Näistä esimerkkinä voidaan mainita Liisa Niemisen ja Anna Mäki-Petäjä-Leinosen toimittama Vanhuus ja oikeus (2014), Anna Mäki-Petäjä-Leinosen Ikääntymisen oikeudellinen ennakointi (2013), Katja Karjalaisen väitöstutkimus Ikääntyminen, liikkuvuus ja kansainvälinen yksityisoikeus Euroopassa (2016) ja Mäki-Petäjä-Leinosen ja Anja Kälkjä-Karvosen Vanhuusoikeuden perusteet (2017). Anna Mäki-Petäjä-Leinosen oikeustieteen alan väitöskirja ”Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema” vuodelta 2003 on myös syytä mainita tässä yhteydessä.

Lyhyempien edunvalvontaoikeudellisten kirjoitusten osalta voidaan maininta Antti Kolehmainen kirjoitukset 2012 lukien liittyen edunvalvontaoikeudelliseen oikeuskäytäntöön ja edunvalvojan määräämiseen sekä edustusvaltaan.¹⁸¹ Erityisen maininnan ansaitsevat lisäksi Mikko Sarjan oikeustieteelliset artikkelikirjoitukset vuosilta 2008-2017 mm. ”Edunvalvonta ja läheiset”, ”Hyvä holhousoikeudellinen lupamenettely”, ”Hyvä edunvalvontatapa holhoustoimessa”, ”Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa” sekä ”Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa”.

5 Tutkimuksen eettinen pohdinta

Eettisyys tulee huomioida tutkimuksen toteuttamisessa koko prosessin ajan.¹⁸² Ihmisiin liittyvässä tutkimuksessa eettiset kysymykset tulevat pohdintaan erityisesti, jolloin ensimmäisenä tulee pohtia ihmisarvon toteutumisen edellytykset ja tutkimukseen osallistuvien henkilöiden konkreettinen turvallisuus.¹⁸³ Tutkimuksen eettisyyden arvioinnissa on otettu huomioon tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) antamat ohjeet eettisten periaatteiden noudattamisesta erityisesti ihmistieteisiin liittyvissä tutkimuksissa. Ensimmäiset ohjeet olivat vuodelta 2009¹⁸⁴ ja

180 Tornberg 2015, s. 10.

181 Tästä esimerkkinä edunvalvojan edustusvaltaa ja päämiehen itsemääräämisoikeutta käsittelevä kirjoitus Kolehmainen 2019.

182 Sieber-Tolich 2013, s. 207-208.

183 Silverman 2013, s. 152-154. Silverman katsoo myös tieteenalojen rajoittamatta hyviä lähtökohtia tutkimuksen eettisyydelle olevan mm. vapaaehtoisuus osallistua tutkimukseen, vapaus keskeyttää osallistuminen tutkimukseen sekä tietoisien suostumuksen saamisen antamisen merkitys.

184 TENK 2009. Ohjeen mukaan ihmistieteiksi luettavan tutkimuksen eettiset periaatteet jaettiin seuraaviin osa-alueisiin: tutkittavan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vahingoittamisen välttäminen ja yksityisyys ja tietosuoja.

vuonna 2019 ohjeet on uudistettu. Nyt ohjetta sovelletaan entistä laajemmin ihmiseen kohdistuvaan tieteelliseen tutkimukseen tai tutkimukseen, jossa käytetään ihmistieteiden tutkimusmenetelmiä.¹⁸⁵

Tutkimuksen toteuttamisessa käytetyillä menetelmillä on hankittu tietoa holhoustoimen järjestelmää koskevista oikeuslähteistä ja tilastolähteistä. Lainopillista tutkimusmenetelmää ja oikeuslähteitä koskevissa tutkimuksen osissa kyse on pääasiallisesti jo olemassa olevasta, aihetta koskevasta julkisesta tiedosta.

Eettisyyden vaatimusten täyttyminen tutkimuksen osissa, jossa on hankittu tutkimusta varten tietoa esimerkiksi holhousviranomaiselta tai ylimmiltä laillisuusvalvojilta, ovat tätä tutkimusta varten hankittuja aineistoja. Holhousviranomaiselle osoitetussa kyselyssä tarkoituksena oli saada käsitys organisaation toiminnasta, jolloin vastauksen laatijan edustamien kannanottojen ei voitu tulkita olleen henkilökohtaisia. Vastauksen tarkoituksena oli saada käsitys noudatetusta menettelystä. Vastauksen antamiseen ei ollut myöskään pakkoa, vaan kyselyt toimitettiin organisaation yleiseen virastopostiosoitteeseen, josta viranomaisen päätti kyselyn vastattavaksi jakamisesta. Lisäksi vastaukset annettiin vapaaehtoisesti kyselylomakkeeseen vastaamalla.

Edunvalvonta-aiheisissa kanteluissa ylimpien laillisuusvalvojen edunvalvonta-aiheisia kantelutietoja lähestyttiin ensinnäkin anonymisoidun vuosikirja-aineiston perusteella. Vuotta 2017 koskevassa ratkaisuaineistossa tarkasteltiin erityisesti edunvalvontaa aihepiirinä ja sitä koskeneita laillisuusvalvojan kannanottoja. Eduskunnan oikeusasiamiehen verkossa vapaasti saatavilla olevassa ratkaisutietokannassa on julkaistu vastaavia ratkaisuja, joista ei ilmene edunvalvontaan liittyvän henkilön henkilöllisyys. Tutkimusaineiston käsittelyssä otettiin erityisesti huomioon yksityisyyden suojan mahdollisimman suuri säilyttäminen.¹⁸⁶ Tutkimusaineiston yksinomainen säilytyspaikka on laillisuusvalvojen omat arkistot. Aineiston teemoittelussa hyödynnetyt yhteenvedot ovat tutkijan hallussa yksityiskohtaisempina, mutta niissä ei mainita henkilötasoon liittyviä tunnistetietoja. Teemoittelussa on suunniteltu ja käytännössä toteutettu sellainen yleisluontoinen taso, jolla on merkitystä holhoustoimen järjestelmään liittyvien arvojen toteutumisen näkökulmasta.

Tutkimusjulkaisun kirjoittamisessa on huolellisesti pohdittu yksityisyyden suojan säilyminen analysoinnin ja johtopäätösten esittämisen osalta. Uuden eettisen ohjeistuksen mukaisesti lähtökohtiin tässä tutkimuksessa on sitouduttu, erityisesti kunnioittaen tutkimuksessa holhoustoimen järjestelmään liittyvien henkilöiden ihmisarvoa ja itsemääräämisoikeutta sekä toteuttamalla tutkimus ilman tunnistettavissa olevien riskien, vahinkojen tai haitan aiheuttamista tutkimuksen kohteena oleville.¹⁸⁷

185 TENK 2019, s. 4.

186 Ks. myös ALLEA 2017, s. 6.

187 TENK 2019, s. 7.

III HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄN YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ

1 Holhoustoimen järjestelmään kokonaisuudistus 1.12.1999

1.1 Holhousjärjestelmään kohdistuneita muutospaineita ennen uudistusta

Holhouslain uudistamiseen liittyi paljon yhteiskunnallista keskustelua¹⁸⁸, ja laajempi yhteiskunnallinen keskustelu liittyi lisäksi tasa-arvoon naisten ja miesten välillä.¹⁸⁹ Holhouslainsäädännön uudistustyötä varten asetettiin useita komiteoita ja työryhmiä 1960-luvun lopulta lähtien ja kokonaisuudistusta esitettiin 1970-luvulta lähtien.¹⁹⁰ Holhousasioiden käsittelyn epäkohtiin kiinnitettiin huomioita ja niistä käytiin voimakastakin keskustelua.¹⁹¹ Näistä erityisesti holhoustoimikunnan mietintö 1974:117 sai vaikutteita 1960-luvun loppupuolella käydystä oikeusturvakeskustelusta. Holhoustoimen valvontajärjestelmän sisällön todettiin jääneen vähälle huomiolle. Valvontajärjestelmän kohteena olevien yksilöiden asemaa korostettiin.¹⁹²

188 Aalto 2011, s. 17-35. Edunvalvontaoikeudellisessa tutkimuksessa on kerrottu holhoustoimen järjestelmän kehitysvaiheista pitkällä aikavälillä liittäen se erityisesti alaikäisten aseman kehittämiseen.

189 Nieminen 2013, s. 38 ja s. 70-72. Lainsäädäntö tuki erottelua, esimerkiksi Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 5 §:n samanlaisten tapausten kohtelu samalla tavoin ei toteutunut, koska naiset ja miehet olivat erilaisia. Nieminen katsoo perheoikeuden muutoksen kohti tasa-arvo hitaaksi. Vuoden 1929 muutosten jälkeen naisten toiminta-alue laajeni, mutta esimerkiksi virkakelpoisuuteen jäi rajoituksia. Periaatteessa naisilla oli lailla säädetty yleinen virkakelpoisuus valtion virkoihin (11/1926), mutta sen perusteella annetussa asetuksessa tietyt virat kuuluivat vain toiselle sukupuolelle. Virkakelpoisuuslaki kumottiin lopullisesti vasta v. 1975 (1020/1975).

190 Holhouslainsäädännön uudistamiskomitea (1965-1971), holhoustoimikunta (1972-1974), holhouslainsäädännön uudistamistyöryhmä (1981), holhouslakitoimikunta (1987-1989) ja oikeusministeriön työryhmät (1991-1993, 1996-1998). Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1976, s. 17, Eduskunnan oikeusasiamies totesi vuonna 1976, että holhoustoimen järjestelmä on eräs toimimattomimmista hallinnon osa-alueista. Koska holhoustoimen piirissä käsiteltävät kysymykset ovat yhteiskunnan vähempiosaisten ryhmän asioita, oikeusasiamies ehdotti, että valtioneuvosto ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin holhouslainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi ja erityisesti holhosten valvontaa ja henkilön kuulemista koskevien sääntöjen tarkistamiseksi.

191 Kangas 1987, s. 60. Kangas on pitänyt uudistamiseen ryhtymisessä merkityksellisenä oikeuskirjallisuuden teosta Saarenpää – Mattila - Mikkola 1972, erityisesti holhoustoimen kohteena olevan henkilön oikeusturvan näkökulmasta.

192 Saarenpää – Mattila – Mikkola 1972, s. 19. Sisällöstä todettiin sen kohdistuvan ”aina poikkeaviin yksilöihin; joko niihin, joiden vasta oletetaan saavuttavan määrätyn kvaliteetin (alaikäiset) tai niihin, joiden ei katsota sitä saavuttaneen tahi joiden katsotaan menettäneen sen (holhottavaksi julistetut)”.

Keskustelu vaikutti tulevien ehdotusten sisältöön, ja uskotun miehen määräys siirtyi ensisijaiseksi mahdollisuudeksi asian hoitamisessa ja vajaavaltaiseksi julistaminen vasta toissijaiseksi sen jälkeen.¹⁹³

Holhoustoimessa kuitenkin tapahtui 1970-luvulla muutamia loppuun saakka vietyjä uudistuksia, sillä vuonna 1971 annettiin laki holhosten järjestämisestä eräissä tapauksissa (14/1971).¹⁹⁴ Sen mukaan kunta saattoi nimetä sopivia henkilöitä näiden suostumuksella toimimaan vähävaraisten holhoojina tai kunnalle tuli mahdollisuus perustaa tarkoitusta varten erityisen virkaholhoojan viran. Valtakunnallinen tarve virkaholhoojien virkojen perustamiselle johtui huoltoapulain muutoksesta, jonka johdosta yli 20 000 holhottavan asiat siirtyivät sosiaalilautakunnilta holhouslautakunnille. Varattoman henkilön holhoojan tehtävä ei ollut yksityishenkilöiden keskuudessa suosittua, ja virkaholhous oli tilanteisiin yhtenä vaihtoehtona köyhäinhoidon ja lastensuojelun lisäksi.¹⁹⁵ Toisaalta siirryttäessä uskotun miehen tai holhoojan tehtävän yksityishenkilönä hoitamisen suostumuksenvaraisuuteen perusteluna käytettiin sitä, että yleinen kansalaisvelvoitteinen toiminta ei ollut enää tarpeen, koska saataville tulivat vapaaehtoisiksi holhoojiksi ilmoittautuneet henkilöt tai virkaholhoojan tehtävää hoitavat henkilöt. Virkaholhoojajärjestelmä turvasi sen, että niillekin, joille ei ollut saatavissa vapaaehtoista holhoojaa, holhoojaksi voitiin määrätä virkaholhooja.¹⁹⁶ Uudistus laajensi holhouslain mukaisen järjestelmän

193 Holhoustoimikunnan mietintö 1974:117, s. 27, lainsäädäntötasolle uudistus toteutui tosin vasta vuonna 1984.

194 Laki holhouksen järjestämisestä eräissä tapauksissa (14/1971). 1 §:n mukaisesti voitiin järjestää sellaisen henkilön holhous, jolle vähävaraisuuden tai muun erityisen synn takia ei muuten ole sopivasti saatavissa holhoojaa. Kunnalla oli kaksi vaihtoehtoa huolehtia holhoojien saatavuudesta, tehtävään suostuneiden henkilöiden ilmoittaminen tuomioistuimelle tehtävään mahdolliseksi nimettäväksi ja jos sellaisia henkilöitä ei ollut, virkaholhoojan virkaan nimitetyt henkilöt.

195 Saarenpää – Mattila - Mikkola 1972, s. 97-98. Helsingin mallissa oli jo vuonna 1914 otettu käyttöön kunnallinen virkaholhous kasvatustalokunnan sihteerin nimeämisenä lapsen holhoojaksi, jolle ei saada sopivaa yksityisholhoojaa. Täysi-ikäisten osalta ks. Korpela 1999, s. 93. Hänen mukaansa Helsingissä oikeusaputoimiston apulaisoikeusavustaja oli vuodesta 1962 lähtien valittu sellaisten henkilöiden holhoojaksi, joiden holhoojan tehtävään ei ollut löytynyt sopivaa holhoojaa. Vuoden 1971 lainmuutoksen jälkeen Helsingin oikeusaputoimiston malli toteutettiin koko valtiossa.

196 HE 224/1982, s. 9 ja 31. Ks. myös KKO:2005:31, jossa ratkaistavana oli oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan oikeus hakea edunvalvojan tehtävästä vapautusta työmäärän ja oikeusaputoimiston päättämän edunvalvonnan yksityistämisen johdosta. Päämies vastusti edunvalvojan vaihtamista. KKO perusteli edunvalvojan tehtävän suostumuksenvaraisuutta mm. todeten, että HolhTL 16 §:n 2 momentti vastaa ennen sitä voimassa olleen holhouslain 28 §:n 2 momenttia sellaisena kuin se oli lainmuutoksen (368/1983) johdosta (tätä aiemmin holhoojan/uskotun miehen tehtävä oli jokaiselle kuuluva kansalaisvelvollisuus, jollei ollut erityistä kieltäytymisperustetta). Tällä mahdollistettiin, että jokaiselle oli saatavilla holhooja/uskottu mies, mutta vuoden 1983 lainmuutoksella tehtävästä tuli suostumuksenvarainen, Virkaholhoojan määräys annettiin virkaholhoojalle, eikä vuoden 1971 järjestämislain 9 §:n perusteella tämä ei voinut kieltäytyä tehtävästä. KKO päätyi lopputulokseen, että holhouslain 28 §:n 2 momentin mukainen omasta pyynnöstä tehtävästä vapauttaminen koski siis muita holhoustehtävää hoitavia kuin virkaholhoojia, joten HolhTL 16 § 2 momentti ei tullut sovellettavaksi vaan vapauttamista tuli arvioida HolhTL 16 §:n 1 momentin perusteella.

koskemaan kaikkia holhoojaa tai uskottua miestä tarvitsevia ihmisiä omaisuuden määrään katsomatta.¹⁹⁷

1.1.1984 säädettiin holhouslakiin (34/1898) osittaisuudistus (holhouslaki 368/1983, holhousasetus 851/1983), jossa holhousoikeudellisesti erittäin keskeistä oli uskotun miehen määräämisen tuleminen ensisijaiseksi keinoksi huolehtia holhottavan asioista. Muutoksen johdosta holhottavaksi julistamisen määrääminen jätettiin käytettäväksi niissä tilanteissa, joissa henkilön etua ei voitu riittävästi turvata uskotun miehen määräyksellä (HolhL 17.2 §). Uudistuksessa huolto ja holhous erotettiin aiempaa selvemmin toisistaan sekä uudistettiin vajaavaltaisen omaisuuden hoitoa koskevia säännöksiä.¹⁹⁸

1990-luvun alussa kokonaisuudistus jäi odottamaan, koska kustannusvastuusta valtion ja kuntien välillä ei päästy yksimielisyyteen. Uudistuksen viivästyminen aiheutti edelleen yhden luvanvaraisia oikeustoimia koskeneen osittaisuudistuksen, joka tuli voimaan 1.12.1995. Muutokseen oli syynä erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edeltäjän eli ihmisoikeustoimikunnan Suomea koskenut Ollila-ratkaisu, joka koski holhoojan oikeutta vajaavaltaiselle saapuneiden kirjeiden avaamiseen.¹⁹⁹ Holhouslain sisältöä korjattiin muilta osin vastaamaan muuttuneita käytännön omistustilanteita. Holhoojan toimivaltaa rajoitettiin asunto-osakkeiden kaupassa, muutettiin holhoojan vahingonkorvausvelvollisuutta sekä perinnönjakomenettelyä koskevia säännöksiä.²⁰⁰

Perus- ja ihmisoikeuksien osalta tapahtui samanaikaisesti huomattavaa kehitystä, Suomi oli liittynyt Euroopan neuvostoon vuonna 1989, ja seuraavana vuonna Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen, joka tuli voimaan 10.5.1990 (SopS 18-19/1990, EIS). Vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus, jossa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen asetettiin julkisen vallan velvoitteeksi hallitusmuodossa (HM 16a.1 §).²⁰¹

197 Roiko-Jokela 2006, s. 67. Holhoojien saatavuusongelma oli jatkunut pitkään, ja järjestelmä alkoi painottua heti voimaantultuaan niin, että kunnallisille virkaholhoajille annettiin enemmän määräyksiä holhoojan tai uskotun miehen tehtäviin.

198 HE 224/1982 vp., s. 7-8, 28-29 sekä Roiko-Jokela 2006, s. 84. Holhottavaksi esitetyt kokonaistilanteeseen alettiin kiinnittää huomioita, ja jatkossa edellytettiin selvitystä hänen sosiaalisesta tilanteestaan, toimintakyvystään ja arvioida niitä myös tulevaisuus huomioon ottaen.

199 HE 16/1995 vp., s. 2. Esitöissä viitattiin ratkaisuun Ollila no. 18969/91. Ratkaisussa arvioitiin laajasti myös holhoojan määräämisen tarpeellisuutta ja määräyksen muuttamista koskevien vaatimusten käsittelyä. Huomionarvoinen yksityiskohta ratkaisussa on, että s. 3 (kohdassa ”The facts”) tuodaan esille myös henkilön vetoamana holhoojan ja itsensä välisen luottamuksen puuttumisen.

200 HE 16/1995 vp., s. 3; Ks. myös Kangas 1995, s. 859.

201 HE 309/1993 vp., s. 74-76 ja PeVM 25/1994 vp., s. 4.

1.2 Kokonaisuudistuksen keskeisin sisältö

Holhoustoimen kokonaisuudistus tuli voimaan 1.12.1999 holhoustoimesta annetulla lailla (442/1999, HolhTL). Vuosien 1984 ja 1995 lakiin tehdyt osittaisuudistukset sisältyivät uudistukseen muuttumattomina.²⁰² Holhoustoimesta annetun lain keskeiset tavoitteet jaettiin lain esitöissä holhoustoimen sisältöä koskeviin ja toisaalta holhoustoimen hallintoa koskeviin tavoitteisiin.²⁰³ Lakivaliokunta kritisoi holhoustoimen järjestelmän kokonaisuudistamista koskevan lakiehdotuksen tulemistä käsiteltäväksi ns. budjettilakina. Kritiikin mukaan peruslainsäädäntöön kuuluvan lakiehdotuksen käsittelyyn tarvitaan riittävä aika. Syyn menettelyyn valiokunta teki näkyväksi mietinnössään, jossa todettiin, että ”kytkentä valtion talousarvioon johtuu holhousviranomaisen uudelleen järjestelystä. Se on todellinen peruste, mutta vain osa kokonaisuudesta.”²⁰⁴

Holhouslainsäädännön tehtäväksi esitöissä määriteltiin ihmisen suojaamisen tarve, jonka perusteena nähtiin henkilön oma kykenemättömyys taloudellisten asioidensa hoitamiseen, ja jotka mahdollisesti johtivat taloudellisten riskien muodostumiseen. Esimerkkeinä kyvyttömyydestä mainittiin omien etujen valvonnan laiminlyönnit, epäedulliset sopimukset tai muut oikeustoimet tai kyvyttömyys suojautua taloudelliselta hyväksikäytöltä.²⁰⁵ Uudistuksen peruslähtökohtina ja –tavoitteina lakivaliokunta korosti ihmisarvon kunnioittamisen periaatetta. Sitä tämentäväksi konkreettisiksi toimiksi lakivaliokunnan mietinnössä todettiin 1) välttämättömyyden ja 2) suhteellisuuden periaatteiden noudattaminen edunvalvonnan järjestämisessä, 3) edunvalvonnassa olevan henkilön etujen ensisijaisuus sekä 4) holhouslainsäädännössä käytettävien käsitteiden leimaavuuden vähentäminen.²⁰⁶

Holhoustoimen sisältöä koskevat tavoitteet keskittyivät selkeästi täysi-ikäisten edunvalvonnan järjestämiseen. Niistä keskeisimmät olivat vaihtoehtojen kehittäminen holhottavaksi julistamiselle sekä edunvalvonnan järjestäminen silloin kuin henkilön tilanne sitä todellisesti vaatii. Edunvalvontamuodot säilyivät pääasiallisesti ennallaan, eli henkilölle voitiin uudistuksen johdosta määrätä uskotun miehen määräämisen sijaan edunvalvoja päämiehen tueksi ja avuksi HolhTL 8 §:n mukaisesti. Päämiehen oikeustoimikelpoisuuden ja omaisuuden valinnan kannalta rajoittavimman päätöksen holhottavaksi julistamisen korvasi vajaavaltaiseksi julistaminen,

202 Ks. Halijoki 1988, s. 58; Rautiala 1984, s. 123. Oikeuskirjallisuudessa korostettiin vuoden 1984 uudistuksessa uskotun miehen määräämisen tulemistä ensisijaiseksi toimenpiteeksi holhottavaksi julistamiseen nähden.

203 Tutkimuksen toteuttamisessa on noudatettu tätä jakoa (ko. pääjakson kohdat 2.4 Sisällöllisen kehityksen päävaiheet ja 2.5 Hallinnollisen kehityksen päävaiheet), jotta lainsäädännön alkuperäisiä tavoitteita on voitu arvioida suhteessa kehitykseen.

204 LaVM 20/1998 vp., s.4.

205 HE 146/1998 vp., s.6.

206 LaVM 20/1998 vp., s. 4. Arvopohjan todettiin muodostuvan lisäksi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella sekä arvoilta samanlaisten eurooppalaisten suositusten pohjalta.

jolloin määrätään edunvalvoja aiemman holhoojan sijaan. Edunvalvontamuotojen rinnalle tuli toimintakelpoisuuden osittainen rajoittaminen.²⁰⁷

Käsitteistön uudistamisella pyrittiin siihen, että se ei tarpeettomasti leimaisi edunvalvontaa tarvitsevia ihmisiä. Uskotun miehen ja holhoojan käsitteet korvattiin käsitteellä ”edunvalvoja”. Edunvalvoja tarkoittaa henkilöä, joka lain nojalla tai viranomais määräyksen perusteella hoitaa toisen omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevia oikeustoimia. Holhous-käsitettä ei kuitenkaan poistettu hallinnollisista yhteyksistä, vaikka sisällöllisesti käsitteet uudistettiin.²⁰⁸

Edunvalvojan määräämisestä tulivat vastaamaan tuomioistuin ja holhousviranomainen, jona määrättiin toimimaan maistraatti. Tuomioistuimelle kuuluvat muut asiat, paitsi mikäli henkilö kykenee ymmärtämään edunvalvojan määräämisen merkityksen ja pyytää tiettyä henkilöä nimettäväksi edunvalvojakseen. Toimintakelpoisuuden rajoittamisesta ja vajaavaltaiseksi julistamisesta päättää aina tuomioistuin.²⁰⁹ Mielenkiintoinen yksityiskohta lainvalmistelussa oli valiokunnan lausunnossa esitetty kommentti liittyen päämiehen oikeusturvaan. Valiokunta katsoi, että päämiehen reagointimahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota hänen ollessaan asioiden etenemiseen tai hoitoon tyytymätön.²¹⁰ Tämän voidaan tulkita tarkoittavan asian tarkastelua päämiehen edunvalvojan toimintaa koskevan luottamuksen toteutumisen näkökulmasta.

Holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämistä huolehtiminen määrättiin oikeusministeriölle ja holhousviranomaisten hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen puolestaan sisäasiainministeriölle.²¹¹ Kuntien toimieliminä toimineet holhouslautakunnat lakkautettiin vuoden 1999 uudistuksella. Paikalliseksi holhousviranomaiseksi tuli maistraatti muualla Suomessa, paitsi Ahvenanmaalla tehtäviä määrättiin hoita-

207 HE 146/1998 vp., s. 29-30. Edunvalvoja-käsitteellä haluttiin ensinnäkin häivyttää vajaavaltaisuuden ja täysivaltaisuuden rajaa poistamalla henkilöiden välinen erottelu käsitetasolla. Henkilö, jonka asioita edunvalvoja hoitaa, kutsutaan päämieheksi jaottelemana käsitetasolla enää tässäkin yhteydessä henkilöitä vajaa- tai täysivaltaiseksi.

208 HE 146/1998 vp., s. 18-19. ”Holhous” ei kuitenkaan poistunut käsitteistöstä kokonaan, vaan edelleen puhutaan holhoustoimen hallinnosta, holhousviranomaisesta ja holhousasioiden rekisteristä. Uudistuksessa holhoustoimen sisällöllisistä tavoitteista tärkeimmäksi lain esitöissä nostettiin vaihtoehdot täysi-ikäisten muulle kuin vajaavaltaiseksi julistamiselle. Ks. myös HaVL 19/1998 vp., s. 3. ja LaVM 20/1998, s. 4. Käsitteitä koskevana yhteenvedona todettiin, että käsitteistö säilyi instituution nimessä, mutta yksilöön viittaavista asiayhteyksistä termit poistettiin. Ks. Välimäki 1999, s. 3-4. Kirjoittaja kommentoi, että ”informatiivisista syistä holhoustermistä ei ole kuitenkaan voitu luopua kokonaan”.

209 HaVL 19/1998 vp., s.5. Valiokunta lausui pitävänsä tarkoituksenmukaisena maistraatin ratkaisovaltaa niissä hakemusasioissa, joissa ei ole oikeusturvaan liittyviä seikkoja tai muista syistä asia ei edellytä tuomioistuimen harkintaa.

210 StVL 13/1998 vp., s. 2. Asiaan haluttiin kiinnittää ”vajaavaltaisuuden laajuudesta” riippumatta, eli vajaavaltaisella haluttiin olevan nimenomainen mahdollisuus itsenäisesti reagoida, jos hän katsoo edunvalvojan, huoltajan tai tehtävään määrätyn edun olevan ristiriidassa omiensa kanssa.

211 HE 56/2007 vp., s. 3. Vuoden 2008 alusta lukien keskeiset hallinnon kehittämistehtävät koottiin valtiovainministeriöön, jonka yhteydessä myös holhousviranomaisen hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen siirtyivät pois sisäasiainministeriöltä.

maan valtion lääninhallitus. Vain hieman aiemmin lakkautettavaksi suunniteltujen maistraattien tehtäviin tuli huomattava lisäys, koska niiden tehtäväksi säädettiin huolehtia edunvalvojien toiminnan valvonnasta, lupien myöntämisestä edunvalvojalle päämiehen puolesta tehtäviin oikeustoimiin sekä holhousasioiden rekisterin ylläpidosta.²¹² Käräjäoikeuksilla olleet holhoustoimen hallintoon liittyvät tehtävät siirtyivät maistraateille.²¹³

Uudistuksen yhteydessä säädettiin laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (443/1999), jonka perusteella valtio on velvollinen järjestämään holhoustoimessa tarvittavia edunvalvontapalveluita. Tehtävän soveltumista valtion hoidettavaksi perusteltiin erityisesti oikeusturvaluonteella. Käytännössä maistraatin tehtävänä alueellaan oli huolehtia palveluiden järjestämisestä, jolla tarkoitettiin sitä, että huolehditaan, että alueella on saatavilla riittävä määrä yleisiä edunvalvojia. Kunnan tehtäväksi tuli edunvalvontapalveluiden tuottaminen, mikäli maistraatti ja kunta eivät toisin sopineet.²¹⁴

2 Holhoustoimen järjestelmän kehitys vuosina 1999-2019

2.1 Yleistä

Holhoustoimen järjestelmän kehitystä tarkastellaan lainsäädännön antaman perusrakenteen eli sisällöllisen ja hallinnollisen kehityksen kautta. Sisällöllinen puoli liittyy holhoustoimen järjestelmän aineelliseen sisältöön, joka vaikuttaa suoraan päämieheen liittyvään lainsäädäntöön. Hallinnollisen puolen kehitykseen liittyvät sekä holhousviranomaiseen että edunvalvontapalveluiden järjestämiseen liittyneet muutokset. Hallinnollisessa puolessa on kiinnitetty huomiota myös holhousviranomaisen toimintaan kohdistuneihin muutosehdotuksiin, joista kaikki eivät ole edenneet lopulliseen päätöksentekoon.

Holhoustoimen järjestelmän sisällöllistä kehitystä tuodaan esiin holhoustoimen kokonaisuudistusta arvioineen seurantaryhmän sekä tämän jälkeisten, erityisesti lainsäädäntömuutosten kautta. Näiden lisäksi muutoksen kuvauksessa on tarpeen

212 HaVL 19/1998 vp., s. 4-5, tehtävillä todettiin olevan kiinteä liityntä oikeusturvan takaamiseen, jolloin tehtävien siirtymistä valtiolle puoltaa se, että oikeusturvatehtävän luonteen johdosta tarvitaan käytäntöjen yhdenmukaistamisen ohjausta.

213 HE 146/1998 vp., s. 1, 18-21.

214 HE 146/1998 vp., s. 76. Palveluiden tuottamisesta maksettiin korvaus valtion varoista. Määrittelyn lähtökohtina toimivat palveluiden tarkoituksenmukainen tuottamistapa sekä keskimääräisiä kustannuksia vastaava korvaus. Kunnalla oli mahdollisuus perustaa yleisen edunvalvojan koko- tai osa-aikaisia virkoja tai työsopimussuhteisia tehtäviä tai hankkia palvelut julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Maistraatti oli mahdollisuudessa tehdä sopimuksen suoraan muun tahon kanssa, mikäli kunnan kanssa oli sovittu, että se ei alueellaan tuota palveluita.

tuoda esiin Oikeusministeriön kahden kehittämistyöryhmän toiminta, koska niillä on ohjattu holhousviranomaisen ja yleisen edunvalvonnan toimintaa. Kehittämistyöryhmän työtä arvioidaan osana sisällöllistä kehitystä. Hallinnollisessa kehityksen päävaiheiden kuvaamisessa on tarkoitus saada käsitys keskeisistä muutoksista holhoustoimen järjestelmään kuuluvien viranomaisten toiminnan järjestämisessä. Viranomaisista keskeisimmät ovat vuosina 1999-2019 olleet holhousviranomaisena toimiva maistraatti, tuomioistuimet sekä edunvalvontapalveluita tuottava yleinen edunvalvonta.

2.2 Kokonaisuudistuksen seurantaryhmän toteuttama arviointi

Holhoustoimen järjestelmän kokonaisuudistuksen toteutumisen seuranta edellytettiin asian käsittelyssä eduskunnassa. Huomion edellytettiin kohdistuvan sekä uudistuksen käynnistämisen arviointiin että toteutumisen seurantaan.²¹⁵ Käynnistämisen arviointi aloitettiin vuonna 2002 sisäasiainministeriön toimesta. Vuosien 2002-2003 aikana toteutunut arviointi oli hankesuunnitelmaperusteisesti kaksiosainen. Ensimmäisessä vaiheessa analysoitiin holhoustoimen hallinnon ja järjestelmän toimivuutta ja toisessa holhoustoimen järjestelmän sisällön muuta onnistuneisuutta.²¹⁶ Arviointitapaa luonnehdittiin kehittävän arvioinnin periaatteita noudattavaksi, jolloin arviointikohteesta pyritään tuottamaan kehittämissideita, ja tukemaan kehitystyötä lausuntomaisen analyysin sijasta. Arviointi toteutettiin yhteistyössä hankkeelle asetetun ohjausryhmän²¹⁷ kanssa ja alustavat havainnot käsiteltiin jo prosessin kuluessa, jolloin se suunnitelman mukaisesti ohjasi myös jatkotoimenpiteitä.

Ohjausryhmän loppupäätelmänä todettiin, että kokonaisuudistus oli hyvin onnistunut. Kehittämistarve tunnistettiin erityisesti kolmessa tekijässä; yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisessä, valtion korvausjärjestelmässä ja holhoustoimen

215 LaVM 20/1998 vp., s. 6. Lakivaliokunnan edellyttämien seurantatoimien perusteella on ryhdyttävä ”asian laadun edellyttämiin korjaustoimenpiteisiin”.

216 SM 26/2003. Seurantatutkimuksen toteuttamisessa tarjouspyynnön mukaisesti HAUS Kehittämiskeskus Oy tarjosi konsultointiapua ministeriöille. Hankesuunnitelma on esitetty HAUS Kehittämiskeskus Oy:n antamassa tarjouksessa liittyen samaan asian diaarinumeroon, kuin SM:n lopullinen aiheita koskeva julkaisu (SM 2002-00228/va-33). I-vaiheen arviointikysymyksiksi oli asetettu: edunvalvontapalveluiden saatavuus ja kuntien tuottamien edunvalvontapalveluiden toimivuus, holhoustoimen hallinnon tehokas hoitaminen oikeusturvavaatimukset huomioon ottaen, holhoustoimen tulosohjausjärjestelmän toimivuus, uudistuksen keskeisen tavoitteen eli holhottavaksi julistamisen vaihtoehtojen kehittämisen käytännön toteutuminen. II-vaiheen kysymyksenä oli selvittää lainsäädännön onnistuminen muilta osin.

217 Ohjausryhmän edustajat olivat sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä ja maistraateista.

ohjausjärjestelmissä.²¹⁸ Holhoustoimen lainsäädännön kehittämiseksi²¹⁹ ehdotettiin perustettavaksi kaksi työryhmää, joista ensimmäinen keskittyisi säädösmuutosten tekemiseen arviointiraportin tai muiden kehittämisenäkemyksen perusteella. Toisen työryhmän tehtäväksi tuli pohtia edunvalvonnan järjestämisestä maksettavien korvauserusteiden määrää ja edunvalvontapalveluiden tuottamisen laatuksiteerien sisältöä.

Maistraatteja ohjaavien viranomaisten taholta kokonaisarvioinnissa ehdotettiin perustettavaksi yhteistyöryhmä, maistraattien resurssien riittävyttä todettiin arvioitavan resurssiselvityksessä ja holhoustoimen kehittämisspäällikön virka ehdotettiin perustettavaksi Itä-Suomen lääninhallituksessa sijaitsevaan maistraattien kehittämissyksikköön. Holhoustoimen sisältöjä koskien todettiin, että tarvitaan koulutusohjelma sekä maistraateille että edunvalvojille. Maistraattien neuvontaa ehdotettiin kehitettäväksi mm. internet-sivujen ja tietoaisteistojen avulla. Loppuraportissa ehdotettiin myös edunvalvonnan liittämistä arviointikohteena peruspalvelujen arviointiin.²²⁰

2.3 Holhoustoimen järjestelmään säädetyt muutokset

Taulukon 3 avulla on tarkoitus havainnollistaa holhoustoimen järjestelmään säädetyt muutokset aikavälillä 1999-2019. Taulukossa on tuotu esiin muutoksen ajankohta sekä sisällöllisesti keskeinen muutoksen kohde. Muutosten sisältöä tuodaan tarkemmin esiin luvuissa 2.4 ja 2.5 jakaen kehitystä sisällöllisen ja hallinnollisen jaottelun avulla.

218 SM 26/2003, s. 13.

219 Kehittämisspäällikön jaottelussa arviointiraportissa erotettiin konsulttityössä tehdyt ehdotukset ja työryhmän loppupäätelminä tekemät ehdotukset. Tässä kerrottavat päätelmät olivat työryhmän tekemiä, joiden osalta ehdotettiin konkreettisia toimenpiteitä, ks. SM 26/2003, s. 13-15.

220 Ainoat peruspalvelujen valtakunnalliset arviointiraportit, joka sisältävät holhoustoimeen sisältöön liittyvää arviointia ovat vuosiin 2004 ja 2011 kohdistuneet raportit. Ks. Sisäasiainministeriö 2005, jossa arvioitiin erityisesti kuntien tuottamia edunvalvontapalveluita ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2012, s. 70-72, jossa on 18-30- vuotiaisiin edunvalvonnan päämiehiin kohdistuen mm. arvioitu, miten hakemukset käsitellään aikataulussa. Johtopäätöksissä korostettiin sekä holhoustoimen että edunvalvonnan resurssien riittävyttä ja sosiaalitoimen toimenpiteiden tehokkuuden merkitystä edunvalvontaan joutumisen välttämiseksi, erityisesti välitystilien käyttöä. Muissa raporteissa maistraattia on sivuttu valtion paikallishallinnon verkoston palvelupisteen lukumäärinä ja asetettujen palveluaikatavoitteiden toteutumista valtion paikallishallinnossa. Ylipäätään peruspalvelujen arviointia koskevien raporttien painopiste on ollut vuosina 2001-2017 kuntien tuottamien palveluiden arvioinnissa.

Taulukko 3. Holhustoimen järjestelmän keskeiset muutokset lainsäädännössä 1999-2019.

Päivämäärä, muutos-säädös, hallituksen esitys	Muutoksen sisällöllinen kuvaus
1.1.2004, 15.8.2003/730, HE 187/2002 vp.	HolhTL 37.3 §: edunvalvojan oikeus hakea julkista haastetta päämiehen velkojille, HolhTL 61 §: edunvalvojan kohdistuvan korvausvaatimuksen vanhentuminen
1.5.2005, 4.2.2005/61, HE 123/2004 vp.	HolhTL 64.2 §: holhousasioiden rekisteritietojen päivittäminen ja tietojen korjaaminen 64.5 §: suorakäyttöisten kyselyoikeuksien mahdollistaminen
1.11.2007 /HolhTL 47 a §:n osalta 1.7.2007, 25.5.2007/649, HE 52/2006 vp.	Edunvalvontavaltuutus 1.11.2007 (648/2007), HolhTL 13 §: Hakemus edunvalvojan määräämiseksi 12 §:n nojalla on tehtävä sille holhousviranomaiselle, joka 46 tai 47 §:n mukaan valvoo edunvalvojan toimintaa, 15 § holhousviranomaiselle mahdollisuus muuttaa edunvalvojan tehtävää tai määräyksen voimassaoloaikaa 8-9 §:ien nojalla määrättyjen edunvalvontojen osalta, 16 §: holhousviranomaiselle oikeus vapauttaa tehtävästään pyynnöstään muu edunvalvoja kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman, 17 §: holhousviranomaisen oikeus määrätä tehtävä lakkaamaan kuten 15 §:n mukaisissa tilanteissa, 32 §: esteellisyyssäännökset, 34 §: lupa-asioiden kohdat 10, 11 ja 13, 45 §:päämiehellä ei vahingonkorvausvelvollisuutta edunvalvojan toiminnan johdosta, 47 a §: töiden tasaaminen holhousviranomaisten välillä SM:n asetuksella, 64 §: holhousasioiden rekisterin laajeneminen edunvalvontavaltuuksiin, 73 §: edunvalvontavaltuutetun kuuleminen, 76 §: kuulemisen toteuttaminen pääkäsitteilyn ulkopuolella, 79 §: väliaikaisen määräyksen antaminen, 81 §: viittaus 69-80 §:ssä säädetyn soveltuvin osin soveltuu myös edunvalvojan tehtävän lakkauttamisessa tai muuttamisessa, kuulemistilaisuuden varaaminen edunvalvojalle, 82 §: oikeudenkäyntiavustajan palkkio kuten 44 §:ssä edunvalvojan osalta, 83 §: edunvalvojan määräämistä tai tehtävän muuttamista koskevaa päätöstä noudatettava, vaikka ei lainvoimaa 85 §: asian ratkaiseminen esittelystä, hallintolain soveltaminen, valtion maksuperustelain (150/92) soveltaminen 86 §: laajennettuun toimivaltaan liittyen velvollisuus henkilökohtaiseen kuulemiseen, 86 a§: holhousviranomaisen päätöksen noudattaminen, vaikka ei lainvoimaa, 87 §: muutoksenhakuoikeus, valituskielto 87 a §: ratkaisupyynnön alaiset asiat holhousviranomaisen päätökset 12 §, 15.3 §, 16.3 §, 17.4 §, 88 §: päämiehen tietojensaantioikeuden osalta viittaus Julkl (621/99), 92 §: salassapitovelvollisuus yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi
1.1.2009, 29.8.2008/576, HE 45/2008 vp.	Laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008 (yleinen edunvalvonta oikeusaputoimistojen järjestettäväksi 1.1.2009), HolhTL 8 §: sanamuodon muutos liittyen edunvalvojan määräämisen olevan viimesijainen toimenpide
1.1.2010, 22.12.2009/1405, HE 161/2009 vp.	HolhTL 64 §: holhousasioiden rekisteriin liittyen tehtävien siirtyminen VRK:lta aluehallintovirastoon
1.3.2011, 3.9.2010/780, HE 61/2010 vp.	HolhTL 17 §: edunvalvojan tehtävän lakkaamisen 1,3,4 momenttien muuttaminen, 46 a§: vieraassa valtiossa määrätyn edunvalvojan valvonta, 47 b§: valvonnan lopettaminen päämiehen siirtyessä vieraaseen valtioon, 65 §: vieraassa valtiossa määrätyn edunvalvonnan merkitseminen holhousasioiden rekisteriin, 90 §: tietojen luovuttaminen vieraan valtion holhousviranomaiselle tekemän pyynnön johdosta, 10 a luku: Kv. yksityisoikeuden alaan kuuluvat säännökset

1.4.2011, 14.1.2011/32, HE 37/2010 vp.	HolhTL 34 §:n muuttaminen koskemaan myös omaisuuden erottelua
1.5.2011, 11.2.2011/122, 11.2.2011/123, HE 203/2010 vp.	HolhTL 17b §: nelivuotisselvityksen tekemiseksi hankittava selvitys, 22 §: toimintakelpoisuuden rajoitusten osalta kuten 17 b muutokset, 34 §:n 13-kohdan muuttaminen, 44 §:edunvalvojan palkkio, 48 §:poikkeukset alaikäisen vanhemman osalta, 51 §:vuositilin antaminen, 53 §:vuositilivelvollisuuden antamisen perusteiden keventäminen, 56 a§:tilintarkastuksessa havaitsematta jääneen vahingon korvaaminen, 59 §: päämiehen omaisuuden luovuttaminen pesän omaisuudesta huolehtivalle pesän osakkaalle, 65 §:edunvalvojan määräämispäätöksen ilmoittaminen tuomioistuimesta holhousviranomaiselle, 66 §:alaikäisen edunvalvonnan merkitseminen holhousasioiden rekisteriin, omaisuusmäärät, 66 a§: rekisteristä poistaminen, 86 §:kuulemisen toteuttaminen teknisen näkö- ja kuuloyhteyden avulla, 95 §: 34 §:n 13-kohdan rahoitusvälineistä mahdollisuus säätää asetuksella, L edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 5 § yleisen edunvalvojan esteellisyysperusteiden täsmentäminen
17.5.2011, 13.5.2011/456, HE 286/2010 vp.	HolhTL 94.2 §: Syyttäjän syyteoikeus 1 momentissa tarkoitettusta teosta vain holhousviranomaisen ilmoittaessa teon syytteeseen pantavaksi
1.1.2014, 22.7.2011/891, HE 224/2010 vp.	HolhTL 37.2 §:ei asiallista muutosta, viittaussäännöksen päivittyminen
15.3.2014, 7.3.2014/184, HE 94/2013 vp.	HolhTL 34 § 13-kohdan muuttaminen arvopaperimarkkinalainsäädäntöä vastaavaksi vaihtoehtorahastojen hoitajia koskien
1.1.2016, 22.5.2015/666, HE 231/2014 vp.	HolhTL 95 §:n j-k- kohtien muuttaminen koskien vieraassa valtiossa annetun päätöksen tunnustamisedellytyksiä ja täytäntöönpanokelpoisuutta
1.1.2016, 7.8.2015/910, HE 230/2014 vp.	HolhTL 87 §: oikaisun hakeminen omaisuuden hoitosuunnitelman osalta tai tilivelvollisuutta tai rekisteröintipäätöksiä HL 7 a luvun mukaisesti, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen muutoksenhakuoikeus hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) mukaisesti EVVL 43 §(909/2015): muutoksenhaku, valituskielto
1.1.2016, 4.12.2015/1398, HE 6/2015 vp.	HolhTL 46 §: toimivaltaisesta maistraatista säädettäisiin jatkossa valtiovarainministeriön asetuksella EVVL 25 § (1397/2015): kuten HolhTL
1.10.2016, 17.6.2017/477, HE 26/2016 vp.	L valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, kumosi L holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008)
3.1.2018, 28.12.2017/1094. HE 151/2017 vp.	HolhTL 34 § 13-kohdan muuttaminen sijoituspalvelulain ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain viittausten osalta
1.12.2019, 8.2.2019/190. HE 88/2018 vp.	HolhTL 11 §: sijaisen määräämistä koskevan 1 momentin osalta viittaus myös 32 §:n 4 ja 5 momenttiin, jotka ovat aiemman lainsäädäntömuutoksen yhteydessä jääneet epähuomiossa viittauksen ulkopuolelle
1.3.2019, 22.2.2019/213. HE 243/2018 vp.	HolhTL 34 § 13 kohdan d alakohdan viittaukset voimassa olevaan sijoitusrahastolakiin ehdotetaan muutettavaksi viittauksiksi uuteen sijoitusrahastolakiin

<p>1.1.2020, 15.3.2019/304. HE 255/2018 vp. (rauennut), HE 10/2019 vp.</p>	<p>Maistraattien sekä Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien yhdistämisestä uudeksi kokonaisuudeksi Digi- ja väestötietovirastoon</p> <p>HolhTL 13 §: alueellisen toimivallan kumoaminen tarpeettomana, 17.2 §: 46, 47 §:iin viittaukset alueelliseen toimivaltaan poistetaan, 17 a§: kumoaminen alueellisen toimivallan johdosta tarpeettomana 30.3 §:alueellisen toimivallan kumoaminen, 34.2 §:alueellisen toimivallan osoittavan kohdan kumoaminen tarpeettomana, 46 §:holhousviranomaisen 46 a§: sisältö liitetään 46 §:ään, 47.1 §: alueellisen toimivallan osoittavan kohdan kumoaminen tarpeettomana, 47 a§:kumoaminen tarpeettomana, 47 b §: 1 momentin kumoaminen tarpeettomana alueellisen toimivallan johdosta, 64 §:holhousasioiden rekisteristä säätämisen siirtyminen digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annettavaan lakiin, 65.3 §: poistetaan viittaus alueellisesti toimivaltaiseen viranomaiseen, 67-68 § §:kumotaan, 84 §:ssä määrätään holhousviranomaiseksi Digi- ja väestötietovirasto, 84.1 §:ehdoteetaan kumottavaksi tarpeettomana, 84.3 §: Ahvenanmaan valtionvirasto korvaa lääninhallitusmaininnan, kuten käytännössä vuodesta 2010, 85.1 §: asian ratkaisijalta oikeustieteellisen koulutuksen edellyttäminen, 86.2 §: virka-avun pyytämisen mahdollisuuden poistaminen, 87.a § 2 momentti: poistetaan viittaus päätöksen tehneeseen holhousviranomaiseen, 95 §:asetuksenantovaltuuden ulottaminen 34 §:n 13-kohdan tarkoitamiin rahoitusvälineisiin EVVL: 19, 25 ja 27 §, 41 §:n 1 momentti ja 49 §, Digi- ja väestötietovirastoa koskevat säännökset, sekä ratkaisijan pätevyysvaatimus</p>
---	---

2.4 Sisällöllisen kehityksen päävaiheet

Merkittävä muutos holhoustoimen sisällöllisessä kehittämisessä on 1.11.2007 voimaan tullut edunvalvontavaltuutuksesta säätäminen. Tämä toteutettiin omalla laillaan, laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007, EVVL). Samassa yhteydessä tehtiin myös kokonaisuudistuksen arvioinnin jälkeen tarpeellisiksi arvioituja laajennuksia holhousviranomaisen tehtäviin liittyen oikeutta muuttaa edunvalvojan tehtävää, määräyksen voimassaoloaikaa, edunvalvojan tehtävästä vapauttamista sekä ratkaisupyynnön tekemistä käräjäoikeuteen, jolloin edunvalvojan määräämiseen ja vapauttamiseen liittyvien asioiden käsittely keskittyi hallinto-oikeuksien sijasta yleisiin tuomioistuimiin.

1.5.2011 voimaan tulleet muutokset olivat vuonna 2007 tapahtuneita uudistuksia pienempiä, mutta koskivat keskeisiä asioita, kuten edunvalvonnan tarvetta edunvalvonnan aikana tehtävien nelivuotisselvitysten sisällöstä, tilintarkastuksen hyvän tilintarkastustavan ja mahdollisimman kevyen menettelyn noudattamisen sekä alaikäistä holhousasioiden rekisteriin koskevan rekisteröintirajojen nostamista ja rekisteristä poistamista.²²¹ Muut sisällölliselle puolelle tehdyt lainsäädäntömuutokset ovat yksittäisempiä, ja tulevat esiin taulukosta 1 luvussa 2.

Holhoustoimen kehittämistyöryhmä toimi oikeusministeriössä vuosina 2001 – 2015, jolloin se antoi tulkinta- ja menettelytapasuosituksia maistraateille. Teh-

²²¹ OM 4/2010, s. 29.

tävänä oli myös selvittää holhoustoimen nykytilaa ja kehittämisehdotuksia. Kehittämistyöryhmän kannanotot ovat koskeneet mm. lupa-asioita, alaikäisen edunvalvontaan liittyviä asioita sekä esteellisyyteen liittyviä asioita. Vielä vuonna 2012 kehittämistyöryhmän kannanotot eivät olleet julkisia, mutta sittemmin kannanotot on julkaistu OM:n internet-sivuilla.²²² Holhoustoimen kehittämistyöryhmän työn kerrotaan päättyneen, koska maistraattien ohjauksesta ja kehittämisestä on huolehtinut vuodesta 2010 eteenpäin Itä- Suomen aluehallintoviraston ohjaus- ja kehittämissyksikkö.²²³

Oikeusministeriö asetti yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän ensimmäisen kerran 7.5.2009, jonka jälkeen työryhmä on nimetty uudelleen. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti ja on tuottanut edunvalvonnan sisällöllisistä kysymyksistä ”Edunvalvonnan käsikirja”- nimisen kirjan. Käsikirja sisältää edunvalvontaan liittyviä menettelytapasuosituksia ja ohjeita.²²⁴ Kehittämistyöryhmä on antanut toimintasuosituksia, jotka on otettu mukaan käsikirjaan.²²⁵

2.5 Hallinnollisen kehityksen päävaiheet

2.5.1 Holhousviranomaisen toiminnan organisointi

Maistraatit toimivat vuoteen 1996 saakka rekisteritoimisto-nimellä, niiden tehtävänä oli erityisesti huolehtia väestökirjahallinnon paikallisviranomaisen tehtävistä ja muista sille annetuista tehtävistä.²²⁶ Valtion paikallishallinnon toiminta järjestettiin kihlakunnittain 1.1.1996 lukien.²²⁷ Tällöin rekisterihallintolain (166/1996)

222 Ks. Tornberg 2012, s. 142.

223 Ks. Oikeusministeriö holhoustoimen kehittämistyöryhmän kannanotot. Lisäksi HE 233/2018 vp., s. 17. Lain esitöissä todetaan, että ”oikeusministeriön ohjaus maistraatteihin nähden on tähän asti toteutunut maistraattien ohjausryhmään osallistumisen lisäksi pitkälti maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kautta.”

224 OM 32/2016, s. 13-14. Kehittämistyöryhmä katsoi käsikirjaa laatiessaan, että hyvän edunvalvontatavan määrittely ei ole ollut yksiselitteistä, eikä johtanut lopputulokseen. Hyvän edunvalvontatavan sisällön katsottiin muodostuvan mm. lainsäädännöstä, päämiehen edun käsitteestä, ihmis- ja perusoikeuksien määrittelystä ja soveltamisesta, päämiehen itsemääräämisoikeudesta ja ihmisarvon kunnioittamisesta.

225 OM 32/2016, s. 11. Toimintasuositukset koskevat mm. päämiehen omaisuuden arvostamista, irtaimen omaisuuden hoitamista, palkkioiden perimistä, edunvalvonnan päättymistä, päämiehen tapaamista ja yhteydenpitoa. Myös käsikirjan jälkeiset työryhmän suositukset on julkaistu OM:n verkkosivuilla, yleisen edunvalvonnan työryhmän kannanotot.

226 A väestökirjahallinnosta 183/1984. 14 §:n mukaan väestökirjanpidon hoitamista koskevissa tehtävissään rekisteritoimisto oli väestörekisterikeskuksen alainen ja muissa tehtävissään lääninhallituksen alainen.

227 A kihlakunnanvirastoista 859/1994. Kihlakunnanvirasto toimi lääninhallituksen alaisena paikallisena yleishallintoviranomaisena hoitaen poliisi-, syyttäjän- ja ulosottotehtäviä ja erikseen säädettyjä muita tehtäviä.

perusteella maistraateista tuli pääsääntöisesti osa alueensa kihlakunnanvirastoa.²²⁸ Maistraatti-nimen käyttöönottoa perusteltiin maistraatilta aiemmin rekisterihallinnon paikallisviranomaisille vuonna 1993 siirtyneiden tehtävien perusteella ja nimen perinteiden sekä kansainvälisen luonteen vuoksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että Euroopassa maistraatti on tunnettu yleisesti sellaisena paikallishallintoviranomaisena, joka suorittaa rekisteröinti-, vihkimis- ja todistustehtäviä.²²⁹

HolhTL:n säätämisen yhteydessä kuntien holhouslautakuntien tehtävät lakkautettiin, samalla tavalla kuin yleisten tuomioistuinten holhous-toimeen liittyneet hallinnolliset tehtävät. Holhousviranomaisena aloitti maistraatti, joita holhous-toimilain tullessa voimaan oli 37 valtion paikallishallintouudistuksen johdosta.²³⁰ Maistraatin tehtäväksi säädettiin huolehtia toimialueellaan edunvalvontapalvelujen saatavuudesta. Kunta kuitenkin jäi vastaamaan edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sopineet.²³¹ Holhous-toimen hallinnollisten tehtävien siirto valtion vastuulle katsottiin aiheelliseksi, koska oikeusturvatehtävän luonne edellytti noudatettavien käytäntöjen ohjaamista yhdenmukaisiksi. Lain esitöissä tuotiin esiin, että aiemmasta holhouslaista puuttui holhous-toimen kehittämisestä vastaava taho. Se aiheutti kuntien holhouslautakuntien osalta tiedollisia puutteita eli informaatio-ohjauksen puuttuminen johti holhous-toimen käytäntöjen vaihteluun.²³²

Holhouslautakunnat lakkautettiin kokonaisuudistuksessa ja niiden tehtävät siirrettiin uusille holhousviranomaisille eli maistraateille. Holhousviranomaisen ratkaisuvaltaan siirrettiin kaikki holhous-toimen hallintoon liittyvät tehtävät²³³, ja

228 Rekisterihallintolain (166/1996) 3 §:n ja Rekisterihallintoasetuksen (248/1996) 4 §:n mukaan maistraatti vastasi toimialueensa väestötiedoista ja muista väestökirjanpito-tehtävistä, vaaleihin ja kansanäänestyksiin liittyvistä erikseen säädetyistä tehtävistä, kauppa- ja yhdistysrekisterin paikallisviranomaisen tehtävistä sekä muista erikseen säädetyistä yleishallinto- ja palvelutehtävistä. Lisäksi maistraatin virkamiehelle mahdollista oli tehdä vihkimisviranomaisen, julkisen notaarin ja julkisen kaupanvahvistajan tehtäviä erikseen säädetyin mukaisesti.

229 HE 97/1995 vp., s. 6. Eduskunta totesi vastauksessaan hallituksen esitykseen maistraattien lakkauttamiseen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 131/1992 vp), että maistraatti-nimi otetaan käyttöön rekisterihallinnossa.

230 HE 146/1998 vp., s. 20. Maistraatin valintaa viranomaiseksi perusteltiin holhous-toimen tehtävien oikeusturvatehtävän luonteella, joka sopii maistraattien muuhun toimenkuvaan ja työhön. Maistraateista 24 toimi kihlakunnanviraston yksikköinä ja 13 itsenäisinä virastoina.

231 HE 146/1998 vp. s. 1. Tässä yhteydessä säädettiin, että kunnat voisivat tuottaa edunvalvontapalvelut perustamalla

yleisen edunvalvojan virkoja tai toimia tai hankkia palvelut julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Ks. RekisterihallintoA 1065/1999, 4 §:n mukaisesti maistraatin tehtäviksi säädettiin huolehtia myös holhousviranomaisen tehtävistä.

232 HE 146/1998 vp., s. 13. Lain esitöissä arvioitu aiempi holhous-toimen järjestämistapa aiheutti myös epävarmuutta asiantuntevan henkilöstön saamisessa, mutta toisaalta arvioitiin kunnittaisen toiminnan palvelleen hallinnon läheisyysperiaatteen toteutumista.

233 Valimäki 2008, s. 3. Hallinnon ja valvonnan katsottiin ammattimaistuvan, koska kunnalliset holhouslautakunnat olivat toimineet pääsääntöisesti luottamushenkilöorganisaationa. Ks. myös

samalla tuomioistuinten rooli holhousoikeudellisissa kysymyksissä väheni eräisiin sisällöllisiin holhoustoimen asioihin, kuten esimerkiksi edunvalvojan määräämistä, toimintakelpoisuuden rajoittamista ja vajaavaltaiseksi julistamista koskeviin asioihin.

2000-luvun alkupuolella alkoi muodostua painetta kuitenkin kihlakuntajärjestelmän purkamiseen, ja kihlakuntajärjestelmään kuuluneet toimialat siirtyivät sektorikohtaiseen uudistamiseen²³⁴. Kihlakuntajako jäi toimialueiden alueellisen jaon perusteeksi, vaikka kihlakuntajärjestelmästä luovuttiin 1.1.2008.²³⁵

Holhoustoimen kokonaisuudistuksessa määriteltiin, että oikeusministeriö huolehtii holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittamisestä. Sisäasiainministeriön hallinnonala huolehtisi maistraattien hallinnollisesta ohjauksesta kuten talousarvion valmistelustakin. Vuoden 2008 alusta lukien hallinnollinen ohjaus siirtyi valtiovarainministeriölle.²³⁶ Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät ovat perustuneet aluehallintovirastoista annettuun lakiin (896/2009), jonka 4 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla aluehallintoviraston tehtävänä on maistraattien ohjaus, kehittäminen ja valvonta. Vuoden 2008 alusta maistraattien määrä väheni 24 maistraattiin.²³⁷

Vuonna 2010 tehdyssä Valtiovarainministeriön selvityksessä todettiin, että tehtävien näkökulmasta valtion paikallishallinto on se hierarkian taso, jonka tehtävänä

HE 45/2008 vp., s. 4. Lukumääriä on tarkasteltu kehityksen kuvaamiseksi lain esitöissä esittämällä yleisillä edunvalvojilla olleiden päämiesten määrän kasvusuunta 2000-luvulla. 1.1.2009 alkaen myös edunvalvontapalveluiden tuottaminen siirtyi kunnilta valtiolle osana kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamista.

234 SM 15/2005, s. 49. Kihlakuntaudistuksen tavoitteena oli alun perin kansalaisten oikeusturvan parantaminen, mutta eri toimialojen osalta tuodaan esiin myös paine yksikkökoon suurentamiseen. Ks. myös HE 82/2007 vp., s. 1-2. Syyttäjätöimi irtautui kihlakunnanvirastoista 1.4.2007 ja ulosoton osalta oli tulossa voimaan vastaava päätös 1.1.2008 lukien ulosottokaaren (705/2007) nojalla. Kihlakuntajärjestelmän purkaminen viimeisteli sektorikohtaiset uudistukset, järjestelmän purkamisen kokonaisuudessa viitattiin, että tukipalveluiden järjestämisessä on siirrytty kihlakunnanvirastoa suurempiin kokonaisuuksiin, kuten myös tarkoituksena on siirtyä asiakaspalvelun osalta viitaten kyseiseen vuonna aiemmin säädettyyn lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007).

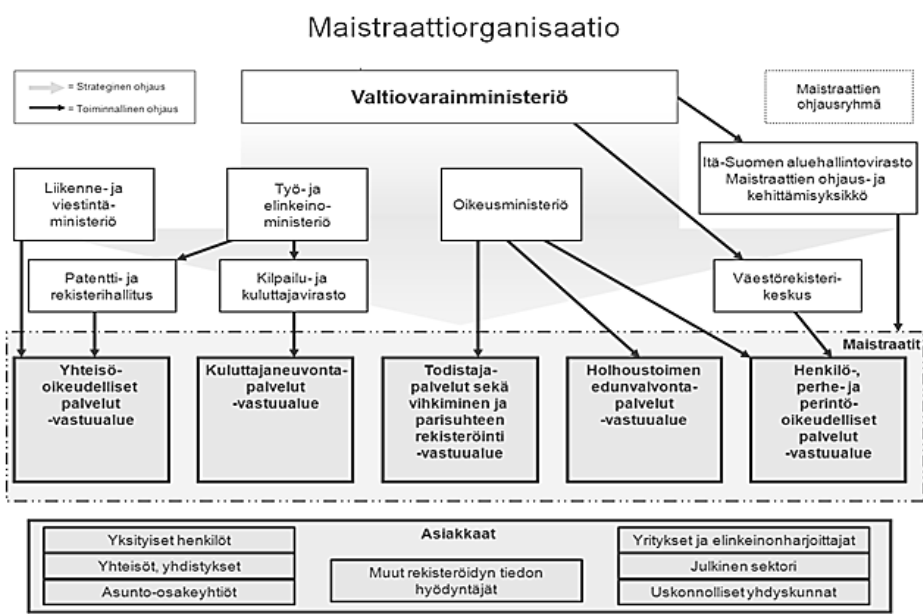
235 HE 82/2007 vp., s. 2. Lain esitöiden mukaan valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetusta laista jäivät voimaan lain tavoitteita ja soveltamisalaa koskevat säännökset muutettuna sekä kihlakuntajakoa koskevat säännökset. Näillä oli vaikutusta myös kihlakuntajakoon, joka jäi valtion paikallishallinnon aluejakojen yhdistäväksi tekijäksi.

236 HE 146/1998 vp., s. 68. Holhoustoimen sisällöstä ja sisällön kehittamisestä huolehtiminen määritettiin oikeusministeriön tehtäväksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi holhoustoimen sisältöä koskevin yleisohjein, suosituksin ja koulutuksen järjestämisellä. Holhoustoimen hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluisi sitä vastoin sisäasiainministeriölle. Sen tehtävistä mainitaan yksilöiden ainoastaan valtion talousarvion valmistelu holhousviranomaisten osalta, jonka yhteydessä tulisi kuulla holhoustoimen toiminnallisesta kehittämisestä vastuussa olevaa oikeusministeriötä. HE 82/2007 vp., s.3 ja HE 56/2007 vp., s. 3. Samassa yhteydessä siirrettiin sisäasiainministeriöstä kuntaosasto sekä koko alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö valtiovarainministeriöön. Keskeisimpänä perusteluna käytettiin silloisen hallitusohjelman kirjausta ”keskeiset hallinnon kehittämistehtävät kootaan valtiovarainministeriöön”. Ks. myös VNA aluehallintovirastoista 906/2009, 7 §:ssä perustettiin Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteyteen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, jonka tehtävänä on huolehtia maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävistä. Lisäksi yksikkö hoitaa HolhTL 64 §:ssä aluehallintovirastolle säädetty tehtävät.

237 VNA 1469/2007

on hoitaa valtion asiakaspalveluja; ts. tuottaa loppukäyttäjien palvelut. Paikallistason muutokset olivat kuitenkin merkittävässä sektorikohtaisessa uudistuksessa erityisesti kihlakuntajärjestelmän lakkauttamisen jälkeen.²³⁸

Maistraattien määrä väheni edelleen 11 maistraattiin vuoden 2012 alusta.²³⁹ Vuonna 2013 VM:n toimeksiannosta selvitysmies Matti Korkealehto selvitti maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoon liittymisen vaikutuksia. Selvitysmies ehdotti, että mm. maistraattien toiminnot liitetään osaksi aluehallintovirastojen toimintaa, aikaisintaan vuoden 2015 alusta ja kuhunkin aluehallintovirastoon perustetaan vastuualue nimeltä Maistraatti. Maistraattien yhtenäistä ohjausta koordinoimaan siirrettäisiin nykyisestä ohjaus- ja kehittämissyksiköstä kaksi henkilöä valtiovarainministeriön alaisuuteen muiden sijoituessa aluehallintoviraston keskitettyyn hallinnon kehittämis- ja palveluyksikköön.²⁴⁰ Uudistusta suunniteltaessa maistraattien tehtäväkokonaisuus vuonna 2014 ilmenee kuviosta 4²⁴¹:



Kuvio 4. Maistraattiorganisaatio vuonna 2014.

238 VM 9/2010, s. 4

239 VNA maistraattien toimialueista 10.3.2011/217.

240 VM 28/2013, s. 31-32. Selvitysmies totesi johtopäätöksissään mm. että maistraattien organisatorisen aseman muuttamiseen ei ole muutokseen pakottavaa sisäistä tai ulkoista painetta.

241 Maistraatin organisaatiokuva 2014. Ohjaavista viranomaisista todetaan, että Valtiovarainministeriö vastaa maistraattien strategisesta ohjauksesta, Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö vastaa maistraattien valtakunnallisten toimintojen kehittämisestä ja tulosohjauksesta. Maistraattien eri toimialojen toiminnallisesta ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavat lisäksi kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintäministeriö, Oikeusministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Työ- ja elinkeinoministeriö ja Väestörekisterikeskus.

Vuonna 2014 Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön asettama työryhmä ehdotti tekemässään loppuraportissa, että maistraattien toimipisteverkkoa supistetaan 41 yksiköstä 25 yksikköön.²⁴² Raportin johdosta ei kuitenkaan toteutettu muutoksia.

Vuonna 2015 työnsä päätökseen saanut VIRSU – hankkeen aluehallinnon selvitysryhmä, kosketti maistraatteja selvitystyön eri vaihtoehtojen osalta. Hankkeessa selvitettiin seuraavien ratkaisujen vaikutuksia: 1. Maistraattien yhdistäminen aluehallintovirastoihin ja TE-toimistojen yhdistäminen ELY-keskuksiin sekä muodostuvien kahden virastokokonaisuuden rakenteellinen tiivistäminen aluejakoja laajentamalla, 2. Aluehallintovirastojen, maistraattien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhdistäminen valtion aluehallinnon viranomaisiksi, 3. Aluehallintovirastojen ja maistraattien yhdistäminen yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimialue on koko maa sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhdistäminen yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi ELY-keskus), jonka toimialue on koko maa ja 4. Valtion aluehallinnolle kuuluvat alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien siirtäminen maakuntien liitoille ja valtiolle jäävien aluehallinnon tehtävien organisointi yhteen viranomaiseen. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin samalla valtion aluehallintoon.²⁴³

Maistraattien määrä väheni edelleen 9 maistraattiin vuoden 2016 alusta, jolloin Uudenmaan maistraatti tuli Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan maistraattien tilalle.²⁴⁴ Lokakuussa 2017 tehty ehdotus maistraattien hallinnollisen kehittämisen osalta perustui selvitysmies Jouni Backmanin raporttiin maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien yhdistämisestä 1.1.2020 alkaen. Uuden viraston vastuulle tulee ehdotuksen perusteella maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen kaikkien palveluiden tuottaminen. Toimeksiannon mukaan aiemmissa maistraattien organisoitua koskevissa selvityksissä oli päädytty kolmeen perusvaihtoehtoon: 1. Maistraateista muodostetaan itsenäinen valtakunnallinen virasto. 2. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään yhteen valtakunnalliseen virastoon. 3. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään muuten yhteen valtakunnalliseen virastoon, mutta holhoustoimen edunvalvontatehtävät siirretään perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi ehdottanut, että kaikissa organisoituvaihtoehdoissa kuluttajaneuvontatehtävät siirrettäisiin Kilpailu- ja

242 Itä-Suomen aluehallintovirasto 19/2014, s. 3. Työryhmä tarkasteli kriteerien perusteella yksiköitä pisteyttäen ne väestöpohjan, henkilökohtaista asiointia edellyttävien suoritteiden määrän ja yksikön henkilölukumäärän mukaisesti. Pisteytyksessä huomioitiin väestöpohja suurimmasta pienimpään, henkilökohtaista asiointia edellyttävien suoritteiden määrä suurimmasta pienimpään sekä yksikön henkilölukumäärä vuonna 2019 suurimmasta pienimpään.

243 Ks. esim. hankkeen julkaisut VM 3-5/2015.

244 VNA 1254/2015, yhdistämiselvityksestä oli laadittu julkaisusarjaan numeroimaton VM:n selvitys Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan maistraattien mahdollisen yhdistämisen vaikutuksista.

kuluttajavirastoon. Uudistuksen perusteluissa käytettiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2016-2019) hallitusohjelman mukaisia linjauksia valtionhallintotehtävistä. Niissä periaatteena käytettiin valtakunnallista toimivaltaa siinäkin tapauksessa, että tehtävät vaativat läsnäoloa alueellisesti tai paikallisesti. Toinen linjaus koski valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan muodostamista ja ratkaisukäytännön soveltamista.²⁴⁵

Ehdotuksen perusteella tehty HE 233/2018 vp. sisälsi vastaavat perustelut valinnalle maistraattien, väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien yhdistämisestä. Vaihtoehtona tuotiin esiin holhousviranomaisen tehtävien eriyttäminen muista maistraatille tällä hetkellä kuuluvista tehtävistä ja siirtäminen 1.1.2021 alkaen perustettavaksi esitettyyn Valtion lupa- ja valvontavirastoon, mutta tätä ei katsottu mahdolliseksi, koska holhoustoimen tehtävissä toimiva henkilöstö hoitaa maistraatin muita tehtäviä (erityisesti lakimiehet), esimerkiksi julkisina notaareina ja vihkijöinä, jolloin tulisi merkittäviä ongelmia ehdotuksen mukaan maistraattien muiden tehtävien hoitamisessa. Lupa- ja valvontaviraston palveluverkosto arvioitiin liian suppeaksi toteuttamaan kyseisiä tehtäviä.²⁴⁶

Holhoustoimen tehtävien katsottiin lain esitöissä edellyttävän alueellista läsnäoloa mm. koska holhoustoimen sisältöihin kuuluu asiakkaan henkilökohtainen kuuleminen ja kirjallisen selvittämisen lisäksi muita toimenpiteitä. Edunvalvojan määräämisasiat ratkaistaan alueellisissa kärjäoikeuksissa, joissa holhoustoimen henkilökunnan on oltava läsnä. Istuntoja järjestetään kärjäoikeuksissa, mutta myös asiakkaiden hoitokohteissa kuulemisen toteuttamiseksi. Lain esitöissä on todettu edelleen, että ”Holhoustoimen palveluissa on myös keskeistä, että maistraatit tuntevat alueelliset palvelut ja että alueellinen sidosryhmätyö on eri tahojen, esimerkiksi

245 VM 2017, Selvitysmies Backmanin raportti, s. 3-4. VM antoi 5.7.2017 ministeri Vehviläisen allekirjoittamalla päätöksellä tehtäväksi 30.10.2017 mennessä selvittää ja arvioida maistraattien erilaisia organisointivaihtoehtoja kolmen annetun vaihtoehdon pohjalta sekä tehdä tarvittaessa muita organisointi- ja kehittämisehdotuksia. Esitetyt vaihtoehdot ovat: 1. selvittää, mitä hyötyjä ja haasteita maistraattien organisointivaihtoehtoihin (ml. kuluttajaneuvontatehtävien mahdollinen siirtäminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon eri vaihtoehdoissa) liittyy, 2. tehdä selvitykseen perustuen ehdotus maistraattien organisointimallista sekä mahdollisista tehtäväsiirroista. Organisointivaihtoehtoja tarkasteltaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittava organisointiratkaisu edistää digitaalisuutta maistraattien toiminnassa ja palvelutuotannossa. Toimeksiannossa todettuna lähtökohtana on pääministeri Juha Sipilän hallituksen 5.4.2016 tekemä maakunnille siirtyviä tehtäviä koskeva linjaus: ”Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta.”

246 HE 233/2018 vp., s. 13. Lain esitöissä todettiin, että itsenäisen maistraattiviraston vahvuutena olisi ollut asiakkaille ennestään tuttu palvelukokonaisuus, mutta maistraattien asiakasviestintä on ollut lain esitöissä tarkemmin ottaen todettu puutteelliseksi, eikä siihen ole käytettävissä voimavaroja. Resurssien lisäämistä katsottaisiin tarvittavan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitamiseen sekä projektiosaamiseen. Virastojen yhdistämistä puolletaan koolla sekä erityisesti väestötietohallinnon kehityksellä.

sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yleisen edunvalvonnan, kanssa kiinteää ja sujuvaa”.²⁴⁷ Lainsäädännön vaikutusarvioinnissa on todettu, että ”virastojen toimintojen yhdistämisellä ei ole suoria vaikutuksia asiakkaisiin”.²⁴⁸ Digi- ja viestintäviraston perustamista ja maistraattien lakkauttamista koskevan asian valiokuntakäsittely päättyi 19.2.2019 ja eduskunnan täysistunto hyväksyi yhdistämiskokonaisuuden lait 26.2.2019²⁴⁹.

Eduskunnassa käsiteltiin vuonna 2019 Digi- ja viestintäviraston perustamisesta johtuvia toimialaa koskevia lakimuutoksia.²⁵⁰ Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että on tärkeää, huomioida käyntiasiointia vaativien asiakkaiden asiointimahdollisuuksien säilyminen kohtalaisen matkan päässä ja toimipaikkaverkoston riittävästä kattavuudesta tältä osin. Holhoustoimen asiakasryhmiä voidaan tulkita koskevaksi ainakin mietinnössä esille tuotu seikka, että ”Myös esimerkiksi ikääntymisestä tai sairaudesta johtuva toimintakyvyn aleneminen vaikeuttaa omatoimista palveluasiointia”. Valiokunta ehdotti palvelujen saatavuuden varmistamiseksi erillistä lausumaa, jossa Digi- ja väestötietoviraston palveluiden saatavuudesta koko maassa huolehditaan mm. käyntiasioinnin tarpeiden ja viranomaisasioinnin vaatiman toimintakyvyn alenemisen näkökulmat huomioiden.²⁵¹

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan alkamisajankohdaksi määräytyi 1.1.2020.²⁵² Uudelle virastolle on julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2020 myönnetty määrärahasi 50,2 m€, joka laskee vuoteen 2023 mennessä 45,5 m€:n suuruuteen. Viraston määrärahoja alennetaan, koska siten toteutetaan ”kehyskauden aikana käynnissä olevan tuottavuushankkeen mukaisesti sovittujen tuottavuushyötyjen sisällyttäminen kehykseen”.²⁵³ Holhoustoimen sisällöllisten kysymysten osalta ei ole tehty uusia linjauksia Digi- ja viestintäviraston perustamisen yhteydessä.

247 HE 233/2018, s. 18.

248 HE 233/2018 vp., s. 22-23. Myönteisenä vaikutuksena pidettiin sähköisen asioinnin tehostumista, toimipisteverkostoon ei ole tulossa muutoksia yhdistymisessä.

249 L 304/2019 laki Digi- ja väestötietovirastosta ja L 305/2019 laki aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

250 HE 10/2019 vp.

251 HaVM 3/2019 vp., s. 4-5. Ks. myös EV 20/2019 vp., s. 1. Eduskunta hyväksyi hallintovaliokunnan ehdottaman lausuman täysistunnon käsittellessään lakiehdotuksia toisessa käsittelyssä 12.11.2019.

252 HaVM 33/2018 vp., s. 3. Uusi Digi- ja väestötietovirasto on oikeudelliselta asemaltaan keskushallinnon virastoksi luokiteltava virasto, enemmän huomioita sai kielellisten oikeuksien toteutuminen ja Ahvenanmaan valtionviraston asema tehtävien hoitamisessa Ahvenanmaalla.

253 VM 2019, s. 25 (VM:n päätös julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023 VM/2012/02.02.00.00/2018).

2.5.2 Yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottaminen

Holhoustoimen kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1999 edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirtyi valtion vastuulle.²⁵⁴ Järjestämismallissa maistraattien tehtävänä oli huolehtia omalla toimialueellaan edunvalvontapalveluiden saatavuudesta, mutta pääasiallinen palveluiden tuottamisvastuu oli kunnan. Palvelujen järjestämisellä tarkoitettiin lain esitöiden mukaan huolehtimista siitä, että HolhTL:n tarkoittamia edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellista riittävä määrä päteviä henkilöitä (yleinen edunvalvoja).²⁵⁵

Tehtävät siirtyivät kunnilta valtiolle kunta- ja palvelurakennemuutoslain (169/2007) säätämisen yhteydessä²⁵⁶, ja vuonna 2009 alusta laissa holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) määrättiin tuottamistavasta siten, että edunvalvontapalvelut tuottaa edunvalvonta-alueellaan valtion oikeusaputoimisto. Muutosta perusteltiin erityisesti tehtävien kansalaisten asioiden hoitaminen niin, että heidän oikeusturvansa toteutuu, koska oikeusaputoimiston muidenkaan tehtävien näkökulmasta julkisen vallan käyttäminen ei ollut pääasiana.²⁵⁷

254 HE 146/1998 vp., s.76-78. Palvelujen järjestämisellä lain esitöissä selitettiin tarkoitettavan huolehtimista siitä, että edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti katsottuna riittävästi päteviä henkilöitä hoitamaan yleisen edunvalvojan tehtävään. Lakiehdotuksen perusteella säädettiin Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (443/1999).

255 HE 146/1998 vp., s.21 ja 77. Maistraatin ja kunnan yhteisen harkinnan perusteella säädettiin mahdolliseksi, että maistraatti sopii palveluiden tuottamisesta tarvittaessa jonkun muun yksityisen tai julkisen yhteisön kanssa vähintään kahden vuoden ajaksi. Mahdollinen yleisen edunvalvojan tehtävän hoitaminen katsottiin soveltuvan yhteisölle, esimerkiksi vammais- tai vanhustenhuollon avustusjärjestöille tai hyväntekeväisyysjärjestöille. Mahdollisina tuottajina mainitaan erilaiset uskonnolliset yhdyskunnat ja oikeusturvapalveluita tuottavat yhteisöt. Esitöissä huomioidaan, että yhteisöllä ei saa olla yhteen sopimattomia muita tehtäviä, joista aiheutuu riskejä edunvalvonnan puolueettomalle ja asianmukaiselle hoitamiselle tai mahdollisen vahingonkorvauksen saamiselle vahinkotilanteessa.

256 HE 155/2006 vp., s. 67. Esitöissä todettiin, että ”Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ovat vastanneet maistraatit mutta käytännössä palvelujen tuottamisesta ovat vastanneet kunnat, koska niillä ei ole ollut lain perusteella mahdollisuutta kieltäytyä tuottamasta palveluja. Edunvalvontapalvelut on järjestetty monin paikoin yhteistoiminnassa. Valtion edunvalvontapalveluiden tuottamisesta maksettava korvaus ei ole kattanut palvelujen tuottamisesta kunnille aiheutuneita kustannuksia”.

257 HE 45/2008 vp., s.6. Ks. L holhoustoimen edunvalvontapalveluiden tuottamisesta (575/2008), 2-3 §, laissa edelleen mahdollistettiin ostopalveluiden käyttäminen OM:n luvalla, palveluista tuli sopia kerrallaan vähintään kahdeksi vuodeksi. Lain 9 §:ssä edellytettiin vuosittaista suunnitelmaa palvelujen järjestämisestä eli edunvalvontapalveluiden järjestämissuunnitelman laadintaa, joka sisälsi mm. 1) miten turvataan edunvalvontapalveluiden saatavuus koko edunvalvonta-alueella; 2) miten turvataan «edunvalvontapalveluiden» saatavuus, jos palvelun tuottajan yleinen edunvalvoja on esteellinen; 3) miten päämiehelle järjestetään riittävä mahdollisuus pitää yhteyttä hänen asioitaan hoitavan palvelun tuottajan henkilökuntaan; 4) miten järjestetään edunvalvojalle kuuluvien kiireellisten ja välttämättömien tehtävien hoitaminen edunvalvojan loma-aikoina tai edunvalvojan ollessa muutoin tilapäisesti poissa. Yksityiseltä palveluntuottajalta edellytettiin vastaavaa suunnitelmaa palautettavaksi oikeusaputoimistolle.

²⁵⁸ Oikeusaputoimistojen toimipaikkaverkostoa luonnehdittiin melko tiheäksi, jonka arvioitiin edesauttavan edunvalvontapalveluiden yhdenvertaista tarjoamista koko maassa, vaikka yleisen edunvalvonnan toimipisteverkko ehdotuksen johdosta harveni 250 toimipaikasta 80 toimipaikkaan ja noin 100 vastaanottopisteeseen. Myönteisenä vaikutuksena nähtiin, että yleisen edunvalvonnan henkilöstö jatkossa toimii suuremmissa yksiköissä, jolloin poissaolojen aikana pystytään järjestämään palvelujen saatavuus.²⁵⁹

Oikeusministeriön tekemässä työryhmäraportissa arvioitiin, että yleisen edunvalvonnan tehtävien siirtäminen kunnilta valtiolle tapahtui nopealla aikataululla ja tehty muutos oli oikeusaputoimistojen, yleisen edunvalvonnan henkilöstön ja yleisen edunvalvonnan asiakaskunnan näkökulmista suuri organisaatiouudistus.²⁶⁰ Edunvalvonta-alueista säädettiin tarkemmin oikeusministeriön asetuksella, jossa lähtökohtana olivat oikeusapupiirit, joiden aluerajoja on tarkasteltu useaan otteeseen kuluneen kymmenen vuoden aikana.²⁶¹ Yleisen edunvalvonnan sekä hallinnollisesta että sisällöllisestä kehittämisestä on vastannut oikeusministeriö.²⁶²

Vuonna 2009 voimaan tullut laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä kumottiin 1.10.2016 voimaan tulleella lailla oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016).²⁶³ Muutoksessa oikeusapupiireistä tuli virastoja ja toimin-

258 HE 45/2008 vp., s. 7. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä oli todettu, että yleisen edunvalvonnan edunvalvontatehtävien hoitoon käytettiin vuonna 2007 noin 480 htv, ja yhtä edunvalvontatehtävää hoitava henkilöä kohden päämiehiä olin n. 63. Päämiesten määrän kasvaessa vastaavasti vuoden 2009 aikana arvioitiin, että työvoiman tarve tulee olemaan noin 540 htv.

259 HE 45/2008 vp., s. 9. Henkilöstön kokoaikaisuuteen siirtyminen nähtiin ammattitaidon kehittämisen sekä asiakkaiden yhdenmukaisen ja laadukkaan kohtelun perusteella uudistuksen johdosta myönteisemmäksi. Ks. s.6, jossa nähtävillä on ollut myös oikeusaputoimistoverkoston suunnitelmallinen kehittäminen siten, että hallinnollisia yksiköitä vähennetään, mutta toimipaikkojen määrä pidetään kuitenkin melko vakaana. Eduskunnan lakivaliokunta LaVM 8/2008 vp., s. 3. Valiokunta kiinnitti huomiota palvelujen hyvään laatuun ja alueelliseen saavutettavuuteen koko maassa erityisesti päämiehen asioinnin näkökulmasta.

260 A 637/2008, lokakuussa 2008 oikeusaputoimistoille määriteltiin alue, jolla ne järjestävät edunvalvontapalvelut vuoden 2009 alusta lukien.

261 Oikeusministeriön asetus oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueista (637/2008), asetusta muutettiin v.2009 820/2009, ja uudet asetukset annettiin noudatettaviksi vuonna 2012 (1089/2011), 2013 (581/2012), 2014 (534/2013) sekä 1.10.2016 (608/2016).

262 OM 86/2010, s. 12. Ohjausta ja valvontaa on kuvattu käytännössä niin, että se tapahtuu tulosohjauksen avulla, säätämällä oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueista, edunvalvontapalveluiden järjestämissuunnitelmat tarkastamalla ja toteutumisen valvomisella. OM järjestää koulutusta yleisen edunvalvonnan tarvitsemista sisällöistä ja antaa tarvittaessa ohjeistusta menettelytavoista ja sisällöistä. OM:n perustama yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä tarkastelee yhtenäisten toimintatapojen muodostumista ja antaa kannanottoja tulkinnallisiin tilanteisiin. Yleisen edunvalvonnan osalta on suunniteltu mittaristo toiminnan tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin.

263 HE 26/2016 vp., s. 3. Oikeusaputoimistojen toiminnan todettiin olleen vuoden 2007 jälkeen useiden rakenteellisten muutosten kohteena. Oikeusaputoimistojen yhdistämisiä oli toteutettu lukuisia mm. hallinnollisesti yhdistäen ja muutama toimisto kerrallaan. Toimistojen toimipaikkaluku on ollut lähtökohtaisesti ennallaan.

noista tuli rinnakkaisia oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoina. Lainsäädännössä oli tarkasteltavana myös julkisen hallintotehtävän, tutkimusaiheen kannalta erityisesti edunvalvontapalvelun, hoitaminen yksityistettynä ostopalveluina, jonka johdosta PeV antoi lausuntonsa eduskuntakäsittelyn aikana. Valiokunta piti lähtökohtana, että asiaa arvioidaan PL 124 §:n mukaan ja valiokunnan aiemman linjauksen perusteella julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voi tapahtua vain lakisääteisesti, jos asia arvioidaan olevan tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä se vaaranna tehtävän toteuttamisen kohteen perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvältä hallinnolta edellytettäviä vaatimuksia. PeV katsoi, että lakiehdotuksessa oli otettu riittävästi huomioon PL 124 §:n toteutumisen edellytyksiä säätämällä, että palveluita voidaan ostaa sellaiselta taholta, jonka osalta on varmistuttu tehtävään riittävästä taidosta ja voimavaroista, sekä jonka muu toiminta tarkoituksineen ei tule vaarantamaan edunvalvontatehtävän hoitamista.²⁶⁴

Yksityistämiskehitys oli alkanut kuitenkin jo aiemmin oikeusaputoimistoissa. Kun vastuu edunvalvontapalvelujen järjestämisestä siirtyi oikeusaputoimistoille vuonna 2009, edunvalvonnan ostopalvelut oli mahdollista hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta ilman kilpailutusta palvelua jo tuottaneilta tahoilta.²⁶⁵ Valtiontalouden kehyspäätöksissä vuosilta 2010- 2013 sekä 2011-2014 todettiin, että yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottamistapaa tarkoituksellisesti kehitetään, ja tavoitteena on ollut vähentää yleisen edunvalvonnan henkilöstömäärää.²⁶⁶

OM:n selvityksessä arvioitiin ostettavien palveluiden käytön vaikutusta vuonna 2010 siten, että ostopalvelun käytön vaikutukset voivat olla oikeusaputoimistoissa suurempia kuin päämiehelle. Oikeusaputoimistoissa on toteutettu valtion tuottavuusohjelmaa, samanaikaisesti päämiesmäärä on kasvanut ja edunvalvojan määrääminen painottunut selkeästi yleiseen edunvalvontaan, toimipaikkaverkoston

264 PeVL 16/2016 vp., s. 2-3. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti siihen, että lainsäätämisvaiheessa PL 124 § edellyttää toteutettavaksi tarkoituksenmukaisuusarviointia, jossa ”huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin”. Ks. HE 1/1998 vp., s. 179; Keravuori-Rusanen 2008, s. 257-259; Niemivuo-Keravuori-Rusanen-Kuusikko 2010, s. 425-426.

265 OM 45/2016, s. 11. Lain voimaan tullessa 17 oikeusaputoimistoa teki sopimuksen 21 kunnan ja kolmen muun palveluntuottajan kanssa, jolloin yksityisiä edunvalvontapalveluita ostettiin yhteensä 2700 päämiehelle. Seuraavan viiden vuoden aikana edunvalvontapalveluista järjestettiin kilpailutuksia lähes vuosittain (2010, 2011, 2012, 2013).

266 Ajallisesti tämä tapahtui ennen PeV:n asiaa linjaavaa lausuntoa. Ks. VM:n päätökset valtiontalouden kehysistä vuosilta 2009 ja 2010 (VM/514/02.02.00.00/2009 s.6 ja VM/2202/02.02.00.00/2009 s.6). Vrt. maistraattien osalta valtiontalouden kehyspäätösten tarkastelussa vuosilta 2014-2019 ei juuri ole mainintoja, poikkeuksena julkisen talouden suunnitelma v. 2015 (VM/2306/02.02.00.00/2013, s.34) maistraattien toimintamomentille siirretään hallinnonalan tuottavuusmäärärahasta tietojärjestelmien kehittämishankkeisiin vuosille 2015–2016 yhteensä 0,9 milj. euroa ja tuottavuusperustein myös pienempi perhelehtien digitointihanke kehyspäätöksessä 2013-2016 (VM/1610/02.02.00.00/2011).

muutoksia ja edunvalvonnan toimintatapojen kehittämistä kuten uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönottoa vuoden 2011 aikana²⁶⁷. Ostopalvelujen käytön laajentamisen vaikutus toimistossa on monella tavalla toiminnan näkökulmasta koettu suurena. Asiaa selvittäneen työryhmän työssä asiaa on kerrottu lähestytyin monelta eri kulmalta ja aina on palattu seuraaviin asioihin; laadukkaan edunvalvonnan järjestäminen päämiehille, henkilöstöresurssit ja kustannukset.²⁶⁸

Tilastollisesta arvioinnista selviää, että tehtävien valtiolle siirtymisen jälkeen vuodesta 2009 yksityistetyn yleinen edunvalvonta on määrällisesti kasvanut nopeasti muutamasta sadasta noin 4000 päämiehen asioiden hoitamiseen.²⁶⁹ Kun yleisten edunvalvontapalveluiden yksityistäminen tuli PeV:n käsiteltäväksi HE 26/2016:n johdosta, EOA oli ottanut yksityistämiseen kantaa jo useissa ratkaisuisaan. EOA kiinnitti erityisesti vuosina 2012-2014 huomiota yksityistetyn edunvalvonnan ongelmiin liittyen palvelun tuottamiseen, virkavastuun toteutumiseen, palvelun arvonlisäverotukseen päämiehen näkökulmasta ja vastuukysymyksiin ja totesi, että yksityistämisessä tulee ottaa huomioon lainsäätäjän tavoitteet, eikä käyttää kyseisten muutosten mahdollisuutta erityisesti taloudellisten säästötavoitteiden toteuttamiseen.²⁷⁰

267 Edunvalvontapalveluiden hankintaprosessin osalta Tornberg 2015, s. 701-733.

268 OM 86/2010, s. 43-47. Selvityksessä arvioitiin vaikutuksia päämiehiin ja oikeusaputoimistoihin palveluntuottajina. Ostopalvelun käytön laajentamisesta aiheutuvat vaikutukset kiteytettiin jakson lopussa ”laajentamisella tulee todennäköisesti olemaan merkittäviä vaikutuksia oikeusaputoimiston toimintaan, työhön ja kustannuksiin”. Henkilöstön mielipidettä kysyttäessä n. 60 % katsoi, että ostopalveluista voisi olla se hyöty, että työmäärä vähenee eli ostopalvelusta toivottiin vähenevän henkilöstömäärän aiheuttaman resurssivajeen korjaajaa.

269 Ks. luku 3.2, tutkimuksen taulukko 14. Yksityisten yleisten edunvalvojien päämiesten määrä 2003-2019.

270 Välimäki 2013, s. 73. Huomionarvoista on, että yksityisen palveluntuottajan yleinen edunvalvoja on ylimpien laillisuusvalvojien piirissä, koska yleisenä edunvalvojana hoidetaan muuta julkista tehtävää. Ks. esim. EOA 15.8.2014, Dnro 2695/2/13, EOA 15.8.2014 Dnro 1097/2/12, EOA 22.8.2014 Dnro 1052/2/13, EOA 14.11.2014, Dnro 3108/2/12, ks. erityisesti päätöksen kohta 3.1, jossa oikeusasiamies ottaa kantaa HE 45/2008 vp., s. 11-12 soveltamiseen: ”Edellä selostettu hallituksen esityksen perusteluteksti johtaa mielestäni vahvasti sellaiseen käsitykseen, että ostopalvelua on ajateltu käytettäväksi oikeusaputoimiston itsensä tuottaman palvelun täydentäjänä eikä niinkään korvaajana. Jos ostopalveluiden käyttöönotolla ja käyttöalan asteittaisella laajentamisella on tavoiteltu ensi sijassa säästöjä oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstöä vastaavasti vähentämällä, on mielestäni jo ainakin etäännytty niistä järjestämislain perusteluista ilmenevistä perusajatuksista, että palveluiden ostamisesta päätettäisiin paikallisten tarpeiden pohjalta ja silloin, kun edunvalvontatehtävien määrä oikeusaputoimistossa on käynyt liialliseksi tehtävään osoitettuihin henkilövoimavaroihin nähden”. Vuosina 2015-2018 yksityistetyn yleisen edunvalvonnan kehitys on ollut huomattavasti vuosia 2009-2014 maltillisempaa, vrt. luku 3.2, taulukko 13. Ks. myös yksityistetyn edunvalvontapalvelun osalta Tornberg 2015, s. 734-736, joka on katsonut ulkoistamiseen liittyvän useampia ongelmakohtia, kuten hankintaprosessi, sopimuksen sisältöön liittyvät seikat, edunvalvojan toiminnan siirtäminen oikeusaputoimistolta edunvalvontapalvelun tuottajalle, päämiesten välistä yhdenvertaisuutta koskevat asiat ja toiminnan toteutuminen hankintakriteerien mukaisena palveluna. Yhteenvetona hän toteaa, että tilanteessa ainoa mahdollinen laintulkintatapa on perus- ja ihmisoikeusvelvoitteinen, jonka jälkeen voidaan tarkastella muita lainsäädännön asettamia vaatimuksia konkreettisen sisällön muodostamisessa palveluilta edellytettävälle laadulle.

OM on edunvalvontapalveluiden tuottamisessa selvittänyt myös etäpalveluiden käytön lisäämistä hankeperusteisella toiminnalla vuosina 2016-2018. Edunvalvonnan osalta todetaan, että määrällisesti sähköisesti pidettyjen tapaamisten ja neuvottelujen määrä on sinänsä kasvanut, mutta kasvu on tapahtunut sidosryhmä- tai hoitoneuvotteluihin liittyneissä tilanteissa, asiakkaan omat asiointitilanteet (seurantavuosina 0-18 kpl/vuosi) ovat asiointiin kokonaisuutena sekä sähköisen asioinnin määriin verrattuna erittäin vähäisiä.²⁷¹ Selvityksen perusteella ei tässä vaiheessa ole vakuutettu siitä, että nykyisellä teknisillä ratkaisuilla voitaisiin tehdä ainakaan johtopäätöstä siitä, että sähköisen asioinnin tai etäpalvelun käyttäminen olisi mahdollista olla pääasiallinen tapa päämiehen ja yleisen edunvalvojan vuorovaikutuksen mahdollistamisessa. Tehdyn selvityksen perusteella digipalveluiden soveltuvuutta ainakaan päämiehen kohtaamiseen liittyviin tilanteisiin ei ole määrällisesti useassa tapauksessa sovellettavissa. Olettavaa kuitenkin on, että sähköisten palveluiden edelleen kehittäminen jatkuu valtionhallinnon linjausten mukaisena.²⁷²

3 Keitä ovat edunvalvonnassa olevat?

3.1 Tarkastelu Suomen väestön ikärakenteesta vuosina 1900-2030

Holhoustoimen järjestelmää määrittelevä lainsäädäntö koskettaa kaikkia ihmisiä ja ulottuu elämän kaikkiin vaiheisiin. Kaikki alaikäiset ovat mukana holhoustoimen järjestelmässä ikäänsä liittyen ja heidän määränsä on noin 1.000.000. Täysi-ikäisten osalta edunvalvojan määrääminen tai edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen voi koskea minkä ikäisiä täysi-ikäisiä tahansa.

Taulukon 4 väestötilastoista voidaan havaita, että väestön kokonaismäärä on kasvanut ja on tilastollisesti kasvamassa edelleen²⁷³. Nuorimpien ikäluokkien määrä on vuosien 1900-2030 tarkasteluvälillä on vaihdellut melkoisesti, ja tämän ikäluokan osalta määrässä on selvää vähenemistä tulevissa ennusteissa vuoteen 2030 mennessä. Sen sijaan ikääntyneen väestön määrän kasvu on moninkertaista. Vuonna 2010 yli 65-vuotiaita on ollut noin 950.000 henkilöä ja vuonna 2020 määrä on noin 300.000 suurempi. Tämän lisäksi voidaan todeta, että vuosien 2010-2030 välinen kasvuodote on lähes 10 prosenttia.

271 OM 16/2019, s. 11-20. Jatkokehityksen todetaan tarvitsevan vastuutahojen nimeämistä, koulutusta ja teknisten järjestelmien kehityksen jatkuvaa seuraamista.

272 Ks. myös yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys vuodelta 2016, jossa on kyse vammaisten arjessa kokemasta syrjinnästä, s. 86. Selvityksessä todetaan, että palveluiden digitalisaatiossa on selkeitä puutteellisuksia erilaisten vammaisryhmien ominaisuuksien vaatimiin erityistarpeisiin palveluiden tarjonnassa.

273 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste, 2018, Liitetaulukko 1. Väestö ikäryhmittäin koko maa 1900 - 2070 (vuodet 2020-2070: ennuste). [viitattu: 23.12.2018].

Taulukko 4. Suomen väestö vuosina 1900-2030 (vuosien 2020-2030 luvut perustuvat ennakkointiin)

Vuosi	Koko väestö	0-14	15-64	65-	0-14 %	15-64 %	65- %
1900	2 655 900	930 900	1 583 300	141 700	35,1	59,6	5,3
1930	3 462 700	1 018 300	2 227 200	217 200	29,4	64,3	6,3
1960	4 446 222	1 340 187	2 778 234	327 801	30,1	62,5	7,4
1990	4 998 478	964 203	3 361 310	672 965	19,3	67,2	13,5
2010	5 375 276	887 677	3 546 558	941 041	16,5	66,0	17,5
2020	5 543 221	866 686	3 418 618	1 257 917	15,6	61,7	22,7
2030	5 611 987	759 847	3 386 705	1 465 435	13,5	60,3	26,1

3.2 Päämiehistä ja päätöksenteosta saatavilla olevat tilastotiedot

3.2.1 Päämiesten, edunvalvontavaltuutettujen ja käsiteltyjen asioiden määrä

Holhoustoimen järjestelmää koskevien tilastotietojen avulla voidaan muodostaa käsitys siitä, kuinka montaa henkilöä järjestelmä tosiasiallisesti koskee. Holhouslainsäädännön uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä tuotiin esiin, että holhottavaksi julistettuja henkilöitä oli noin 9.800 sekä uskotun miehen määräksi noin 16.000. Alaikäisiä holhouskirjaan merkittyjä oli vuoden 1996 lopussa noin 16.000.²⁷⁴ Vuonna 1999 voimaan tullessa HolhTL 7 luvussa säädettiin, että valtakunnallisena rekisterinä ylläpidettävään holhousasioiden rekisteriin tallennetaan tietoja, koska edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun toimintaa valvotaan ja kolmansien oikeudet halutaan turvata.²⁷⁵

Itä-Suomen aluehallintovirastossa sijaitsevan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä on ylläpidetty edunvalvontaa koskevia tilastotietoja vuoden 2019 loppuun saakka. Elokuussa 2016 tilastotietoja vietiin merkittävästi avoimena datana internetin kautta kenen tahansa saataville.²⁷⁶ Väitöstutkimuksen alkuvaiheessa tilastotietoja saatiin ensin tiedustelemalla ja myöhemmin avoimen datan palvelun kautta, mutta

274 HE 146/1998 vp., s. 6. Esitöissä kuvattiin lukumäärien lisäksi laitoshuollon ja sen muotojen kehityksestä johtuvaa huollon eriytymistä taloudellisten asioiden hoitamisesta. Tilastotietoja lain esitöistä on hyödynnetty kertomaan kokonaisuudistuksen alkuvaiheesta.

275 HE 146/1998 vp., s. 60. Holhousasioiden rekisterillä korvattiin aiemmin alioikeuksissa ylläpidetyt holhouskirjat. Kolmansien oikeuksien turvaamisella tarkoitettiin tiedon saamista henkilön laillisesta edustajasta tai sopijapuolen kelpoisuudesta aiotun oikeustoimen tekemiseen.

276 Ks. myös VM 31/2015, s. 7. Avoimen datan tiedon kerrotaan olevan pääasiallisesti ”julkisen organisaation tuottamaa tai hallinnoimaa tietoa, joka on konekielisessä muodossa ja maksutta kenen tahansa käytettävissä, muokattavissa ja jaettavissa sekä yksityisiin että kaupallisiin tarkoituksiin.” Yksittäisen tietolähteen käyttöehdoista on maininta datan esittämisen yhteydessä. Vuotta 2019 koskevien tietojen päivittämisessä on ollut merkittäviä ongelmia, joiden johdosta vain edunvalvontavaltuutusta koskeva kokonaismäärä on ollut saatavilla aivan tutkimuksen tekemisen loppuvaiheessa.

vuonna 2019 avoimen datan tietojen saamisessa avoimena palveluna oli merkittäviä ongelmia ja oli palattava tilastotietojen tiedustelemiseen sähköpostitse. Vuoden 2020 alkupuolella tilastotiedot tulivat julkaistuksi digi- ja väestötietoviraston verkkosivujen kautta.²⁷⁷ Holhousasioiden kannalta tärkeitä tilastotietoja on saatu myös tuomioistuinten työtilastojen kautta.²⁷⁸

Tilastotietojen²⁷⁹ mukaan päämiesten kokonaismäärä nousi tasaisesti holhous-toimen kokonaisuudistuksesta vuoden 2010 loppuun saakka. Vuosina 2011-2013 kehitys oli hetkellisesti melko tasainen ja vuodesta 2014 määrä on kääntynyt jälleen selvään nousun. Kokonaistilastoa tarkasteltaessa on huomattava, että luvussa ovat mukana myös edunvalvontavaltuutukset. Osasta taulukkoja on mahdollista laskea toisesta taulukosta saatavilla olevien tietojen perusteella vähentämällä pois toiset, jolloin tarkastelu on mahdollista eriyttää edunvalvontaan ja edunvalvontavaltuutuksiin liittyen. Tilastollista vaikeutta tulkita edunvalvontaan ja edunvalvontavaltuutuksiin liittyviä asioita tuottaa tilastovalinta yhdistää nämä kaksi eri laeissa säädelyä holhous-toimen asiaryhmää. Taulukossa 5 on tarkasteltu holhous-toimen järjestelmän päämiesten määrää viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajalta. Kokonaismäärästä voidaan todeta vielä vuoden 2019 lopun tiedoista, että uusi ennätysluku on saavutettu eli 77463 henkilöä.

Taulukko 5. Holhous-toimen järjestelmän päämiesten määrä 1998-2019.

Vuosi	12/2000	12/2004	12/2006	12/2010	12/2012	12/2014	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
Määrä	42991	56421	59978	62493	62439	63851	65110	72198	74716	77463

Avoimen datan tiedoista saadaan myös alkaneiden ja päättyneiden edunvalvon-tojen ja valtuutusten tilastot. Alkamisia kuvaava luku on tärkeä, koska sitä kautta voidaan päätellä järjestelmään tulevien uusien päämiesten tai edunvalvontavaltuut-tajien määrä. Päätymisiä koskevassa luvussa havainnoidaan järjestelmästä pois-tuvien henkilöiden määrä, vaikka tilastoista ei voida suoraan päätellä päättymisen

277 Vuosia 2000–2014 koskevista tilastotiedoista lähteenä on toiminut Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Tiedot vuoden 2012 loppuun saakka on saatu tiedustelemalla Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä 20.3.2014, vuoden 2014-2017 luvut ovat saatavilla elokuussa 2016 internetiin viedyistä maistraattien avoimen datan tiedoista vuoden 2019 loppuun saakka käytössä olleilta maistraattien verkkosivuilta www.maistraatti.fi ja vuoden 2020 alusta lukien www.dvv.fi.

278 OM, Tuomioistuinten työtilastot vuosilta 2014-2018 on julkaistu tilastojulkaisuna. Tilastokeskuksen julkaisemina tuomioistuintilastot löytyvät vuoteen 2013 saakka internetistä osoitteesta: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>.

279 Tietojen saantipäivä 20.5.2017, 18.1.2019 sekä 21.3.2020 maistraattien avoimen datan tilastoista [www.maistraatti.fi ja www.dvv.fi].

syitä. Vuotuinen nettolisäys on tarkasteluajanjaksolla 2012–2016 suurentunut huomattavasti, joka voidaan lasketa taulukon 6 alkaneiden ja päättyneiden edunvalvontamäärysten erotuksena. Vuonna 2012 lisäys oli 327 ja kahtena viimeisenä tarkasteluvuotena 2018-2019 lisäys on ollut noin 2830.

Taulukko 6. Alkaneet ja päättyneet edunvalvonnat ja edunvalvontavaltuutukset 2014-2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alkaneet	9461	9897	10973	12004	12892	13306
Päättyneet	8467	8612	8907	9361	10069	10473

Tuomioistuinten työtilastosta saatavalla luvulla liittyen käräjäoikeuksien ratkaisemiin edunvalvonta-asioihin päämiehen heikentyneen terveydentilan perusteella voidaan havaita edunvalvonta-asioiden olevan määrällisesti selkeässä kasvussa²⁸⁰. Taulukosta 7 ilmenee, että vuonna 2000 ratkaistuja asioita on ollut 5520, ja vuonna 2018 käsitellyjä asioita on ollut 7225. Tilastotiedoista voidaan todeta, että holhousasioiden kokonaismäärän kasvamisessa on merkitystä myös holhousviranomaisen ratkaisemilla asioilla. Kuitenkin muita tilastoja on tarkasteltava ja analysoitava vielä sen havainnollistamiseksi, paljonko alkaneista edunvalvonta-asioista on edunvalvojan määräämiseen liittyviä ja paljonko edunvalvontavaltuutusten vahvistamisasioita.

Taulukko 7. Käräjäoikeuksien edunvalvojan määräämispäätökset heikentyneen terveydentilan perusteella vuosina 2000-2018

Vuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Määrä	5520	6377	5887	5607	6009	5540	5409	5555	5656	5427	5195	5596	5813	6048

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018
Määrä	6209	6201	6822	6895	7225

Vuoden 2007 aikana voimaan tulleen edunvalvontavaltuutuslain perusteella vahvistetut edunvalvontavaltuutukset ovat lisääntyneet joka vuosi taulukosta 8 ilmenevällä tavalla. Esimerkiksi vuoden 2013 lopussa voimassa oli noin 1700 vahvistettua edun-

280 Tiedot Tilastokeskus, Oikeustilastot vuosilta 2000-2013. Tilastokeskuksen Oikeus-tilastoista (Suomen virallinen tilasto (SVT): Käräjäoikeuksien siviiliasioiden ratkaisut). Näiden tilastotietojen ylläpitäminen on taloudellisista syistä lakkautettu vuoden 2013 tilastojen laatimisen jälkeen. OM tuomioistuinten työtilastot 2014-2018 sekä tuomioistuinyksiköstä pyydyt tiedot liittyen vuosiin 2014-2018 (30.1.2019).

valvontavaltuutusta. Edelleen samalla aikajänteellä tarkasteltuna edunvalvontavaltuutuksia oli voimassa vuoden 2018 tasossa aiempaan verrattuna jo lähes viisinkertainen määrä eli 7955.²⁸¹ Edunvalvontavaltuutusten määrästä on vuoden 2018 aikana tullut edunvalvontamäärien nettolisäykseen noin 1800 henkilön edunvalvontavaltuutusasia, mutta merkittävää on, että uusia edunvalvojan määräyksiä heikentyneen terveydentilan perusteella on tullut lisäyksenä myös yli 1000. Vuoden 2019 aikana edunvalvontavaltuutusten määrä ylitti 10.000 vahvistetun edunvalvontavaltuutuksen määrän²⁸².

Taulukko 8. Edunvalvontavaltuutusten määrä 2008-2019.

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Määrä	74	211	409	748	1161	1701	2401	3213	4529	6153	7955	10209

Päämiesten toimintakelpoisuuden rajoittamisten määrä nousi uutena asiaryhmänä vuoden 1999 HolhTL:n voimaan tulon johdosta melko nopeasti vuoteen 2006 n. 600 henkilön vuosimäärään ja sittemmin määrä on pysynyt melko samana, vuonna 2019 määrä oli 594 taulukosta 9 ilmenevän kehityksen perusteella. Toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevien käräjäoikeuden ratkaisemien asioiden määrä on vaihdellut vuosina 2000-2018 11-56 asian välillä, jota on havainnollistettu taulukossa 10²⁸³. Pienimmillään luvut ovat käräjäoikeuden tilastoja koskevan tarkastelujakson lopussa vuosina 2017 (14) ja 2018 (11).²⁸⁴

Täysi-ikäisten vajaanvaltaisten määrä vähitellen laskenut, vuoden 2000 lopussa vajaanvaltaisia oli noin 1700 ja vuoden 2019 lopussa 607.²⁸⁵ Uusia määräyksiä vajaanvaltaisuudesta on annettu Tilastokeskuksen viimeisimpien tilastotietojen (2008-

281 Edunvalvontavaltuutusten määrän kiihtyvistä kasvusta kertovat myös viimeisimmät tilastotarkastelut, valtuutusten määrä on 9415 (tarkastelupäivä 12.9.2019, maistraattien avoin data).

282 Tilastotiedot www.dvv.fi (21.3.2020), edunvalvontavaltuutusten tilasto. Tilastosta ilmenee lisäksi, että kuukausittain uusia edunvalvontavaltuutuksia vahvistetaan tasaisesti 300-400 kappaletta.

283 Suomen virallinen tilasto (SVT): Käräjäoikeuksien siviiliasioiden ratkaisut. Käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 2004-2013 sekä käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 1995-2009, vireilletulotapa- ja ratkaisutiedot. Käräjäoikeuksissa muutettiin tai lakkautettiin toimintakelpoisuuden rajoituksia (joihin luetaan myös vajaanvaltaiseksi julistaminen) vuosina 2000-2002 1484 määräystä. Ks. tämän osalta HolhTL 98 §:n 1 momentti, joka edellytti holhousviranomaisen valvonnassaan olevien holhottavaksi julistettujen osalta viipymättä selvittämään, onko aiemman lainsäädännön aikana määrätyn vajaanvaltaisuuden jatkuminen tarpeellista.

284 Suomen virallinen tilasto (SVT): Käräjäoikeuksien siviiliasioiden ratkaisut. Käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 2004-2013 sekä käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat 1995-2009, vireilletulotapa- ja ratkaisutiedot, josta toimintakelpoisuuden rajoittamista ja vajaanvaltaiseksi julistamista koskevat tilastot vuosilta 1999-2013. Vuosia 2014-2018 koskevien tilastojen lähteenä ovat OM tuomioistuinten työtilastot sekä OM:sta tiedustelemalla 30.1.2019.

285 Maistraattirekisterin avoin data, Toimintakelpoisuudeltaan rajoitetut voimassaolevissa edunvalvonnoissa [www.maistraatti.fi, luettu 21.5.2018 ja www.dvv.fi, luettu 21.3.2020].

2013) mukaan vain aivan muutamia vuodessa 3-6 ja OM:n antamien uusimpien tilastojen mukaan 0-4. Käräjäoikeuksien käsittelytilastoja kuvaavista taulukoista 10 ja 11²⁸⁶ ilmenee, että vuonna 2017 Suomessa ei käräjäoikeuskäsittelyssä julistettu vajaavaltaiseksi yhtään henkilöä.

Tilastoista voidaan havaita, että kaikkiaan vuosina 2000-2019 vajaavaltaiseksi on julistettu 96 henkilöä. Tämä tarkoittaa sitä, että suurin osa täysi-ikäisten henkilöiden vajaavaltaisuuksista on jatkunut aiemman HolhTL:n voimassa oloajalta eli yli 20 vuoden ajan.²⁸⁷

Taulukko 9. Toimintakelpoisuuden rajoitusten ja vajaavaltaisuuksien määrä 2000-2019.

Vuosi	12/2000	12/2004	12/2006	12/2010	12/2012	12/2014	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
Toimintakelpoisuuden rajoittamisten määrä	104	450	604	681	671	637	621	607	603	594
Vajaavaltaisuuksien määrä	1683	1707	1709	1301	1087	948	814	765	682	607

Taulukko 10. Käräjäoikeuden päättämät vajaavaltaisuuden määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevat määrät 1999-2013.

Vuosi	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vajaavaltaiseksi julistamista koskevien asioiden määrä	27	14	10	13	6	7	5	2	10	3	2	3	6	2	4
Toimintakelpoisuuden rajoitusten määrä	0	33	55	47	49	48	56	54	46	55	39	47	39	22	24

Taulukko 11. Käräjäoikeuden päättämät vajaavaltaisuuden määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevat määrät 2014-2018.

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018
Vajaavaltaiseksi julistamista koskevien asioiden määrä	1	1	4	0	2
Toimintakelpoisuuden rajoitusten määrä	21	31	19	14	11

286 Tiedotvuosilta 2014-2018 OM-tuomioistuinten työtilastot ja tiedustelu OM:n tuomioistuinyksiköstä 30.1.2019. Maistraattien avoimen datan tilastot ylläpitävät toimintakelpoisuuden rajoitusten määrää, lukuja vertailllessani havaitsin pieniä heittoja, esimerkiksi vuotta 2017 koskien tuomioistuinasioiden tilastojen mukaan ei yhtään tapausta, maistraatin tilaston mukaan 2, vuotta 2012 koskien 2 tapausta ja maistraatin tilastojen mukaan ei yhtään. Nämä määrälliset vaihtelut voivat johtua myös siitä, että OM:n tilastotiedot koskevat käräjäoikeuksien antamia ratkaisuja, joiden lisäksi mahdollisen muutoksenhaun johdosta asia on voitu ratkaista ylemmissä tuomioistuimissa.

287 Ks. myös HE 146/1998 vp., s. 9-10. Vuoden 1983 lakimuutos vähensi merkittävästi vajaavaltaiseksi julistamista 1.1.1984 lukien, esimerkiksi vuonna 1983 vajaavaltaiseksi julistettiin 1242 henkilöä ja vuonna 1984 enää 256 henkilöä. Kumoamisia oli kuitenkin vähän ja lain esitöissä todettiin holhouksesta poistuttavan pääsääntöisesti kuoleman kautta.

3.2.2 Päämiesten ikäjakauma

Päämiesten ikäjakaumaa koskevasta tilastosta voidaan havaita, että suurin ryhmä taulukossa muodostui aikuisikäisistä 18–65-vuotiaiden ryhmästä vielä vuonna 2013, mutta vuosien 2016-2018 osalta yli 65-vuotiaiden määrä on jo selkeästi suurempi. Kehitystä voi tarkastella vuositasolla taulukosta 12.²⁸⁸ Alaikäisten määrä on lainsäädännön uudistamisvaiheeseen verrattuna pienentynyt n. 2500 henkilöllä.

Taulukko 12. Päämiesten ikäjakauma edunvalvonnassa 31.12.2013.

Ikäryhmä	0-17- vuotiaat	18-64- vuotiaat	yli 65- vuotiaat	Ikä ei tiedossa
Määrä 2013	13 635	25 312	25 127	74

Holhousviranomaisen avoimen datan tilastossa mukana ovat nyt myös edunvalvontavaltuutuksen tehneet henkilöt, jotka mukaan lukien vuoden 2016-2019 luvut ikäjakauman osalta näyttää selkeää kasvua yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä taulukossa 13 kuvatulla tavalla. Tarkemmassa jaottelussa vuoden 2019 tietojen osalta eniten päämiehiä on ollut 80-99- vuotiaiden ikäryhmässä (20494) ja 65-79- vuotiaiden ikäryhmässä (18690). Muut ikäluokitukset 50-vuotiaisiin asti ovat kymmenen vuoden jaotuksella, tilastossa ei mainita perusteluita erilaiselle jaotusvälille. Edunvalvojen ikäjakauma on tilastoinnin kohteena, ja tässä kohdin on tilastossa käytetty kymmenen vuoden jaotusta. Vuoden 2018 lopussa eniten edunvalvoja oli 50-59-vuotiaiden ikäryhmässä (13506) ja seuraavaksi 40-49- vuotiaissa (12417)²⁸⁹.

Taulukko 13. Päämiesten ikäjakauma edunvalvonnassa vuosina 2016-2019.

Ikäryhmä	0-17-vuotiaat	18-64-vuotiaat	yli 65-vuotiaat	Ikä ei tiedossa
Määrä 2016	12837	25433	31315	48
Määrä 2017	12695	25476	33976	50
Määrä 2018	12721	25538	36416	50
Määrä 2019	12405	25678	39320	50

²⁸⁸ Tilastot on vuoden 2012 loppuun saakka on saatu tiedustelemalla Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä 20.3.2014, vuoden 2014-2016 luvut ovat saatavilla elokuussa 2016 internetiin viedyistä maistraattien avoimen datan tiedostoista. Lähdemaininta on säilytetty, koska tietojen keskinäisessä vertaamisessa voidaan havaita pieniä epätarkkuuksia, mutta tutkimuksen perusratkaisuna on ollut säilyttää vuonna 2014 tehdyn tiedustelun johdosta saadut tiedot sellaisenaan ja vuoden 2014 ja sen jälkeisiä tietoja on käsitelty avoimen datan tietopankin tietojen perusteella.

²⁸⁹ Tiedot 13.9.2017, 20.5.2018 ja 23.5.2019 maistraattien avoimen datan tilastoista.

3.2.3 Yleisen edunvalvonnan päämiesten ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden määrä

Yleinen edunvalvonta on holhoustoimen järjestelmässä yleistynyt täysi-ikäisten ikäryhmässä. Täysi-ikäisiä päämiehiä oli vuoden 2009 lopussa yhteensä 48 086, päämiesten kokonaismäärän ollessa 62786. Vuoden 2018 lopussa täysi-ikäisten määrä oli 54 049 ja päämiesten kokonaismäärä 66 761. Oikeusministeriön vuonna 2010 esittämän arvion mukaan yli puolet päämiehistä on alle 65-vuotiaita, kuitenkin edunvalvonta koskee lähes yhtä paljon muuta väestöä kuin yli 65-vuotiaita. Viranomaistyön merkitystä holhoustoimen järjestelmässä korostaa tilanne, että yleiset edunvalvojat hoitavat täysi-ikäisten päämiesten edunvalvonnasta arviolta lähes 2/3.²⁹⁰ Taulukosta 14 asiaa ei ole mahdollista suoraan päätellä, koska tilastotiedoissa ei erotella yleisen edunvalvojan asiakkaana olevia ala- ja täysi-ikäisiä päämiehiä. Taulukkoon on perusteltua ottaa tiedossa olevat määrät yleisen edunvalvonnan päämiehistä sekä kaikista täysi-ikäisistä edunvalvonnan päämiehistä. Täysi-ikäisten henkilöiden edunvalvojan määräämistien kokonaismäärässä on myös laskettava ensin kaikkien täysi-ikäisten edunvalvontatilanteiden määrä taulukon 13 ja sen jälkeen vähentämällä siitä taulukon 8 edunvalvontavaltuutusten kokonaismäärä.²⁹¹

Taulukko 14. Yleisen edunvalvonnan määrä päämiesten määrästä ja kaikki täysi-ikäisten edunvalvonnat 2002-2019.

Ajankohta	Yleinen edunvalvoja	Kaikki täysi-ikäisten edunvalvonnat
1.3.2002	20229	38568
31.12.2009	30093	48086
31.12.2018	34321	54049
31.12.2019	35057	54841

Palveluntuottajien päämiesten määrä on kasvanut, merkittävä kasvuvaihe on alkanut vuodesta 2009 taulukosta 15 ilmenevällä tavalla²⁹². Vuonna 2009 yleinen

290 OM 2010, s. 21. Ks. myös Lasola 2009, s. 158–159. Edunvalvonnassa olevien täysi-ikäisten lukumäärän kaksinkertaistuminen on tapahtunut 2000-luvun ensimmäisellä kymmenellä. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että vuoden 2008 loppua koskevan tilastotiedon mukaan yli puolet (55 %) täysi-ikäisistä päämiehistä oli 18–64-vuotiaita ja vastaavasti vajaa puolet (45 %) yli 65-vuotiaita. Täysi-ikäisten edunvalvonta painottui vielä tässä vaiheessa alle 65-vuotiaisiin henkilöihin. Ikääntymiskehitystä kuitenkin pidettiin jo merkittävänä perusteena edunvalvonnan määrän kasvamiselle. Tilaston osalta Maistraattien avoin data, päämiesten ikäjakaamaa kuvaava taulukko, tiedot otettu 16.4.2017 ja 18.1.2019.

291 Tilastotiedoista voidaan tehdä suuntaa antavia päätelmiä, ks. myös taulukko 13, jossa on mainittu alaikäisten päämiesten kokonaismäärä. Alaikäisen edunvalvojaa ei ole mahdollista päätellä saatavilla olevista tilastotiedoista, onko kyseessä yksityishenkilöedunvalvoja tai yleinen edunvalvoja.

292 Maistraattien avoin data, Muiden palveluntuottajien yleisten edunvalvojien päämiehet voimassa olevissa edunvalvontatehtävissä, tiedot luettu 17.1.2019.

edunvalvonta siirtyi valtion hoidettavaksi, joten ajallinen yhteys kunnallisesta palveluntuotannosta siirtymiseen on ilmeinen. Vuodesta 2012 lukien nousu on tasaantunut vakiintuen noin 4000 päämiehen määrään vuosikymmenen loppua kohti. Täysi-ikäisten edunvalvonnoista yksityistetyt edunvalvonnan avulla on hoidettu vuoden 2019 lopun tasossa noin 7 %.

Taulukko 15. Yksityisten yleisten edunvalvojen päämiesten määrä 2003-2019.

Vuosi	2003	2006	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Määrä	44	137	2806	3523	3226	3496	3651	3795	3978	4079	4024

4 Johtopäätökset

Holhoustoimen järjestelmää on kriittisissä kehittämiskohdissaan suomalaisessa yhteiskunnassa arvioitu osana aiempia, olemassa olevia järjestelmiä. Hallinnolliset ratkaisut ovat määrittäneet kehittämisvaiheita kokonaisuudistuksen jälkeisenä aikana, eikä holhoustoimen järjestelmän ei ole arvioitu olevan riittävän suuri muodostaakseen itsenäistä hallinnollista kokonaisuutta. Tätä johtopäätöstä tukevat useat järjestelmän organisointiin liittyvät vaiheet, kuten alkuperäinen ratkaisu sijoittaa holhousviranomaisen tehtävät maistraattien, yleisen edunvalvonnan järjestämistehtävät kuntien ja sittemmin oikeusaputoimistojen yhteyteen ja viimeksi holhousviranomaisen tehtävien sijoittaminen Digi- ja väestötietoviraston tehtäviksi.

Holhoustoimen järjestelmän kehitysvaiheita arvioitaessa merkittävin sisällöllinen kehitysvaihe on ollut edunvalvontavaltuutuksen tuleminen mukaan järjestelmään. Tätä havaintoa tukee erityisesti tilastollinen tarkastelu edunvalvontavaltuutuksen yleistymisestä käytännössä, voimassa olevien määrä on vuoden 2019 lopun tilanteen mukaan noin 10.000. Tilastollisesti ei ole saatavilla tietoa siitä, kuinka paljon edunvalvontavaltuutuksia on tehty, koska valtuutuksen tekemisvaihetta ei tilastoida tai muuten rekisteröidä.

Holhoustoimen järjestelmän sisällöllistä kehitystä ovat ohjanneet myös holhoustoimen ja yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmät sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Oikeusministeriön sisällöllinen ohjaus on näkynyt selvemmin yleisen edunvalvonnan osalta, jossa työ on käynnissä edelleen. Vaikeaselkoisempi asia on ollut oikeusministeriön rooli maistraattien ohjaustehtävän osalta, ja ainakin vuodesta 2015 lukien kehittämistyöryhmän lakkautuessa sisällöllinen ohjaus on enemmälti ollut maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kautta tapahtuvaa, vaikka varsinaisia lainsäädäntömuutoksia HolhTL:n osalta oikeusministeriön ohjaustehtävän muutoksesta ei ole tapahtunut. Ohjausvastuun organisoinnin ongelmat ovat olleet näkyvissä osin jo holhoustoimen kokonaisuudistuksen arvioimiseksi tilastusta

HAUS Kehittämiskeskus Oy:n seurantaraportista.²⁹³ Hallinnollisen ja sisällöllisen kehityksen eriytyneisyys näkyy koko tarkasteluajalla viimeisimpiin uudistuksiin saakka, eli onnistuneeksi työnjakoa OM:n ja VM:n välillä ei voi luonnehtia. Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusta on nähtävillä holhoustoimen sisältöön jo ennen kokonaisuudistusta vaikuttavina tekijöinä, mutta myös erityisesti edunvalvontavaltuutuksesta säädettäessä.

Hallinnollisen ja sisällöllisen ohjauksen sekä kehittämisen voidaan todeta eriytyneen huomattavasti muutosrytmissä ja ensin mainitun ottaneen erityisesti viimeaikaisissa muutoksissa päähuomion. Hallinnollisen kehityksen arvioinnissa huomio kiinnittyy muutosehdotusten jatkuvuuteen ja määrään erityisesti verrattuna holhoustoimen järjestelmän sisällöllisen kehityksen muutoksiin.²⁹⁴ Kehityksestä voidaan päätellä holhoustoimen järjestelmän yksityisoikeudellisen oikeudenalan ja julkisoikeuteen kuuluvan viranomaistoiminnan joutuneen ajallisesti ja toimenpiteiden osalta merkittävästi erilaiseen kehitykseen.²⁹⁵ Vuoden 2011 HolhTL:n muutoksia perusteltiin mm. holhousviranomaisen käytettävissä olevien resurssien rajallisuudella²⁹⁶, jolloin voidaan todeta hallinnollisen ja sisällöllisen kehityksen osittain menneen keskenään perusteluiltaan päällekkäin.²⁹⁷

Hallinnollisessa kehityksessä erottuvat määrältään lukuisat, erilaiset ehdotukset, jotka eivät ole edenneet lainsäädäntömuutoksiksi saakka, joten perustellusti huomio voidaan kiinnittää hallinnollisen muutoksen jatkuvuuteen.²⁹⁸ Kehittäminen on saanut osakseen viranomaisen aikaresursointia, jonka kohdehuomio ei ole ollut järjestelmän tarkoituksessa. Resurssien jatkuva arviointi on tosin tuottanut myös sisällöllisiä, holhousviranomaisen tehtäviä vähentäviä työvaiheita sisältöön, esimerkiksi päämiesten tilanteiden nelivuotisselvitysten tekemisen sisällölliset

293 SM 26/2003, s. 8.

294 Dworkin 2005, s. 87-88 ja 105. Oikeuden poliittinen luonne tulee tutkimusaiheessa selville erityisesti julkiseen hallintoon erityisesti resurssiperustein argumentoidun muutostarpeen johdosta, tällaista ei ole kuitenkaan havaittavissa materiaalisella puolella. Edelleen lakiin liittyvässä tilanteessa tulisi palata kysymään kyseisessä tilanteessa olevaa tarkoitusta, miksi ylipäätään kyseinen lainsäädäntö on olemassa. Näin muodostettaisiin tarpeellinen yhteys poliittisen ja juridisen ulottuvuuden välille.

295 Laakso 2012, s. 61-62. Tälle osittainen selitys on mahdollisesti yksityisoikeuden alan sääntelyllisten muutosten julkisoikeutta yleisesti hitaampi muutostahti. Laakso selvittää tilannetta siten, että oikeusnormin muotoa tarkastellaan julkisoikeudellisessa toiminnassa yksityisoikeutta enemmän instrumenttina, joka ohjaa yhteiskunnallista toimintaa.

296 Saarenpää 2019a, s. 16. Johtopäätöksissä todennetaan sisältöä, jonka kirjoittaja on todennut aiemmin liittyen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Itsemääräämisoikeuden toteutuminen riippuu teorioiden lisäksi yhteiskuntapoliittisista seikoista, millaiset resurssit rahassa mitattuna oikeuksia suojaavat ja valvovat koneistot saavat.

297 HE 203/2010 vp., s. 18-19.

298 Ks. esim. HE 72/2002 vp., s. 56-57. Useammassa hankkeessa on asiakasnäkökulma pyritty säilyttämään, kuten esimerkiksi Asiakaspalveluhankkeen osalta ”Asioinnin järjestämisen keinoja tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeiden kannalta. Asiointi mahdollisuuksien on siten vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien–esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten–tarpeisiin.”

vaatimukset. Hallinnollisen kehittämisen tiellä on myös valittu toimintatavaksi selvitysmiesten käyttäminen eli uudistuksissa on käytetty ulkopuolista arviointia. Näin olisi mahdollista toimia myös sisällöllisen kehittämisen osalta, uudistustavassa tulee kuitenkin ottaa huomioon ensisijaisesti sisällöllinen vaativuus ja sen vaatimat organisointitavat.

Digi- ja väestötietoviraston vahvin ehdotuspohja oli vuoden 2015 hallitusohjelman mukaisissa linjauksissa.²⁹⁹ Perusteluissa yhtä suuren roolin sai maistraattien nykyisen työvoiman koostumus lakimiestehtävissä, jota tarvitaan myös muissa kuin holhoustoimeen liittyvissä tehtävissä. Holhousviranomaisen nimi tuli muuttumaan merkittävästi. Maistraatti-nimi, jota erityisesti perusteltiin holhoustoimen järjestelmään liittyvässä kokonaisuudistuksessa ei jatkossa ole enää käytössä.³⁰⁰ Perustellusti voidaan pohtia tällaisten muutosten merkitystä asiakasryhmälle, jolle myös sisällöllisen puolen hallinta on normaalia hankalampaa.³⁰¹ Hallinnollisten muutosten merkitys sisällöllisen holhoustoimen järjestelmän kannalta on jäänyt vaille riittävää arviota.³⁰² Viimeisimpien muutosehdotusten tavoitteena on poistaa HolhTL:sta maininta OM:n sisällöllisen kehittämisen tehtävistä, OM:n tehtävät jatkossa olisivat lainsäädännöllistä ohjausta sisällöllisen ohjauksen sijaan.³⁰³ Ohjauksesta ja valvonnasta jatkossa vastaisi valtiovarainministeriö, jolla on yhteistyövelvoite OM:n kanssa siltä osin, kuin Digi- ja väestötietoviraston tehtävät perustuvat OM:n toimialan lainsäädäntöön.³⁰⁴

299 Valtioneuvoston kanslia 10/2015, s. 26.

300 HE 233/2018 vp., s. 26. Ehdotuksesta pyydytyissä lausunnoissa kritisoitiin Digi- ja väestötietoviraston nimeä, mutta ehdotus kuitenkin sisälsi ehdotetun nimen ennallaan, perusteluissa tuotiin esiin viraston rooli digitalisaation edistäjänä sen tuottamien palveluiden kautta.

301 Rautiainen 2017, s. 30-32. Kirjoittaja huomauttaa sosiaalisten oikeuksien toteutumisen olevan helposti ristiriidassa talouden kanssa ja vaikutukset näkyvät ihmisten elämässä siten, että ”talouskuripolitiikan varjolla toteutetut toimet vaikuttavat koko ihmisen elämänkaareen ja ylisukupolisesti”. Ks. myös Rautiainen 2013, s. 272-273. Sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa, johon rakenteet väistämättä myös liittyvät, ratkaisun perusteluina tulisi hakea yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvun hillitsemisen kautta.

302 Dworkin 2005, s. 184-185. Perustavaa laatua oleva kysymys lainsäätämisen yhteydessä on kysyä: ”Does the Government respect the moral and political rights of its citizens?”. Kirjoituksessa tämä jatkuu pohdintaan, onko kansalaisilla oikeuksia ja millaisia nämä oikeudet ovat. Holhoustoimen järjestelmä sisällöllisenä järjestelmänä voidaan tulkita olemassa olevaksi oikeudeksi, ja mikäli siihen kohdistuvia muutoksia tehdään, niitä enemmän perustelematta sisällöllisiin näkökulmiin liittämättä ja arvioimatta, voidaan kysymystä pitää perusteltuna tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta.

303 HE 10/2019 vp., s. 29. Ehdotuksessa on todettu OM:n vastaavan holhoustoimen koskevan lainsäädännön valmistelusta ja ohjausroolin ilmenevän ”ennen kaikkea lainsäädännöllisenä ohjauksena”. Ehdotuksessa todetaan, että ”Säännökselle ei ole enää tarvetta myöskään holhousviranomaisen oman prosessityön vakiinnuttua. Voimassa olevan 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään holhousviranomaisten hallinnollisesta ohjauksesta ja kehittämisestä. Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston ohjauksesta säädetäisiin niitä koskevilla laeilla. Asiasta ei olisi tarpeen säätää erikseen holhousviranomaisen tehtävien osalta. Näistä syistä momentti ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana.”

304 L Digi- ja väestötietoväestötietovirastosta 304/2019, 7 §. Viraston toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa valtiovarainministeriö ja ”siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa”.

Hallinnollisen kehityksen osalta on todettava, että yleisen edunvalvonnan järjestäminen, jonka tausta on 1970-luvun alun virkaholhoojan tehtävien perustamisessa ja yksityishenkilöiden suostumuksenvaraisuuteen siirtymisessä, on tehnyt holhoustoimen järjestelmästä osaltaan vahvasti viranomaispainotteisen. Selvästi suurempi osa päämiesten kokonaismäärästä on yleisten edunvalvojien hoidettavana, ja päämiesten määrän kasvaessa yksityisten edunvalvojien osuus tehtävien hoitamisessa on selkeästi pienentynyt.

Halukkuuteen toimia yksityisenä edunvalvojana vaikuttaa vapaaehtoisuus suostumuksen antamiselle tehtävään, mutta tarkemmin syyt eivät tutkimuksesta ilmene. Asian osalta jatkotutkimus olisi perusteltua. Vaihtoehtoisia mahdollisia syitä voidaan pohtia, onko kyse yksilöllisyyden lisääntymisestä, perhekokojen pienentymisestä, läheisten puutteesta, osaamisen puutteista, ajankäytön suuntaamisesta muihin kuin vapaaehtoisena hoidettaviin tehtäviin tai edunvalvojan tehtävään kohdistetun valvonnan kuvautumisesta monimutkaisena.

Toisaalta holhoustoimen järjestelmään mukaan tullut edunvalvontavaltuutus on tuonut edunvalvojan määräämiselle ja edunvalvojana toimimiselle vaihtoehdon, mutta myös vertailukohdan järjestelmän sisällä. Määristä päätellen valtuutetun tehtävä on yksityishenkilöillekin kiinnostava. Tämä kertoo pääjakson osalta suurimmasta arvopohjaan liittyvästä painotuksellisesta muutoksesta, eli henkilö halutesaan tehdä edunvalvontavaltuutuksen pyrkii lähtökohtaisesti välttymään siltä, että hänelle määrätään edunvalvoja. Hänellä on myös mahdollisuus määrätä henkilö, joka asioiden hoitajaksi tulee. Itsemääräämisoikeuden painoarvon ja yksilöllisen tilannearvion merkitykset arvoina ovat lisääntyneet.

Tutkimuksen holhoustoimen kehitystä koskevasta aineistopohjasta ei ole erottunut yksityishenkilöinä toimiville edunvalvojille annettavan ohjauksen tai koulutuksen antaminen, kuten ei myöskään edunvalvontavaltuutettujen osalta. Holhousviranomaisen neuvonnan systemaattisuudesta tai sen puuttumisesta ei ole mahdollista tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä. Tämänkin tarkempia syitä tulisi selvittää jatkotutkimuksen avulla. Edunvalvojan tehtävän hoitamisella yksityishenkilönä ja edunvalvontavaltuutettuna on järjestelmässä sekä sisällöllistä että hallinnollista merkitystä.³⁰⁵ Yksityistettyjen edunvalvontapalvelujen toteuttamisessa käytetyt perustelut ovat perustuneet osaltaan valtioonhallinnollisen työvoiman vähentämistarpeen toteuttamiseen. Yksityistettyjen palveluiden hankkimisen kehitys on ollut voimakkainta vuosina 2009-2012. Yksityishenkilöiden uusi rooli holhoustoimen järjestelmässä on muotoutunut edunvalvontavaltuutettuna toimimiseen.

Viranomaistoimintoisuuden selkeä nousu perustelee hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden merkityksen korostumista holhoustoimen järjestelmässä. HL

305 Ks. pääjakso V, luku 1.4 Edunvalvojan määräytyminen ja valinta. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa todettu kanta yleisten edunvalvontapalveluiden toissijaisuudesta suhteessa yksityishenkilöinä hoidettuun tehtävään.

6 §:ssä esiin tuotujen oikeusperiaatteiden (yhdenvertaisuus-, tarkoituksenmukaisuus-, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet) merkitys korostuu järjestelmän kehityksen myötä. Erityisen tarkastelun kohteeksi edunvalvontaoikeudellisesti tärkeäksi periaatteeksi tulee myös viranomaistoiminnan luottamuksensuoja, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaistoiminnan tulee suojata oikeusjärjestyksen nojalla oikeutettuja odotuksia ja jonka erityinen suojan kohde ovat yksilön oikeudet julkista valtaa kohden. Perustelluilta odotuksilta edellytetään niiden pohjautuvan esimerkiksi lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin.³⁰⁶ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, hyvän hallinnon arvot näyttäytyvät tämän arvion perusteella ja lisäksi arvona esiintyy myös yleisesti ainakin viranomaistoimintaan luottamisen tarve.

Edunvalvonnan kasvavan tarpeen määrittely perustuu usein väestön ikään-tytmiskehitykseen.³⁰⁷ Tilastojen valossa tulkinta ei ensin saanut täydellistä tukea tarkasteltaessa tietoja vuoden 2013 loppuun mennessä, koska eniten päämiehiä oli 18–64-vuotiaiden ryhmässä. Vuoden 2018 loppuun mennessä tilanne oli kuitenkin selkeästi muuttunut, sillä yli 65-vuotiaiden ryhmässä oli tapahtunut noin neljän viimeisen vuoden aikana merkittävä muutos, ja ikäryhmien välinen ero oli muodostunut tasamääräisestä lähes viidennestä suuremmaksi. Huomattava kuitenkin on, että jälkimmäisten vuoden ikäryhmiä koskevissa tiedoissa ovat mukana voimaan saatetut edunvalvontavaltuutukset. Sekä edunvalvontavaltuutukset että edunvalvojan määräämiset ovat kumpikin huomattavassa tilastollisessa kasvussa yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä.

Tilastoissa on havaittavissa merkittäviä muutoksia holhoustoimen järjestelmän osalta. Tilastojen perusteella tehty merkittävä havainto on myös vajaavaltaiten määrän selkeä väheneminen, ja uusien vajaavaltaisuuksien määrän erittäin vähäisenä pidettävä vuotuinen määrä ainakin vuodesta 2003 lukien. Lisäksi tilastoista voitiin havaita, että suurin osa vajaavaltaisuuksista, noin 600, on ollut voimassa ennen

306 HE 72/2002 vp., s. 59-61. Keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksen suojan arviointi toteutetaan yleensä tapauskohtaisena harkintana, jossa ”yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun”. Ks. lisäksi pääjakso V, 2.2.1.3. Asian selvittäminen ja kuuleminen.

307 Ks. perusteluyhteydet esimerkiksi edunvalvontavaltuutusjärjestelmää koskevan lainsäädännön uudistaminen, HE 52/2006, s. 4-5. Yhtenä syynä kehitykseen on mainittu väestön vanhentuminen ja järjestelmän piiriin on arvioitu tulleen henkilöitä, joille ennen holhouslainsäädännön uudistamistakin olisi pitänyt määrätä edunvalvoja ja lisäksi mahdollisena on pidetty muita, erittelemättömiä syitä. Ks. myös edunvalvojen vaihtamista yleisen edunvalvonnan sisällä julkisesta yksityiseen RHO 2013:5, H 13/687-702 18.12.2013, jossa HO hylkäsi 16 päämiehen osalta tehdyn hakemuksen yleisen edunvalvojan vaihtamisesta yksityistettyjen yleisten edunvalvontapalveluiden tuottajaan. Lainvoimaisen hovioikeuden ratkaisun perusteluissa todettiin järjestämistapaan liittyvän huomattavia ongelmia sekä päämiesten vastustaneen vaihtamista välimatkan lisääntymisellä. HO totesi yksilötasolla, että ”Edunvalvonnassa olennaista on nimenomaan päämiehen edun huomioon ottaminen. Päämiehen etu edellyttää edunvalvojan ja päämiehen yhteistoimintaa ja luottamuksellista suhdetta.”

HolhTL:n säätämistä. Määrän voidaan arvioida olevan melko suuri verrattuna vuosien 2000-2018 aikana määrättyihin 95 vajaavaltaisuutta koskevaan uuteen määräykseen. Vajaavaltaisuuden määräämisen väheneminen voidaan liittää päämiehen itsemääräämisoikeuden merkityksen kasvaminen myös arvona ja toisaalta ihmisen suojan arvon osittainen väistyminen.

Edunvalvontamäärien kasvamista on perusteltu myös sosiaali- ja terveydenhuollon painopisteiden muuttumisessa laitoshoidon purkamisen ja avohuollon välillä. Edunvalvontajärjestelmän ja pitkään valmistelussa eri hallitusten aikana olleen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskinäisiä vaikutuksia tulisi myös arvioida edunvalvonnassa olevien henkilöiden kannalta³⁰⁸. Edunvalvontajärjestelmällä on käytännössä kohdattu niiden henkilöiden tarpeita, jotka avohuollossa olevina hoitavat itse omia asioitaan enemmän kuin laitoshoidossa asuvina. Myös siirtymävaihe laitoshuollosta avohuoltoon on aiheuttanut tarvetta avohuoltoon siirtyneille mahdollisesti opetella uudelleen omien asioidensa hoitamista.³⁰⁹

Tilastollisen tiedon systemaattinen kerääminen olisi tarpeen holhoustoimen järjestelmän seuraamiseksi. Tilastojen sisältöjen kehittämisessä tulisi eriyttää ensinnäkin alaikäisten päämiesten tieto, täysi-ikäisiä päämiehiä koskeva tieto, edunvalvojan määräämistä koskeva tieto ja edunvalvontavaltuuksia koskeva tieto. Tämän lisäksi tutkimustietoa edunvalvontajärjestelmään tulemisen taustatekijöistä tulisikin saada nykyistä enemmän³¹⁰, jotta edunvalvontaa koskeva tieto olisi tutkimukseen ja tilastotietoon perustuvaa. Ensimmäinen kehitysvaihe voisi olla tilastojen saaminen julkisen jakelun piiriin Tilastokeskuksen tilastotietojärjestelmään, vaihtoehtoisesti ohjaavan viranomaisen aihetta koskevaksi erilliseksi tilasto-julkaisuksi tai sisällöllisesti pohdituiksi alustan kautta saataviksi avoimiksi tiedoiksi. Tällöin tietojen keruu holhoustoimen järjestelmistä olisi systemaattisempaa ja lisäksi holhoustointa koskevan tiedon laatua.

Nykyinen tiedonvälityksen nopeus saattaisi tosin ennemmin hyötyä jatkuvan tiedon saatavilla olemisesta. Osittainen kehitystyö tämän osalta on alkanut vuonna 2016, jolloin maistraatit toivat valtion avoimen tiedon kehittämistyön kautta saatavilla lukumääriin perustuvia tilastotietoja erilaisista rekistereistä: holhousasioiden rekisteri, lahjoitusasioiden rekisteri, avioehtoasioiden rekisteri ja vihkimisoikeus-

308 Esimerkiksi viimeisimpänä pääministeri Juha Sipilän (2015-2019) hallituksen valmisteleva maakuntamalliin perustunut alueuudistus, jonka pääasiallisena ajatuksena oli maakuntauudistuksella perustaa uudet maakunnat, joissa mm. uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirretään maakunnille uusia tehtäviä. Uudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020 alkaen, mutta valmistelutyö jäi hallitukselta kesken. Uudistukseen liittyvät kysymykset mm. asiakkaan valinnanvapauden kasvamisesta, sekä HE 15/2017 vp. ja HE 15/2018 vp.

309 HE 146/1998 vp., s. 5. Henkilön kuntouttamisen on katsottu tarvitsevan apua rahan käytön ja päivittäisten asioiden opettelussa, mutta myös tarvittavaa riittävää suojaa asioiden hoitumiseksi.

310 Ks. myös Anttila 2009, s. 105-112. Anttila on ehdottanut erityisen asiamiehen viran perustamista huolehtimaan edunvalvonta-alan kehittämisestä ja valvomisesta kokonaisuutena ”lähtökohtanaan avun tarpeessa olevan henkilön kokonaistilanne”:

rekisteri.³¹¹ Digi- ja väestötietoviraston vuonna 2020 verkkosivuillaan julkaisemat tiedot noudattavat täsmällisesti valittuja ratkaisuja luokitellen nämä ”maistraattirekistereiksi”. Päinvastaista kehitystä osoittavat Tilastokeskuksen säästösyistä lopettamat oikeusasioiden seurantatilastot, joiden osalta on voitu seurata erityisesti vajaa-valtaiseksi määräämisten ja toimintakelpoisuuden rajoitusten asiamäärien kehitystä. Oikeusministeriöstä on Tuomioistuinten työtilastosta haettavissa sekä pyynnöstä mahdollista saada käytännössä samat tiedot kuin aiemmin tuomioistuinten tekemien ratkaisujen osalta. Holhoustoimen järjestelmän kokonaiskuvan muodostamiseksi olisi kuitenkin tarpeen muodostaa tilastollisesti yhtenäisempi tapa asioiden seurantaan.³¹² Tilastojen kautta voidaan muodostaa käsitys valtakunnallisesta kehityksestä ja ratkaistuista asioista sekä saada vertailukohtia aiempiin vuosiin. Seurannalla on sekä sisällöllistä että hallinnollista merkitystä.³¹³

311 VM 31/2015, s.7 ja [www.vvm.fi/avoin-tieto] (luettu 30.9.2017, 10.1.2019). Avoimen datan tiedot kerätään keskitetysti avoindata.fi –palveluun, josta ne siirtyvät edelleen Euroopan unionin avoimen datan portaaliin. Yleisen edunvalvonnan päämiesluvussa ovat mukana myös alaikäiset päämiehet, eli siitä syystä täsmällisen prosenttiosuuden esittäminen ei mahdollista.

312 Ks. HE 146/1998 vp., s. 9. Tilastoinnin puutteita on tuotu esiin jo vuoden 1999 lakia valmisteltaessa.

313 Vertailun vuoksi todettakoon yhtä oikeudenalaa koskevasta tilastollisesta viranomaisjulkaisusta esimerkkinä Valtakunnanvoudinviraston julkaisemaa ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018”. Tilastojulkaisua on tehty ainakin vuodesta 2009 lukien. Tarkastelukohteita (asiamäärät, rahamäärät, perintätulos, ulosottovelallisten määrä, käsittelyajat ja toimenpidetilasto) on seurattu ko. julkaisuun noin 10 vuoden ajalta.

IV PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN JA KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN KEHITYKSEN TARKASTELU

1 Holhoustoimen järjestelmän ja perus- ja ihmisoikeuksien tärkeimmät liittymäkohdat

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys vaihtelee oikeudenaloilla niiden säätelemien sisältöjen perusteella. Saarenpää on havainnollistanut erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitystä persoonallisuus oikeudessa siten, että sopimuksissa on ”pyrityt yleisesti määrittelemään ne yksilön vapaudet ja oikeudet, joita nykyisen ihmiskäsityksen mukaan pidetään välttämättöminä oikeusvaltiossa”.³¹⁴ Holhoustoimen järjestelmässä edunvalvonta-asia liittyy väistämättä ihmisen perus- ja ihmisoikeuksiin, koska täysi-ikäisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja siihen liittyvän avun tarpeen näkökulmasta mennään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sääntelemille alueille.³¹⁵ Näistä syistä pääjaksossa on tarkasteltu holhoustoimen järjestelmän kannalta keskeisiä perusoikeuksia sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.³¹⁶ Edunvalvonta-asialla voi lisäksi olla hyvinkin lainvalintaan liittyviä kansainvälisiä liityntöjä esimerkiksi edunvalvonnan tarpeen selvitystilanteessa, kun havaitaan päämiesehdokkaan asuivan toisessa valtiossa. Tarkastelunäkökulmaa on tästä syystä laajennettu holhoustoimen järjestelmään liittyviin muihin kansainvälisiin sopimuksiin.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmää on kuvattu perusteiltaan kolmijakoiseksi eli kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä Euroopan unionin oikeuteen jakautuvaksi. Muodollisen määritelmän mukaan perusoikeudet ovat perustuslaissa tarkoitettuja oikeuksia ja ihmisoikeudet ovat alueellisissa tai laajemmassa ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuk-

314 Saarenpää 2019a, s. 11-12. Persoonallisuus oikeuden perustana on ihmiskäsitys, ihmisen vapauksia, oikeuksia sekä velvollisuuksia demokraattisessa oikeusvaltiossa.

315 HE 146/1998, s. 27. Lain esitöissä todetaan yksiselitteisesti, että holhoustoimen henkilön suojaavasta tehtävästä johtuu, että useiden ihmisoikeussopimusten määräykset joudutaan ottamaan huomioon holhoustoimen järjestämisessä. Ks. myös Talus 2019, s. 21. Talus huomauttaa, että haettaessa tasapainoista soveltamistilannetta sovellettaessa kahta perusoikeutta, on otettava huomioon oikeuksien rajoittaminen. Kuitenkaan oikeuden rajoittaminen toisen soveltamisen näkökulmasta ei välttämättä johda oikeuksien yhteen sovittamattomaan törmäämiseen.

316 Täysi-ikäisten osalta HolliTL 1 §:n lähestymisnäkökulmana on myös avun tarve, koska laki koskee henkilöitä, jotka ”vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.” Ks. Saarenpää 2015, s. 205. Perusoikeuksien merkityksen kasvun johdosta yhä useammista asioista säädetään lailla, tämä voidaan liittää myös suurempaan viitekehyykseen oikeuden ja yhteiskunnan funktiosta olla ihmistä ja heidän yhdessä toimimistaan varten.

sia.³¹⁷ Aineellisesti perus- ja ihmisoikeuksilla viitataan perustavaa laatua olevien lainsäädännöllisten arvojen ilmentämiseen.^{318 319}

Suomen perustuslain 22 §:ssä veloitetaan julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksestä on johdettu ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuutena on valita erilaisista laintulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista.³²⁰ Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimesta (PL 74 §), tuomioistuinten ja viranomaisten (PL 22 §, 106–107 §:t) sekä ylimpien laillisuusvalvojien toimesta (PL 108–109 §).³²¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ovat muuttuneet 2010-luvulla, ensimmäinen muutos oli Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.³²² Tämän jälkeen eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä on laajennettu

317 Ojanen 2009, s. 71. Kansainvälisen ja kotimaisen oikeuden välisessä suhteessa Suomessa on dualismiin perustuva ratkaisu, jossa perustuslaissa säädetään kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja niiden irtisanomisesta (PL 94 §) ja voimaansaattamisesta (PL 95 §).

318 Ojanen 2009, s. 2-4. Kirjoittaja korostaa, että perusoikeuksilla on erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne ja ne ilmaisevat perustavaa laatua olevia arvoja. Ihmisoikeuksien osalta voidaan todeta, että käsitteellisesti niihin sisältyy ajatus ihmisoikeuksista jokaisen ihmisen oikeutena, myös ihmisoikeuksien universaalisuus viittaa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon ohella niiden yleismaailmalliseen luonteeseen.

319 Hallberg 2011, s. 35. Perus- ja ihmisoikeudet jakavat liittymäkohtia, koska veloitteet perustuvat useimmiten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin, joita perusoikeudet konkretisoivat. Sopimuksia tulee kuitenkin uusia ja muitakin muutoksia tapahtuu, jolloin ne ovat myös vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Hallberg toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksien voidaan todeta olevan sisällöllisesti pitkälti samoja oikeuksia.

320 Ojanen 2009, s. 48–49. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat tulkinnallisesti toistensa vastinpareja. Niiden tulkinnallista yhteensovittamista painotetaan sekä PL:n säännökset viittaavat myös usein ihmisoikeusveloitteisiin. Ks. myös Ojanen 2010, s. 367–369. Perusoikeuksien kehitys on käsittänyt Suomessa asiallisen ja ajallisen ulottuvuuden arviolla neljä vaihetta, joista ensimmäinen vaihe oli valtiosääntöajattelua, jossa perusoikeudet ymmärrettiin lähinnä lainsäätäjään kohdistuvina, lainsäätäjän toimintamahdollisuuksia rajoittavina oikean säätämisenjärjestämisen kysymyksenä ja ns. muodollisen perusoikeussuojan kautena. 1990-luvun alussa aineellisen perusoikeussuojan kaudella kehittyi perusoikeuksista myös toimintaveloitteita luova ulottuvuus. Kolmannessa vaiheessa kansainväliset ihmisoikeussopimukset tulivat merkityksellisemmiksi Suomen oikeudessa – ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suhde määrittyi täsmällisemmin. Neljänneksi vaiheeksi kirjoittaja kuvaa EU:n perusoikeusjärjestelmän vaikutuksia valtiosäännönkin ymmärtämiseen pluralistisesti viimeistään Lissabonin sopimuksen voimaantulosta 1.12.2009 lukien.

321 Lavapuro 2010, s. 285. Perusoikeuskontrollissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimesta (PL 74 §), tuomioistuinten ja viranomaisten (PL 22, 106 ja 107 §:t) ja ylimpien laillisuusvalvojien (PL 108 ja 109 §:t). Institutionaaliseen järjestelmään liittyvät myös kiinnekohdat kansainväliseen sopimusjärjestelmään sekä niiden toteutumista valvovaan ylikansallisiin oikeudellisiin instituutioihin (mm. EU, EU:n perusoikeuskirja, EU-tuomioistuin, Euroopan ihmisoikeussopimus, YK:n KP-sopimus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja ihmisoikeuskomitea).

322 HE 205/2010 vp., s. 18. Tavoitteena oli toteuttaa YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden (A/RES/48/134, 20.12.1993) mukaisen kansallisen pysyvän toimielimen perustamista. Ihmisoikeuskeskuksesta tavoiteltiin perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa täydentävää toimielintä, jonka tehtävänä olisi turvata ” perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti edellä mainittujen tahojen ja julkisen vallan toimintaa.”

kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitettu kansalliseksi valvontaelimeksi³²³ sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämiseksi, suojelua ja seurantaa varten määrätystä tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta.³²⁴

Perusoikeusuudistuksen ajankohta Suomessa ajoittui hyvin lähelle holhoustoimen kokonaisuudistusta koskeneen lainsäädännön säätämistä³²⁵, perusoikeudet oli uudistettu Suomen Hallitusmuodon II lukuun vuoden 1995 uudistuksessa, josta ne siirtyivät osaksi uutta perustuslakia 1.3.2000.³²⁶ Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että sekä kansallinen että kansainvälinen perus- ja ihmisoikeuksien kehittämistyö oli yhtenä merkittävänä taustana holhoustointa koskevan lainsäädännön uudistamiselle, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten huomio kohdistui myös alaikäisiin, sairaisiin ja vajaakykyisiin henkilöihin, joiden osalta lausuttiin erikseen, että näiden ryhmien oikeuksien ”kunnioittaminen edellyttää, että holhoustoimen sisältöön ja toiminnan laatuun kiinnitetään erityistä huomiota”.³²⁷ Holhoustoimilain käsittely eduskunnassa tapahtui kuitenkin ns. budjettilakina vuoden 1999 talousarvioesityksen yhteydessä, eikä sitä arvioitu perustuslakivaliokunnan toimesta.³²⁸

323 HE 182/2012 vp, s. 17. Velvoite koski kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59–60/1989) valinnaisen lisäpöytäkirjan hyväksymistä. Sopimukseen kuuluvan valtion toimenpiteillä edellytettiin kansallisen valvontaelimen nimeämistä, jotka EOA:n katsottiin täyttävän, tarkoituksenmukaisena ei pidetty myöskään uuden elimen perustamista, koska valvonta jo kuului EOA:n tehtäviin.

324 HE 284/2014 vp., s. 89. Em. Pariisin periaatteiden noudattamisella perusteltiin myös vammaisten oikeuksien yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti sopimuksen edistämiseen, suojelemiseen tai yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraavan rakenteen muodostamista EOA:sta, Ihmisoikeuskeskuksesta ja ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

325 HE 146/1998 vp., s. 15. Holhouslainsäädännön esitöissä tuodaan selkeämmin esiin kansainvälinen kehitys, joka oli jo johtanut useammassa Euroopan maassa aikuisten holhusta koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Yhteisenä piirteenä uudistuksille kuvattiin, että aikuisten suojaamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta yksittäistapaukselliseen suojaan nähden. Tilanteessa tarkoituksenmukainen toimenpide tulee voida valita useamman eri suojakeinon välillä valitsemisesta ja siitä, että tuomioistuimien voi päättää tarkemmasta sisällöstä periaatteenaan, että henkilön asioihin puututaan vain välttämättömiltä osin.

326 HE 1/1998 vp., s. 64. Yksilöä koskevien vaikutusten osalta arvioitiin merkittäväksi perustuslain etusijaa koskevan säännöksen ottaminen, asetuksenantovallan aineellisen alan rajoittaminen sekä julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle. Yhden valtiosääntöasiakirjan perusteltiin myös lisäävän perusoikeuksien ymmärrettävyyttä yksilön näkökulmasta.

327 Nieminen 2013, s. 380. Kirjoittaja on pohtinut ihmisoikeusjuridiikan merkitystä erityisesti perheoikeudessa ja todennut, että ihmisoikeuksiin vetoamalla on voitu ainakin osittain vaikuttaa oikeuksia loukkaavien käytäntöjen vähentämiseen ja poistamiseen.

328 HE 146/1998 vp., s. 2; LaVM 20/1998 vp., s. 2-3. Lakivaliokunta kritisoi vuosikymmeniä todetun uudistustarpeisen lakikokonaisuuden tuloa käsiteltäväksi budjettilakina ja totesi, ettei sillä ole ollut riittävästi aikaa sen käsittelyyn. Ks. myös Tornberg 2012, s. 170. Kirjoittaja on kiinnittänyt huomiota siihen, että itsemääräämisoikeuteen puuttuvan lainsäädännön säätäminen olisi ollut suotavaa tapahtua yksilön oikeuksien näkökulmasta riittävänä pidettävässä menettelyssä.

Väestön ikääntyminen on merkittävä tekijä, joka on vaikuttanut edunvalvontamäärien kasvamiseen. Tämä huomio tehtiin jo varsin pian holhoustoimen lainsäädäntöuudistuksen jälkeen, jolloin alettiin kehittää edelleen vaihtoehtoisia muotoja edunvalvontaa koskevien asioiden hoitamiseksi.³²⁹ Edunvalvontaoikeuden kiinteät liitynyt lasten, vammaisten ja ikääntyneiden oikeuksiin sitovat oikeudenalan kehityksen kiinteästi perus- ja ihmisoikeuksien kehitykseen, koska jokaisen erityisryhmän osalta on olemassa juuri ko. ryhmään erikoistunutta lainsäädäntöä tai kansainvälisiä sopimuksia.

2 Tärkeimmät holhoustoimen järjestelmään liittyvät perusoikeudet perustuslaissa

2.1 Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksien ryhmittely on mahdollista usealla eri tavalla. Perinteinen ryhmittely on kansalais- ja poliittiset oikeudet (ns. KP- oikeudet) ja taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ns. TSS- oikeudet).³³⁰ Näiden lisäksi on havaittavissa ns. kolmannen sukupolven kollektiivisia oikeuksia, kuten oikeus ympäristöön, kansojen itsemääräämisoikeus sekä oikeusrauhaan, joiden toteuttamisessa kaikilla on vastuu.³³¹

Suomen perustuslaissa yksilölle säädetyt oikeudet ovat perusoikeuksia.³³² PL 7 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, turvallisuuteen ja koskemattomuuteen on pidetty perusoikeuksien to-

329 HE 146/1998 vp., s. 6-7. Ikääntymisen on kuvattu tuovan mukanaan toimintakyvyn heikkenemistä, vanhenemiseen liittyviä sairauksia sekä ennakoitu myös varallisuuden kasvamista. Yksin asuvien ikääntyvien määrän on arvioitu myös kasvavan, jolloin yhteiskunnallisten palvelujen määrä tulee lisääntymään.

330 Ojanen 2009, s. 5. Perinteisessä jaottelussa tulee esiin ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus sekä alueelliset suojajärjestelmät esim. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-sopimus vrt. Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja. Ojanen on katsonut, että KP-oikeudet tuottavat ensisijaisesti luonteeltaan julkista valtaa rajoittavia negatiivisia oikeuksia ja TSS-oikeudet edellyttävät aktiivisia toimenpiteitä palveluiden järjestämisessä pääsääntöisesti myönteisessä mielessä. Ks. myös Hallberg 2011, s. 39, jossa luonnehditaan luokittelun tarkoitusta lähinnä perusoikeusajattelun kehitysvaiheina.

331 Ojanen 2009, s. 8. Esimerkkinä mainittu PL 20.1 §, jossa korostetaan kaikkien vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, jolloin voidaan todeta säännöksen sanamuodon taustalla olevan ajatuksen siitä, että luontoa ja ympäristöä tulisi ensisijaisesti tarkastella kaikille jakamattomasti kuuluvina oikeuksina yksilön oikeuksien sijaan.

332 Hallberg 2011, s. 29. Perusoikeuksien merkitys on oikeusjärjestyksen ymmärtämisessä, koska se on säännösten, periaatteiden ja arvojen kerrostuma, jonka kehityksessä vaikuttavat rakenteelliset, historialliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Tarkastelunäkökulmana oikeuden sisältöön on ihmisten näkökulma.

teuttamisen lähtökohtana. Mitkä perusoikeudet ovat erityisen tärkeitä holhousoikeudellisen päätöksenteon kannalta ja tutkimusaiheen kannalta? Henkilöoikeuden lähtökohtana on pidetty yksilön kunnioittamista ja sen keskeisinä käsitteinä itsemääräämisoikeutta, yksityisyyttä ja yksilöllisyyttä.³³³

Holhustoimesta annetun lain tarkoituksena on päämiehen edun ja oikeuden valvominen taloudellisissa asioissa.³³⁴ Tästä syystä tärkeänä perusoikeutena holhousoikeudellisen päätöksenteon kannalta on pidettävä myös omaisuuden suoja. Viranomaisen päätöksentekomenettelystä johtuen oikeusturva ja hyvän hallinnon toteutuminen ovat merkittäviä perusoikeuksia. Edellä kerrotuista syistä johtuen on päädytty arvioimaan mainittuja perusoikeuksia tutkimusaiheen kannalta tärkeimpinä liittymäpintoina ja selostamaan niitä tässä pääjaksossa tarkemmin.³³⁵ Näiden perusoikeuksien kautta saadaan vahvistusta myös niille käsityksille holhustoimen järjestelmän arvoista, jotka ovat muodostuneet erityisesti pääjaksujen II ja III käsittelyn aikana holhustoimen järjestelmän periaatteiden ja kehitysvaiheiden tarkastelussa.

Lainsäädännöstä ja sopimuksista johtuvat perus- ja ihmisoikeudet on otettava käyttöön, kun säädetään normistoa, yksittäistapauksia ratkaistaan viranomaiskäytännössä sekä tuomioistuinten ja laillisuusvalvontaviranomaisten tulkintatilanteissa, tämä kaikki on mahdollista myös holhustoimen järjestelmään liittyvässä toiminnassa.³³⁶ Oikeuskirjallisuudessa on korostettu perustuslain tulkinnan olevan lähtökohtaisesti kokonaisvaltaista eli tulkinnan tulee perustua koko perustuslain kokonaisuuteen.³³⁷

PL 22 §:n mukaan julkisella vallalla on merkittävä rooli, koska sille on säädetty vastuu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Merkittävää on PL 106 §:n soveltamisäännös tuomioistuimessa käsiteltävissä tapauksissa, eli jos tavallisen lain säännös olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslaissa olevan säännöksen kanssa, on perustuslain säännöksellä etusija.

333 Saarenpää 1999, s. 362 ja 366. Kirjoituksessa on laajemmin myös edunvalvontaoikeuden määrittelystä. Edunvalvontaoikeus on ihmisen toimintakyvyn, sen rajoittamisen edellytysten, toimintakyvyn puutteesta ja rajoituksista aiheutuvia henkilön etujen ja oikeuden tukemis- ja valvontatapoja sekä niihin ryhtymisen menettelyä eri yhteyksissä.

334 Ks. HolhTL 1 §, EVVL 1-2 §:t.

335 Ks. myös Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 50-51. Kirjoittaja on tuonut esiin erityisesti dementiaa sairastavien henkilöiden osalta perusoikeuksien läheisen liitännän sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä kysymyksistä jolloin painotusta saavat myös PL 19 §:n mukainen sosiaaliturvaa koskeva sääntely.

336 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 91-92; Scheinin 1991, s. 192. Yksittäisen normin soveltamistilanteet tulee osata ratkaista sijoittamalla normi oikeusjärjestyksen muodostamaan systeemi yhteyteen.

337 Jyränki-Husa 2012, s. 84.

2.2 Ihmisarvon kunnioittaminen, itsemääräämisoikeus ja yhdenvertaisuus

Ihmisarvon kunnioittaminen koskee kaikkia yksilöitä. Launis on yleisesti kuvannut ihmisarvoa ihmisyyteen liittyvällä arvolla tai arvokkuuden ilmentymällä, joka otetaan huomioon inhimillisessä toiminnassa ja jota kunnioitetaan.³³⁸ Oikeuskirjallisuudessa ihmisarvon on tulkittu muodostuneen keskeiseksi peruseriaatteeksi, jonka sisältö muotoutuu yksittäisissä perusoikeuksissa, mutta samalla itsemääräämisoikeuden rajoittajaksi ja suojaksi ihmisarvon loukkauksia kohtaan.^{339 340}

PL 1 §:n 2 momentissa edellytetään ihmisarvon kunnioittamista ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa”³⁴¹. Perusoikeudet kuuluvat yksilöille PL 1 §:ssä säädetyllä tavalla.³⁴² Ihmisarvon kunnioittamista on pidetty holhoustoimilain keskeisimpänä aineellisena periaatteena.³⁴³ Holhoustoimesta annetun lain ollessa eduskunnan käsiteltävänä lakivaliokunta totesi mietinnössään ihmisarvon kunnioittamisen periaatteen täsmentyvän ehdotetussa lainsäädännössä edunvalvonnan järjestämistä koskevana välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteina, päämiehen edun ensisijaisuutena, päämiehen osallistumismahdollisuuksien turvaamisena häntä itseään koskevassa päätöksenteossa sekä uudistettavien käsitteiden sisällössä.³⁴⁴

Oikeuskäytännössä KKO:n ratkaisussa 2005:2 todettiin, että holhoustoimen järjestelmä lähtee ihmisarvon kunnioittamisesta, päämiehen etujen ensisijaisuudesta ja osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Arvioinnin lähtökohtana

338 Launis 2018, s. 11-12.

339 Nieminen 2006, s. 39 ja 46. Ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteen merkityksen kasvu ilmenee kirjoittajan tulkinnan perusteella perus- ja ihmisoikeuksien jatkuvalla merkityksen kasvamisella. Itsemääräämisoikeuden rajoittamistehtävä tulee esille esimerkiksi kieltona suostua ihmisarvoa loukkaaviin lääketieteellisiin kokeiluihin.

340 Ihmisarvoon on viitattu myös useissa EOA ratkaisuisissa. Esim. EOA 26.1.2016 Dnro 3746/4/15, joka koski maistraatin edunvalvonnan tarpeen selvitystyötä ilmeisen perusteettoman ilmoituksen johdosta ja EOA 22.5.2015 Dnro 726/4/14 liittyen yleisen edunvalvonnan asiakkaistaan käyttämiin epäasiallisiin luonnehdintoihin.

341 PL 7.2 § (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 9.4 § (liikkumisvapaus), 19.1§ (oikeus sosiaaliturvaan) viittaavat sisällöllisesti lisäksi ihmisarvoon. Ks. HE 309/1993 vp., s. 42. Ihmisarvon käsitteellä viitataan myös yhdenvertaisuuteen yksilöiden osalta.

342 HE 309/1993 vp., s. 42. Julkisen vallan velvollisuuksien sisällön arvioinnin ohella säännös vaikuttaa myös perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuteen. Henkilön itsemääräämisoikeus kuuluu kiinteästi yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen piiriin, itsemääräämisoikeuden ollessa usean muun oikeuden käytön perusteena.

343 Välimäki 2010, s. 263. Periaatteen noudattamisen kunnioittamisen tulisi luoda myös puitteet menettelyille, joiden avulla asioita käsitellään.

344 LaVM 20/1998, s. 3. Ihmisarvon kunnioittamista pidettiin holhoustoimilain keskeisimpänä aineellisena periaatteena, jonka koettiin hyvin vastaavan arvokäsityksiä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota myös siihen, että ihmisarvon kunnioittaminen on johtava periaate myös useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä eurooppalaisissa suosituksissa.

tulee KKO:n mukaan olla päämiehen näkökulma, eikä esimerkiksi viranomaisten toiminnan joustavuuden tai vaivattomuuden toteutuminen. Sen jälkeen on hyödynnettävä sekä välttämättömyyden että suhteellisuuden periaatteita pohdittaessa itsemääräämisoikeudelle mahdollisesti tehtäviä rajoitteita.³⁴⁵

PL 7.1 §:n perusteella perusoikeudeksi määrittyy henkilön itsemääräämisoikeus³⁴⁶, eli jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.³⁴⁷ Oikeuskirjallisuudessa Saarenpään systematisoima viisijako itsemääräämisoikeuden ulottuvuudesta ilmentää käsitteen peruselementit: 1) oikeus sisäiseen vapauteen, 2) oikeus ulkoiseen vapauteen, 3) oikeus kompetenssiin, 4) oikeus valtaan ja 5) oikeus tietoon.³⁴⁸ Itsemääräämisoikeudesta on kyse holhousoikeudellisesti määritellen jokaisen oikeudesta päättää itse henkilöönsä ja omaisuuttaan koskevista asioista.³⁴⁹ Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen on edunvalvonnassa peruslähtökohta, esimerkiksi edunvalvonnan tarvetta selvitettäessä tarkastellaan tarvetta puuttua henkilön itsemääräämisoikeuteen, viranomaisen voi selvittää asiaa ja saada tietoja suoraan laissa määritellyiltä toimijoilta (HolhTL 90 §), viranomaisen voi määrätä edunvalvojan rajoittaen tai olla rajoittamatta toimintakelpoisuutta (HolhTL 8-10 §:t) ja edunvalvojalle tulee päätösvaltaa ja tietojensaantioikeus aiem-

345 KKO:2005:2. Asiassa oli kyse täysi-ikäisen henkilön vajaavaltaiseksi julistamisen edellytyksistä. KKO arvioi asiaa holhoustoimilain pääperiaatteiden ja päämiehen tärkeiden etujen vaarantumisen näkökulmista ja päätyi katsomaan, että maistraatti ei ollut näyttänyt, miten ko. asiassa päämiehen edut olisivat sillä tavoin vaarassa, että hänet tulisi julistaa vajaavaltaiseksi. KKO:n ratkaisussa todettiin, että henkilön itsemääräämisoikeuden ja suojelun tarpeella haetaan tasapainoa yksittäisissä tilanteissa. Välttämättömyyden periaatteella ilmenee siten, että päämiehen toimintakelpoisuus säilytetään niin laajana kuin mahdollista ja toimintakelpoisuutta rajoitetaan vain välttämättömin osin. Suhteellisuuden periaate korostaa suojan tarpeen tilannekohtaista arviointia.

346 Ks. myös itsemääräämisoikeudetta perusoikeuksissa ilmenevästä keskustelusta Koivisto 2018, s. 631; Neuvonen 2014, s. 37-38. Ks. myös Neuvonen-Rautiainen 2015, s. 35. Tässä kirjoittajat katsovat itsemääräämisoikeuden muodostuvan henkilölle tietyn vapauden antavista oikeuksista, joiden avulla yksilö voi toteuttaa omaa vapauttaan. He katsovat itsemääräämisoikeuden olevan ”tunnistettavissa olevista implisiittisistä perusoikeuksista” sellaisen, jonka esille tuominen perustuslaissa vaikuttaisi parempaan perusoikeuden toteutumiseen.

347 HE 309/1993 vp., 52-53. Ks. myös Neuvonen 2014, s. 37. Itsemääräämisoikeus ei ilmene muiden perusoikeuksien tavoin suoraan yhdestä perustuslain säännöksestä. Neuvonen on kannattanut itsemääräämisoikeuden määrittelyä perustuslaissa tarkemmin erityisesti PL 7 §:n kautta, perustellen sillä, että perusoikeusnormi ilmentäisi sitä perusoikeutta, jota se turvaa.

348 Saarenpää 2015, s. 215-217. Liitettynä edunvalvontaoikeuteen Saarenpää havainnollistaa yleisimmällä tasolla tavoiteltavan yksilön ja hänen tahtonsa kunnioittamista ja parempaa tasapainoa yksityishenkilön ja viranomaisen välisessä suhteessa. Materiaalisen oikeuden yhteyteen tulee tarkasteltavaksi suojaavaviranomaiskoneisto, jolla oikeuksien toteutuminen halutaan turvata.

349 Räikkö 2018, s. 159. Itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan yhteys on ollut keskustelun kohteena myös yhteiskuntafilosofisesti. Ihmisen vapaa toiminta ja itsemääräämisoikeuden käyttäminen edellyttävät yksityisyyden suojaa, koska se mahdollistaa henkilön toiminnan vapauden. Yksityisyyden suojan loukkaukset saattavat vaikuttaa henkilön toimintapäätöksiin tilanteissa, jolloin tiedetään tai epäillään yksityisyyden loukkaamista. Holhoustoimen järjestelmässä esimerkki tilanteesta voisi olla sellainen, että henkilö käyttää oman pankkitilinsä rahoja sekä rationaalisiin että irrationaalisiin ostoksiin, mikäli hän ei tiedä tai epäile kenenkään valvovan oman pankkitilinsä käyttämistottumuksia.

min päämiehen itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluneista asioista (HolhTL 29 §, 89 §). Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen ei kuitenkaan aina ole ongelmatonta, kuten esimerkiksi lukuisista EOA:n antamista ratkaisuista ilmenee. Itsemääräämisoikeudella on merkitystä edunvalvonnan tarvetta selvitettyä, edunvalvojaa määrätessä ja edunvalvonnan aikana.³⁵⁰

Yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa perusoikeutena erityisesti toteuttaa PL 6 §, jossa määritellään kaikki ihmiset yhdenvertaisiksi lain edessä³⁵¹, ja kaikkien tarpeet ovat lähtökohtaisesti yhtä tärkeitä, riippumatta iästä, sukupuolesta, alkuperästä, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteestä, terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä.³⁵² PL 6.4 §:ssä on säädetty lisäksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä³⁵³. Lain esitöissä tuotiin erikseen esille holhoustoimen järjestelmään liittyvä tilanne: ”Perusoikeudet kuuluvat myös holhouksen alaisena oleville, mutta niihin liittyvä puhevalta voi olla holhoojalla.”³⁵⁴ Yhdenvertaisuuden toteutumiseen on kiinteästi liitetty positiivisen erityiskohtelun mahdollisuus.³⁵⁵ Tällaisessa tilanteessa on hyväksyttävää, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoitteen saavuttamiseksi PL 6 §:ssä mainituille ryhmille mahdollistetaan erityisillä toimenpiteillä yhdenvertaisuuden todellisen toteutumisen mahdollisuus.³⁵⁶

Yhdenvertaisuuden toteuttamiseen liittyy PL 14.3 §, jossa säädetään ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Mainitut pe-

350 EOA on useissa ratkaisuissaan viitannut PL 7 §:n sisältöön ratkaisuissaan, edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä esim. EOA 3.2.2017 (Dnro 683/4/16), edunvalvojan määräämistilanteesta esim. EOA 24.10.2006 (Dnro 674/4/05), päämiehelle annettavien käyttövarojen osalta esim. 29.3.2018 EOAK/91/2017.

351 Ojanen 2019, s. 9. Yhdenvertaisuussäännöksen tulee huomata kattavan tuomioistuinten ja lakia soveltavien viranomaisten lisäksi julkisen vallan käyttämisen ja julkisen toiminnan yleensä.

352 HE 309/1993 vp., s. 25 ja 49. Periaate siitä, että perusoikeuksien subjektiivisuutta ei rajoita mm. ikä tai minkäänlainen vallanalaissuhteen alaisuus, toteutui jo perusoikeusudistuksen yhteydessä, ja sijaitsi alunperin HM II luvun 5 §:ssä. Ks. myös Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 55-56. Yhteiskunnan tulee perustua tämän varmistamiseen, esimerkiksi taattava jokaiselle samat osallistumismahdollisuudet. On myös huomattava, että tiettyä ryhmää on mahdollisuus tukea positiivisin keinoin syrjinnän kieltoa rikkomatta.

353 Ojanen – Scheinin 2011, s. 229 ja s. 238. Yhdenvertaisuusoikeuksista seuraa myös aktiivisia toimintavelvoitteita julkiselle vallalle. Kirjoittajat viittaavat myös PL 22 §:n perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden osalta julkisen vallan velvollisuuksiin lainsäädännöllä sekä muilla toimenpiteillä edistää yhdenvertaisuuden toteutumista

354 HE 309/1993 vp., s. 24.

355 HE 309/1993 vp., s. 43-44. PL 6 §:ssä säädetään ns. positiivisesta erityiskohtelusta, jolloin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla perusteltu asia, joka toteuttaa tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellisia toimia, voidaan toteuttaa (tällaisina ryhminä mainitaan esimerkiksi naiset, lapset ja vähemmistöt.

356 Ks. aiheesta tarkemmin Nieminen 2014, s. 79-91 ja Nieminen 2019, s. 581-592. Kirjoittaja on katsonut, että positiivisesta erityiskohtelusta on kehittynyt erityisesti Suomessa osa yhdenvertaisuuden sisältöä.

rusoikeudet liittyvät holhoustoimen järjestelmään sekä holhousviranomaisen että edunvalvojan toiminnan osalta, esimerkiksi HolhTL 43 §:n velvoite kuulla päämiehistä ennen kuin edunvalvoja ryhtyy tehtävissään toimenpiteeseen päämiehen kannalta merkittävässä asiassa. Laillisuusvalvonnassa kuulemisvelvoitetta on pidetty selkeänä hyvään hallintoonkin kuuluvana perusoikeusperusteisena lähtökohtana, josta poikkeamista tulee tulkita suppeasti³⁵⁷

2.3 Oikeusturva ja omaisuuden suoja

Viranomaisten toimintaa ja asian käsittelyä koskevat PL 21 §:ssä mainitut menettelylliset perusoikeudet. Jokaisella tulee olla oikeus saada asiansa käsiteltäväksi asianmukaisesti sekä ajallisesti ilman viivytystä joko lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muun viranomaisen toimesta. Omia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös on saatava tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Menettelyllisissä perusoikeuksissa säädetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, jotka tarkemmin turvataan lainsäädännöllä. Menettelylliset perusoikeudet liittyvät läheisesti osallistumisoikeuksien toteuttamiseen. PL mainitaan erityisesti käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, perustellun päätöksen saamisoikeudesta sekä oikeudesta hakea muutosta.³⁵⁸

Asianmukainen käsittely ja hyvän hallinnon noudattaminen ovat välittömästi viranomaisten toimintaa koskevia perusoikeuksia, kuten muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin³⁵⁹. Viimeksi mainitut ovat olennaisia edunvalvojan määräämisasian käsittelyssä tuomioistuimessa. Holhousviranomaisen toiminnassa korostuu oikeusturvan toteuttamisessa erityisesti hyvän hallinnon toteuttaminen, eli esimerkiksi holhousviranomaisen valvontavelvollisuuden toteuttaminen voidaan arvioida perusoikeuksien kannalta, esimerkiksi vuosi- ja päätös-

357 Ks. AOA 5.10.2007, Dnro 1691/4/06, jossa on linjattu holhoustoimen järjestelmään liittyvässä ratkaisussa, että hyvään hallintoon julkisen vallan toteuttamisessa sisältyy perusoikeutena myös kuulemisvelvoite. Siitä poikkeamista tulisi lähtökohtaisesti tulkita suppeasti: ”koska kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohtaisesti kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Asianosainen itse voi lähtökohtaisesti parhaiten arvioida sen, onko hänellä asiassa sellaista lausuttavaa, jonka vuoksi hän haluaisi tulla kuulluksi”.

358 Esimerkkinä PL 21 §:n moniulotteisuudesta voidaan mainita ratkaisu EOA 3503/4/09, jossa maistraatin virkamiehen olisi pitänyt saattaa kanteluna käsiteltäväksi henkilökohtaisen työsähköpostiinsa tullut viesti edunvalvojan menettelyä koskevasta asiasta huolimatta siitä, että asiaa samana päivänä käsiteltiin toisen viranomaisen toimesta. Toinen esimerkki PL 21 §:ään viitatuista ratkaisusta on EOA 3985/4/09, jossa todettiin, että asian käsittelyn viivästymistä elatustukiasiassa eivät oikeuttaneet töiden ruuhkautuminen tai henkilöstön aliresursointi.

359 Mäenpää 2008, s. 1 ja 4. Perustuslain nojalla jokaisella on omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa.

tilien tarkastamisessa (HolhTL 51-52 §:t) ottamalla hyvän hallinnon edellytykset huomioon.³⁶⁰

PL 10 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksiin kuuluu yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan turvaaminen. Yksilöä suojataan sekä viranomaisten että muiden oikeudettomalta puuttumiselta yksityiselämään.³⁶¹ Saarenpää on erotellut yksityisyyttä nykyisessä verkkoyhteiskunnassa kolmeen toisiinsa läheisesti liittyvän pääryhmän avulla, yksityisyys vapausoikeuksina, viestintäoikeuksina ja henkilötietojen suojana³⁶². Yksityiselämän suojaan on katsottu kuuluviksi mm. yksilön oikeus ihmissuhteisiin sekä oikeus määrätä itsestään.³⁶³

Oikeudenkäyntiedunvalvojan määräämistilanteesta EOA on antanut ratkaisun, jossa oikeudenkäyntiedunvalvojan määräämistä velkomusasian käsittelyyn ilman asianosaisen kuulemista pidettiin menettelyltään virheellisenä³⁶⁴. Toisessa lailli-

360 EOA 30.11.2018, Dnro 2374/2018, kantelu koski vuositilintarkastamista, jossa EOA toisaalta arvioi HolhTL:n 51-52 §:ssä säädettyä ilmaisua käsittelyajoista lähtökohtaisesti tiukemmalla kuin PL 21.1 §:n ja HL 23.1 §:n sisältämää vaatimusta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyaika oli kuitenkin EOA:n kannanoton mielestä ennemmin joustava käsite, jossa asian luonteella, vaikeusasteella ja käsittelyn vaatimilla menettelytavoilla, jossa ajan pituutta tulee tarkastella asian erityispiirteet huomioon ottavana riittävän huolellisena ja asianmukaisena käsittelynä. Ks. myös EOA 26.4.2010, Dnro 4832/4/09, oikeusasiamies on katsonut, että asian käsittelyaikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Arvioitavana olleessa asiassa yli neljän kuukauden käsittelyaikaa ei pidetty toimenpiteitä aiheuttavana, mutta saatu arvio käsittelyajasta oli epätasallinen. Saatu arvio oli kuukausi ja toteutuma neljä kuukautta, jota ei pidetty hyvän hallinnon mukaisena.

361 Ks. myös Kangas 2019, s. 144. Kirjoittaja on todennut nimilainsäädännössä lapsen itsemääräämisoikeuden sääntelyn toteuttavan perustuslaissa turvattua yksityiselämän suojaa. Lapsen nimi-identiteetin tärkeys esim. on rajoittanut nimenmuutosten määrää sekä edellyttää päätöksentekijän selvittävän asiaa lapsen edun kannalta.

362 Saarenpää 2019b, kirjoittaja on tarkastellut yksityisyyttä verkkoyhteiskunnassa yhdentoista itsemääräämisoikeuteen ulottuvan osa-alueen kuvaamisella: 1) fyysinen yksityisyys fyysisenä koskemattomuutena, 2) oikeus olla yksin kotirauhan piirissä ja erilaisen valvonnan ulottumattomissa (*alueellinen yksityisyys*), 3) oikeus olla ihmissuhteissa, elämäntavoissa ja harrastuksissa yksin kotirauhan piirissä erilaisen valvonnan ja tiedonvälityksen ulottumattomissa (*sosiaalinen yksityisyys*), 4) oikeus pysyä tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa viestintään eli oikeus pidättäytyä julkisuudesta (*mediayksityisyys*), 5) oikeus toimia ja vaikuttaa tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa julkiseen valtaan (*oikeus anonymiteettiin*), 6) oikeus päättää itseään koskevan informaation käsittelystä ja vaikuttaa siihen, miten tietoja käytetään (*henkilötietojen suoja*), 7) tiedollinen omistusoikeus 8) oikeus tulla arvioiduksi oikeassa valossa (*oikeus kunnioitukseen*), 9) oikeus pitää terveydentila omana tietonaan ja päättää terveydentilastaan ja hoidostaan (*potilasyksityisyys*), 10) oikeus viestinnän luottamuksellisuuteen (*viestintäyksityisyys*) sekä 11) työelämän yksityisyys.

363 Ks. myös Viljanen 1999, s. 335. Yksityiselämän käsitteellä on selitetty tarkoitettavan kattavasti henkilön yksityistä piiriä ainakin siltä osin, kuin muut perusoikeudet eivät sitä suojaa.

364 EOA 21.12.2007 (Dnro 2368/4/06 ja 2598/4/06), asialla ei ollut muuta liityntää HolhTL:n soveltamiseen, kuin käräjäoikeuden päätös oikeudenkäyntiedunvalvojan määräämisestä ilman henkilön kuulemista. Käo oli saanut asiassa useamman vastauksen vastaajana toimineelta asianosaiselta, joiden sisällöstä johtuen oli muodostunut käsitys siitä, että henkilö tarvitsee oikeudenkäyntiedunvalvojan vastustaakseen kannetta asianmukaisesti. EOA piti tärkeänä perusoikeutena turvattun kuulemisperiaatteen noudattamista ja oikeudenkäynnin osapuolten itsemääräämisoikeutta. EOA katsoi, että perustellumin käräjäoikeuden olisi tullut pyytää täydennystä epäselvistä kiistämisen perusteista sekä samalla tiedustella kantaa prosessiedunvalvojan määräämiseen.

suusvalvontaratkaisussa käräjäoikeuden menettely oli tarkastelussa edunvalvojan määräämisasian käsittelyssä. Maistraatti oli hakenut edunvalvojan määräämistä henkilölle, henkilö oli vastustanut edunvalvojan määräämistä ja käräjäoikeus järjesti asiassa pääkäsittelyn, johon oli kutsuttu kaikki muut asiaan osalliset, paitsi hakijana toiminut maistraatti. Käräjäoikeus määräsi henkilön edunvalvojaksi tämän tyttären, vaikka tämä ei ollut hakemuksen mukaista. Edunvalvojan määräämisessä on kysymys henkilön oikeusturvaan olennaisesti kuuluvasta asiasta. OK korosti, että tällaisessa asiassa oikeusturvan parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi kaikkien osapuolten asianmukainen kuuleminen ja menettelysäännösten noudattaminen korostuu.³⁶⁵

Päämiehen yksityisyyden suojan kannalta on säädetty salassapitovelvoitteesta holhoustoimen järjestelmässä HolhTL 92 §:ssä. Salassapitovelvollisuuden rikkominen on sanktioitu HolhTL 93 §:ssä. Holhoustoimessa yksityisyyden ja sen rajoittamisen oikeudet ovat kuitenkin jatkuvassa kollisiossa keskenään esimerkiksi HolhTL 89 §:n tarkoittaman edunvalvojan tietojensaantioikeuden kanssa.³⁶⁶

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, tämä koskee julkista valtaa sekä kokonaisuutena että yksittäisiä viranomaisia³⁶⁷. Perusoikeuksien edistämistä velvoitetta on arvioitu siten, että ensinnäkin julkisen vallan on noudatettava niitä itse, ja toiseksi julkisen vallan on mahdollistettava olosuhteet, joissa perusoikeudet voivat olla suojattuja loukkauksilta³⁶⁸. Holhoustoimen järjestelmässä esimerkiksi edunvalvonnan tarpeen selvittämällä on yhteys tähänkin perusoikeuteen.³⁶⁹

PL 15 §:ssä on säädetty omaisuuden suojasta, ”Jokaisen omaisuus on turvattu”. Perusoikeus liittyy erittäin kiinteästi holhoustoimen järjestelmään tarkoitustasolta lähtien, eli HolhTL 1.1 §:n mukaisella tavalla lähtökohtana on niiden henkilöiden edun ja oikeuden valvominen, jotka eivät ”vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan”. Holhoustoimessa omaisuuden suojaa konkretisoivat toimenpiteet ovat lukuisia, kuten esimerkiksi edunvalvojan velvollisuus huolehtia päämiehen omaisuudesta siten, että se tuottoineen voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja henkilökohtaisten

365 AOK 27/31/06, AOK perusteli maistraatin kuulemisen tärkeyttä myös sen roolilla julkisen intressin valvojana.

366 Aihetta on arvioinut tarkemmin mm. Sarja 2008, s. 793-794. Sarja on todennut tietojensaannista usein tulevan ongelmia edunvalvojien ja päämiesten omaisten kesken, vaikka jälkimmäisillä ei suurempaa tietojensaantioikeutta ole kuin kolmannella yleensä.

367 Länsineva 2011, s. 457. Tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa tulee soveltaa yksityisoikeudellista normistoa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja ilmeisen ristiriidan tilanteessa perustuslaille on annettava etusija.

368 Sarja 2007, s. 376. Kirjoituksessa on keskitytty tarkastelemaan edunvalvontaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta, mm. perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate on kirjoituksessa nähty olennaiseksi.

369 EOA 17.8.2017, Dnro 3267/2016, jossa viitattiin PL 22 §:n lisäksi PL 7 §:n ja PL 21 §:n sisältöihin. Ks. myös EOA 26.1.2016, Dnro 3746/4/15.

tarpeiden tyydyttämiseksi, edunvalvojan tilintekovelvollisuus päämiehen omaisuuden hoitamisesta (HolhTL 51-52 §) sekä luvan hakeminen holhoustoimesta annetussa laissa lueteltuihin luonteeltaan suurempina pidettäviin oikeustoimiin (HolhTL 34 §).³⁷⁰

2.4 Perusoikeuksien rajoittaminen ja perusoikeuksista poikkeaminen

Perusoikeuksien rajoittamisesta on kyse, mikäli perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvaa oikeutta kavennetaan tai julkinen valta puuttuu perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan.³⁷¹ Yksilön vapauden rajat ovat enintään niin pitkällä, että ne eivät rajoita muiden henkilöiden vapautta.³⁷² Perusoikeussäännökseen voi sisältyä esimerkiksi sääntelyvaraus, jolloin lainsäätäjällä on toimivalta säätää perusoikeuden käyttämisestä tavallisella lailla.³⁷³

Perusoikeuksien rajoittamiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on seitsemän edellytystä, joiden jokaisen tulee täyttyä, jotta perusoikeuden rajoittamisesta voidaan säätää. Perusoikeuksien rajoittaminen vaatii tarkkarajaisuutta ja täsmällistä määrittelyä.³⁷⁴ Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Nämä ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyysvaatimus, hyväksyttävyyksivaatimus, ydin alueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.³⁷⁵

370 EOA 22.1.2016. Dnro 3050/4/15, käsiteltävänä oli kantelu, jossa moitittiin edunvalvojan toimintaa. Edunvalvoja oli järjestänyt siivouksen päämiehen asunnossa ja päämies katsoi irtainta omaisuutta kadonneen. EOA totesi, että toimenpiteen huolellinen dokumentointi olisi ollut perusteltua ja korvausvelvollisuuden käsittely ohjattiin laittamaan vireille Valtiokonttorissa tai käräjäoikeudessa. Ks. myös EOA 11.9.2015, Dnro 605/2/14.

371 PeVM 25/1994 vp, s. 4-5, oikeuskirjallisuudessa Viljanen 2001, s. 14.

372 Jyränki-Husa 2012, s. 403.

373 PL 23 §:ssä on säädetty erityisesti perusoikeuksista poikkeusoloissa. Ks. Ojanen 2009, s. 38. On kuitenkin olemassa ns. ehdottomia perusoikeuksia, kuten kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelu kielto, joista ei ole mahdollista poiketa edes poikkeusolojen aikana.

374 HE 309/1993 vp, s. 29 – 30 ja PeVM 25/1994 vp., s. 5.

375 Rajoitusedellytyksistä tarkemmin mm. Ojanen 2009, s. 37-39, jossa on eroteltu 1) perusoikeuden rajoittaminen, jolla tarkoitetaan perusoikeussäännöksessä turvatun oikeuden rajoittamista tavallisella lailla yksittäisen perusoikeussäännöksen rajoituslausekkeen tai perusoikeuksien ns. yleisten rajoitusedellytysten kautta, 2) tilapäinen poikkeus perusoikeuksiin tarkoittaa PL 23 §:ssä mainittuja tapauksia sekä 3) perusoikeuspoikkeus on Suomen valtiosäännön erityispiirteisiin kuuluva poikkeuslaki-instituutio.

3 Holhustoimen järjestelmään liittyvät kansainväliset sopimukset ja suositukset

3.1 Yleistä

Ihmisoikeuksien kehityksen kannalta merkittävä tekijä on ollut YK:n perustaminen vuonna 1945.³⁷⁶ Hyvin suurelta osin Ihmisoikeudet ovat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja yksilön oikeuksia.³⁷⁷ Suuri osa näistä sopimuksista on tehty juuri YK:ssa. Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista holhustoimen järjestelmän kannalta erityisen merkittäviä ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976, KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976/, TSS-sopimus), naisten syrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus³⁷⁸ (SopS 68/1986, CEDAW- sopimus), lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus³⁷⁹ (SopS 59-60/1991, LOS-sopimus), ja vammaisten oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 27/2016). Euroopan neuvoston parissa tehtyjä merkittäviä ihmisoikeussopimuksia ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18/1990, EIS) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002).

Ihmisoikeussopimukseen sitoudutaan lainsäädännöllisin toimin, jolloin niistä tulee Suomea oikeudellisesti sitovia ratifoinnin jälkeen. Oikeuskirjallisuudessa Nieminen on luonnehtinut valtion roolia perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen nousemisen jälkeen ”hyvinvointivaltion toteuttajaksi”, koska siltä edellytetään aktiivista roolia oikeuksien käytännön tason toteuttajana.³⁸⁰ Ihmisoikeussopimusten lisäksi erityisesti Euroopan neuvostossa on useampia suosituksia, joilla on liittymiä edunvalvontaoikeuteen, näillä ei kuitenkaan ole vastaavaa oikeudellista merkitystä.

376 De Schutter 2010, s. 12-13.

377 Mikkola M. 2014, s. 20. Ihmisoikeudet ovat ihmisyyden kautta perusteltuja ihmiselle luovuttamattomia oikeuksia ja ne ovat sovellettavissa jokaiseen ihmiseen.

378 Tutkimuksen kohdistuessa holhustoimen järjestelmän kokonaisuudistuksen jälkeiseen aikaan vuodesta 1999 eteenpäin, naisten syrjinnän poistamista koskevat kysymykset eivät ole erottuneet holhustoimen järjestelmään liittyen.

379 Aalto 2011, s. 42-48. Alaikäisten päämiesten osalta on tarkasteltu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta tutkimuksessa päämiehen edun ja osallistumisen toteutumisen näkökulmista.

380 Nieminen 2013, s. 9. Ks. lisäksi Pirjola 2014, s. 597. Ihmisoikeudet on hahmotettava toisaalta kaikille kuuluvina universaaleina oikeuksina, mutta toisaalta myös konkreettisina, poliittiset realiteetit ja yhteisöjen tarpeen huomioivina oikeuksina. Kun jokin asia käsitellään esimerkiksi hallinnossa ratkaistavana asiana ”tulee jokaisessa ainutkertaisessa ja konkreettisesti erityistilanteessa antaa niille (ihmisoikeuksille) juuri tuohon tilanteeseen sopiva sisältö ja merkitys”. Edelleen ihmisoikeuksien ja hallinnon liittynöistä Pirjola 2013, s. 17, kirjoittaa, että ihmisoikeuksilla on ideaalinen luonne, mutta ikään kuin hallinnoksi käännettynä toimintana, ne tarkoittava muutakin, kuten kustannuksia, ja viittaa edelleen aiheesta teokseen Kennedy 2006, s. 133.

Suosituksia kuitenkin noudatetaan valtioiden vapaaehtoisin sitoumuksin, ja niillä on tulkintaa ja sääntelyä ohjaava vaikutus.³⁸¹

Sosiaalisten ihmisoikeuksien merkitys korostuu holhoustoimen järjestelmässä, koska sosiaalisilla ihmisoikeuksilla suojataan heikommassa asemassa olevia. Sosiaalisten oikeuksien sisällöllisenä pyrkimyksenä on toteuttaa ihmisten yhdenvertaisuutta ja poistaa ihmisryhmien välistä eriarvoisuutta.³⁸² Rautiainen on kuvannut sosiaalisten oikeuksien tasoa arvoista alkaviksi, eli arvojen tulevat oikeudeksi, kun ne muunnetaan ihmisoikeussopimusten kautta universaaleiksi normeiksi. Toisena tasona ovat oikeudelliset suositukset ja puitesäännökset, jossa ihmisoikeussopimuksista tulee kansallisen sääntelyn sitova vähimmäistaso ja suunta sen ylittäville toimille. Kolmantena tasona on kansalliset perusoikeudet, jotka muodostavat sen normatiivisen maailman, jossa perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavia normeja sovelletaan. Neljäntenä tasona on sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia konkretisoivat lainsäädäntö, jonka perusteella vaikutetaan yksilön kannalta toteutuvassa käytännön ratkaisutoiminnassa.³⁸³

3.2 YK:n keskeisimmät ihmisoikeussopimukset

3.2.1 YK:n ihmisoikeussopimusten kehitys 1945-2005

Yhdistyneiden kansakuntien perustaminen vuonna 1945 ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen hyväksyminen vuonna 1948³⁸⁴ ovat ihmisoikeuksien kansainvälisen sääntelyn lähtökohtia.³⁸⁵ Julistuksen 1 artiklassa todettiin, että

”Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Heille on annettu järki ja omatunto, ja heidän on toimittava toisiaan kohtaan veljeyden hengessä.”

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-sopimus (SopS 5/1976) ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus (SopS 7/1976)

381 Ks. esim. HE 52/2006, s. 5.

382 Rautiainen 2017, s. 22-23. Sosiaalisten oikeuksien sääntelytavassa ominaista on, että säädetään yleisen tason oikeudellisista reunaehdoista yksilöiden oikeuksien sijaan. Tällöin konkreettisten oikeuksia toteuttavien toimien valitsemisessa on olemassa Rautiaisen kuvaama harmaa alue, jossa poliittiset näkökulmat voivat hyvin ohittaa oikeudelliset näkökulmat.

383 Rautiainen 2017, s. 29. Muodollisessa toteuttamisessa Rautiainen näkee sikäli rajoitteita, että ihmisoikeusveloitteet saavat näin ymmärrettyinä ”erilaisia ilmiäsuja eri oikeuskulttuureissa ja eri aikakausina”.

384 YK:n yleiskokous 10.12.1948.

385 Haas 2014, s. 83-85. Keskeisimmät asiat huomioitavina ovat maailmanrauha ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1966.^{386 387} KP-sopimuksen 26 artiklan perustella yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyvät sopimukseen. Ihmisoikeuksien merkityksen kasvaminen vaikutti myös holhoustoimeen liittyvään keskusteluun ja uudistamistarpeisiin 1960-luvun lopulta lähtien.³⁸⁸

TSS-sopimuksen valvomista koskeva komitea on kiinnittänyt vuosien 2007 ja 2014 raporteissaan Suomelle huomioita esimerkiksi saamelaisten asemaan, vammaisten henkilöiden asemaan, rasismiin sekä yleisemmin maahanmuuttotilanteeseen, tasa-arvoon ja köyhyyteen. Vuonna 2014 komitea arvioi myös, että Suomeen perustetun ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan resurssit ovat liian vähäiset tehtävänsä toteuttamiseen.³⁸⁹

KP-sopimuksen osalta tehtyjen määräaikaisraportointien johdosta ihmisoikeuskomitea on pitänyt sopimuksen toteutumisen kannalta valitettavana, että hyväksyttyä sopimusta ei juurikaan mainita tuomioistuinten tekemissä ratkaisuissa ja komitea on edellyttänyt Suomelta sopimusta koskevan tietoisuuden lisäämistä ja seuraavassa raportissa esimerkkitapauksia, joissa KP-sopimusta on sovellettu. Muita komitean huolenaiheita kahdessa viimeksi annetussa raportissa olivat saamelaisten oikeuksien toteutuminen, turvapaikanhakijoiden kiinniottotilanteet, vankiloiden olosuhteet sekä miesten ja naisten välisen tasa-arvon toteutuminen.³⁹⁰

1970-luvulla valmisteltiin kaikkinaisen naisten syrjinnän poistavaa yleismaailmallista sopimusta, ja 1980-luvulla huomio kiinnittyi vanhusten ja lapsen oikeuksiin. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun virka perustettiin vuonna 1993, korostamaan YK:n ihmisoikeustyötä ja puuttumaan ihmisoikeusloukkauksiin.³⁹¹ YK:n vanhuutta koskeva toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1982 järjestetyn vanhuusaiheisen erityiskonferenssin seurauksena. YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin vuonna 1991 päätöslauselma, johon sisältyi periaatetasoinen julistus koskien ikääntyneitä ihmisiä.

386 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 37-40. Ihmisoikeuksien käsite mainitaan usein jo vuoden 1945 YK:n peruskirjan yhteydessä, ja vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuksen sisällössä on jo määritelty kaikkien ihmisten oikeudet vapaina ja tasavertaisina toisensa kanssa rodusta, sukupuolesta, kielestä tai uskonnosta riippumatta.

387 Nieminen 2006, s. 289. Universaalisuuden ja jakamattomuusperiaatteet käsitteet ovat olleet ihmisoikeuskeskustelussa mukana jo pitkään, jälkimmäisen tarkoittaessa, että perinteisiä vapausoikeuksia ja uudempia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ei voida täydellisesti erottaa toisistaan. Kirjoittaja on vertaillut YK:n ja Euroopan neuvoston järjestelmiä sekä Euroopan unionin osalta s. 295-297, jossa YK:n naisten oikeuksien sopimukseen vuodelta 1979 (SopS 67-68/1986) sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen vuodelta 1989 (SopS 59-60/1991) on tuotu sisään sekä vapausoikeuksia että sosiaalisia oikeuksia, kuten myös EU:n perusoikeuskirjaan.

388 Ihmisoikeuskeskus 2018, ihmisoikeuksien velvoittavuutta on jaettu kunnioittamisen, suojelun ja toteuttamisen osiin.

389 Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2007, Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2014

390 Human Rights Committee 2007, Human Rights Committee 2013.

391 YK:n yleiskokouksen päätös 7.1.1994, 48/141.

YK:n yleiskokous perusti vuonna 2006 Ihmisoikeusneuvoston (Human Rights Council, HRC), jonka arviointityö perustuu jäsenvaltioiden vertaisarviointiin UPR-työryhmässä (Universal Periodic Review).³⁹² Arviointityön tarkoituksena on täydentää muita ihmisoikeusmekanismeja.³⁹³ Kaikkien jäsenvaltioiden kattava tarkastelukierros UPR-menettelyssä kestää noin neljä vuotta, ensimmäinen tarkastelu oli vuosina 2008-2011, toinen 2012-2016 ja kolmas tarkastelukierros on vuosina 2017-2021.³⁹⁴

3.2.2 YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus (2006)

YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1971 vammaisten oikeuksia koskevan julistuksen.³⁹⁵ Julistuksen jälkeen seuraava vaihe oli aloittaa sopimuksen laatimiseen tähtäävä valmistelutyö. Se päättyi YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen hyväksymiseen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD, SopS 27/2016).³⁹⁶ YK:n yleiskokous hyväksyi yleissopimuksen vuonna 2006.³⁹⁷ Suomi allekirjoitti sopimuksen vuonna 2007, ja ratifioi sen voimaantulevaksi 10.6.2016 (SopS 27/2016).³⁹⁸ Suomi ei ole tehnyt sopimukseen varaumia.³⁹⁹

392 YK:n yleiskokouksen päätös 15.3.2006, 60/251 HRC:n perustamisesta ja UPR-menettelyn perustamisesta HRC:n perustamissäännössä A/HRC/RES/5/1.

393 Ks. myös Alston-Goodman 2012, s. 531-533. Kirjoituksessa on tuotu esiin universaalisen ja kulttuurisen soveltamisen monimutkaiset tilanteet kansainvälisten sopimusten soveltamisessa. Tästä syystä erilaista mekanismit ihmisoikeuksien toteutumisen osalta tarpeen, jotta varmistetaan sopimusten sisällön yhteistä ymmärtämistä.

394 Ks. asian käsittely YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja Suomen UPR-menettelyssä saamat huomiot vuosina 2008, 2012 ja 2017 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/FIIndex.aspx> (luettu 12.8.2019). Menettelyssä Suomen osalta on kiinnitetty mm. huomiota sopimusten hyväksymiseen, heikompien asemassa oleviin ryhmiin, maahanmuuttajien asemaan, koulutukseen ja oikeudenkäyntien keston.

395 YK:n yleiskokous päätöslauselma 20.12.1971, 2856.

396 Vammaisten oikeuksien kehittymisestä YK:ssa tarkemmin 1970-luvulla annetuista julistuksista vammaisten oikeuksien yleissopimuksen hyväksymiseen ks. Quinn 2009, s. 93.

397 HE 284/2014 vp., s. 3. Yleissopimuksen merkityksen kannalta tärkein toteuttamista koskeva ajatus on lain esitöissä, jossa todetaan vammaisten henkilöiden oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti. Yhteiskunnassa esteinä voivat olla rakenteelliset esteet, mutta myös asenteet ja tiedon puute. Nämä estävät ja rajoittavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia oman elämän elämiseen sekä itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden toteuttamista yhteiskunnassa.

398 UM 2013. Yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö luovutettiin ulkoasiainministeriölle 17.1.2014. Ratifointi viivästyi useaan otteeseen, ja sopimus ratifioitiin vuonna 2016. Ks. myös HE 284/2014 vp., s. 3; HE 96/2015 vp., s. 52; HE 108/2014 vp., s. 31. YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifioimiseksi kehitysvammalakia täydennettiin itsemääräämisoikeutta vahvistavilla ja rajoitustoimenpiteiden käyttämisedellytyksiä koskevalla sääntelyllä. Esillä oli laajemman kokonaisuuden toteuttaminen osana SHAL:a, mutta toteuttaminen jäi lainvalmisteluaineistossa todettuna liian laajana kokonaisuutena myöhemmin tehtäväksi.

399 StVM 51/2014 vp., s. 3. Valiokunta kiinnitti huomiota sopimuksen ratifointiin kuluneeseen pitkäaikaan, mutta piti tärkeänä, että sopimus hyväksytään ilman erillisiä varaumia.

Ratifiointivaiheessa arvioitiin, että Suomessa on noin 110.000 vammaispalvelujen parissa olevaa henkilöä.⁴⁰⁰ Heistä monet ovat monenlaisen avun tarpeessa ja siksi useamman yhteiskunnallisen järjestelmän palvelujen parissa, mukaan lukien holhoustoimen järjestelmä. Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita kaikkia niitä henkilöitä, jotka voivat olla yleissopimuksen tarkoittamia vammaisia henkilöitä. Sopimuksen soveltamisalaan⁴⁰¹ katsotaan kuuluvan myös henkilöt, joilla on kestoaltaan pitkäaikaisena pidettävä toiminta, kuten mielenterveyskuntoutujat ja muistisairaat. Esimerkiksi muistisairaiden määräksi Suomessa on arvioitu noin 190.000 henkilöä.⁴⁰²

Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista.⁴⁰³ Sopimuksessa ei varsinaisesti luotu uusia oikeuksia, vaan siinä huomion kohteena on yksilön asema oikeuksien haltijana.⁴⁰⁴ Erityinen painoarvo on vammaisten yhdenvertaisuudella kaikkiin muihin ihmisiin nähden.⁴⁰⁵ Sopimuksen artiklassa 2 on määritelty vammaisuuden perusteella tapahtuvan kielletyn syrjinnän⁴⁰⁶ käsittävän ”vammaisuuteen perustuvaa erottelua, syrjäyttämistä tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja pe-

400 HE 284/2014 vp., s. 15.

401 Petman 2009, s. 22-24. Soveltamisalan ymmärtämiseksi on hyvä hahmottaa YK:n sopimusten rakenne, joka perustuu vuoden 1948 jälkeisiin sopimuksiin. Niitä on täydennetty erityisen suojelun tarpeessa olevien oikeudet kattavilla sopimuksilla. Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ymmärtääkseen pitää kirjoittajan mukaan lisäksi nähdä lisäksi teoreettinen tausta jo ensinnäkin John Locken ajatteluun nähden, joka perustui käsitykseen, että ihmiset syntyvät täysin tasa-arvoisena toisiinsa nähden sekä John Rawlsin yhteiskuntasopimuksen sovellettavuuteen. Ks. Locke 1988, s. 271-272, Rawls 2005, s. 183.

402 HE 284/2014, s. 23-24. Ks myös THL 2019, tilasto muistisairaiden henkilöiden määrstä Suomessa, jossa esitetty arvio on noin 190.000, vain muutamia vuosia aiemmin arvio on ollut selkeästi pienempi. Vrt. esim. STM 2012, s. 8. Vähintään keskivaikkeasti muistisairaiden ihmisten arvioitu määrä vuosina 2020 131 000. Maailmanlaajuisissa arvioissa on vastaavasti arvioidut määrät kasvaneet, ks. esim. World Alzheimer Report 2015, s. 22-25 ja World Alzheimer Report 2018, s. 34. Vuonna 2015 tehdyn arvion mukaan noin 46,8 miljoonaa ihmistä maailmanlaajuisesti sairasti muistisairautta. Määrän ennustetaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2035 mennessä. Määräarviot ovat kasvaneet vuoden 2009 arvioista noin 12-13 % korkeammiksi. Ks. myös World Alzheimer Report 2009; World Alzheimer Report 2012; World Health Organization 2012, s. 4.

403 Ihmisarvoon liittyvästä keskustelusta esim. Doron - Rees - Meenan 2016, s. 224. Kyseessä oli hoitoon liittyvien iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutumisesta, ”Dignity’s ideology and rationale are rooted to subjective understanding of what dignity means for older persons themselves”. Ihmisarvoa ei voi kuitenkaan pitää synonyyminä täydelle autonomialle. Ks. myös Kountouros – Rees 2016, s. 203-204. Ihmisarvon toteutumisen arvioinnissa korostetaan kontekstisidonnaisen tulkinnan merkitystä.

404 Fridström Montoya 2015, s. 109. Ensimmäinen vaihe lähtee eteenpäin tarkastelemaan sopimuksien tuottamia oikeuksia on selvittää sopimuksen merkitys vammaisen henkilön oikeussubjektina olemisen näkökulmasta, mitä vaikutuksia vammaisuudella on aiemmin lainsäädännössä ollut.

405 Quinn 2009, s. 99-100.

406 Arstein-Kerslake 2015, s. 81. Syrjinnän tarkoituksen ymmärtämisen lisäksi on huomioitava, että kiellettyä syrjintää on syrjinnän ilmeneminen käytännössä.

rusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä yhdenvertaisesti muiden kanssa politiikan, talouden, sosiaaliturvan, kulttuurin tai yksilön oikeuksien alalla tai muulla alalla. Se sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien.”⁴⁰⁷

Vammaisten oikeuksien sopimuksen säätämistä on perusteltu sillä, että vaikka ihmisoikeussopimusten kautta kaikille henkilöille tulevat lähtökohtaisesti samat oikeudet, vammaisten oikeuksien täysimääräisessä toteutumisessa on ollut puutteita.⁴⁰⁸ Lain merkitystä vammaisia koskevien asenteiden muuttumisessa on pidetty keskeisenä, koska sillä voidaan ohjata ja siten mahdollistaa vammaisten henkilöiden osallistuminen yhteiskunnan kaikkeen toimintaan ja oman elämänsä elämiseen.⁴⁰⁹ Tämän lisäksi on huomattava, että vammaisten mahdollisuus käyttää oikeuksiaan vaatii osallistumiselta ymmärrettyä enemmän.⁴¹⁰ Syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat yleisesti yleissopimuksen johtavia periaatteita.⁴¹¹ Suomessa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) valmistelutyössä todettiin vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifioimisen edellyttävän, että yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä otetaan huomioon kohtuullisten mukautusten laiminlyönnin syrjivä luonne sekä sopimuksen kansallisessa toimeenpanossa yhdenvertaisuusvaltuutetun seurantarooli tehtävien osalta.⁴¹²

Vammaisten oikeuksien yleissopimus korostaa vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja osallistumisoikeuksia itseään koskevaan päätöksentekoon.⁴¹³ Holhoustoimen järjestelmän kannalta tärkeä sopimuksen sisällöllinen kohta on 12 artikla, jossa edellytetään vammaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeudellista kelpoisuutta muiden henkilöiden kanssa.⁴¹⁴ Artiklan on tulkittu vaativan henkilön

407 Edelleen artiklassa 2 määritellään, että käsitteellä ”kohtuullinen mukauttaminen” tarkoitetaan yksittäistapauksessa tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla varmistetaan vammaisten oikeuksien täysimääräinen käyttäminen. Kohtuullisessa mukauttamisessa rajoitusperusteena on suhteettoman tai kohtuuttoman rasitteen aiheutuminen yksittäistilanteessa arvioituna.

408 HE 284/2014 vp., s. 3.

409 Lawson 2005, s. 281-282.

410 Petman 2009, s. 25.

411 Konttinen 2017, s. 101-104. Kirjoittaja ottaa esille yleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitetun kohtuullisten mukautusten merkityksen käytännön toiminnassa. Se edellyttää, että yksittäistapauksessa toteutetaan tarpeelliset ja asianmukaiset muutokset, joilla ei kuitenkaan aiheuteta ”suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Tällä on merkitystä arvioitaessa esimerkiksi artiklassa 13 tarkoitettua menettelyllistä ja ikään perustuvaa mukautusta oikeusjärjestelmän saavutettavuudessa.

412 HE 19/2014, s. 33.

413 Petman 2009, s. 26-28. Sopimuksen kautta vammaisten henkilöiden ymmärtäminen ennemminkin objektina esimerkiksi sosiaalipalvelujen käyttäjänä ei ole sopimuksen mukaista. Lisäksi vammaisten oikeuksien yleissopimuksen terminologiassa on otettu huomioon haluttu ajattelutavan muutos, että vammaisuus ei ole ensisijaisesti yksilön rajoite, vaan systeeminen ja sosiaalinen rajoite. Käsitteistä ks. Luckasson 2003, s. 49-51.

414 UM 2013, s. 55-58 ja HE 284/2014 vp., s. 41-45.

omaa päätöksentekomahdollisuutta ja lähtökohtaisen täyden oikeus- ja oikeustoimikelpoisuuden tunnustamista.⁴¹⁵ Tämä edellyttää kansallisilta järjestelmiltä huomattavaa kehitystä tuettujen tapojen kehittämisessä itsemääräämisoikeuden käyttämiseen.⁴¹⁶ Artikla 12 edellyttää sopimukseen liittyneiltä valtioilta toimia, joiden avulla järjestetään vammaisten henkilöiden saataville tuki, jonka he tarvitsevat oikeudellisen kelpoisuutensa toteuttamisessa.⁴¹⁷

YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen toteutumista valvoo komitea, kuten yleissopimusten osalta valvonta on yleensä järjestetty.⁴¹⁸ Komitea antoi vuonna 2014 tarkentavan yleiskommentin nimenomaisesti artiklan 12 soveltamisen osalta, koska sopimuksen toteutumisen tarkastelussa oli havaittu, että ihmisoikeusperustamisen lähestymistavan omaksuminen siirtyy puolesta päättämisen mallista tuettuun päätöksentekoon. Yleiskommentin osalta on korostettu kolmea asiaa; ensimmäiseksi puolesta päättämisen arviointia artiklan 12 näkökulmasta ja tarvittaessa korvaamista, toiseksi päämiehen edun korostamisesta on tarkoitus siirtyä tahdon ja mieltymysten selvittämiseen ja korostamiseen sekä kolmanneksi oikeustoimikelpoisuuden ja henkisen kapasiteetin selkeää erottamista toisistaan.⁴¹⁹

Komitean yleiskommentilla haluttiin tuoda esiin, että esimerkiksi mielenterveysongelma tai muu kategorisointi ei ole pätevä syy kieltää henkilöllä olevaa oikeudellista toimintakelpoisuutta. Kansallisissa soveltamisissa oli havaittu jakautumista 1) diagnoosiperusteiseksi, jolloin henkilön oikeudellista toimintakelpoisuutta koskeva päätös perustuu hänellä olevaan vammaan tai toimintakyvyn rajoitukseen; 2) tulos-

415 Fridström Montoya 2015, s. 188.

416 Arstein-Kerslake 2017a, s. 70-71. Tuen tarkoituksena on konkreettisisa soveltamistilanteissa toisen henkilön avulla saada esimerkiksi tarpeellinen tieto, tarvittava lisäselitys tai yksilön toiveiden tulkinta. Ks. myös Arstein-Kerslake 2017b, s. 229. Mahdollisten tapojen määrittämisessä tulisi ottaa huomioon, että asiaa kysytään vammaisilta henkilöiltä itseltään. Sopivimpia kysymyksiä kirjoittajan mielestä olisivat, millä tavalla henkilö tarvitsee tukea, minkälaista tukea henkilö haluaa ja miten kyseinen tuki olisi parhaiten saatavilla.

417 Pyaneandee 2018, s. 55-61. Ks. kotimaiseen soveltamisalueeseen liittyen EOA 2018, s. 73 ja EOA 29.3.2018, Dnro 91/2017. Ratkaisussa OA kiinnitti huomiota edunvalvonnan sisällölliseen toteuttamiseen vammaisen henkilön käyttövarojen alentamista koskeneessa ratkaisussaan. OA:n käsityksen mukaan sopimuksen edellyttämän tuetun itsemääräämisoikeuden mukaisen päätöksenteon mallia noudattaen menettelyn tulisi alkaa päämiehen oman käsityksen selvittämisestä ennen kuin edunvalvoja päättää käyttövarojen vähentämisestä. Edunvalvojan tulee myös näissä tilanteissa tehdä omat havaintonsa päämiehen ymmärryskyvystä ja pitää tämän tekemistä perustilanteena, vaikka edunvalvojalla olisi käytössään jokin päämiestä koskeva lääketieteellinen tai muu selvitys, joka kyseenalaistaa päämiehen ymmärryskyvyn joissain, selvityksessä mainituissa tilanteissa.

418 De Schutter 2010, s. 793. Ensimmäisen kerran valtio raportoi noin vuoden kuluttua sopimuksen voimaan tulemisesta ja sen jälkeen raportointirytmä siirtyi noin 4-5 vuoden välein toteutettavaksi. YK:n komitea valmistelee raportin perusteella annettavat johtopäätökset ”concluding observations”, joissa tuodaan esiin valtion myönteinen kehitys ja toimenpiteet sekä negatiivisemmat huolenaiheet. Ks. UM 2019, joka on Suomen osalta elokuun lopussa 2019 jätetty raportti YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

419 Series ym. 2016, s. 139.

perusteiseksi, jolloin vammalla tai sairaudella katsotaan olevan kielteisiä seurauksia (tulokseen perustuva lähestymistapa); tai kolmanneksi toimintakykyperusteiseksi eli henkilön päätöksentekotaidot katsotaan puutteellisiksi (toimintakykyyn perustuva lähestymistapa).⁴²⁰ Päätöksentekoon tarvittavan tuen sisällössä sopimuksen toteutumista valvova komitea on korostanut henkilön tahdon, toivomusten ja oikeuksien toteutumisen merkitystä. Yksittäistapauksellisesti päätöksentekotilanteissa on huomioitava hyvin tarkasti yksilön tosiasiallinen tilanne ja sen mahdolliset vaikutukset yksilön oikeuksien käyttämiseen.⁴²¹

Kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on esitetty hyvinkin kriittisiä arvioita siitä, voiko aiemmin toisen henkilön edunvalvojana toimiminen olla mahdollista sopimuksen voimaan tulemisen jälkeen enää samasta lähtökohdasta käsin. Aiempi toimintamalli oli, että toimitaan täysin toisen henkilön puolesta määritellen päämiehen edun mukaista toimintaa, mutta ilman, että selvitetään hänen todellista mielipidettään asiasta. Sopimuksen voimaantulon on tulkittu edellyttävän perinteisen holhoustoimen järjestelmän uudistamista.⁴²² Esimerkiksi Argentiinan järjestelmää on uudistettu siten, että vaihtoehtoina uudistuksen jälkeen ovat useat erilaiset vaihtoehdot, kuten ” it provides for representative and personal assistants, other supports, reasonable safeguards, guardianship ad litem or temporary guardianship; definitive guardianship; guardianship of the person; conservatorship of property, and full guardianship.”⁴²³

Yleiskommentissa jatkossa mahdolliseen YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen vaatimukset täyttävään järjestelmään on otettu kantaa siten, että jatkossa ei ole mahdollista, että henkilön oikeustoimikelpoisuus viedään puolesta päättämisen järjestelmässä kokonaan. Henkilölle ei voida vain määrätä edunvalvojaa ja käyttää perusteena päämiehen edun mukaista ratkaisua, vaan jatkossa painoarvo on henkilön omalla käsityksellä ja hänen omilla mielentilailtaan.⁴²⁴ YK:n vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentissa todetaan, että henkilön tarvitsema tuki päätöksenteossa voi ilmentyä monella tavalla ja intensiteetillä sekä kattaa sekä

420 Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentissa (CRPD/C/GC/1) s. 4, kohta 15.

421 Quinn 2009, s. 105-106. Päätöksenteon tulisi tapahtua niin pitkälle kuin suinkin mahdollista henkilön omasta toimesta ilman, että hänelle jatkossa määrätään korvaavaa edunvalvojaa.

422 Quinn-Rekas-Rosalbo 2016, s. 288-289. Henkilön suojaamisen tarvetta on pidetty holhoustoimen edunvalvontajärjestelmissä niin ilmeisenä lähtökohdaksi, että se on osittain tarkoittanut myös päämiehen täydellistä hiljaisuutta omien asioidensa osalta. Ks. myös Series 2015, s. 91, Wildeman 2013, s. 72-73 ja Herring 2009, s. 26. Herring korostaa, että vaikka henkilö ei toimintakyvyltään olisikaan täysin toimintakelpoinen, hänellä on silti samat oikeudet ja oikeus omiin mielenkiinnon kohteisiinsa.

423 Dabove 2017, s. 345. Erityisen tärkeänä seikkana on tuotu esiin, että kenellekään ei voi määrätä edunvalvojaa pelkästään terveydentilan johdosta, vaan henkilön tilasta tulee johtua ongelmia hoidon tai omaisuuden järjestämiselle.

424 Series ym. 2016, s. 139.

epäviralliset tai viralliset järjestelyt. Edellytyksenä vaihtoehtoisilla järjestelyille kuitenkin on, että ne eivät saa olla syrjiviä.⁴²⁵

Päämiehen edun tarkasteluun komitean antamalla yleiskommentilla on tärkeä merkitys, ja oikeuskirjallisuudessa on myös pohdittu, vaatiiko päämiehen edun huomioon ottaminen tarkempaa sääntelyä.⁴²⁶ Päämiehen etua korostavan näkökulman on ainakin jossain määrin tulkittu tarvitsevan määritellympää tasapainoa päämiehen mielipidettä, toivomuksia ja oikeuksia painottavan lähestymistavan kanssa.⁴²⁷

Artiklan 12 toteutumisen arvioinnin yhteydessä vammaisten oikeuksien komitea on edellyttänyt useilta valtioilta toimia vanhentuneen tai puutteellisesti toimivan holhoojan tai edunvalvojan määräämiseen liittyvän sijaispäättöksenteon ”substituted decision-making” korvaamista tuettuun päätöksentekoon siirtymiseksi ”supported decision-making”.⁴²⁸ Täsmälliset edellytykset sopimusvaltioiden holhoustoimen

425 Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentissa (CRPD/C/GC/1) s. 4-5, kohta 17. Kohdassa korostetaan hyvinkin erilaisten tilanteiden esiintymisen mahdollisuutta. Konkreettisina esimerkkeinä mainitaan vertaistuki, oikeudellinen avustaminen, kommunikoinnissa ja sen avustaminen ja ajoissa asiaan valmistautumisen mahdollisuus. Ks. myös EOA:n kanteluratkaisu 9.12.2019, Dnro 6327/2018, jossa edunvalvojan tekemään kanteluun annetussa ratkaisussa käsitelty YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen tarkoittamia edellytyksiä tarkoitettun tuen osalta.

426 Harding 2016, s. 126-127. Päämiehen edun arviointi YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen kannalta on vaihtoehtoina YK:n vammaisten oikeuksien komitean esittämän tulkinnan perusteella tarkastella yksittäistilanteissa päämiehen kannalta parasta mahdollista saatavilla olevaa käsitystä suhteessa päämiehen toiveisiin ja omiin mieltymyksiin. Harding on päättänyt pitämään kuitenkin tarkempaa sääntelyä ennakoitavampana vaihtoehtona yksittäisten tapausten kannalta kuin pelkkää tavoitteenasettelua. Ks. myös. Talus 2019, s. 30. Talus on todennut, että oikeussäännöksen ollessa hyvin yleisesti kirjoitettu, se hyvin todennäköisesti vaikuttaa sääntelyjärjestelmässä ennemmin periaatteen tavoin. Täsmäntämisen tarpeesta holhoustoimen järjestelmään liittyen myös Herring 2017, s. 158 ja 167. Kirjoittajan mukaan päämiehen edun ja oikeuksien käsitteitä tulisi tarkastella enemmän kontekstisidonnaisesti ja myös ottaen huomioon todellinen soveltamisympäristö. Ajattelutavan muutos aiheuttaisi myös sen, että tarkoituksena ei olisi välttämättä toteuttaa parasta mahdollista tulosta taloudellisessa mielessä, vaan huolehtivien ja myönteisten ihmissuhteiden edistämistä ja suojelemisessa.

427 Gillis 2019, s. 37.

428 Vammaisten oikeuksien komitean käsittelemiä annettujen raporttien perusteella tehtyjä johtopäätöksiä (concluding observations) ovat esimerkiksi Itävallan saamat johtopäätökset koskien artiklaa 12. Sen saamisessa suosituksissa (CRPD/C/AUT/CO/1, 30.9.2013) 27-28 kiinnitettiin huomiota noin 30.000 itävaltalaisen olevan holhouksenalaisena kaikissa elämän osa-alueissa ja oikeudenalaa koskevan lainsäädännön selkeästi vanhentuneen. Australian osalta ((CRPD/C/AUS/CO/1, 21.10.2013) kohdissa 24-26 pidettiin huolestuttavana, että Australiassa puolesta päättämisen järjestelmä on ennallaan ja komitea suositteli vahvasti järjestelmän uudistamista. Puolan osalta todettiin (CRPD/C/POL/CO/1, 29.10.2018) vammaisia henkilöitä koskevien käsitteiden olevan osittain leimaavasti muotoiltua (suositus 6c) ja suosituksissa 19-20 edellytettiin valtion kehittävän artiklan 12 tulkintaa ja lisäävän mahdollisuuksia vammaisten oikeuksien käyttämiseen ja tuettuun päätöksentekoon. EU:lle annetuissa suosituksissa (CRPD/C/EU/CO/1, 2.10.2015) on kiinnitetty huomiota artiklan 12 osalta EU:lta edellytettäviin toimiin tutkimuksen, tietojen keräämisen ja tuettua päätöksentekoa koskevien hyvien käytäntöjen keräämisen osalta (suositus 37). Vajaavaltaiten oikeudesta äänestää ja asettua vaaleissa ehdolle kiinnitettiin huomiota suosituksessa 69.

järjestelmien kehittämiseksi kuitenkin puuttuvat.⁴²⁹ Yksimielisyyttä on tulkittu kuitenkin olevan järjestelmien kehittämisen osalta oikeudellisen toimintakyvyn määrittämisessä kuuluvaksi kaikille henkilöille, henkilön oman tahdon ja mieltymysten etusija, riittävien suojatoimenpiteiden olemassa oleminen ja puolesta päättämisen korvaaminen tuetulla päätöksenteolla⁴³⁰, josta on käytetty oikeuskirjallisuudessa suomalaista käsitettä ”tuettu itsemääräämisoikeus”.⁴³¹ Holhoustoimen järjestelmässä päämiehen ikä on tilastollisesti melko korkea⁴³², jolloin järjestelmän soveltamiseen mutta myös mahdolliseen uudistamiseen nähden on huolellisesti tarkasteltava, että käytössä ei ole mitään sellaista ennakoasetelmaa tai -käsitystä, jotka voivat liittyä ns. haavoittuvampaan kohderyhmään.⁴³³

Artiklassa 12 edellytetään lisäksi toimia vammaisiin henkilöihin kohdistuvien väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Vammaisten henkilöiden oikeudelliseen toimintakykyyn liittyvän kelpoisuuden toteuttamisessa tulee kunnioittaa artiklan 4 kohdan mukaan

”henkilön oikeuksia, tahtoa ja mieltymyksiä, ettei niissä esiinny eturistiriitoja eikä asiataonta vaikuttamista, että ne ovat oikeasuhtaisia ja kyseisen henkilön olosuhteisiin sovitettuja, että niitä sovelletaan mahdollisimman vähän aikaa ja että toimivaltainen, riippumaton ja puolueeton viranomaisen tai oikeuselin arvioi

429 Ks. myös Herring 2014, s. 15. Herring on kirjoittanut hoitamiseen liittyvästä etiikasta. Huomio saattaa liian helposti kiinnittyä niihin, jotka hoitavat. YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksessa tarkastelunäkökulma on oikeasuuntainen, sillä se koskee kohteena olevien henkilöiden voimaannuttamista omien oikeuksien käyttämiseen, eikä pelkkään passiiviseen suojan kohteena olemiseen.

430 Arstein-Kerslake 2017a, s. 75-78. Eri valtioiden holhoustoimen järjestelmissä on vallalla vielä paternalistinen ajattelu, jossa henkilöä pidetään objektina. Uudistamistyön vaihetta yleisesti pidetään vasta alkaneena, kehittyneemmistä esimerkeistä yhtenä on pidetty Kanadaa, esim. Kerzner 2017, s. 112. Tässä tosin huomautetaan Kanadan tehneen nimenomaisesti varaumat yleissopimuksen 12 artiklaan tarkoituksenaan säilyttää artiklan 12 osalta myös puolesta tekemisenä pidettävä päätöksenteko ”To the extent Article 12 may be interpreted as requiring the elimination of all substitute decision-making arrangements, Canada reserves the right to continue their use in appropriate circumstances and subject to appropriate and effective safeguards.” Huomionarvoista on, että Suomi ei ole tehnyt sopimukseen yhtään varaumaa. Ks. lisäksi Arstein-Kerslake 2017b, s. 15-16 ja 25, jossa on arvioitu artiklan 12 oikean tulkinnan edellyttävän, että artiklan otsikon mukaisen vammaisten henkilöiden oikeudellisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa vaaditaan puolesta päättämisen järjestelmän korvaamista.

431 Saarenpää 2019a, s. 8.

432 Ks. myös Dabove 2015, s. 139. Valmisteilla on YK:n iäkkäiden henkilöiden yleissopimus, jonka tarpeellisuutta on perusteltu erityisesti iäkkäiden oikeuksien toteutumisen tarvittavien toimenpiteiden, instituutioiden, periaatteiden, sääntöjen ja käytäntöjen tarkastelua ihmisoikeustasolla.

433 Mattsson-Katzin 2017, s. 127-130. Kirjoittajat katsovat asetelman olevan helposti leimaava tai paternalistinen: ”The theory shows that many approaches in policy-making for older people risk being stigmatizing or paternalistic.” Henkilöön tulisi suhtautua siten, että hän on erityisessä subjekti asemassa, kuten ”the ideal, autonomous, independent and self-sufficient liberal-subject”. Kirjoituksessa on otettu kantaa erityisesti sosiaalisten hyvinvointipalveluiden uudistamiseen, joissa osallistumisen ja erilaisuuden kunnioittamisen päästään aiempaa parempiin tuloksiin.

niitä säännöllisesti uudelleen. Takeiden on oltava oikeassa suhteessa siihen nähdessä, missä määrin nämä toimet vaikuttavat henkilön oikeuksiin ja etuihin.”⁴³⁴

Taloudellisten asioiden osalta artiklassa edellytetään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumista omistamisessa ja perinnön saamisessa, omaisuuden hoitamisessa ja pankkilainojen, kiinnitysten ja muiden luottojen saamisessa. Sopimusvaltion tulee varmistaa, että vammaisilta henkilöiltä ei mielivaltaisin perustein riistetä heille kuuluvaa omaisuutta.⁴³⁵

Vammaisten oikeuksien sopimuksen toteutumista sopimuksessa edistetään sekä vaatimalla kansallisten elinten nimeämistä edistämään täytäntöönpanoa ja seurantaan, mutta myös sopimukseen perustuvien yksilövalitusten mahdollistamisella. Yleissopimuksen 33 artiklan 2 momentin edellyttämän kansallisen täytäntöönpanon ja seurannan edellyttämien tehtävien hoitajaksi määrättiin eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.⁴³⁶ Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen kanssa samanaikaisesti hyväksytty valinnainen pöytäkirja sääntelee yksilövalitusten tekemisen mahdollisuudesta yleissopimuksella perustetulle vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle (CRPD-komitea). Valituksen voi tehdä, mikäli yksityinen henkilö tai useammat henkilöt katsovat valtion loukanneen sopimuksella turvattuja oikeuksia.⁴³⁷ Suomi on elokuussa 2019 jättänyt ensimmäisen raporttinsa yleissopimuksen täytäntöönpanosta, joka etenee komitean käsittelyyn todennäköisesti vuosien 2020-2012 aikana.⁴³⁸

434 Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentissa (CRPD/C/GC/1) s 5, kohdassa 21 tarkennettiin henkilön edun määrittämisessä lähdettävä ensisijaisesti henkilön omasta tahdosta ja mieltymyksistä. Sen jälkeisenä vaihtoehtona on pyrittävä yleiskommentissa tarkoitettuun tulkintaan henkilön mahdollisesta tahdosta ja mieltymyksistä käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioituna.

435 Mäki-Petäjä-Leinonen 2018, s. 26-28. Kirjoituksessa on arvioitu YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen vaikutuksia holhoustoimilain soveltamisen kannalta ja todettu, että holhoustoimilain soveltamisessa tulee sopimuksen johdosta huomioida vahvemmin päämiehen tahto ja mielipide.

436 HE 284/2014 vp., s. 16. EOA arvioi vammaisten oikeuksien toteutumista toimintakertomuksissaan, joka on ollut erillisenä jaksona vuodesta 2014 lukien, vrt. edunvalvonta-asiat vuodesta 2004 lukien. Esimerkiksi EOA 2017, s. 65-83, vuonna 2017 vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyen on tullut 242 kantelua, ja lisäksi EOA on tehnyt mm. oma-aloitteisia tarkastuksia ja valvontakäyntejä. Vammaisten oikeuksien toteutuminen vaatii horisontaalista tai eri hallinnonaloja poikkileikkaavaa tarkastelua oikeuksien toteutumisesta, kuten edunvalvonta-asiat sekä lapsen oikeuksien toteutumisen arviointi.

437 Lisäpöytäkirjan artiklat 1-2, ks. HE 284/2014 vp., s. 93. Valitus tulee tehdä nimellisenä, eikä sama asia voi olla käsittelyssä toistamiseen tai muussa kansainvälisessä menettelyssä, esimerkiksi toisessa YK:n valvontaelimessä, EIT:ssa tai Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa.

438 UM 2019, Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

3.3 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset

3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

3.3.1.1 Valitusedellytykset ja ihmisoikeussopimuksen noudattaminen

Euroopan neuvostoon kuuluvat lähes kaikki Euroopan valtiot ja se toimii yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestönä.⁴³⁹ Suomi liittyi Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja sitoutui Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 19/1990) 10.5.1990 lukien. Omaisuudensuojaa koskevan ensimmäinen lisäpöytäkirja hyväksyttiin samassa yhteydessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa 1 taataan, että jokaiselle sopimuksen lainkäyttövaltaan kuuluvalla taataan sopimuksen tarkoittamat oikeudet. Artiklan 2 (oikeus elämään) ja artiklan 3 (kidutuksen kieltö) sisältävät lähtökohdan ihmisarvoiselle ja asianmukaiselle kohtelulle.⁴⁴⁰

Sopimuksen noudattamista valvoivat alun perin Euroopan ihmisoikeustoimikunta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, aluksi vain toimikunnan tutkimat valitukset saattoivat edetä ihmisoikeustuomioistuimeen. Vuodesta 1998 lukien ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt valitusasiat.⁴⁴¹ Ihmisoikeustuomioistuin on voinut antaa neuvoa-antavia tulkintalausuntoja yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen osalta.⁴⁴² Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla voidaan todeta valtion loukanneen ihmisoikeussopimusta ja määrätä maksettavaksi korvauksia tai tehtäväksi lainmuutoksia (41 ja 46 artiklat).⁴⁴³

Kansallisissa ratkaisuisissa on otettu huomioon EIT:n ratkaisukäytäntöä holhousasioihin liittyvissä tapauksissa, tutkimusaiheen kannalta esimerkkinä KKO:2012:109,

439 Haas 2014, s. 384. Euroopan neuvosto on kansainvälinen järjestö, jossa merkitystä on jäsenmaaksi liittymisellä. Verrattuna EU:n jäsenmaana olemiseen, neuvostolla ei ole lähtökohtaisesti mahdollisuutta saada aikaan jäsenvaltioita ja sen kansalaisia sitovia lakeja. Merkitystä on sillä, miten sopimukseen sitoutunut valtio laittaa täytäntöön valtiosisäisesti tehdyt sopimukset.

440 Mikkola M. 2014, s. 22-26. Kirjoittaja toteaa ihmisarvoisen elämän vähimmäistason olevan määriteltävissä. Hän tuo esiin esimerkiksi tilanteet, joissa huolenpidon laiminlyönnit johtavat ihmisen sellaiseen tilanteeseen, että toimeentulo ei turvaa enää ihmisarvoista elämää. Mikkola samalla huomauttaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätyneen artiklan 3 soveltamiseen melko varovaisesti, jolloin negatiiviset kannanotot ovat liittyneet poikkeuksellisiin olosuhteisiin tai normaalia turvattomammassa asemassa olevien henkilöiden tilaan, esim. tapaukset Pancenko v. Latvia, Inadmissibility Decision, 28.10.1999, Moldovan and Others (No. 2) v. Romania, Judgment 12.7.2005.

441 Nieminen 2013, s. 27. Viitatus YK:n ihmisoikeussopimukset olivat vuoden 1966 kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia eli KP-oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli TSS-oikeuksia koskevat sopimukset. Ks. Jääskinen, DL 2001/4, s. 603, joka on kuvannut eurooppalaistumisen edenneen kolmen aallon tavoin, joista kolmas, viimeinen on eurooppalaistumisen ilmeneminen oikeuskäytännössä (ensimmäinen kuvasi lähinnä asenteiden muuttumista 1980-luvun alussa ja toinen lainsäädäntömuutoksiin sitoutumista alkaen lähinnä vuodesta 1989).

442 Pellonpää 2005, s. 97-104. Nykyisen menettelyn mukaan oikeudenkäynti voi käynnistyä ihmisoikeustuomioistuimessa valtiovalituksen (33 artikla) tai yksilövalituksen (34 artikla) kautta.

443 Pellonpää 2005, s. 198. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu voi toimia purkuperusteenaakin, kuten esimerkkinä mainittu KKO:1998:33 ratkaisu osoittaa. Tapauksessa oli kyse todistajana kuullun henkilön yksityisyyden suojaan kuuluvien asiakirjojen salassapitoajasta.

jossa kyse oli edunvalvojan määräämisasiasta tuomioistuimessa. Maistraatti oli tehnyt hakemuksen ja suorittanut päämiehehdokkaan kuulemisen, ja tämä oli allekirjoittanut myös suostumuksen edunvalvojan määräämiseksi. Asiassa hankittu lääkärintlausunto oli laadittu noin kaksi kuukautta kuulemisen jälkeen ja siinä todettiin päämiehehdokkaan henkisten taitojen olevan noin 8-vuotiaan tasalla. Käräjäoikeus hyväksyi hakemuksen varaamatta A:lle tilaisuutta tulla kuulluksi ja antamatta hänelle tiedoksi hakemusasiakirjoja. KKO kumosi edunvalvojan määräämispäätöksen ja totesi perusteluissaan EIT:n korostaneen oikeuskäytännössään, että ”kuuleminen on tärkeä oikeusturvan tae ja että tuomioistuimen itsensä tulee toimittaa kuuleminen”.⁴⁴⁴

Oikeuskirjallisuudessa mm. Koivu on tuonut esiin, että kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön muuttumiseen ovat vaikuttaneet EIT:n oikeuskäytännön lisäksi muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset, oikeusjärjestelmän muuttuminen kansainvälisemmäksi, Suomen liittyminen EU:n jäseneksi, EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja yleisesti ottaen muutokset yleisessä suhtautumisessa kansainvälistyviin oikeuslähteisiin.⁴⁴⁵ Cameron on pitänyt käsitettä yksittäistapauksellinen ”konkretisointiprosessi” tulkintaa soveltuvampana tilanteissa, joissa EIT käsittelee yksittäistä tapausta ja arvio sitä EIS:n toteutumisen kannalta.⁴⁴⁶

Artiklan 6 mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaisessa ja julkisessa oikeudenkäynnissä, jossa päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista tai henkilöä vastaan nostetusta rikossyytteestä.⁴⁴⁷ Soveltamispiiriin on katsottu voivan kuulua edunvalvojan määräämisasiat erityisesti vajaavaltaiseksi julistamisen osalta sekä muutoin oikeustoimikelpoisuuden menettämistä koskevat asiat.⁴⁴⁸

444 KKO:2012:109, jossa KKO totesi, että kuulemista koskevia säännöksiä ei tule tulkita sanamuotoa lievemmin. Asian merkitys korostuu EIT:n oikeuskäytännössä, jossa tuomioistuimen aktiivista roolia ja suoraa henkilökohtaista kuulemista korostetaan. Maistraatin toimittamaa kuulemista asiassa ei yleensä voida pitää riittävänä. Ks. Kolehmainen 2013, s. 333-334, joka korostaa pääsääntönä EIS:n ratkaisukäytännössä olevan, että henkilökohtainen yhteys henkilöön, jonka yksityiselämään kohdistuva tilanne on käsitellyssä. Poikkeuksen voi muodostaa kuitenkin esimerkiksi perustelu, että kuuleminen on vaarallista edunvalvontaan esitetyn henkilön terveyden kannalta. Ks. Välimäki 2013, s. 206.

445 Koivu 2015, s. 375-376.

446 Cameron 2018, s. 77. Kirjoittaja kuvaa ihmisoikeuksien olevan abstrakteja ilmaisuja. Kansallisten tuomioistuinten soveltaessa sopimuksissa yksittäisessä tapauksessa EIS:n artiklojen konkretisoinnista on saatavilla EIT:n oikeustapauskäytäntöä, jonka avulla kansalliset tuomioistuimet voivat saada käsityksen mahdollisesta harkintamarginaalistaan asiassa.

447 Keys 2009, s. 80. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin on pitkälti katsottu edellyttävän asianmukaista edustamista oikeudenkäynnissä, jotta esimerkiksi todisteluun ja menettelyn edellytysten voitaisiin katsoa täyttävän artiklan 6 vaatimukset. Mikäli edustajan käyttäminen on harkinnanvaraista tilanteissa, joissa henkilö itse ei ymmärrä asiaa, voidaan harkinnalla usein ohittaa tärkeät näkökulmat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi.

448 Pellonpää 2005, s. 340-343. Artiklan 6 osalta tuomioistuin ei ole tarkemmin määritellyt civil rights-käsitettä, jolloin voidaan todeta, että oikeustila soveltamisalan osalta on osittain vielä muodostumassa. Holhousasiasta esimerkiksi H.F v. Slovakia, jossa katsottiin, että tuomioistuin ei riittävästi ollut tutkinut käsiteltävänä olevaa asiaa selvittääkseen henkilön terveydentilaa.

Artiklan 8 mukaan henkilöllä on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.⁴⁴⁹ Artiklaa koskevissa tapauksissa tilanne on ollut usein koskenut julkisen vallan liian pitkälle meneviä toimia.⁴⁵⁰ Artiklassa 14 on säädetty syrjinnän kiellosta sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai yhteiskunnallisen alkuperän, kansallisen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuen.

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla määrää jokaiselle oikeuden nauttia rauhassa omaisuudestaan. Omaisuuden riistäminen katsotaan mahdolliseksi julkisen edun, laissa määrättyjen ehtojen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Näiden oikeuksien käyttäminen eivät saa heikentää valtion oikeutta sellaisten lakin voimaan saattamiseen, jotka ovat omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai veronluontoisten maksujen maksamiseksi tarpeen.

3.3.1.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä

Tapauksessa *Graziani-Weiss v. Austria* 18.10.2011 oli kyse lakimiehen toimen harjoittamisesta Itävallassa ja velvollisuudesta vastaanottaa henkisesti sairaan henkilön edunvalvontatehtävä. Tilanteessa oli selvitetty, että edunvalvojien yhdistyksellä ei ollut tarjota tehtävään edunvalvojaa, eikä kellekään henkilön sukulaiselle voinut antaa tehtävää. Lakimies perusteli asiaa mm. sillä, että hän ei halunnut tulla tehtävään nimitetyksi, hänellä ei ollut tietoa mielisairauksista eikä hänellä ollut aikaa kyseiseen tehtävään. Lakimies nimettiin edunvalvojaksi vuonna 2005, hän valitti kansalliset oikeusasteet asiasta, jonka jälkeen hän teki valituksen EIT:lle perustellen valitustaan artiklan 4 mukaisella pakkotyön kiellolla ja lisäksi EIT arvioi asiaa syrjinnän kiellon kannalta. EIT ei todennut valtion tehneen oikeudenloukkauksia tilanteessa.⁴⁵¹

Shtukaturov v. Russia tapauksessa oli kyse mielenterveysongelmista kärsineen henkilön holhoukseen määräämisestä. EIT katsoi, että henkilön olisi tullut voida osallistua oikeudenkäyntiin, koska silloin hän olisi voinut esittää omat mielipiteensä asiaan ja tuomari olisi voinut henkilökohtaisesti muodostaa käsityksen henkilöstä ja hänen henkisistä kyvyistään. EIT katsoi, että tuomarin olisi tullut tavata henkilö ja

449 Hirvelä-Heikkilä 2017, s. 630. Kirjoituksessa todetaan, että yksityiselämän käsite kattaa lähes kaikki elämään liittyvät asiat ja käsite ”yksityiselämä” on muodostunut EIT:n oikeuskäytännössä laajaksi. Lisäksi tämä ilmenee yksityiselämän useissa yhteyksissä muihin 8 artiklassa suojattuihin kohteisiin eli perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon, käytännön tasolla EIT ei ole usein katsonut tarpeelliseksi erottaa, miten käsitteet eroavat tietyssä tilanteessa.

450 Mikkola M. 2014, s. 27. 8 artikla laajentaa kirjoittajan mielestä 3 artiklan soveltamisalaa kattaen mm. suojan fyysisiä ja henkisiä tapaturmia sekä materiaalsen suojan antamiseksi.

451 *Graziani-Weiss v. Austria*, no. 31950/06, 18.10.2011, EIT totesi, että valitessaan lakimiehen ammatin, henkilö on tullut tietoiseksi siitä, että hänet voidaan nimittää myös edunvalvojan tehtävään. Toimissaan ammattia harjoittavana lakimiehenä, ei voitu todeta syrjintää suhteessa muihin väitettyihin lakimiesammatteihin nähden, koska muut tehtävät asiakkaiden edustamisessa erosivat merkittävästi muiden lakimiesten tehtävissä. Asiassa ei todettu artiklojen 4 tai 14 loukkauksia.

mahdollisesti tehdä hänelle myös kysymyksiä. Kontradiktorinen periaate ja 6 artikla tuli loukatuksi, koska tuomari ratkaisi asian kirjallisen näytön perusteella ja kuulematta henkilöä itseään.⁴⁵²

Edunvalvontaan ehdotettua henkilöä ei kuultu tapauksessa *Salontaji-Drobnak v. Serbia*, jossa henkilön toimintakelpoisuutta rajoitettiin osittain. Henkilölle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asian loppukäsittelyssä, eikä lausua hänestä hankitusta asiantuntijaselvityksestä.⁴⁵³ Tapauksessa *Berková v. Slovakia* todettiin, että artiklaa 6 ei oltu rikottu kuulemisvelvoitteen osalta, koska asiantuntijalausunnoissa oli selvitetty, ettei henkilöä voitu kuulla terveydentilastaan johtuen ja hänelle oli määrätty oikeudenkäyntiä varten edunvalvoja.⁴⁵⁴

Stanev v. Bulgaria- tapauksessa käsiteltiin holhouksenalaisen henkilön pääsyä oikeuteen ja mahdollisuutta saada oikeustoimikelpoisuuteensa liittyvä asia oikeuden tutkittavaksi. Valtiolla on kuitenkin oikeus rajoittaa toistuvien ja perusteettomien valitusten tutkimuslaajuutta, mutta henkilön pääsy kokonaan tuomioistuimeen ei voida rajoittaa.⁴⁵⁵ Tapauksessa *A.N. v. Lithuania* käsiteltiin Liettuan lainsäädännön mukaisesti tilannetta, jossa henkilön oikeustoimikelpoisuus oli poistettu, vaihtoehtona olisi ollut vain täyden oikeustoimikelpoisuuden säilyttäminen. EIT totesi, että asiassa oli hankittu asiantuntijalausunto, henkilön todettiin sairastavan paranoidista skitsofreniaa sekä henkilön holhojaksi määrätyn äidin lausunto, mutta henkilöä itseään kuulematta hänen toimintakelpoisuutta oli rajoitettu. Tapauksessa Liettuan katsottiin rikkoneen 6 ja 8 artikloja.⁴⁵⁶

Edunvalvojan ja päämiehen välinen suhde on ollut arvioitavana suomalaisessa tapauksessa, jossa edunvalvoja ja päämies olivat eri mieltä päämiehen halusta muut-

452 *Shtukaturov v. Russia*, no. 44009/05, 27.3.2008, EIT katsoi, että holhousasian ratkaisun lopputulos oli henkilön kannalta yhtä tärkeä kuin päätös tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättäessä. Kuulematta jättämisestä arvioitiin tämän toisen asiaryhmän kuulemista koskevan ratkaisukäytännön pohjalta. Henkilökohtaista kuulemista pidettiin ensisijaisena, mutta kuulemisen järjestämisessä henkilön terveyden suojeleminen on tärkeässä merkityksessä.

453 *Salontaji-Drobnjak*, no. 36500/05, 13.10.2009, tapauksessa katsottiin, että rikotuiksi olivat tulleet artiklat 6 ja 8, josta jälkimmäisen osalta lausuttiin ”the decision-making process involved in measures of interference must be fair and such as to ensure due respect of the interests safeguarded by Article 8”. Ks. myös tapaukset *H. F. v. Slovakia*, no. 54797/00 sekä *Görgülü v. Germany*, no. 74969/01, 26.2.2004.

454 *Berková c. Slovakia*, no. 67149/01, 24.3.2009. Asian käsittelyn keston osalta todettiin artiklan 6 loukkaus, lisäksi tapauksessa oli kyse useammasta muun asian prosessista sekä muiden artiklojen rikkomisesta. Ks. *Kuuliala* 2011, s. 195, jossa todetaan EIT:n käytännössä edunvalvontaan esitetyn oikeudenkäyntikelpoisuuden olleen keskiössä. Hyväksyttävänä menettelynä *Kuuliala* pitää Suomen osalta voimassa oleva oikeustilannetta, eli kirjallisessa menettelyssä tuomioistuimessa ratkaistavien ns. rutiiniasioiden käsittely, riitaisten hakemusasioiden siirtyminen istuntokäsittelyyn, mutta toimintakelpoisuutta rajoitettaessa itsemääräämisoikeuteen puuttuminen on katsottava niin suureksi, että kirjallinen menettely on mahdollinen ainoastaan poikkeuksena.

455 *Stanev v. Bulgaria*, no. 36760/06, 17.1.2012, tuomioistuimeen pääsyn liiallinen rajoittaminen katsottiin artiklan 6 loukkaukseksi. Ks. tapauksen osalta *Hirvelä-Heikkilä* 2017, s. 671-672.

456 *A.N. v. Lithuania*, no. 17280/08, 31.5.2016, oikeustoimikelpoisuuden rajoittamiselle olisi EIT:n edellyttämällä tavalla pitänyt määritellä yksilökohtaiset ja painavat syyt.

taa aiemman kasvatusperheensä perässä Pohjois-Suomeen, artiklan 8 loukkausta ei kuitenkaan todettu.⁴⁵⁷ Suomen osalta artiklan 6 loukkauksiin on päädytty usein oikeudenkäynnin kestoon liittyvistä syistä. Kuuliala on arvioinut, että joutuisuuden periaatteen noudattaminen edunvalvonta-asioiden käsittelyssä tuomioistuimessa tulee kuitenkin arvioida huolellisesti, jolloin huolellisen ja toisaalta nopean käsittelyn vaatimusten samanaikainen yhteensovittaminen voi olla vaikeasti ratkaistavissa.⁴⁵⁸

Ratkaisussa *Nikolyan v. Armenia* oli kyse vajaavaltaiseksi julistetun henkilön oikeudesta saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa. EIT katsoi, että armenialainen laki rikkoi tilanteessa artikloja 6 ja 8, koska laissa määrättiin yleiskielto vajaavaltaisiksi määrättyjen henkilöiden omille suorille oikeudenkäyntivaatimuksille.⁴⁵⁹

3.3.2 Muut sopimukset ja suositukset

3.3.2.1 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot allekirjoittivat Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuonna 1961 tarkoituksena luoda Euroopan ihmisoikeussopimuksen pari sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien ulottuvuuteen. Peruskirja uudistettiin vuonna 1996, ja se tuli voimaan Suomessa 1.8.2002. Peruskirjassa on lueteltu ne sosiaaliseen ja työelämään liittyvät oikeudet ja periaatteet, joihin sopimusvaltiot sitoutuvat sekä yksityiskohtaiset määräykset niiden noudattamiseksi.⁴⁶⁰

Valtion on otettava velvoittavasti itseään sitoviksi kuusi seuraavasta yhdeksästä oikeudesta: oikeus työhön, järjestäytymisoikeus, kollektiivinen neuvottelu-oikeus, lasten ja nuorten oikeus suojeluun, oikeus sosiaaliturvaan, oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun, perheen oikeus sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen

457 *A.-M.V. v. Finland*, no. 53251/13, 23.3.2017. EIT totesi, että järjestelyvaihtoehdot oli punnittu kehitysvammaisen kannalta ja hänen vammansa esti häntä ymmärtämästä täydellisesti asian ratkaisun merkitystä ja vaikutuksia hänen hyvinvointiinsa. Kehitysvammaista oli kuultu kansallisissa oikeusasteissa ja hänellä oli ollut mahdollisuus kertoa suoraan omat mielipiteensä asiassa. Ks. Hirvelä-Heikkilä 2017, s. 672, jossa tapausta on arvioitu osana yksityiselämän suojan välttämättömiä loukkauksia demokraattisessa yhteiskunnassa.

458 Kuuliala 2011, s. 192-195. Kuuliala on tuonut esiin johtopäätökset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä, ja todettu tuomioistuimen hyväksyneen kansallisen viranomaisen kiinnittävän huomiota toisaalta tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukseen. Kuuliala huomauttaa, että oikeusturvan kannalta on kuitenkin parempi, että edunvalvojan määräämisasioissa erotetaan kirjallisessa menettelyssä ratkaistavaksi rutiinitapaukset sekä istuntopöytäkirjoihin riittävät ja epäselvemmät hakemukset.

459 *Nikolyan v. Armenia*, no. 74438/14, 3.10.2019. EIT:n ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että päätös, jolla henkilön oikeustoimikelpoisuus oli poistettu, oli perustunut yhteen psykiatriseen lausuntoon, jossa ei ollut yksityiskohtaisesti analysoitu henkilön mielisairautta. Artiklan 6 osalta EIT totesi, että "Such a blanket ban, which did not leave any room for exception, was not in line with the general trend at European level." Henkilön edunvalvojana toimi tilanteessa hänen poikansa, jonka osalta voitiin todeta myös intressiristiriitaa käsiteltävien asioiden osalta.

460 Mikkola 2012, s. 62. Mikkola on tuonut esiin materiaalsen soveltamisalan laajenemista koulutuksen, työvoiman suojelun sosiaalisen suojelun osalta vuosien 1961-1996 aikana, terveyden osa-alue on ollut ennallaan vuodesta 1961.

suojeluun, siirtotyöntekijöiden ja heidän perheidensä oikeus suojeluun ja tukeen, oikeus tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Valtion on samalla tavalla sitouduttava noudattamaan sopimuksen II artikloja vähintään 16 artiklaa 31:stä.⁴⁶¹

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo sosiaalisen peruskirjan velvoitteiden toteutumista sopimusvaltioiden toimittamien raporttien perusteella.⁴⁶² Komitea esittää oikeudellisen arvion siitä, ovatko sopijavaltion lainsäädäntö ja käytännöt peruskirjan mukaisia⁴⁶³. Sopimuksen lisäpöytäkirjassa vuodelta 1995 on mahdollisuus kollektiivivalitusten tekemiseen, jos valtion lainsäädäntö tai käytäntö on ristiriidassa peruskirjan määräysten kanssa.⁴⁶⁴ Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen osalta Mikkola on korostanut asunnottomuuden vähentämisen sekä työttömyysturvan ja toimeentuloturvan tasojen nostamisen merkitystä konkreettisina toimina Suomessa.⁴⁶⁵

Suomen saamassa viimeisimmissä raporteissa ei kiinnitetä huomioita välittömästi holhoustoimen järjestelmään liittyviin asioihin, mutta päämiehiä koskevia, erityisesti sosiaali- ja terveystalouden ja sosiaaliturvaetuuksien tilaa arvioidaan monipuolisesti. Vuoden 2013 raportissa pyydetään myös tarkempaa tietoa valmisteilla olleen itsemääräämisoikeuslain sisällöstä.⁴⁶⁶

3.3.2.2 Euroopan neuvoston sopimus ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä

Euroopan neuvoston sopimus koskien ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä, vuodelta 1997, Suomessa voimaan 1.3.2010 (SopS 23-24/2010). Sopimuksen 1 artiklan tavoitteena on turvata ihmisarvo ja identiteetti, sopimusvaltiot takaavat, että jokaisen koskemattomuutta ja muita oikeuksia ja perusvapauksia kunnioitetaan biologian ja lääketieteen sovellusten alalla. Artiklassa 2 todetaan ihmisen edun ja hyvinvoinnin olevan yhteiskunnan tai tieteen hyödystä tärkeämpiä.

Artiklassa 5 edellytetään, että toimenpiteet tehdään henkilön suostumuksen perusteella ja etukäteen henkilölle tulee antaa asianmukainen selvitys mm. toi-

461 Petman 2010, s. 400. Kirjoittaja toteaa, että sopiva valtio voi kokonaisten artikloiden ohella valita eri artikloiden alakohtia siten, että sitä velvoittaa vähintään 63 numeroitua kohtaa 98:sta. Huomattava on, että vain muutama sopijavaltio on hyväksynyt kaikki peruskirjan oikeudet ja artiklat itseään sitoviksi.

462 Petman 2010, s. 401-403. Raporttien arvioinnin jälkeen komitea toimittaa johtopäätökset hallitustenvälisen sosiaalikomitean alakomitealle, joka koostuu sopijavaltioiden edustajista. Sopimusosapuolille voidaan ehdottaa tarvittavia suosituksia, joista päättää ministerikomitea.

463 Mikkola M. 2014, s. 33. Oikeuksien turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon, että järjestelmätason toimivuus ei ole riittävää, vaan toimia arvioidaan lisäksi tulosten riittävyyden kannalta.

464 Petman 2010, s. 403-412.

465 Mikkola M., 2017, s. 65-66. Haasteiksi Suomen osaltakirjoituksessa arvioidaan perusterveydenhuollon palvelujen tila sekä taloudelliset leikkaukset julkisen huolenpidon järjestämisessä sekä koulutuksessa.

466 Ks. European Committee on Social Rights; ECSR Conclusions 2013 Finland ja ECSR Conclusions 2017 Finland.

menpiteen tarkoituksesta ja seurauksista. Mikäli täysi-ikäinen henkilö ei voi antaa suostumusta kehitysvammansa, sairauden tai muun sellaisen syyn vuoksi, toimenpide voidaan 6 artiklan mukaan suorittaa laillisen edustajan tai muun lakiin perustuvan tahon luvalla. Silti pitää mahdollistaa henkilön osallistuminen luvan antamiseen. 7 artiklassa on huomioitu vakavista mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt, joiden osalta ilman suostumusta tapahtuva toimenpide voidaan tehdä vain, jos hoidon antamatta jättäminen vaarantaisi vakavasti hoidettavan terveyden. Lisäksi edellytetään, että kansallisessa lainsäädännössä olevia oikeusturvasäännöksiä noudatetaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi 29 artiklan mukaan ottaa yleissopimuksen huomioon yksittäisissä tapausratkaisuisaan ja sopimuksen soveltamisesta Euroopan neuvosto voi pyytää selvityksen kansallisen lainsäädännön toteuttamasta yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

3.3.2.3 Suositukset

Pääsääntöisesti suositustasoiset kansainväliset asiakirjat eivät sisällä oikeudellisesti sitovia velvoitteita⁴⁶⁷, mutta suosituksilla kuitenkin ohjataan tulkintaa ja tulevaa kehitystä⁴⁶⁸. Suositus toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua koskevista periaatteista hyväksyttiin Euroopan neuvoston ministerikomiteassa vuonna 1999.⁴⁶⁹ Mäki-Petäjä-Leinonen on jaotellut suosituksen tärkeimmiksi periaatteiksi ihmisoikeuksien kunnioittamisen, päämiehen etujen ja hyvinvoinnin ensisijaisuuden, välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet.⁴⁷⁰

Euroopan neuvosto on vuonna 2009 antanut suosituksen edunvalvontavaltuutusta ja hoitotahtoa koskevista periaatteista.⁴⁷¹ Tarkoituksena on ollut itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen lisääminen edistämällä oikeudellisten keinojen käyttämistä.

467 Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 18. Vaikka asiakirjat eivät ole osa kansallista oikeusjärjestystä, on mahdollista, että niillä on merkitystä yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa tulkinta-aineistona.

468 Ks. HE 52/2006, s. 5. Esitöissä on nimenomaisesti todettu vuoden 1999 toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua annetun suosituksen perusteella jäsenvaltiolle tulleen ehdotuksen, että on tarvetta suunnitella ja toteuttaa sellaiset oikeudelliset järjestelyt, joiden avulla nyt toimintakykyinen henkilö voi varautua toimintakykynsä heikkenemiseen.

469 Euroopan neuvosto, Suositus No. R (99) 4 toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua koskevista periaatteista.

470 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 45-47. Suosituksen on kirjoituksessa selitetty kattavan perustelut aiheesta suosittelemiselle väestön demografisten muutosten, lääketieteellisen kehityksen, sosiaalisen muutoksen ja lisääntyvän yleisen kiinnostuksen ihmisoikeuksien puolustamiseen. Ks. lisäksi julistus, jonka kansainvälinen Alzheimer-järjestö on antanut dementiaipotilaan oikeuksista vuonna 1994, ja myös Alzheimer Europe julkaisi vuonna 2001 suosituksen dementoituvien henkilöiden oikeudellisen suojan parantamiseksi.

471 Euroopan neuvosto, Suositus No. R (2009) 11 edunvalvontavaltuutuksesta ja hoitotahdosta.

Vuonna 2014 annettu suositus koski ikäihmisten ihmisoikeuksien edistämistä.⁴⁷² Suosituksessa kiinnitetään huomiota ikäihmisten tietoisuuteen omista oikeuksistaan, ikäyrjinnän kieltoon, itsemääräämisoikeuteen ja osallisuuteen, tarpeelliseen suojeluun väkivallalta ja hyväksikäytöltä, sosiaaliseen suojeluun, työllisyyteen ja hoivaan.⁴⁷³

3.4 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Vuonna 2000 hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirja kattaa kansalais- ja poliittiset oikeudet, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä unionin kansalaisia koskevat oikeudet.⁴⁷⁴ Vähimmäislähtökohtana perusoikeuskirjassa pidetään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien tasoa.⁴⁷⁵

Euroopan unionin käsitteistössä perusoikeudet tarkoittavat perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia.⁴⁷⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräykset koskevat 51 artiklan mukaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, ja noudattaa sen mukaisia periaatteita ja edistää soveltamista toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajojen mukaisesti.⁴⁷⁷

Perusoikeuskirjan säännökset on siirretty pääpiirteiltään 1.12.2009 voimaan tulleeseen Lissabonin sopimukseen, joka teki perusoikeuskirjan määräyksistä oikeudellisesti sitovia.⁴⁷⁸ EU:lle muodostui sopimuksen perusteella virallisesti yhteiset kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, jotka sitovat

472 Euroopan neuvosto, Suositus No. R (2014) 2 ikäihmisten ihmisoikeuksien edistämistä.

473 Huomattava määrä sisällöstä koskee hoivaan ja hoitoon liittyviä suosituksia.

474 Ks. Jääskinen 2008, s. 219-220. Oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen mahdollisti Jääskisen mukaan oikeuskulttuurin perusyhteisyys. Kansallisten oikeusjärjestelmien eurooppalaistumiseen suuntaamaan muutosvastarinnan selityksiä Jääskinen perustelee kansallisten ja unionioikeudellisten oikeusjärjestysten erillisyyden kautta, eli kansalliset oikeusjärjestelmät pyrkivät rajoittamaan olemassa olevaa omaa koherenssiaan vaarantavan oikeusjärjestyksen merkitystä.

475 Ojanen 2009, s. 103-109. EU-oikeuden nojalla voidaan antaa perus- ja ihmisoikeuksille parempaa suojaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetään.

476 Ojanen 2016a, s. 154. Lissabonin sopimuksen perusteella tapahtunut EU:n pilarirakenteen purkaminen toi kirjoittajan mukaan uuden merkityksen perus- ja ihmisoikeuksien huomioimiselle. Tämä johtui siitä, että unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä voidaan todeta komission, parlamentin ja EU-tuomioistuimen toimivallan ulottuvaan yhteistyöhön myös rikosoikeudellisissa ja poliisiasioissa.

477 Ojanen 2010, s. 370. Kirjoittaja korostaa mahdollisuutta, että EU-oikeuden asiallinen soveltamisala voi kuitenkin olla laajempi kuin unionin toimivallan ala, koska EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kansalliselta säännöltä edellytetään yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa.

478 Ojanen 2016a, s. 157. Perusoikeuskirjan 51 artikla edellyttää kaikkien unionin toimielinten, elinten ja laitosten noudattavan perusoikeuskirjaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, sekä perusoikeuskirjan määräykset velvoittavat jäsenmaita näiden soveltaessa unionin oikeutta EU-oikeuden soveltamisalalla.

oikeudellisesti sitä ja sen toimielimiä, sekä jäsenvaltioita näiden toteuttaessa unionin lainsäädäntöä.⁴⁷⁹

EU:n tuomioistuin on EU-oikeuden ylin laintulkinnasta vastaava oikeusaste, joka toimii valtiosääntötuomioistuimena EU-toimielinten välisten riitojen ratkaisijana, jäsenvaltiota vastaan nostetun rikkomiskanteen käsittelijänä sekä antaa valmisteluvaiheessa lausuntoja kansainvälisistä sopimuksista. EU:n tuomioistuin antaa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä ennakkoratkaisuja EU-oikeuden yhtenäisestä tulkinnasta ja soveltamisesta.⁴⁸⁰ Lissabonin sopimuksen voimaan tulemisen jälkeen kansalliset tuomioistuimet voivat aiempaa laajemmin pyytää ennakkoratkaisuja mm. yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevien säännösten osalta.⁴⁸¹ Jotta asia tulisi käsitellyksi EU:n tuomioistuimessa, siinä on ensin näytettävä perussopimusten määräysten tai johdetun oikeuden esimerkiksi asetuksen soveltuminen konkreettisesti oikeudelliseen arviointiin.⁴⁸² Vetoaminen perusoikeuskirjaan voi tapahtua myös asioissa, jotka liittyvät edunvalvontaoikeuteen esimerkiksi Bryssel Ia- tai Bryssel II a- asetusten soveltamisen yhteydessä.⁴⁸³

Tapauksessa C-565/16 lapsen vanhemmat pyysivät kreikkalaiselta tuomioistuimelta Italiassa asuvan lapsensa puolesta lupaa luopua Kreikassa kuolleen henkilön jälkeen Kreikassa sijaitsevasta perinnöstä. Tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta kysyen oikeuspaikkasopimuksen Bryssel Iia-asetuksen 12 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisuudesta, ja a) hakemuksen merkityksestä ja tulkittavuudesta yksiselitteisenä hyväksyntänä oikeuspaikkasopimukselle, b) syyttäjän asianosaisuudesta sekä hyväksynnästä, koska Kreikan lain mukaan syyttäjä on lain nojalla asianosainen kyseisessä asiassa sekä c) oikeuspaikkasopimuksen

479 Rosas-Armati 2018, s. 161. Kirjoittajat kiinnittävät huomiota siihen, että EU:n perusoikeuksia (ymmärrettynä laajasti oikeuskäytännöllä, EU 6 artiklalla ja EU:n perusoikeuskirjan sisällöllä) tulee toteuttaa kaikilla toiminnan tasoilla. EU:n perusoikeudet tulee ottaa huomioon sovellettaessa lainsäädäntöä, tulkinnassa ja yksittäisissä tapauksissa EU:n tuomioistuinkäytännössä. Ks. Ojanen 2010, s. 379. EU-oikeuden perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeusjärjestelmien keskinäisyyden jäsentäminen on mahdollista soveltamisalan mukaan. Tämä tarkoittaa unionin perusoikeuksien soveltamisalaa unionin oikeuden perusteella ja kansallisten kunkin jäsenvaltion oman lainsäädännön perusteella, mutta samalla painottuvat institutionaaliset ja toimivaltanäkökohdat, eivätkä niinkään valtiosääntöpluralismi, jossa korostetaan eri normijärjestelmien sekä instituutioiden välistä vuorovaikutusta.

480 Ks. Euroopan unionin kanssa tehty sopimus (SopS 103/1994), EU 17-21 artiklat ja sopimus EU:n toiminnasta EUT 256-281 artiklat (2012/C 326/01).

481 EUT 267 artikla, käytännön muuttumisesta esim. Rosas-Kaila 2010, s. 268-269.

482 Walkila 2011, s. 818; Walkila 2015, s. 804. Asian liittynäksi EU-oikeuteen ei toisin sanoen riitä EU-oikeuden yleisen oikeusperiaatteen tai perusoikeuden vastaiseksi arvioitu tilanne, vaan ensin tulee näyttää asian liittyntä EU-oikeuteen. Perusoikeuskirjalla tavoitellaan yhtenäistä Euroopan unionin oikeuden soveltamista.

483 Bryssel Ia- asetus EU (N:o) 1215/2012, asetus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla sekä Bryssel Iia- asetus EU (N:o) 2201/2003, asetus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa. Jälkimmäisessä vanhempainvastuuseen on katsottu kuuluvan myös asiaan liittyvät holhousta, edunvalvontaa tai vastaavia seikkoja koskevat järjestelyt.

lapsen edun mukaisuudesta ottaen huomioon, että asianosaisena olevan lapsen sekä hänen hakijoina olevien vanhempiensa asuinpaikka on Italiassa, kun taas vainajan asuinpaikka kuolinhetkellä ja perittävä omaisuus ovat Kreikassa. Tuomioistuin katsoi, että lapsen vanhempien yhteinen hakemus on hyväksyntä tuomioistuimen toimivallalle, ja syyttäjä, jonka asema perustuu kansalliseen oikeuteen, tulee asiassa asianosaiseksi. Syyttäjän vastustuksella tai hyväksynnällä on tulkintavaikutus siihen, ovatko kaikki asianosaiset hyväksyneet oikeuspaikkasopimuksen. Lapsen edun mukaisena tulee tuomioistuimen mukaan pitää tilannetta silloin, kun ei ole tuotu esiin seikkoja, että oikeuspaikkasopimuksella olisi lapsen kannalta vahingollista vaikutusta tilanteeseen.⁴⁸⁴

Asiassa C-112/13 itävaltalainen tuomioistuin pyysi EU:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua Bryssel I-asetuksen⁴⁸⁵ 24 artiklaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan liittyneestä soveltamistilanteesta. B myötäpuolinen oli nostanut kanteen vahingonkorvausasiassa A:ta vastaan ja A:lle oli määrätty oikeudenkäyntiä varten edunvalvoja, koska hänen olinpaikkaansa ei tiedetty. Tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua mm. kysymyksestä, muodostaako edunvalvojan vastaaminen asiassa asetuksen 24 artiklan mukaisen toimivaltaperusteen. Tuomiossa todettiin, että perusoikeuskirjan 47 artiklan tarkoittamien oikeuksien (oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) valossa, artiklaa 24 ei voida tulkita siten, että toimivalta voisi perustua edunvalvojan asiassa antamaan vastaukseen.⁴⁸⁶

Raitio on katsonut, että Euroopan unionin kehitystä on oikeudellisessa tutkimuksessa arvioitava ottamalla eri oikeuslähteet huomioon ja huomattava perussopimusten, sekundaarinormien ja oikeuskäytännön vuorovaikutteinen suhde.⁴⁸⁷ Walkila on korostanut horisontaalisen vaikutuksen merkitystä, koska perusoikeudet ja muu primäärioikeus ovat samalla hierarkisella tasolla EU:n oikeudessa, jolloin EU:n tuomioistuimen tehtäväksi tulee myös normien punninta keskenään.⁴⁸⁸ Puumalaisen tutkimuksen mukaan suomalaisessa lainsäädännössä on selkeytynyt 2010-luvulla ja

484 EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa Saponaro ja Kalliopi-Chloi Xylina, C-565/16, ECLI:EU:C:2018:265. Vrt. asiaan Matoušková C-404/14, ECLI:EU:C:2015:653, jossa alaikäisen lapsen puolesta tehdyn perinnönjakosopimuksen hyväksymisen kaltaista toimenpidettä haettiin holhousasioista vastaavan tuomioistuimen kohdalla perintömenettelyssä, mutta tuomioistuimen päätöksellä todettiin, että asia liittyy enemmän Bryssel II-asetuksen mukaiseen vanhempainvastuun käyttämiseen liittyvään lapsen suojelutoimenpiteeseen.

485 Bryssel I-asetus EU (N:o) 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla.

486 EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa A vs. B ym, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195.

487 Raitio 2016, s. 197-198; Rosas - Armati 2018, s. 51. EU-normien ryhmittely on mahdollista tehdä seuraavasti: 1) EU:n arvopohja, 2) EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, 3) kirjoitettu primaarinormisto, 4) kansainväliset sopimukset ja yleinen kansainvälinen oikeus, 5) EU:n sekundaarinormisto, 6) komission lainsäädäntötoimet, 7) komission tai neuvoston täytäntöönpanotoimet sekä lisäksi jäsenmaan toimet implementoinnissa.

488 Walkila 2016, s. 188-189.

oikeustila kansallisen ja EU:n oikeusjärjestyksen välillä näyttäyty kahden kiinteästi toisiinsa liittyvän oikeusjärjestyksen vaikutuksena Suomessa.⁴⁸⁹

EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntö on muuttunut niin, että se tulkitsee perusoikeuskirjan 52 artiklan yhdenmukaisuussäännöstä viittaamalla ensisijaisesti perusoikeuskirjaan, jos sama oikeus on turvattu perusoikeuskirjassa ja EIS:ssa.⁴⁹⁰

Perusoikeuskirja sisältää oikeuksia ja periaatteita, joita ei ole tarkkarajaisesti eritelty. Periaatteisiin ei voida vedota täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mutta tuomioistuinten tulee ottaa nämä tulkinnassaan huomioon ja pyrkiä tätä kautta EU-oikeuden mukaiseen lopputulokseen. Oikeuksilla on puolestaan suoraan sovellettavuutta tilanteessa.⁴⁹¹ Ojanen on korostanut, että perusoikeuksiin tulee suhtautua oikeussäännösten tavoin ja perusoikeuden olennaista sisältöä on jokaisessa ratkaisussa kunnioitettava.⁴⁹²

Perusoikeuskirjan 52 artiklassa lähtökohdaksi on asetettu, että perusoikeuskirjan merkitys ja ulottuvuus ovat vähintään samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.⁴⁹³ Esimerkiksi voidaan mainita oikeudenmukainen oikeudenkäynti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa (Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla) ja yksityiselämän suoja 7 artiklassa (Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artikla). Yksittäisiä mekanismeja Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa ovat ennakkoratkaisumenettely, kumoamiskannemenettely, petitio- ja kantelu-oikeus sekä sanktio- ja rikkomusmenettelyt.⁴⁹⁴

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa yhdenvertaisuusperiaate on mainittu syrjintäkieltona, joka kattaa vaatimuksen samanlaisten tilanteiden käsittelemisestä samalla tavalla.

489 Puumalainen 2018, s. 328-329 ja 378-379. Oikeusjärjestysten välisessä suhteessa vaikuttaa kuitenkin EU-oikeuden etusija Suomen oikeusjärjestykseen nähden. Puumalainen on tutkimuksessaan havainnollistanut oikeusjärjestysten vuorovaikutuksen dialogisuuden tarvetta. Tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan merkitys Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä korostuu, koska valiokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot ohjaavat valmisteluvastuussa olevan hallituksen toimintaa ja tämän lisäksi valiokunta ohjaa tuomioistuinten toimintaa ylimpänä perustuslain tulkitsijana kansallisen normin pätevytyteen liittyen. Valiokunnan toimivalta ei kuitenkaan riitä yksittäistapauksiin, joissa tuomioistuinten tehtävänä on yksittäistapauksessa pyytää tarpeelliset ennakkoratkaisupyynnöt EUT:lta.

490 Raitio 2016, s. 325.

491 Schütze 2016, s. 444-446. Oikeuksien voidaan todeta olevan periaatteiden konkretisointia, ja niiden voidaan havaita olevan periaatteista johdettavia.

492 Ojanen 2016b, s. 322-323. Tarkasteltavana ollut EU:n tuomioistuimen ratkaisu muodosti perusoikeuksista olennaisen ytimen tietynlaisen ehdottomuuden, joka periaatepunninnan sijasta mahdollistaa selkeän myönteiset tai kielteiset ratkaisut perusoikeuksien kannalta arvioituna.

493 Ojanen 2016a, s. 156 ja 175. Euroopan unioni ei ollut vielä 2010 minkään ihmisoikeussopimuksen osapuoli, ja muiden kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen asema on ollut EU-oikeudessa tarkemmin määrittelemättä. Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisesta on kuitenkin osoituksena erilaisten instituutioiden perustaminen, kuten esimerkiksi Euroopan oikeusasiamies vuonna 1992 ja perusoikeusvirasto vuonna 2007.

494 Näistä tarkemmin Ojanen 2016a, s. 180-183.

Aikuisten henkilöiden edunvalvontaa koskien EU:n parlamentti on vuonna 2008 antanut komissiolle päätöslauselman ja suositellut Haagin aikuistensuojelua koskevan yleissopimuksen hyväksymistä⁴⁹⁵. Lainsäädännön puute aikuistensuojelun alla on ollut merkittävä puute.⁴⁹⁶ Vuonna 2017 Euroopan parlamentti antoi päätöslauselman⁴⁹⁷ komissiolle aikuistensuojelun alueen lainsäädännön kehittämiseksi, mutta komission vastauksessa suurimmaksi esteeksi todettiin aikuistensuojelusopimuksen vähäinen hyväksyjien määrä⁴⁹⁸. Aiheen edelleen tarkastelu jäi vuoden 2019 europarlamenttivaalien jälkeen valittavalle uudelle komissiolle.⁴⁹⁹

495 Euroopan parlamentin suositus, 2008/2123(INI), 18.12.2008. Ks. prosessista tarkemmin Karjalainen 2012, s. 273, parlamentin lauselmassa ehdotetaan Haagin aikuistensuojelua koskevan yleissopimuksen hyväksymistä ja seuranta mahdollisen tulevan aikuisten edunvalvontaa, vajaavaltaiseksi julistamista ja vahvistamatonta valtuutusta koskevien päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan lainsäädäntöehdotuksen laatimiseksi.

496 Karjalainen 2012, s. 292-296, jossa on tuotu vertailunäkökohtina esiin esimerkiksi Haagin lastensuojelusopimuksen ja Bryssel IIa-asetuksen välisten yhteensovittamistilanteiden ongelmallisuutta, sekä s. 302, jossa tutkimuksen perusteella pidetään parempana tahona sääntelyn laatijaksi Haagin konferenssia Euroopan Unionin sijaan. Perusteluina Karjalainen toteaa, että sopimus olisi tehokkain tapa alaa koskevien kysymysten ratkaisemiseen verrattuna jäsenvaltioiden lainsäädännön sijaan. Asetuksen etuna Karjalainen pitää unionin sisäisten aikuistensuojelukysymysten tehokasta ratkaisemista ja unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Ks. ECLI:EU:C:2018:739, jossa käsiteltiin lasten luvaton poisviemistä asuinpaikkavaltiosta. Kun asuinpaikkavaltion viranomainen haki päätöstä luvattoman asuinpaikan jäsenvaltion tuomioistuimelta lasten palauttamiseksi, tuomioistuin pyysi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, merkitsisikö hakemuksen hyväksyminen Bryssel IIa-asetuksen 11 artiklan ja vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen oikeudetonta sivuuttamista tai muuten oikeuksien tai lain väärinkäyttöä asianomaisen viranomaisen taholta? Tällaisessa tilanteessa lasten asuinpaikan jäsenvaltion tuomioistuimen päätös, jossa nämä lapset määrätään palautettaviksi ja joka on seurausta vanhempainvastuusta tehdystä päätöksestä, voidaan todeta täytäntöönpanokelpoiseksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa näiden yleisten säännösten mukaisesti. Tuomioistuin viittasi myös perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaiseen tulkintaan tilanteessa, jossa täytäntöönpanokelpoisuuden toteavan ratkaisun tiedoksiantoa ei ole tehty asianosaisille vanhemmille.

497 European Parliament resolution of 1 June 2017 with recommendations to the Commission on the protection of vulnerable adults (2015/2085(INL)).

498 European Commission, Answer - Protection of vulnerable adults - E-003844/2017, 30 August 2017.

499 Ks. vaiheita kokoavasti <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-protection-of-vulnerable-adults> (luettu 2.8.2019). Lisäksi komission ja Haagin konferenssin joulukuussa 2018 pitämän yhteisen konferenssin loppupäätelmät ja suositukset, EC-HCCH Joint Conference on the

Cross-border Protection of Vulnerable Adults, conclusions and recommendations <https://assets.hcch.net/docs/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf> (luettu 2.8.2019).

3.5 Haagin yleissopimus aikuisten kansainvälisestä suojelusta

Haagin konferenssin⁵⁰⁰ laatima aikuisten kansainvälistä suojelua koskeva yleissopimus⁵⁰¹ tuli Suomessa voimaan 1.3.2011 (SopS 10-11/2011). Sopimuksen tavoite on edistää kansainvälisen yksityisoikeuden alalla aikuisten kansainvälistä suojelua tilanteissa, joissa aikuisen oma kyky suojella itseään ja omia etujaan on heikentynyt.⁵⁰² Tarkoituksena on myös määrätä aikuisten suojelussa toimivaltainen valtio ja sovellettava laki, aikuisen edustamisesta sekä toimenpiteiden tunnustaminen ja täytäntöönpano sopimusvaltioiden viranomaisten välillä.

Aikuisten suojelua koskevan yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä uudistettiin täysi-ikäisten kansainvälisen edunvalvontaoikeuden sisältöä erityisesti siirtymällä kansalaisuusperiaatteesta asuinpaikkaperiaatteeseen.⁵⁰³ Yleissopimuksen perusteella suojeltavan henkilön pääasiallinen asuinpaikka on valtion toimivallan peruste, ja pääsääntöisesti toimivaltainen tuomioistuimien soveltaa oman maansa lakeja.⁵⁰⁴ Toissijainen toimivaltaperuste on kansalaisuus, joka hyväksyttiin toimivallan perusteeksi alisteiseksi aikuisen asuinpaikkavaltion toimivallalle.⁵⁰⁵ Artiklan 52 nojalla sopimuksen yleistä toteutumista käytännössä tarkastellaan erityiskomissioistunnossa.⁵⁰⁶

500 Haagin konferenssin perussääntö on ratifioitu Suomessa voimaan tulleeksi 2.12.1955 (SopS 2/1956), asetus kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin perussääntöön voimaansaattamisesta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan konferenssin tarkoituksena on asteittain yhtenäistää kansainvälistä yksityisoikeutta, konferenssi hallinto toimii Hollannin Haagissa. Euroopan unioni on Haagin konferenssin jäsen vuonna 2007 tehdyn päätöksen nojalla, joka on johtanut siihen, että unionin jäsenvaltioilla on vain yhteinen kanta käsiteltäviin asioihin. Ks. Haagin konferenssin kehitysvaiheista Karjalainen 2018, s. 813-816, 823.

501 Laki aikuisten kansainvälisestä suojelusta tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta 3.9.2010/779, SopS 10-11/2011. Sopimuksen 48 artiklan mukaan yleissopimus korvasi sopimusvaltioiden välisissä suhteissa Haagissa 1905 allekirjoitetun, holhottavaksi julistamista ja siihen verrattavia suojelutoimenpiteitä koskevan yleissopimuksen.

502 Karjalainen 2012, s. 261-263. Yleissopimuksen soveltamisalaa on pidettävä laajana, tarkasteltavana ovat erityisesti henkilön omien henkilökohtaisten kykyjen riittämättömyys tai heikentyminen ja tämän johtaminen tilanteeseen, jossa henkilö ei kykene huolehtimaan eduistaan. Sopimuksen soveltamisalaa kuuluvat mm. edunvalvonta, muu vastaava järjestely sekä toimenpiteet, joilla henkilöä avustetaan taloudellisten asioiden hoitamisessa.

503 HE 61/2010 vp., s. 8. Esityksen tavoitteeksi kerrottiin toimintarajoitteisten aikuisten suojelun parantaminen kansainvälisiä liittymiä käsittävissä tilanteissa sekä kansallisten kansainvälistä holhousoikeutta koskevien säännösten uudistaminen vastaamaan yleissopimusta.

504 SopS 10-11/2011. 3 artiklassa todetaan sopimuksen koskevan edunvalvontaa tai muuta vastaavaa järjestelyä ja 5 artiklassa todetaan asuinpaikkavaltion viranomaiset toimivaltaisiksi.

505 Helin 2013b, s. 482.

506 Haagin konferenssin sopimusten ja YK:n sopimusten välisestä suhteesta esimerkiksi Karjalainen 2018, s. 821. Kirjoituksessa todetaan näin tehdyn jo Haagin lapsia koskevien sopimusten ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen välillä ja nyt vastaavalla tavalla tehdään kytkentöjä Haagin aikuistensuojelusopimuksen ja YK:n vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen välille, kun aikuistensuojelusopimuksen hyväksymistä markkinoidaan konferenssiin kuuluville jäsenvaltioille.

Edunvalvontavaltuutuksen laatimisen osalta aikuisten suojelusopimuksen 15 artiklassa on todettu, että asiassa noudatetaan ensisijaisesti sen valtion lakia, jossa aikuisella oli asuinpaikka sopimuksen tai oikeustoimen tekohetkellä.⁵⁰⁷ Tekijä voi kuitenkin valita sovellettavaksi laiksi kansalaisuusvaltion lain, aiemman asuinpaikkansa valtion lain tai kolmanneksi omaisuuden sijaintipaikan valtion lain tiettyä omaisuutta koskien. Yleissopimuksen perusteella voidaan antaa edunvalvontaa koskeva toimivaltatodistus, mutta sen antaminen ei ole pakollista (38 artikla).⁵⁰⁸ Edunvalvontavaltuutukseen sovellettavan lain piiriin kuuluvat edustusvallan olemassa olon määrittäminen, sen laajuus sekä muuttamista että lakkaamista koskevat määräykset⁵⁰⁹.

3.6 Pohjoismainen avioliittokonventio

Pohjoismaiden välillä on ollut avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousta koskevia kansainvälis-yksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävä Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken tehty sopimus 1.1.1932 lukien.⁵¹⁰ Tarkoituksena on ollut saada järjestettyä pohjoismaalaisten tuomioiden ja päätösten tunnustaminen toisessa sopimusvaltiossa ja määritellä toimivalta asian käsittelyn ja oikeusvaikutusten osalta holhousasiaa hoitavan valtion toimesta.⁵¹¹ Avioliittokonvention määräysten soveltaminen on jatkunut Pohjoismaiden välillä EU-lainsäädännöstä huolimatta, eikä EU-lainsäädäntö ole kokonaan syrjäyttänyt pohjoismaisia sopimuksia, eikä estänyt pohjoismaisen sopimuksen soveltamista asetuksen soveltamisalan ulkopuolella oleviin Pohjoismaihin.⁵¹²

Sopimuksen osan III mukaan edunvalvonta-asioissa toimivaltainen valtio on henkilön kotipaikan valtio sekä ala- että täysi-ikäisten edunvalvontaan liittyvässä asiassa. Sopimuksen käsitteistöä ei ole uusittu, vaan sopimuksessa käytetään holhouskäsitteistöä sekä holhottavien henkilöiden itsensä että järjestelmän tasolla.⁵¹³

507 HE 61/2010 vp., s. 30; Helin 2013b s. 491. Poissaolevan ja tuntemattoman henkilön osalta edunvalvontakysymyksissä palataan HolhTL 95 a §:ssä säädettyyn menettelyyn, koska kansainvälisen toimivallan perusteella ei ole tunnistettavissa muun valtion parempaa toimivaltaa asiassa.

508 Suomen osalta todistuksen antaja on holhousviranomainen.

509 Lagarde 2017, s. 72. Kirjoittajan mukaan Haagin lastensuojelusopimukseen nähden uutta oli ”The novel feature, when compared with the 1996 Convention, is the mention here of “the extent” of the powers.”

510 SopS 20/1931, Avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousta koskevia kansainvälisyksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävä Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken tehty sopimus sekä siihen liittyvät loppupöytäkirja ja Suomen ja Tanskan välinen 9 päivänä kesäkuuta 1931 käyty noottienvaihto

511 Ks. myös asetukset (EY) N:o 662/2009 ja (EY) N:o 664/2009, jotka EU:ssa ovat valtuutusmekanismin kautta mahdollistaneet jäsenvaltion valtuuttamisen tekemään tai muuttamaan sopimuksia muiden valtioiden kanssa tietyissä asioissa.

512 HE 66/2001, s. 7; Leino-Sandberg ym. 2016, s. 35-38.

513 Käsitteistön vanhentumisen on todennut myös Helin 2013b, s. 472.

Sopimuksella on merkitystä asioiden käsittelyssä käytännön tasolla, sillä HolhTL 95 o §:n määräyksiä sovelletaan, mikäli Pohjoismaisesta avioliittokonventiosta tai aikuisten suojelua koskevasta Haagin aikuisten suojelusopimuksesta muuta johdu. Mikäli avioliittokonventio ja Haagin yleissopimus olisivat kollisiossa keskenään, avioliittokonventiolla on etusija pohjoismaisia tapauksia koskevana erityyssääntelynä.⁵¹⁴ Asiaa käsittelevä pohjoismainen viranomainen soveltaa sopimusmääräysten nojalla omaa lakiaan tapauksen käsittelyssä.

4 Johtopäätökset

Perus- ja ihmisoikeudet ovat lisääntyneet ja niiden merkitys on kasvanut lainsäädännöllisesti arvioiden tarkastelussa olleiden kahden vuosikymmenen aikana.⁵¹⁵ Perus- ja ihmisoikeudet ovat Suomen oikeusjärjestyksessä muodollisesti korkealla, mutta oikeuskirjallisuudessa Aarnio on todennut, että ”oikeuksien tunnustaminen on eri asia kuin oikeuksien muodollinen takaaminen”.⁵¹⁶ Muutoksen suunnan ovat aloittaneet sekä valtioiden kesken laaditut sopimukset, mutta myös sopimuksen toteutumista valvovien tuomioistuinten ja komiteoiden ratkaisu- ja arviointikäytäntö. Esimerkiksi Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa seuraavana vuonna ratkaistu KKO:1991:84 on saanut erityisen merkityksen, koska siinä KKO:n kumotessa alempien oikeusasteiden ratkaisut, viitattiin sekä YK:n KP-sopimukseen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöön.⁵¹⁷

Suomalaiseen oikeustieteelliseen keskusteluun on tullut mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitys oikeudellisessa argumentaatiossa, kuten konkreettisten normien sääntö- ja tavoitenäkökulmatkin.⁵¹⁸ Edunvalvontaoikeuden kiinteät liitynnät perus- ja ihmisoikeuksiin tulevat korostetun henkilökohtaisen merkityksen kautta, kun päämiehen itsemääräämisoikeuteen liittyviä asioita selvitetään, päätetään tai

514 Kuuliala 2015, s. 162-164; Helin 2013b, s. 475. On hyvin mahdollista, että hierarkkisesti ylemmässä instrumentissa ei ole sääntelyä jostakin kysymyksestä, jolloin tulee ottaa sovellettavaksi hierarkkisesti alemmat säännökset.

515 Scheinin 1991, s. 225. Vrt. Saarenpää 2015, s. 208-209. Kirjoittaja toteaa, että kehityksessä voidaan todeta siirrytyn ”ihmis- ja perusoikeuksien käytännöllisen merkityksen aikakauteen”, jolloin yleisestä periaatetason toiminnasta on siirrytty myös käytännön tason välittömään vaikuttavuuteen.

516 Aarnio 2006, s. 112-115. Heikomman suojaaminen ja materiaalsen kohtuuden toteutuminen oikeudenkäytössä korostavat Aarnion mukaan perus- ja ihmisoikeuksien avoimen yhteiskunnallista ja juridista funktiota. Aarnion mukaan jouston turvaaminen lain toteuttamisessa ovat korostaneet diskursiivisen ajattelutavan, oikeusharkinnan ja punninnan välttämättömyyttä. Ks. myös MacCormick 2007, s. 190.

517 Pellonpää ym. 2018, s. 71. Ensi vaiheessa tuomioistuimissa tunnustettiin vain sopimuksen merkitys ratkaistavana olleessa tilanteessa, vaikka vetoamisen kohteena olisivat voineet olla myös EIT:n oikeuskäytännön tapaukset.

518 Pirjatanniemi 2013, s. 310. Artikkelissa on tarkasteltu 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana Suomessa perus- ja ihmisoikeusaiheista käytyä keskustelua. Ks. myös Länsineva 2002, s. 92.

valvotaan.⁵¹⁹ Perus- ja ihmisoikeuksien kautta näkyviin tulevat keskeisten käsitteiden monikerroksellisuus, eli ihmisarvon, päämiehen edun, itsemääräämisoikeuden, suojelun ja oikeusturvan toteutuminen voidaan nähdä perus- ja ihmisoikeustasoisina arvolähtökohtina, mutta myös ratkaisussa mahdollisina vedottavina säännöksinä. Perustellusti samojen sisältöjen osalta voidaan vedota myös oikeusperiaatetasoon.⁵²⁰ Perus- ja ihmisoikeuksien on katsottu välittyvän nykyisiin oikeudellisiin käytäntöihin erityisesti tulkinnan kautta.⁵²¹ Tutkimuksella ei päästä kuitenkaan tämän perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen lisääntymisen kautta vielä konkreettisen päätöksenteon tasolle, miten niiden huomioon ottaminen käytännössä tapahtuu. Aihetta voi olla tarpeen tutkia lisää, kuten oikeudellisen päätöksenteon muodostumista ylipäätään tämän aiheen osalta

Holhoustoimen järjestelmään liitettävänä arvoina perus- ja ihmisoikeuslähtöisiä ovat ensinnäkin ihmisarvon loukkaamattomuus, ihmisen vapaudet ja oikeudet ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Näiden lisäksi voidaan tunnistaa itsemääräämisoikeus, yksityisyys yksityiselämän suojana, osallistuminen, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, hyvä hallinto ja omaisuuden suoja.

Perus- ja ihmisoikeuksien kehittyessä edunvalvontaoikeus on saanut uusia painotuksia, vaikka suuri osa arvoista on ollut sinänsä olemassa jo holhoustoimen kokonaisuudistuksen aikaankin. Itsemääräämisoikeuden merkityksen kasvaminen on tapahtunut sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten tasolla.⁵²² Koska tutkimuksen tarkastelunäkökulmaa on rajattu erityisesti holhoustoimen kokonaisuudistuksen jälkeiseen aikaan, näyttäytyvät perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu arvioitaessa holhoustoimen järjestelmän nykyistä tilaa.⁵²³ Kotimaassa tehdyn säädännäisen oikeuden tasolla muutokset kuvautuivat pääjaksossa III perustellulla tavalla erityisesti hallinnollisista lähtökohdista, sekä edunvalvontavaltuutuksen mukana tulon johdosta sisällöllisesti.

YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen johdosta perusteellisempi tarkastelu vammaisten oikeuksien toteutumisesta holhoustoimen järjestelmässä on tar-

519 Ks. aiemmasta tutkimuksesta Tornberg 2012, s. 153-154. Tutkija kuvaa osittain kehitystä lisäksi metaoikeuksien kautta. Tutkimusaiheensa kannalta keskeisimpänä hän tuo esiin itsemääräämisoikeuden, oikeuden laatuun, oikeuden tietoon ja oikeuden tietoturvaluuteen.

520 Ks. myös Karjalainen 2016, s. 307-308. Aikuistensuojelusopimuksessa esiin tuotujen aikuisen edun ja heikomman suojaamisen tavoitteiden on katsottu ilmenevän sekä aikuistensuojelusääntelyn peruslähtökohdissa, että yksittäisissä aikuistensuojelusäännöksissä.

521 Lavapuro 2010, s. 285. Erilaisille tulkinnallisille ristiriitojen ratkaisumalleille on muodostunut tärkeä rooli aiemmin korostuneempien ratkaisusääntöjen ja –mekanismien sijaan, tästä esimerkkeinä voidaan mainita perusoikeusmyönteinen, ihmisoikeusystävällinen ja perustuslainmukaiset tulkintaperiaatteet.

522 Tarkastelussa voitaneen mennä perus- ja ihmisoikeuksia syvemmälle metaoikeuksien eli yhteiskuntasopimusten tasoisten moraalisten päämääräoikeuksien tasolla. Metaoikeuksista yleisesti Saarenpää 1999, s. 210; Pöysti 2002, s. 41; Tornberg 2012, s. 35-36.

523 Tornberg 2012, s. 416. Holhoustoimen kokonaisuudistuksen laadinnassa perus- ja ihmisoikeudet eivät ole saaneet osittain lain sisällössä tai perusteluissa huomiota, yksittäisinä esimerkkeinä HolhTL 14 §, 31.2 § tai 89 §.

peen. Esimerkiksi vammaisuuden ymmärtäminen laajasti toimintakykyyn vaikuttavana minä tahansa tekijänä sekä edunvalvojan määräämisen taustasyynä on tarpeen sopimusvelvoitteiden toteutumisen näkökulmasta. YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimusta ei ole ajallisista syistä voitu ottaa huomioon voimassa olevan lain säätämisvaiheessa.⁵²⁴ EIT:n viimeaikainen ratkaisukäytäntö edunvalvonta-asioissa vahvistaa osaltaan YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen linjauksia annettavien edunvalvontamääräysten sisällöstä.

YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen 12 ja 13 artikloista tulee johtumaan menettelyn kehittämiseen liittyviä vaatimuksia lainsäädännölle sekä viranomaistoiminnalle sekä hallinnollisessa että tuomioistuimeen liittyvässä päätöksenteossa, mikäli esimerkiksi oikeusjärjestelmän yleistä saavutettavuutta tarkastellaan sopimuksen edellyttämällä tavalla. Lainsäädännöllisesti on arvioitava nykyisen HolhTL:n sisältö erityisesti vajaavaltaiseksi määräämisen osalta sekä edunvalvontamääräysten sisältöjen yksilöllisyyden kehittäminen sopimuksen vaatimalla tavalla. Edelleen tarkastelua tulee vaatimaan päämiehen edun merkitys erityisesti edunvalvonnan tarpeen arvioinnissa,⁵²⁵ ja vielä yleisemmin itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön tarkastelu vaatii edunvalvontaoikeudellisen näkökulman, vaikka uudistuksen valmistelun päävastuu on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä.⁵²⁶ Vaihtoehtoisten mahdollisuuksien kehittäminen tuetun päätöksenteon mahdollistamiseksi ja tuetun itsemääräämisoikeuden kehittämiseksi vaativat Suomessa lainsäädännöllisiä toimia.⁵²⁷ Erittäin tärkeää on sääntelytekniset ratkaisut säännösten kirjoittamisessa, koska säännösten jääminen hyvin yleisluon

524 HE 284/2014 vp. s. 42. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun on todettu pitäneen tärkeänä holhouslainsäädäntöjen tarkastelun ja uudistamisen toteuttamista yleissopimuksen voimaantulon johdosta. Tämä johtuu siitä, että useassa maassa voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa henkilön julistamisen vajaavaltaiseksi vammaisuuden perusteella. Vrt. HolhTL 8 §: ”Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin.”

525 Ks. Ward 2016, joka on muotoillut kysymyksenasettelun seuraavasti: ”How can modern, human-rights compliant, legal systems best respond to the needs of people who may require support in the exercise of their legal capacity, and who may – or may not – be capable of proactively and validly exercising their legal capacity?”

526 Tästä esim. HE 108/2014, s. 31. Edunvalvontajärjestelmän on arvioitu olevan liian raskas suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmiin, joiden todetaan vaativan yksittäisen henkilön osalta huomattavasti aikaa ja paneutumista. Ajankäytöllisissä esimerkeissä viitataan erityisesti yleisellä edunvalvojalla mahdolliseen sataan päämieheen.

527 Vrt. UM 2019. Suomen ensimmäisessä YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen toteutumista koskevassa raportissa ei ole mainintaa holhoustoimen järjestelmää koskevista kehittämistarpeista itsearviodusti, vaan raportti toistaa voimassa olevan lainsäädännön sisältöä kohdissa 105-109 ja 111. Kohdassa 114 todetaan, että tuettu päätöksenteko tullaan huomioimaan, kun vammaispalvelulakia ja itsemääräämisoikeuslainsäädäntöä uudistetaan.

toiseksi voi mahdollisesti johtaa siihen, että säännösten soveltaminen tapahtuu periaatteenomaisesti.⁵²⁸

Holhousviranomaisentoiminnassa päämieشهدokkaan tilanne tulee jatkossa tarkastella tarkemmin vammaisten oikeuksien yleissopimuksen johdosta ja entistä olennaisemmaksi muodostuu kysymys, voidaanko päämieشهدokkaan asiat hoitaa jollakin muulla tavalla. Muiden tapojen kehittäminen tulee vaatimaan myös lainsäädäntötoimia, koska edunvalvontavaltuutus ei ole mahdollinen kaikissa tilanteissa ja sosiaalipalvelujen osalta välitystilimenettelyn käyttö on hyvin vaihtelevaa, eikä sitä voida käyttää tilanteissa, joissa henkilöllä on merkittävää varallisuutta. Tuomioistuimen osalta jokainen vireille tullut edunvalvojan määräämisasia on tutkittava tarkemmin ja oikeudenkäyntiedunvalvojan merkitys kasvaa tilanteissa, joissa henkilöltä itseltään ei voida saada mielipidettä edunvalvojan määräämisasiaan. Ylipäätään muiden mahdollisten asioiden hoitamisen keinojen pohdinta on lainsäädännöllinen tehtävä.⁵²⁹

Suurimman muutoksen kokenee kuitenkin yleinen edunvalvonta, jossa jatkossa jokaisen päämiehen asioihin perehtyminen ei voine tapahtua massamenettelyn kautta. Päämiehen mielipiteen selvittäminen tulee vaatimaan huomattavasti nykyistä enemmän menettelytapojen kehittämistä ja ajan käyttämistä yleisten edunvalvojen toiminnassa edunvalvontaan liittyvissä tilanteissa ensinnäkin päämiehen kanssa ja tämän lisäksi päämiehelle läheisten henkilöiden mukana olemista selvitetessä päämiehen mahdollista käsitystä tai aiemman toiminnan ilmentämää käsitystä tarkastelussa oleviin edunvalvojan harkitsemiin oikeustoimiin harkittaessa ryhtyä.

Aikuisten suojelun näkökulmasta on siirrytty itsemääräämisoikeutta korostavaan näkökulmaan.⁵³⁰ Kansainvälisen kehityksen edetessä samalla on todettu myös kansainvälisistä sopimuksista, esimerkiksi aikuisten suojelun näkökulmasta on siirrytty viranomaisperusteisuudesta valtuutusperusteisuuteen, jonka johdosta Karjalainen on pitänyt aikuistensuojelusopimustakin näkökulmastaan vanhentuneena.⁵³¹ Käsitteiden käyttämisen merkitykseen voidaan kiinnittää huomiota käsitteessä ”aikuistensuojelu”.

528 Talus 2019, s. 21-33. Käytännön ratkaisutilanteissa vaaditaan kyseiseen oikeuden toteutumiseen liittyvää soveltamista ja argumentointia. Sääntöjen huomioon ottaminen on sikäli varmempaa, että ne ovat lakia koskevia täsmällisiä kannanottoja, kun taas periaatteiden välillä mahdollistuu enempi tasapainottelu ja joustavuus. Ks. myös Tolonen 1991, s. 271-272.

529 Esimerkkejä edunvalvojan määräämisen ja edunvalvontavaltuutuksen lisäksi on esitetty teoksessa Ho – Lee 2019, s. 237-364. Kirjassa on tarkasteltu Korean, Hong Kongin, Singaporen ja Yhdysvaltojen osalta vaihtoehtoisia tapoja asioiden hoitamiseen mm. rahastojärjestelyjen kautta.

530 Anttila 2009, s. 124. Tekstissä on punnittu itsemääräämisoikeuden ja suojelemisen suhdetta toisiinsa, suojelun todetaan kattavan myös valvonnallisen näkökulman siten, että edustajan virheelliseen menettelyyn kyetään puuttumaan ajoissa.

531 Karjalainen 2016, s. 311-316. Kirjoittaja toteaa, että kansainvälisyksitysoikeudellisiin sääntöihin tulee suhtautua siten, että ”ne eivät ole aina sovellettavissa, niitä voidaan harvoin soveltaa kategorisesti ja soveltaminen vaatii aineellisoikeudellisen sääntelyn ja sen taustalla olevien arvojen ymmärtämistä”.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on selkeästi korostettu itsemääräämisoikeuden merkitystä, jolloin suojelun korostaminen käsitteenä aiheuttaa häilyvyyttä semanttisen koherenssin kannalta.⁵³² Käsitteiden merkitykseen kiinnitettiin huomiota viimeksi YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen säätämisen yhteydessä. Erityisesti kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa kiinnitettiin huomiota sopimuksen nimeen ”Convention on the Rights of Persons with Disabilities” vaihtoehtona sille, että sopimuksessa olisi käytetty käsitettä disabled persons. Käytetyillä käsitteillä voidaan korostaa ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden merkitystä, jolloin holhoustoimen järjestelmän käsitetarkastelu saa perustelutaustaa myös kansainvälisten sopimusten tukemana.

532 Aasen ym. 2014, s. 277-278. Sääntelyn monimutkaisuuteen on syytä kiinnittää myös huomiota. Kansainvälisten sopimusten toteutumisessa on maakohtaisia vaihteluita ja tulkintaympäristö on kansainvälinen, joka väistämättä poikkeaa kansallisesta tasosta. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tulee edistää, on kuitenkin hyvä hahmottaa ensinnäkin prosessien erilaistuminen maiden välillä, oikeudenalojen välillä ja sosiaalisen hyvinvoinnin toteutumisessa. Jännitteitä on myös kansainvälisen ja kansallisen oikeuden, toimielinten, tulkintojen ja säännösten ja niiden itsemääräämisoikeutta koskevien tulkintojen välillä.

V PÄÄTÖKSENTEKO EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISASIASSA JA EDUNVALVONTAVALTUUTUKSEN VAHVISTAMISESSA

1 Edunvalvojan määrääminen täysi-ikäiselle henkilölle

1.1 Edunvalvojan määräämisen edellytykset

Pääjaksossa tarkastellaan edunvalvojan määräämisasiassa ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisessa vallitsevaa oikeustilaa Suomessa⁵³³. Tutkimuksessa perehdytään erityisesti HolhTL 8 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, jolloin edunvalvoja voidaan määrätä sellaiselle henkilölle, joka on terveydentilansa tai muun syyn vuoksi kykenemätön huolehtimaan itseään ja varallisuuttaan koskevista asioista, jotka ovat hoitamisen tarpeessa, eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuksi muulla tavoin.^{534 535}

HolhTL 8 §:n⁵³⁶ mukaan edunvalvoja voidaan määrätä seuraavissa tilanteissa:

”Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuksi muulla tavoin. Holhousviranomaisen tulee

533 Pääjakson kirjoitustyyliässä on huomioitu teorian ja käytännön vuoropuhelu sekä tutkimukseen tutustuvat edunvalvonta-asian mahdolliset kohderyhmät. Näiden seikkojen johdosta tekstiin on sisällytetty osin voimassa olevan oikeuden osalta joitain HolhTL:n voimassa olevia säännöksiä.

534 Ks. aiheesta kokoavasti Tornberg-Kuuliala 2015; holhousviranomaisen osalta Tornberg 2012; tuomioistuimen osalta Kuuliala 2011 sekä Tornberg-Kuuliala 2015 sekä holhousviranomaisen että tuomioistuimen päätösten osalta.

535 Edunvalvontaan määräämisen syistä Anttila 2009, s. 108-111. Tutkimuksen perusteella yleisimmäksi edunvalvontatilanteeksi muodostui yleisesti tukevan edunvalvojan määrääminen yli 80-vuotiaalle naiselle toistaiseksi voimassa olevaan tehtävään. Henkilö oli todennäköisimmin laitoshoidossa oleva yksinäinen henkilö. Tiettyjä käräjäoikeuksia koskeneen tutkimusaineiston perusteella yli puolessa (56,4 %) oli kyse edunvalvojan määräämisestä muistisairauden perusteella. Edunvalvojan tehtävässä toimiminen määrättiin yhä useammin yleiselle edunvalvojalle, jota tutkija perustelee holhoustoimen kokonaisuudistuksella, jossa holhoustoimen järjestelmän katsottiin siirtyneen aiempaa enemmän yhteiskunnan vastuulle. Anttilan käsitystä voidaan perustellusti kritisoida perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvun johdosta, koska itsemääräämisoikeuden merkityksen kasvaminen johtaa ennemminkin siihen, että päämiehellä olisi mahdollisuus valita asioidensa hoitamisen tapa ja asioidensa hoitaja.

536 HE 45/2008 vp. s. 17. Viimeksi ko. lainkohtaan tehtyjä muutoksia on perusteltu sillä, että tarkoituksena on selventää sanamuotoa, jotta asioiden hoitamiskeinona käytetään lievintä mahdollista keinoa. Esitöissä on mm. lueteltu esimerkkejä muista keinoista, kuten läheisten apu, välitystilijärjestelyt kunnan sosiaalihuollon toimielimen kanssa sekä edunvalvontavaltuutus.

*tarvittaessa tehdä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.
(29.8.2008/576)*

Edunvalvoja voidaan määrätä, jos se, jonka etua olisi valvottava, ei tätä vastusta. Jos hän vastustaa edunvalvojan määräämistä, edunvalvoja voidaan kuitenkin määrätä, jos vastustamiselle ei hänen tilansa ja edunvalvonnan tarve huomioon ottaen ole riittävää aihetta.

Edunvalvojan tehtävä voidaan rajoittaa koskemaan määrättyä oikeustointa, asiaa tai omaisuutta.”

Holhustoimilain 12 §:n 1 momentin perusteella holhousviranomainen voi tuomioistuimen ohella määrätä edunvalvojan;

- ”1) henkilölle, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, jos hän on edunvalvojan kuoleman tai muun syyn vuoksi ilman edunvalvojaa; sekä*
- 2) henkilölle, joka 8 tai 9 §:n mukaan on edunvalvonnan tarpeessa.*

Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa edellytyksenä edunvalvojan määräämiselle on, että se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen.”

Edunvalvonta-asia voi tulla vireille kahdessa eri viranomaisessa. Tuomioistuimesa edunvalvojan määräämistä koskeva asia voidaan käsitellä kaikissa tilanteissa, mutta holhousviranomaisen päätösvalta on huomattavasti rajoitetumpaa. Asia voidaan laittaa vireille holhousviranomaisessa joko hakemuksena, jolloin henkilö voi tehdä hakemuksen itse tai ilmoituksella, jolloin joku muu ilmoittaa edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Tuomioistuimessa asiaa voidaan käsitellä hakemusasiana, eli edunvalvojan määräämistä voi hakea tuomioistuimelta, mikäli on itse henkilö, joka tarvitsee edunvalvojan tai tämän vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen. Hakijana voi toimia myös holhousviranomainen.

Edunvalvoja voidaan määrätä HolhTL 9 §:n perusteella myös 17 vuotta täyttäneelle henkilölle samassa menettelyssä kuin 8 §:ssä on säädetty siten, että edunvalvojan tehtävä alkaa, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Tarkoituksena on ollut sellaisen järjestelyn mahdollistaminen, että havaittaessa edunvalvonnan tarpeen jatkuminen myös täysi-ikäiseksi tultaessa, edunvalvontaan ei tulisi katkosta täysi-ikäiseksi tulemisen johdosta.⁵³⁷

537 HE 146/1998 vp., s. 32.

Tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita koskee lisäksi HolhTL 10 §, jonka perusteella voidaan määrätä edunvalvoja valvomaan poissaolevan henkilön ja tulevan omistajan etua⁵³⁸. Tarkoitettut tilanteet koskevat esimerkiksi kuolleelta jääneen perinnön hoitamista, kun perillistä, testamentinsaajaa tai tällaisen henkilön olinpaikkaa ei tiedetä. Edunvalvoja voidaan myös määrätä, jos perillinen tai testamentinsaaja ei voisi muuten valvoa oikeuttaan. Edunvalvojan määrääminen saattaa olla tarpeen poissa olevan oikeuden valvomiseksi tai hänen omaisuutensa hoitamiseksi tai lahjakirjan määräysten toteuttamiseksi.⁵³⁹

KKO:n ratkaisussa KKO:2016:30 ensiksi kuolleen puolison sukulaiset hakivat edunvalvojan määräämistä valvomaan tulevaa omistajan oikeutta omaisuuteen. Hakemuksessa katsottiin rintaperillisittä kuolleen puolison hallintaoikeustestamentillaan kaventaneen lesken perintöoikeuden siten, että kuolinpesässä ei ollut ketään huolehtimassa perittävästä omaisuudesta. KKO hyväksyi hakemuksen, koska HolhTL 10 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla edunvalvojan voitiin määrätä kyseisen kaltaisessa tilanteessa. Edunvalvojan määräämisen tarpeellisuus pystyttiin hakemuksessa perustelemaan perittävänä olevan omaisuuden osalta siten, että sitä koskevaa päätöksentekoa on mahdollista tulla hallintaoikeuden aikana tehtäväksi.⁵⁴⁰

1.2 Edunvalvontajärjestelmän eri tasot

Saarenpää on jaotellut edunvalvontajärjestelmän tasot taloudellisen toimintakelpoisuuden näkökulmasta.⁵⁴¹ Hänen mukaansa lähtökohtana on edunvalvojan

538 HolhTL 10 §:n mukaisia ratkaisuja on vuosina 2016-2018 OM:n tuomioistuinten työtilastojen (OM 19/2017, OM 11/2018, OM 8/2019) mukaan annettu seuraavasti: edunvalvojan määrääminen tuntemattomalle perilliselle 2, 3, 10, poissaolevalle 61, 64, 89, tulevalle omistajalle 4, 3, 7 tai lahjakirjan tai testamentin perusteella 13, 16, 11 kappaletta.

539 HE 146/1998 vp., s. 32. Lahjakirjaan ja testamenttimääräyksiin liittyen voidaan määrätä saajalleen tuleva omaisuus muun henkilön kuin saajan edunvalvojan hoidettavaksi. Tällaisen määräyksen antaminen edellyttää, että omaisuuden hoitaminen määrättyllä tavalla on saajan edun mukaista.

540 Ks. KKO:2016:30. Tapauksessa tutkittiin ensin sen edellytykset, voivatko perilliset ylipäättään hakea edunvalvojan määräämistä. Perusteluissaan KKO totesi, että asiassa on kyse perillisten tulevasta edusta, tämän on todennut lisäksi Kolehmainen, 2016. Hän on katsonut KKO:n ratkaisun merkinneen erityisesti sitä, että HolhTL 10 §:n tarkoittamissa tilanteissa linjattiin, että HolhTL 72.3 §:n hakijaoikeutta koskevan lainkohdan sanamuodosta huolimatta tulee sille, jonka edun valvomiseksi kyseisessä tilanteessa on kyse, oikeus hakea edunvalvojan määräämistä. Ks. Kangas 2018, s. 545. Testamentissa viimesaajaksi nimetty saaja on oikeutettu hakemaan edunvalvojan määräämistä valvomaan tulevan omistajan oikeutta testamentin omistajattoman tilan aiheuttavan käyttöoikeuden aikana.

541 Ks. KKO:2012:109. Ratkaisun perusteluissa KKO tiivistää holhoustoimilain edunvalvontajärjestelmän kaksi päätapaa antaa henkilölle holhousoikeudellista tukea ja suojaa. Näistä ensimmäinen on edunvalvojan määrääminen henkilölle tueksi ja avuksi toimintakelpoisuutta rajoittamatta. Toiseksi toimintakelpoisuutta voidaan rajoittaa ja määrätä samalla edunvalvoja. Ko. tapauksessa oli kyse ensin esiin tuodusta tilanteesta.

määrääminen henkilön tueksi valvomaan hänen etujaan ja oikeuksiaan.⁵⁴² Kuuden vaihtoehtomallin järjestelmässä lievimmästä voimakkaaseen voidaan kuvata seuraavat tasot:

1. *erityinen tukeva edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle, jossa edunvalvoja auttaa päämiestä tiettyä omaisuutta tai tiettyjä oikeustoimia koskevissa asioissa rajoittamatta päämiehen oikeustoimikelpoisuutta
2. *yleinen tukeva edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle, jossa edunvalvoja auttaa päämiestä kaikissa tämän taloudellisissa asioissa rajoittamatta päämiehen oikeustoimikelpoisuutta
3. *erityinen yhteistoimiva edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle, jossa edunvalvoja auttaa päämiestä tiettyä omaisuutta tai tiettyjä oikeustoimia koskevissa asioissa niin, että edunvalvojan ja päämiehen tulee tehdä ne yhdessä
4. *yleinen yhteistoimiva edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle, jossa edunvalvoja auttaa päämiestä kaikissa taloudellisissa asioissa niin, että edunvalvojan ja päämiehen tulee tehdä ne yhdessä
5. *erityinen sivuuttava edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle sekä päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamista niin, että vain edunvalvoja voi tehdä tiettyjä oikeustoimia tai vallita tiettyä omaisuutta hänen puolestaan ja
6. *yleinen sivuuttava edunvalvoja* tarkoittaa edunvalvojan määräämistä päämiehelle sekä päämiehen julistamista vajaavaltaiseksi niin, että edunvalvoja pääsääntöisesti edustaa päämiestä tämän taloudellisissa asioissa.⁵⁴³

Oikeuskirjallisuudessa Tornberg on katsonut Saarenpään kuusiportaisen systematisoinnin vaativan lisäksi seitsemännen, lievimmän portaan, joka kuvastaa tilannetta päämiehen oma-aloitteisesti hakeutuessa edunvalvontaan. Tornberg perustelee kantaansa sillä, että se on HolhTL 12 §:ssä säädetyin edellytyksin holhousviranomaisen toimivallan piirissä, kun taas muut vaihtoehdot jäävät tuomioistuimen ratkaistaviksi.⁵⁴⁴ Tässä tutkimuksessa kuusiportaisuus on enemmän hyväksytty, koska seitsemännen portaan perustelut liittyvät vahvasti päätöksentekijäerotteluun.

542 Anttila 2009, s. 25. Kirjoittaja on huomauttanut, että holhoustoimen kokonaisuudistuksen yhteydessä tuomioistuimille jäi edelleen merkittävä rooli edunvalvojan määräämisessä. Hän on nähnyt käräjäoikeuksien merkityksen tärkeänä henkilöiden oikeusturvan toteutumisen valvonnassa ja puolueettoman asian ratkaisijan roolissa.

543 Saarenpää 2012, s. 260-261. Valintaa edunvalvontajärjestelmässä ohjaa vähimmän puuttumisen periaate. Saarenpää on pitänyt edunvalvontajärjestelmää päämiehen näkökulmasta itsemääräämisoikeutta korostavana, joustavaksi tarkoitettuna vähimmän tarpeellisen tuen ja avun järjestelmänä. Ks. Välimäki 2013, s. 33. Kirjoituksessa on erikseen mainittu tasojen 1 ja 2 osalta, että päämiehen kelpoisuutta ei ole rajoitettu sekä tasojen 3-6 osalta, että päämiehen kelpoisuutta on rajoitettu.

544 Tornberg 2012, s. 171.

Asialla on kuitenkin merkitystä siinä, että holhousviranomaisen ja tuomioistuimen mahdollisten edunvalvonta-asioiden ratkaisumahdollisuus kahden eri viranomaisen toimesta näyttäytyy perusteiltaan monimutkaisena kokonaisuutena edunvalvojan määräämisen edellytyksistä ja viranomaisen toimivallan määräytymisestä.

Holhousviranomaisen päätöksellä voidaan Saarenpään kuusiportaisessa asteikossa päättää ainoastaan edunvalvontajärjestelmän tasojen 1 ja 2 mukaisista edunvalvojan määräämistä koskevista tilanteista määrättäessä edunvalvojaa ensimmäistä kertaa. Päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta voi HolhTL 18 §:n perusteella päättää ainoastaan tuomioistuin, koska toimintakelpoisuuden rajoittaminen on tarkoitettu ainoastaan tilanteisiin, joissa edunvalvojan määrääminen ei riitä turvaamaan päämiehen etua. Lain esitöissä on tuotu esiin, että rajoitusta pitäisi soveltaa vasta tilanteissa, joissa henkilö pyrkii aktiivisin omin toimin vastoin omaa etuaan heikentämään taloudellista asemaansa esimerkiksi luovutuksin tai velkaa ottamalla.⁵⁴⁵

Tuomioistuin voi rajoittaa HolhTL 18 §:n nojalla päämiehen toimintakelpoisuutta päättämällä, että: 1) päämies voi tehdä tiettyjä oikeustoimia tai vallita tiettyä omaisuuttaan ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa; 2) päämiehellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan; tai 3) päämies julistetaan vajaavaltaiseksi. Toimintakelpoisuuden rajoitusten keskinäinen taso on määritelty HolhTL 18.2 §:ssä siten, että vajaavaltaiseksi julistamista on pidettävä viimeisenä toimintakeinona sellaisissa tilanteissa, joissa muut toimintakelpoisuuden rajoitukset eivät ole riittäviä turvaamaan päämiehen etua.⁵⁴⁶

HolhTL 18.3 §:n mukaan toimintakelpoisuutta ei saa muutoinkaan rajoittaa enempää kuin asianomaisen edun suojaamiseksi on tarpeen, eikä rajoitusta pidä ulottaa koskemaan sellaista oikeustointa, jonka tekemiseen vajaavaltaisella on lain

545 HE 146/1998 vp., s. 36-38. Rajoituksen asettaminen voi tulla ajankohtaiseksi edunvalvonnan elinkaaren alussa määrättäessä edunvalvojaa ensimmäistä kertaa tai sen kuluessa erillisenä asiana silloin, kun asianomaiselle on jo määrätty edunvalvoja. Rajoitusten avulla voidaan pyrkiä esimerkiksi säilyttämään päämiehen omistuksessa esimerkiksi hänen asuntonsa tai muu erittäin arvokas omaisuus. Viime kädessä rajoituksen laajuus on tuomioistuimen harkittavissa, mutta määräyksen tulee joka tilanteessa olla riittävän selkeä, jotta ei synny epätietoisuutta rajoituksen piiriin kuuluvista asioista. Ratkaisussa on huomattava erityisesti HolhTL 20 §. Siinä on määrätty tuomioistuimelle viran puolesta velvollisuus ottaa huomioon edunvalvojan määrääminen tarvittaessa tilanteessa, jossa tuomioistuin tekee päätöksen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, vaikka hakemuksessa sitä ei olisi mainittukaan.

546 Ks. Mäki-Petäjä-Leinonen 2018, s. 15-18. Kirjoittaja katsoo HolhTL 31.2 §:ssä edunvalvojalle pankkitilien käyttämisestä säädetyn ilmoitusoikeuden merkittävästi rajoittavan päämiehen itsemääräämisoikeutta ja pääosin tällä perusteella edunvalvojan määräämisen vaikuttavan päämiehen toimintakelpoisuuteen. Vrt. Leilas 2019, s. 71. Leilas on käsitellyt päämiehen kielto-oikeuden tosiasiallisen noudattamisen vaikutusta edunvalvontajärjestelmän eri tasojen mukaisen edunvalvonnan määräämiseen. Kirjoittajan mukaan edunvalvontaa vastustavien päämiehen osalta tulisi harkita enemmän toimintakelpoisuuden rajoittamista tai vajaavaltaiseksi määräämistä, jotta päämiehen oikeutta määrätä asioidensa hoidosta ei ohitettaisi esimerkiksi lupa-asioissa luvan myöntämisellä edunvalvojan hakemaan oikeustoimeen, jota päämies vastustaa.

mukaan kelpoisuus. Säännöksen mukaan tuomioistuin voi kuitenkin painavista syistä rajoittaa asianomaisen oikeutta määrätä siitä, minkä hän päätöksen antamisen jälkeen ansaitsee omalla työllään.⁵⁴⁷

1.3 Päämiehen kannalta keskeiset edunvalvojan määräämisen vaikutukset

1.3.1 Päämiehen kelpoisuus ja toimivalta

HolhTL 14 §:n mukaan edunvalvojan määräämisellä ei estetä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä.⁵⁴⁸ Päämiehellä on kuitenkin edunvalvojan määräämispäätöksen jälkeen edunvalvoja, jolla on myös kelpoisuus toimia päämiehen asioissa. Lain sanamuodon mukaan, edunvalvojan määrääminen ei lähtökohtaisesti vaikuta päämiehen oikeudelliseen toimintakykyyn.⁵⁴⁹ Kuitenkin edunvalvojan määrääminen aiheuttaa jo perusmuodossaankin päämiehen itsemääräämisoikeuden osalta rajoituksen normaalitilanteeseen, koska päämiehen asioista päättämässä on hänen lisäksi toinen henkilö, edunvalvoja.⁵⁵⁰

547 HE 146/1998 vp., s. 8. Holhous-toimen lainsäädännön uudistuksessa todettiin, että kaikki vajaavaltaisuuden vaikutukset eivät käy ilmi lainsäädännöstä, vaan holhouslainsäädännössä on vain osa siitä. Vajaavaltaisuutta koskevan kokonaisuuden arviointi ei esitöiden mukaan tarkoituksenmukaisesti voinut tapahtua holhous-toimen uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä, vaan vajaavaltaisen erityiskohtelua koskevat säännökset tulisi arvioida kyseisen erityislainsäädännön omien tarpeiden perusteella. Esitöissä todettiin, että erityislainsäädännössä voi olla rajoitettavia, suojaavia tai poikkeavia määräyksiä vajaavaltaisuuden vaikutuksesta (kuten elinkeinonharjoittaminen liikehuoneistoa käyttämällä tai yhteisömuutoksen purkamisen yhteydessä vajaavaltaisen asianosaisuuden johdosta määrättävä alin mahdollinen kauppahinta). Neljäntenä asiaryhmänä viitattiin kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluviiin säännöksiin.

548 HolhTL 42 ja 43 §:ssä on säädetty päämiehen omien toiveiden kunnioittamisesta edunvalvojan huolehtiessa päämiehen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämisestä. Edunvalvojan on tiedusteltava tehtäviinsä kuuluvissa asioissa asian ymmärtävän päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on pidettävä tämän kannalta tärkeänä, ja kuuleminen tapahtuu ilman huomattavaa hankaluutta. Ks. Mäki-Petäjä-Leinonen 2017, s. 299. Kirjoittaja on huomauttanut, että päämiehen aiemmin lausumat toiveet tulee ottaa huomioon, koska laissa ei säädetä päämiehen toivomusten ajankohdasta. Vrt. PotL 8 §:ssä tarkoitettu hoitotahto, jonka perusteella potilaille voidaan antaa kiireellistä hoitoa, mutta mikäli hoitotahto, jonka ”potilas on aikaisemmin vakaasti ja pätevästi ilmaissut” sisältää määräyksiä hoidosta, ei potilaille saa antaa sellaista hoitoa, joka olisi vastoin hänen tahtoaan. Sitovia muotomääräyksiä hoitotahdon antamiselle ei ole. Ks. Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 133. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vakaaksi tahdonilmaisuksi on tulkittava potilaan tekemä kirjallinen hoitotahto tai sairauskertomukseen potilaan kanssa keskustellun perusteella kirjattu tahdonilmaisu.

549 Saarenpää 2005, s. 308. Päämiehen oikeustoimikelpoisuuden ja edunvalvojan kelpoisuuden sääntelevä HolhTL:ssä ei ole yksiselitteistä.

550 Välimäki 2013, s. 35-36. Päämiehen itsemääräämisoikeuden tosiasiallinen rajoittaminen tulee tehdä HolhTL:n pääperiaatteiden mukaisesti. Pääsääntönä tällöin on, että edunvalvojan on toimittava yhteistoiminnassa päämiehen kanssa (esim. HolhTL 43 §). Välimäki korostaa, että edunvalvojan tulee kuulla ja ottaa huomioon asian merkityksen ymmärtävän päämiehen mielipide ja lähtökohtaisesti edunvalvojalla on velvollisuus noudattaa päämiehen mielipidettä. Mikäli edunvalvoja päätyisi

Niissä tilanteissa, joissa päämies ja edunvalvoja ovat edunvalvonnan aikana eri mieltä hoidettavista asioista tarkastellaan tapauskohtaisesti.⁵⁵¹

EOA:n ratkaisussa vuodelta 2019 käsiteltävänä oli yleisen edunvalvojan tekemä kantelu siitä, että hänen päämiehenään olleelle lievästi kehitysvammaiselle henkilölle kaupungin järjestämästä palvelusuunnitelmapalaverista ei oltu tiedotettu edunvalvojaa ja päämiehen palveluita järjestettiin edunvalvojan käsityksen mukaan päämiehelle epäedullisesti talouden näkökulmasta sosiaalihuoltolain (SosHL 1301/2014) nojalla kehitysvammalain (519/1977) tai vammaispalvelulain (380/1987) sijasta. EOA totesi, että henkilön etu edellyttää asioista sopimista ja vuorovaikutusta kaupungin sosiaalihuollon viranomaistehtävää hoitavan tahon, päämiehen, mahdollisen laillisen edustajan sekä läheisten henkilöiden ja omaisten kanssa. Sosiaalihuollon asiakkaan oma mielipide on mahdollisesti ratkaiseva siinä, ovatko muut osallistujat palvelusuunnitelmapalaverissa tarpeen esimerkiksi asiakkaan oman päätöksenteon tukena. EOA ei todennut kaupungin menetelleen asiassa lainvastaisesti.⁵⁵²

Sarja on kirjoituksessaan tarkastellut päämiehen yksityisyyden rajoittamista edunvalvojan määräämisen johdosta. Lähtökohtana on, että päämiehelle on samanlainen oikeus yksityisyyteen kuin henkilöllä, jolla ei ole edunvalvojaa. Yksityisyydensuojaa kaventavista erityissäännöksistä Sarja mainitsee HolhTL 89.2 §:n edunvalvojan oikeuden avata postia tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, HolhTL 89-90 §:ien mukaisen edunvalvojan ja edunvalvojan määräämiseen oikeutettujen tietojensaantioikeuden päämiehen asioista, HolhTL 38 §:n mukaisen päämiehen käyttövarojen sääntelyn, sekä HolhTL 42 §:n huolehtimisvelvollisuuden. Lisäksi listaan olisi hyvin sopinut HolhTL 91 §, jossa säädetään oikeudesta tehdä ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä, koska jo edunvalvonta-asian selvittämisessä puututaan viranomaistoimin henkilön yksityisyyteen.⁵⁵³

Toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevassa päätöksessä tuomioistuimen päätöksestä on ilmevä, miltä osin päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu. Päätöksestä määräytyvät myös vaikutukset päämiehen kelpoisuuteen ja toimivaltaan

päinvastaiseen ratkaisuun, tulee edunvalvojan vähintään voida perustella päämiehen kanta päämiehelle vahingollisena ja päämiehen etuja vaarantavana. Välimäki huomauttaa myös siitä, että jos edunvalvoja toistuvasti tekee päämiehen kannan vastaisia ratkaisuja, on harkittava toimintakelpoisuuden rajoittamista, jotta edunvalvoja ei käyttäisi tuomioistuimelle kuuluvaa valtaa. Tähän on viitannut laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeusasiamiehen työssä Jääskeläinen 2005, s. 17. Ks. Helin 2001, s. 1071, jossa todettu edunvalvojan toimintaa rajoittavan HolhTL:ssä säädetyt määräykset päämiehen edun huomioon ottamisesta ja päämiehen omaisuuden hoitamisesta.

551 Esimerkkitalanteena voidaan mainita perinnönjaon kumoutuminen päämiehen vastustamisesta johtuen ratkaisussa Turun HO 23.4.2004, no 1283, dnro S03/1227. Tilanteessa edunvalvoja hyväksyi, mutta päämies vastusti pesänjakajan tekemää perinnönjakoa. Vastaavia tilanteita liittyen lupa-asioihin on tarkastelut esim. Nuotio 2006, s. 172 ja 185, HolhTL 34 §:ssä tarkoitettussa asiassa luvan hakijana on vain edunvalvoja, ja asiaan annettu päätös on syytä antaa tiedoksi päämiehellekin, koska tiedon saamisen ja muutoksenhakuoikeuden käyttämisen mahdollisuus riippuvat olennaisesti tästä asian käsittelyvaiheesta.

552 EOA 9.12.2019, Dnro 6327/2018.

553 Sarja 2008, s. 793-796.

omien asioidensa osalta. Mikäli päämies voi tehdä oikeustoimia tai vallita omaisuuttaan vain yhdessä edunvalvojan kanssa, tarvitaan sekä päämiehen että edunvalvojan myötävaikutus päteviin omaisuuden määräämistoimiin. HolhTL 21 §:ssä viitataan oikeustointen sitovuuden, suoritusten palauttamisvelvollisuuden sekä suorituksen arvon tai vahingon korvaamisen osalta HolhTL 26-28 §:iin, joissa säädetään asioista osana vajaanvaltaisen asemaa.⁵⁵⁴

HolhTL 23 §:ssä on säädetty vajaanvaltaisen asemasta⁵⁵⁵, joka keskeisimmin vaikuttaa päämiehen asemaan niin, että hänellä ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin ole säädetty. Vajaanvaltainen voi kuitenkin päättää henkilöön koskevasta asiasta, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja jos siitä laissa ei ole erikseen säädetty.⁵⁵⁶

1.3.2 Edunvalvojan kelpoisuus

HolhTL 29 §:n 1 momentissa säädetään edunvalvojan edustusvallan sisällöstä eli edunvalvojan kelpoisuudesta. Säännöksen perusteella edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jos tuomioistuin tai holhousviranomainen ei ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai toisin ei ole säädetty. Täysi-ikäisen päämiehen edunvalvojan tehtävä on aina tuomioistuimen tai holhousviranomaisen päätöksellä ratkaistu, jolloin ratkaisussa määrätty edunvalvojan tehtävä luo edunvalvojalle tosiasiallisen toiminnan rajat. Jos edunvalvoja tekee toimivaltansa ulkopuolisen oikeustoimen, se ei tule päämiestä sitovaksi.⁵⁵⁷

Edunvalvojan kelpoisuus päämiehen taloudellisten asioiden hoidossa ei ole yhdenmukainen päämiehen oman kelpoisuuden kanssa. Esimerkiksi kuusitasoinen luokittelu ei näy edunvalvojan kelpoisuuden sääntelyssä. Saarenpää on katsonut,

554 HE 146/1998 vp., s. 38-39. Henkilön itsenäinen määräämisoikeus ulottuu siihen osuuteen omaisuudestaan ja niihin oikeustoimiin, joita tuomioistuimen päätös ei koske. Kelpoisuuden ylittämistä seuraa siten lähtökohtaisesti oikeustoimen sitomattomuus.

555 HE 146/1998 vp., s. 36-38. Lain esitöissä korostettiin, että vajaanvaltaiseksi julistamista on pidettävä äärimmäisenä toimenpiteenä, eli asiassa tulee olla selvitettyä, että lievemmät toimenpiteet eivät ole riittäneet turvaamaan asianomaisen henkilön etuja. Tuomioistuimen päätöksessä ei yksilöidä toimintakelpoisuuden rajoitusta vajaanvaltaisuuden osalta, vaan se seuraa suoraan laista, jossa vajaanvaltaisen asema on säännelty. Esitöissä todetaan, että vajaanvaltaiseksi julistaminen on täysin rinnastettavissa aiemman lain aikaiseen holhottavaksi julistamiseen. Vaihtoehdoksi tullessa toimintakelpoisuuden rajoittamistilanteessa päätöksessä tulee yksilöidä yksittäistilanteessa perustelluksi katsottu toimintakelpoisuuden rajaaminen.

556 Ks. tarkemmin HE 146/1998 vp., s. 39. Henkilöä koskevista asioista esimerkkinä mainitaan lääketieteelliset toimenpiteet, kuten raskauden keskeyttäminen ja sterilointi.

557 HE 146/1998 vp., s. 42-43. Lain esitöissä korostetaan tältä osin holhousvoimien järjestelmän luonnetta taloudellisiin asioihin liittyvänä toimintana. Tähän liittyy myös edunvalvojan edustusvallan sääntely. Taloudellisten asioiden laajalla ymmärtämisellä tarkoitetaan päämiehen nykyisten varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvomisen sekä sellaisten oikeustointien tekemisen, joilla on päämiehen kannalta pääasiallisesti taloudellista merkitystä tai jonka merkitys päämiehen taloudellisten asioiden kannalta on muutoin huomattava.

että säännöstä tulisi sekä perusoikeuksien että holhoustoimilain tarkoituksen mukaisesti tulkita päämiehen itsemääräämisoikeutta kunnioittavasti niin, että esimerkiksi päämiestä tukeva edunvalvoja tukisi päämiestä ja yhteistoimivan edunvalvojan mahdollisuudet toimia päämiehen asiassa olisivat vain yhdessä päämiehen kanssa.⁵⁵⁸ Päämiehen kannan perustuessa selvästi heikentyneestä terveydentilasta johtuvaan mielipiteeseen, on mahdollista, että edunvalvoja myös toimii päämiehen mielipiteen vastaisesti, mutta silloin päämiehen edun mukaiset perustelut edunvalvojan valitsemaan menettelyyn tulee harkita yksimielisyystilannetta tarkemmin. Päämiehen kannalta merkittävimmässä oikeustoimissa holhousviranomaisen lupaharkinta on osa päämiehen edun arviointia viranomaistoiminnan näkökulmasta.⁵⁵⁹

Saarenpää on ottanut esille myös KKO:n ennakkoratkaisun 2005:2, jossa hän katsoo korkeimman oikeuden välillisesti hyväksyneen edunvalvojan kelpoisuutta koskevan liian laajan tulkinnan. Tapauksessa oli kyse henkilön määräämisestä vajaavaltaiseksi, koska edunvalvojan määräämistä oli hakijan mielestä pidettävä riittämättömänä toimenpiteenä tilanteessa. Kyseisen ratkaisun kohdassa 10 KKO toteaa, että ”Jos päämies ja edunvalvoja ovat eri mieltä esimerkiksi edunvalvojan tehtäväpiiriin kuuluvasta oikeustoimesta, edunvalvojalla on siis kelpoisuus ratkaista asia päämiehen tahdon vastaisesti, vaikka päämiehen toimintakelpoisuutta ei olisikaan rajoitettu. Niin ikään tilanteissa, joissa päämies ei suostu kantaansa ilmaisemaan taikka jos häntä ei tavoiteta, edunvalvojalla on yleensä kelpoisuus ratkaista asia, vaikka päämiehen kannasta ei saada selkoa. Tähän nähden päämiehen ja edunvalvojan väliset ristiriidat tai päämiehen vaikea tavoitettavuus eivät yksinään ole syitä, joiden johdosta päämiehen varallisuusasema tai muut tärkeät edut voivat olla vaarassa”. KKO piti tähän nähden päämiehen ja edunvalvojan välisiä ristiriitoja tai päämiehen vaikeaa tavoitettavuutta riittämättöminä syinä väitteille päämiehen varallisuusaseman tai muiden tärkeiden etujen vaarantumisesta sille, että toimintakelpoisuutta rajoitettaisiin.⁵⁶⁰

558 Saarenpää 2013 s. 12. Tulkintaa tukee mm. HolhTL 14 §, jossa todetaan, että edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei toisin ole säädetty. Saarenpään mukaan oikeuskäytäntö melko yllättäen edustaa kuitenkin tulkintaa, jonka mukaan edunvalvojan kelpoisuutta pidetään yleisenä ja päämiehen omasta kelpoisuudesta riippumattomana asiana. Vrt. Kolehmainen 2019, s. 311. Kolehmaisen argumentaatio asiassa perustuu kuitenkin vaihdannalle aiheutuviin ongelmiin, päämiehen muihin perusoikeuksiin ja sivullisten perusoikeuksiin.

559 HE 146/1998, s. 45 ja 51. Erityisesti HolhTL 43 §:ssä korostetaan edunvalvojan ja päämiehen yhteistoimintaa. Kun edunvalvoja selvittää päämiehen mielipiteen, se vähentää sekä edunvalvojan ja päämiehen mahdollisten ristiriitaisten ja samaa asiaa koskevien oikeustointen vaaraa.

560 Saarenpää 2013 s. 12. Oikeustapauksessa KKO:2005:2 päämiestä vaadittiin julistettavaksi vajaavaltaiseksi ja KKO katsoi, että siitä syystä, että päämies oli haluton toimimaan yhteistyössä edunvalvojan kanssa ja että päämiestä oli vaikea tavoittaa, hänen varallisuusasemansa ja tärkeiden etujensa ei katsottu olevan vaarassa. Ks. Leilas 2019, s. 72-75. Kirjoittajan mukaan päämiehen oikeus kieltää edunvalvojaa toimimasta asioissaan tulisi ottaa vakavasti ja päätyä siihen, että kieltäminen ei voisi ohittaa kuin päämiehen toimintakelpoisuuteen puuttumalla. Vrt. EOA:n ratkaisukäytännöstä tapaus nro 17.6.2004 2253/4/02, jossa kyse oli mm. tilanteesta, jossa päämies olisi halunnut lahjoittaa omaisuuttaan,

Henkilöä koskevasta asioista on säädetty HolhTL 29.2 §:ssä tuomioistuimen määräämänä tehtävänä siten, että edunvalvoja voi edustaa päämiestä myös sellaisessa henkilöä koskevassa asiassa, jos päämies ei ymmärrä asian merkitystä. Edunvalvojalta puuttuu kuitenkin tämän määräyksen ojalla edustusvalta sellaisessa asiassa, josta on säädetty toisin. Lain esitöissä on katsottu, että yleensä edunvalvojan edustusvaltaa ei tarvitse ulottaa päämiehen henkilöä koskeviin asioihin. Jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen, hän itse päättää henkilöään koskevasta asiasta. Päämiehen ollessa tilansa vuoksi kykenemätön ymmärtämään asian merkitystä, hän saattaa tarvita edunvalvojan henkilöä koskevien asioidensaakin hoitamisessa.^{561 562}

Edunvalvoja ei ole kelpoinen antamaan päämiehensä puolesta suostumusta korotetun henkilökohtaisiin asioihin HolhTL 29.3 §:ssä säädetyin tavoin⁵⁶³. Tällaisia asioita ovat suostumuksen antaminen avioliittoon tai lapseksiottamiseen, isyyden tunnustaminen, isyyden tunnustamisen hyväksyminen, testamentin tekeminen tai peruuttaminen tai päämiehen edustaminen muussa näihin rinnastettavissa olevassa henkilökohtaisessa asiassa. Edunvalvojan kelpoisuuden puuttuminen johtaa korotetun henkilökohtaisissa asioissa pääsääntöisesti oikeustoimen suorittamatta jättämiseen.⁵⁶⁴ HolhTL 29.4 §:ssä on viittaussäännös prosessilainsäädäntöön koskien

jossa edunvalvoja ei ollut suostunut toimimaan päämiehen tahdon mukaisella tavalla ja 1736/4/02a koskien mm. päämiehen mielipiteen sivuuttamisen suhdetta toimikelpoisuuden tosiasialiseen rajoittamiseen, jossa EOA katsoi, että ”päämiehen edun vastaista ei voine olla se, että edunvalvoja ryhtyy ristiriitatilanteessa toimenpiteisiin päämiehensä ja samalla myös oman kelpoisuutensa saattamiseksi vastaamaan juridisesti tosiasiallisia olosuhteita.”

561 HE 146/1998 vp., s. 42. Asiaa ratkaistaessa määräys voitaisiin antaa tiettyyn yksittäiseen asiaan tai yleisluontoisesti kattamaan sellaiset mahdolliset myöhemmin eteen tulevat päämiehen henkilöä koskevat asiat, joiden merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään.

562 Helin 2013a, s. 4-5. Kirjoituksessa kommentoidaan oikeustapausta THO 31.12.2012, S 12/1356, ja kiinnitetään huomiota niihin eroihin, jotka koskevat taloudellisiin ja henkilöä koskeviin asioihin määrätyn edunvalvojan tehtävän erilaisuutta. Päämiehen omaisuuteen liittyvissä kysymyksissä edunvalvojalle syntyy HolhTL 29.1 §:ssä tai tuomioistuimen päätöksessä osoitettu kelpoisuus, mutta henkilöä koskevassa asiassa edunvalvojan kelpoisuus on ehdollinen ja edustusvalta syntyy ainoastaan, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä hetkellä, jolla edustusvaltaa käytetään.

563 Tornberg 2015, s. 419. Poikkeuksellista määrystä edunvalvojan kelpoisuuteen voidaan perustella myös päämiehen edulla henkilökohtaisessa asiassa toimimiseen. Ks. KKO:2002:13, jossa kyse oli edunvalvojan määräämisestä alaikäiselle lapselle isyyden kumoamiskanteen nostamiseksi ja ajamiseksi. KKO hylkäsi hakemuksen, koska asiassa ei ollut esitetty riittäviä perusteita sille, että aiottu oikeustoimi ylipäättään olisi lapsen edun mukainen. Tästä myös KKO:2015:59, jossa KKO perusteli oikeusjärjestyksen selkeydellä ja lapsen edulla sitä, että HolhTL:n mahdollistamia edunvalvontaa koskevia menettelyjä ei voi hyödyntää lapsen nimissä ajaakseen omaa asiana biologisen isyyden vahvistamiseksi.

564 HE 146/1998 vp., s. 42. Esitöissä katsottiin, ettei edunvalvojan edustusvallan ulottamista henkilökohtaisiin asioihin ole pidettävä lähtökohtaisesti tarpeellisena, koska päämies voi itse asian merkityksen ymmärtämään kykenevänä ottamaan asiaan kantaa. Jos päämies ei kykene Tuomioistuin voi antaa määräyksen edunvalvojalle koskien päämiehen henkilökohtaista asiaa joko yksittäisenä tai yleisluonteisena.

edunvalvojan oikeutta käyttää päämiehensä puhevaltaa tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona.⁵⁶⁵

HolhTL 43 §:ssä on säädetty edunvalvojan asemaan ja tehtäviin kuuluvassa asiassa päämiehen kuulemisesta siten, että edunvalvojan tulee tiedustella päämiehen mielipidettä tehdessään päätöstä tehtäviinsä kuuluvassa asiassa. Tämä koskee tilanteita, joissa asiaa on päämiehen kannalta pidettävänä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on ollut korostaa edunvalvojan ja päämiehen välistä suhdetta ja heidän yhteistoimintaansa. Erikseen on korostettu, että kuulemisvelvollisuus koskee alaikäisiäkin päämiehiä. Edunvalvojan ja päämiehen yhteistoiminnan edellytyksenä on, että päämiehellä on mahdollisuus ymmärtää kysymyksessä oleva asia tai toimenpide.⁵⁶⁶ HolhTL 43.2 §:ssä on todettu, että kuuleminen ei ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.⁵⁶⁷

Päämiehen ilmaisevan mielipiteen merkityksestä edunvalvojan toiminnassa on esitetty erilaisia tulkintoja. Mm. Saarenpää on ollut sitä mieltä, että päämiehen mielipiteellä tulisi olla ratkaiseva merkitys, varsinkin, jos edunvalvojan määrääminen on ollut edunvalvontajärjestelmän tason lievimmästä päästä⁵⁶⁸. Helinin mielestä päämiehen mielipiteen merkitys on yksi osa asiassa olevaa informaatiota, jota tulee tulkita päämiehelle hänen etuaan parhaiten toteuttavan vaihtoehdon määrittämiseksi.⁵⁶⁹

565 Välimäki 2013, s. 243-247. Puhevalta koskee toimintakyvyltään rajoitetun henkilön edustamista oikeudenkäynnissä tai viranomaismenettelyssä ja sitä koskevassa sääntelyssä ensisijaisia sovellettavia ovat prosessinormit. Välimäki toteaa HolhTL:n tulevan sovellettavaksi prosessinormien täydentäjinä käsitteiden ja jaottelujen osalta.

566 HE 146/1998 vp., s. 51. Mikäli edunvalvoja laiminlyö kuulemisvelvollisuutensa, se ei kuitenkaan vaikuta hänen asiassa tekemänsä oikeustoimen sitovuuteen, eikä kuulematta jättämistä ole muutenkaan sanktioitu. Esitöiden mukaan edunvalvojan kykenevyys yhteistoimintaan päämiehen kanssa ”voidaan ottaa huomioon esimerkiksi silloin, kun harkitaan edunvalvojan määräämistä tehtävänsä tai hänen vapauttamistaan siitä”. HolhTL 43.3 §:n mukaan on otettava huomioon myös alaikäisen päämiehen huoltajan mielipide.

567 HE 146/1998 vp., s. 51. Kuulemisvelvoitteen koskee kaikkia päämiehiä, ja sen tarkoituksena on korostaa yhteisen toiminnan merkitystä päämiehen asioiden hoitamisessa. Yhteistoimintaan on lain esitöiden mukaan erityinen tarve silloin, kun päämiehen toimintakelpoisuutta ei edunvalvojan määräämisen yhteydessä ole rajoitettu tai jos rajoitus koskee vain tiettyä oikeustointa tai omaisuutta. Yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen on sidottu päämiehen ja edunvalvojan väliseen suhteeseen, eikä sillä ole vaikutusta esimerkiksi oikeustoimen sitovuuteen. Edunvalvojan määräämis- tai vapauttamistilanteessa yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen on kuitenkin merkityksellinen tieto. Ks. myös Mäki-Petäjä-Leinonen 2018, s. 18-20. Kirjoittaja korostaa kuulemisvelvoitteen käytännöllistä merkitystä, koska edunvalvonnan aikana edunvalvojalle tulee vastaan lukuisia tilanteita, joissa hän käytännössä päättää päämiehen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta.

568 Saarenpää 2000, s. 165. Edunvalvontajärjestelmän tasolla Saarenpää puhuu päämiestä tukevasta edunvalvonnasta.

569 Helin 2001, s. 1073.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa katsottiin yleisen edunvalvojan laiminlyöneen riittävän yhteistoiminnan päämiehensä kanssa, koska yleinen edunvalvoja ei ollut selvittänyt päämiehensä kantaa tämän omistaman ja aiemmin kotina käyttämän asunnon myymisessä. Edunvalvoja perusteli menettelyään sillä, että päämiehen tilasta oli edunvalvojaa määrätessä saatu lääkärinlausunto, jonka mukaan henkilöä ei voinut kuulla edunvalvojan määräämisasiassa. Oikeusasiamies katsoi, että holhous-toimilaissa tai sen perusteluissa ei tarkemmin määritelty tapaa, jolla edunvalvojan on varmistuttava päämiehen ymmärryskyvystä. Kuitenkin edunvalvojan on kyettävä yksittäistilanteessa luomaan käsitys päämiehen ymmärryskyvystä, se voi perustua edunvalvojan henkilökohtaisiin havaintoihin ja kokemuksiin päämiehestään, mutta myös terveydentilaa koskevan arvion pyytäminen on mahdollista. Tapausta arvioidessaan EOA katsoi, että yleisen edunvalvojan olisi tullut edes pyrkiä olemaan päämieheensä yhteydessä asunnon myymisen johdosta. Yleinen edunvalvoja ei ollut tavannut päämiestään noin vuoden kestäneen edunvalvonnan aikana, eikä hän ollut asuntoasian tultua ajankohtaiseksi pyrkinyt selvittämään päämiehen mielipidettä. Mielipiteen selvittämättä jättäminen ei johtunut siitäkään seikasta, että sen toteuttaminen olisi vaatinut erityistä vaivannäköä tai ollut toteutettavissa ilman huomattavaa hankaluutta. EOA katsoi, että yleinen edunvalvoja oli laiminlyönyt velvollisuutensa toimia yhteistoiminnassa päämiehen kanssa. Tästä arvioinnista erillisenä kysymyksenä EOA piti päämiehen mielipiteelle lopullisessa päätöksenteossa annettavaa merkitystä. EOA otti kantaa päämiehen kuulemisen merkitykseen, koska tosiasiallisessa toiminnassa sitä selkeästi ei pidetty riittävän tärkeänä. EOA:n mielestä päämiehen kuulemista ei pidä väheksyä siitä johtuen, että päämiehen mielipiteelle ei laissa ole annettu sitovaa merkitystä⁵⁷⁰.

1.3.3 Edunvalvojan tehtävän alkaminen ja päätyminen

Täysi-ikäisen päämiehen edunvalvonta alkaa edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen määräämistä hetkestä. HolhTL 4.2 §:ssä säädetyn tavoin täysi-ikäisen edunvalvojana toimii henkilö, jonka tuomioistuin tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt. Määräyksestä on ilmentävä HolhTL 15 §:n tarkoittamalla tavalla, onko edunvalvojan tehtävä voimassa toistaiseksi tai asetetun määräajan. Edunvalvojan tehtävänä voi olla huolehtia tietyn tehtävän suorittamisesta, jolloin määräys on ajallisesti voimassa, kunnes se on suoritettu.

HolhTL 15.2 §:n nojalla tuomioistuin voi tarvittaessa muuttaa edunvalvojan tehtävää tai määräyksen voimassaoloaikaa. Myös holhousviranomainen voi muuttaa tehtävää tai määräyksen voimassaoloaikaa, jos edunvalvoja on määrätty HolhTL 8 tai 9 §:ien nojalla. Holhousviranomaisen käsittelyn edellytyksenä on, että päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että päämies ja edunvalvoja tekevät yhdessä pyynnön edunvalvojan tehtävän tai määräyksen voimassaoloajan muuttamisesta.

570 EOA 26.8.2011, Dnro 973/2/10.

Edunvalvojan tehtävä lakkaa HolhTL 17 §:n 1 momentin mukaan määräyksen voimassa olon päättymiseen, päämiehen kuolemiseen, edunvalvojan vapauttamiseen tehtävästään tai vajaavaltaiseksi julistamiseen. Alaikäisen päämiehen edunvalvojan tehtävä päättyy päämiehen täysi-ikäistymiseen ja mahdollisia ovat näiden lisäksi vieraan valtion päätökset, joka Suomessa on tunnustettava, jos edunvalvojan tehtävän jatkuminen olisi ristiriidassa ko. päätöksen kanssa. HolhTL 17 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen on määrättävä edunvalvojan tehtävä lakkaamaan, kun päämies ei enää ole edunvalvonnan tarpeessa. Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos päämiehen asuinpaikka on siirtynyt vieraaseen valtioon eikä edunvalvonnalla voida enää toteuttaa sitä tarkoitusta, jonka vuoksi se on asetettu.⁵⁷¹

Tuomioistuimen ohella holhousviranomaisen voi 3 momentissa mainituilla perusteilla määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos edunvalvoja on määrätty 8 tai 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän määräämistä lakkaamaan.

Edunvalvojan tehtävän päättyminen tilanteessa, jossa päämies alkaa itsenäisesti hoitaa edunvalvojan aiemmin hoitamia asioita ei välttämättä suju ongelmattomasti. HolhTL 59 §:ssä edellytetään, että edunvalvoja luovuttaa viipymättä hoidettavanaan olleen omaisuuden päämiehelle, uudelle edunvalvojalle tai muulle siihen oikeutetulle.⁵⁷² EOA:n vuonna 2019 antamassa ratkaisussa entinen päämies oli kannellut yleisen edunvalvojan menettelystä. Hän katsoi, että rahavarojen siirtyminen päämiehen tilille oli kestänyt huomattavan pitkään. EOA totesi, että yleinen edunvalvoja ei ollut toiminut asiassa lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti, mutta hän arvioi myös, että hyvä hallinto edellyttää edunvalvojalta edunvalvonnan päättymiseen yleisesti liittyvää neuvontaa, jotta entinen päämies voi alkaa itsenäisesti hoitamaan omia asioitaan.⁵⁷³

571 HE 61/2010 vp., s. 27. Holhousvoimilakia muutettiin aikuisten suojelusta tehdyn kansainvälisen sopimuksen hyväksymisen perusteella. Edunvalvojan tehtävän lakkaamisesta on kattavasti säädetty HolhTL 17 §:ssä, jonka johdosta haluttiin säilyttää lainsäädännöllinen selkeys lakkaamisen perusteista lisäämällä perusteeksi mahdollinen vieraan valtion päätös, joka tunnustetaan Suomessa ja joka on edunvalvojan tehtävän jatkumisen kanssa ristiriidassa.

572 HE 146/1998 vp., s. 57-58. Lain esitöissä on selitetty viipymättömyyden toteutumista tosiasiallisesti. Esimerkiksi päätöstilin laatimiseen tarvittavat tiedot voivat estää luovutuksen välittömän tapahtumisen, ja siksi on perusteltu todeta luovutusta edellyttävän välittömästi, kun omaisuuden säilyttäminen aiemman edunvalvojan toimesta ei ole välttämätöntä päätöstilin laatimisen kannalta.

573 EOA 31.10.2019, Dnro 6381/2018. Ks. myös EOA 8.3.2013, Dnro 2733/4/12. Kummassakin ratkaisussa arvioitiin asiaa lisäksi hyvän hallinnon neuvontavelvollisuuden täyttämisen kannalta. Uudemmassa ratkaisussa korostettiin hallintolain tarkoittaman asiakasnäkökulman huomioon ottamista ja edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön mahdollisen muita heikomman aseman huomioon ottamista oma-aloitteisen neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa. Ks. myös HE 72/2002 vp., s. 57-58.

1.4 Edunvalvojan määräytyminen ja valinta

Päämiehen kannalta on merkityksellistä, kuka toimii hänen edunvalvojanaan. HolhTL 4.2 §:ssä on säädetty, että täysi-ikäisen edunvalvojaksi voidaan määrätä henkilö, jonka tuomioistuin tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt. Tuomioistuin tai holhousviranomainen voi 3 momentin mukaan määrätä useampia edunvalvojia ja tarvittaessa päättää tehtävien jaosta edunvalvojien kesken. Vajaavaltainen ei voi toimia edunvalvojana (HolhTL 6.1 §).⁵⁷⁴

”Edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa on muun ohella otettava huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus.”

Oikeuskirjallisuudessa on eritelty edunvalvojan valitsemisessa mahdolliseksi lähestymistavaksi asiantuntevus-, läheisyys- ja riippumattomuusperiaatteet⁵⁷⁵, lisäksi on korostettu luottamuksen ja arvostuksen merkitystä edunvalvojan tehtävän hoitamisessa⁵⁷⁶. Edunvalvojaksi esitetyltä tarvitaan HolhTL 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla suostumus tehtävään, ja hänen pitää olla tehtävään sopiva. Sopivuus tarkoittaa lainkohdan mukaan edunvalvojaksi esitetyn taitoa ja kokemusta sekä tehtävän laatua ja laajuutta⁵⁷⁷, asiantuntevuusperiaatteen sisältö on lähinnä lain sanamuodon tarkoittamaa sopivuutta⁵⁷⁸. Päämiehen edunvalvojana voi toimia yksityishenkilö

574 EOA 26.8.2003, Dnro 2859/4/02. Holhousviranomainen oli määritellyt, että yli 65-vuotiaat henkilöt eivät ikänsä puolesta voi toimia enää uudessa, toistaiseksi määrättävässä edunvalvojan tehtävässä. EOA katsoi, että holhousviranomaisen menettely oli perustuslain 6 ja 22 §:ien vastaista, vaikka HolhTL 5 §:n kriteerit arvioitaessa edunvalvojaehdokkaan sopivuutta tehtävään olleetkaan tyhjentäviä.

575 Välimäki 2013, s. 67-68. Edunvalvojan toivotut ominaisuudet voidaan Välimäen mukaan määritellä tehtävän vaatiman tavan asiantuntemukseen sekä kyvyt päämiehen kanssa tapahtuvaan hyvään vuorovaikutukseen ja päämiehen edut toteuttaviin, päämiehen persoonallisuutta ja ihmisarvoa kunnioittaviin toimintatapoihin. Ks. myös Tornberg 2015, s. 64-65.

576 Saarenpää 2000, s. 193.

577 HE 146/1998 vp., s. 30. Hallituksen esityksessä korostettiin, että luettelo edunvalvojan erityisestä kelpoisuudesta ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan saattaa olla tarpeen, että holhousviranomainen varmistuu edunvalvojaehdokkaan edellytyksistä hyvää yhteistoimintaan päämiehen kanssa. Ks. myös Välimäki 2013, s. 67-69, sopivuutta arvioitaessa harkintakriteerit eivät ole ehdottomia, mutta oikeuskirjallisuudessa on hahmoteltu muutamia periaatteita konkreettisten ratkaisutilanteiden varalta; näitä ovat asiantuntevus-, läheisyys- ja riippumattomuusperiaatteet. Edunvalvojan ihannetyypiksi Välimäki on kuvannut henkilöä, joka ”on tehtävän vaatimalla tavalla asiantunteva, tulee päämiehen kanssa hyvin toimeen ja pystyy toimimaan itsenäisesti ja riippumattomasti päämiehen persoonallisuutta ja ihmisarvoa kunnioittaen hänen edukseen ja parhaakseen”. Edunvalvojan tehtävään sopivuutta heikentää myös rikostausta, jossa syyllistyminen on tapahtunut esim. toisen taloutta hoitamalla talousrikoksiin tai oma kyvyttömyys hoitaa omia taloudellisia asioita.

578 Välimäki 2013, s. 67. Kirjoittaja korostaa hoidettavana olevien asioiden selvittämistä, koska taloudellisten näkökulmien lisäksi niissä voivat korostua myös hoitoon ja huolenpitoon tai oikeudellisten asioiden hoitamiseen painottuvat seikat.

tai yleinen edunvalvoja⁵⁷⁹. Hallintovaliokunta totesi lain eduskuntakäsittelyn aikana, että huomiota tulee kiinnittää myös edunvalvojan asemaan, koulutukseen ja asiantuntemukseen, jotta mahdolliset väärinkäytöstilanteet olisi mahdollisuus estää. Valiokunnan mielestä asian merkitys tulevaisuudessa kasvaa, koska ikääntyvien henkilöiden omaisuus määrällisesti kasvaa.⁵⁸⁰ ”edunvalvojan aseman, hänen koulutuksensa ja asiantuntemuksensa tulee olla riittävän vahva, jotta mahdollinen vanhuksen taloudellinen hyväksikäyttö voidaan estää. Tämä seikka korostuu senkin johdosta, että iäkkäiden ihmisten tulot ja varallisuus ovat lisääntymässä”. Lain määrittelemä ainoa ehdoton este edunvalvojana toimimiselle on vajaavaltaisuus (HolhTL 6 §), eli vajaavaltaista ei voi määrätä edunvalvojaksi.

Holhousviranomaisen ei voi määrätä edunvalvojaksi henkilöä, jonka edunvalvojan määräämistä pyytänyt henkilö ei ole hyväksynyt edunvalvojakseen. Holhousviranomaisen toimivalta on mm. näin edellyttämällä pyritty rajoittamaan sellaisiin riidattomiin tapauksiin, joissa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät edellytä asian käsittelyä tuomioistuimessa.⁵⁸¹ Tuomioistuimessa käsiteltävissä tapauksissa tuomioistuimella on laajempi harkintavalta eri ehdokkaiden välillä valita tehtävään sopivin edunvalvoja.

Läheisyysperiaatteen ilmentymistä voidaan arvioida tulkitun tapauksessa Turun HO 6.3.2019 S18/1210. Päämiehen isä haki ensisijaisesti edunvalvojan vapauttamista tehtävästään ja uuden edunvalvojan määräämistä, koska edunvalvojana toiminut äiti ei sallinut päämiehenä olevan täysi-ikäisen lapsensa ja isän tapaamisia. Toissijaisesti isä vaati yleisen edunvalvojan määräämistä erillistehtävään nykyisen edunvalvojan ohteen ratkaisemaan kysymykset koskien päämiehen ja isän välisiä tapaamisia. HO katsoi, että edunvalvoja ei ollut osoittautunut sopimattomaksi tehtävään, mutta selvää oli, että edunvalvoja ei kyennyt toteuttamaan päämiehen oikeutta perhe-elämään tämän edun mukaisesti. Yleinen edunvalvoja määrättiin huolehtimaan päämiehen yhteydenpidosta isänsä ja tapaamisten järjestämiseen liittyvistä asioista.⁵⁸²

579 Vaasan HO 2.5.2019, S18/794, jossa arvioitiin päämiesehdokkaan lapsen soveltuvuutta edunvalvojaksi hoitamaan taloudellisia ja henkilökohtaisia asioita. Yleinen edunvalvoja arvioitiin tilanteessa paremmaksi vaihtoehdoksi hoitamaan edunvalvojan tehtävää, koska lapsen yhteistyökyky päämiesehdokkaan hoidosta vastaavien tahojen kanssa ei ollut päämiesehdokkaan hyvän hoidon mukaista.

580 HaVL 19/1998 vp, s. 3.

581 HE 146/1998, s. 33. Jos edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen tekee holhousviranomaisen, on päätöksentekijä sidottu päämiehen ehdottamaan tai hyväksymään edunvalvojaan. Tuomioistuimella on tilanteessa enemmän harkintavaltaa eri vaihtoehtojen välillä.

582 Turun HO 6.3.2019, S 18/1210, ei lainvoimainen (7.5.2019, asiassa tehty valituslupahakemus KKO:lle). Asiassa katsottiin selvitettyksi, että päämies ei itsenäisesti kykene ylläpitämään sosiaalisia suhteitaan ilman edunvalvojan myötävaikutusta ja nykyisen edunvalvojan katsottiin osoittautuneen tehtävään tältä osin sopimattomaksi. HO totesi edunvalvojan toiminnan koskevan päämiehen perusoikeuksia, josta esimerkkinä käytettiin itsensä määräämisoikeutta sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaa, ja siitä syystä edunvalvojan on otettava huomioon tekemässään päätöksenteossa vaikutukset päämiehen sosiaalisiin suhteisiin. Suhteiden katsottiin estyneen edunvalvojan toiminnan johdosta. Ks. myös Tornberg 2015, s. 389-394.

Oikeuskäytännössä ja –kirjallisuudessa on tuotu esiin muun kuin yleisen edunvalvojan määrääminen henkilölle ensisijaisena edunvalvojavaihtoehtona.⁵⁸³ Ratkaisussa Turun HO 21.10.2019 todettiin, että yhteiskunnan järjestämiä yleisen edunvalvojan palveluita on pidettävä toissijaisena vaihtoehtona edunvalvojaa määrättäessä. Kyseisessä tilanteessa HO päätyi kumoamaan käräjäoikeuden päätöksen yleisen edunvalvojan määräämisestä henkilön edunvalvojan tehtävään ja määräämään tilalle päämiehelle läheisen henkilön.⁵⁸⁴

Edunvalvojan tehtävän hoitamisen edellytykset liittyvät kiinteästi päämiehen edun toteuttamiseen. Läheisyysperiaatteen ilmenemistä edunvalvojan valinnassa on käytetty tulkittaessa KKO:n ratkaisua 2004:44. Tapauksessa oli kyse edunvalvojan määräämisestä ja valinnasta huostaanotettujen lasten edunvalvojan tehtävään päättämään huoltajien tapaamisesta ja yhteydenpidosta. Edunvalvojan henkilöstä oli erimielisyyttä, jonka osalta KKO totesi tärkeimmäksi edellytykseksi kykenevyyden lasten edun valvomiseen edunvalvojan tehtävässä. Huoltajien luottamus valittavaan henkilöön oli toissijaista mainittuun seikkaan nähden. Kummallakin edunvalvojan tehtävään ehdotetulla henkilöllä oli edellytys luoda luottamuksellinen suhde myös vanhempiin. Alaikäiset lapset, joista toinen oli täyttänyt 15 vuotta, toivoivat KKO:n tehtävään määräämisen henkilön valitsemista.⁵⁸⁵

Edunvalvojalta edellytetään tehtävässään riippumattomuutta ulkoisista vaikutteista suhteessa päämiehen asioiden hoitamiseen, jolloin voidaan puhua riippumattomuusperiaatteesta.⁵⁸⁶ Päämiehen kannalta tärkeää on se, että edunvalvoja erottaa oman ja päämiehen edun erilaisissa tilanteissa. KKO on ottanut kantaa ratkaisussa 2006:72 edunvalvojan luottamusaseman väärinkäyttöön. Edunvalvoja oli käyttänyt omiin tarkoituksiinsa päämiehenä olevan kehitysvammaisen sisarensa varoja ja ilmoittanut ne vuositileissä saatavina itseltään. KKO katsoi, että edunvalvojan on täytynyt ymmärtää, että päämiehen varojen käyttäminen mainitulla tavalla ei ole

583 Välimäki 2013, s. 74-75, Kuuliala 2015, s. 305-306. Asiaa ei nimenomaisesti sanota nykyisessä sääntelyssä. Oikeuskirjallisuudessa on viitattu uudistuksen hallinnollisiin tarkoitukseen ja sitä kautta yleisen edunvalvonnan toissijaisuuden säilyneen muuttumattomana aiemmasta lainsäädännöstä. Vrt. yleisen edunvalvojan määräämisen tosiasiallinen yleisyys tilastojen perusteella, tutkimuksen pääjakso III, luku 3.2.3 Yleisen edunvalvonnan päämiesten ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden määrä. Yleisen edunvalvonnan toimesta hoidetaan tällä hetkellä yli 2/3 edunvalvontojen määrästä.

584 Turun HO 22.10.2019, Dnro S 19/385.

585 Tornberg 2015, s. 67. Edunvalvojan kyky yhteistoimintaan arvioidaan suhteessa päämieheen, mutta taustalla voivat vaikuttaa esimerkiksi kyky tulla toimeen päämiehen läheisten kanssa. Ks. myös Välimäki 2013, s. 70. Hän korostaa läheisyysperiaatteen merkitystä henkilöä koskevassa asiassa. Ratkaisun kysymysmuotoisen otsikon kirjoittaja on tulkinnut tarkoittavan harkintaohjetta argumentoinnille kyseisenkaltaisessa tyyppitilanteessa.

586 Välimäki 2013, s. 69. Selvitetessä henkilön mahdollisen edunvalvonnan tarvetta voi tulla ilmi, että henkilöön kohdistuu sukulaisten taholta painostusta ja tämä painostus voi ulottua myös edunvalvojan tehtävään. Tällöin edunvalvojalta vaaditaan kykyä säilyttää päämiehen edun mukainen toiminta.

ollut päämiehen edun mukaista ja ettei edunvalvojalla ole ollut oikeutta päättää päämiehensä varojen velaksiannosta hänelle itselleen.⁵⁸⁷

1.12.1999 voimaan tulleen HolhTL:n kanssa samanaikaisesti edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirrettiin kunnilta valtiolle (laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 443/1999). Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastasi maistraatti, mutta palveluiden tuottamisvastuu oli kunnilla. Vuonna 2009 toteutetun edunvalvontapalveluiden järjestämisuudistuksen (laki edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008) johdosta vastuu edunvalvontatehtävien järjestämisestä siirtyi 1.1.2009 valtion oikeusaputoimistoille, joissa on tehtäviä varten yleisen edunvalvojan virkoja ja muuta tarvittavaa henkilökuntaa. Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä (477/2016) kumosi järjestämislain ja uuteen lakiin sisällytettiin mm. yleisten edunvalvojen kelpoisuusehdot. Yleiseltä edunvalvojalta edellytetään tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi taitoa, kokemusta ja koulutusta.⁵⁸⁸

Tärkeää on huomata, että yleiselle edunvalvojalle tehtävään annettu määräys on yleisen edunvalvojan virkaan sidottu tehtävä, eikä tehtävää määrätä viranhoidajalle henkilökohtaisesti. Ratkaisutasolla on siirrytty ilmaisuun, jossa edunvalvojan määräys yleiselle edunvalvojalle määräämisen tapauksissa sisältää ilmaisun tietyn oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleisestä edunvalvojasta. Tällöin ratkaisu ei sisällä täsmällistä tietoa siitä, mikä piirin yleisistä edunvalvojista toimii kyseisen päämiehen edunvalvojana. Lain valmistelutöissä kuitenkin määrättiin, että piirin työjärjestyksessä on määrättävä, mille edunvalvontatoimistolle tai muulle palvelun tuottajalle edunvalvontamääräys tulee toimittaa. Kyseinen työjärjestys on annettava tuomioistuimille ja holhousviranomaiselle tiedoksi.⁵⁸⁹

Päämiehen ja edunvalvojan välisen yhteistoiminnasta johtuvan luottamussuhteen luonteen vuoksi erityistä painoarvoa tulisi antaa sille, että päämiehelle ilmoitetaan edunvalvojatahosta sekä henkilö, joka virkaa hoitaa ja viranomaistaho, jolle määräys on annettu.⁵⁹⁰ Oikeuskansleri kritisoi edunvalvontatoimiston menettelyä tammi-

587 KKO 2006:72. KKO katsoi tulleen näytetyksi, että edunvalvojan menettely oli ollut RL 36 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeudetonta, ja että edunvalvoja oli tahallisesti aiheuttanut vahinkoa päämiehelle, vaikka myöhemmin olikin maksanut lainaamansa varat takaisin.

588 Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa määritellään, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtavalla yleisellä edunvalvojalla on koulutuksena soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja yleisellä edunvalvojalla soveltuva korkeakoulututkinto (15 §).

589 HE 26/2016 vp., s.21-22.

590 OM 32/2016, s. 16-19 ja 25, Edunvalvonnan käsikirjassa OM on antanut ohjeita yleisen edunvalvojan tehtävän hoitajille päämiehen henkilökohtaisen tapaamisen merkityksestä edunvalvonnan alkaessa, palvelujen saavutettavuudesta ja edunvalvonnan alkaessa tehtävistä toimista. Käsikirjassa ei ole kuitenkaan ohjeita päämiehelle lähetettävästä edunvalvojakohtaisesta informaatiosta, s. 55 todetaan, että edunvalvojan määräys tulee antaa oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleiselle edunvalvojalle ja ”asetuksessa/työjärjestyksessä on määräykset siitä, miten tehtävät haetaan viraston edunvalvontatoimistojen yleisille edunvalvojille. Tämän ohjeen mukaisesti viipymättä oikeuden tai maistraatin päätöksen tultua tiedoksi, edunvalvontatoimiston johtava yleinen edunvalvoja osoittaa tehtävään yleisen edunvalvojan ja ilmoittaa

kuussa 2020 annetussa ratkaisussaan, jossa todettiin henkilön asioita hoitaneen ainakin kymmenen yleisen edunvalvojan viran hoitajaa. Edunvalvojan vaihtumisesta ilmoittamista pidettiin mahdottomana henkilökunnan vaihtuvuudesta johtuen. Oikeuskansleri antoi edunvalvontatoimistolle huomautuksen, koska päämiehen asioita ei ollut hoidettu asianmukaisesti.⁵⁹¹

Ilman yleisen edunvalvojan yksilöintiä annettavan ratkaisun ilmaisu on lievästi ongelmallinen kahdesta eri seikasta johtuen. Edunvalvojan määrääminen ei ole mahdollista ilman henkilömainintaa.⁵⁹² Tällaisen ratkaisun voivat tehdä ainoastaan tuomioistuimien tai holhousviranomaisen. Päätösvalta olisi siten osittain delegoitu järjestämistä koskevan HolhTL:n perusteella yleisten edunvalvontapalveluiden järjestäjälle oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä annetun lain perusteella. Toinen mahdollinen tilanne liittyy muutoksiin, joissa piirillä saattaa olla organisatorisista syistä tarve järjestellä uudelleen tehtävien hoitamista, jolloin päämiehen edunvalvoja voi vaihtua ilman päätöksentekoa ja päämiehen suostumusta myös kyseisen piirin muulle palveluntuottajalle.⁵⁹³

Valtion oikeusaputoimisto voi ostaa edunvalvontapalveluita yksityisiltä markkinoilta, jos se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain sellaiselta taholta, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Oikeusaputoimiston on neuvoteltava ennen ostopalveluiden hankkimista asiasta

maistraatille hoitajan yksilöintitiedot. Päämiehelle asiasta tulee ilmoittaa samaan aikaan. Ilmoitukset on tehtävä niin nopeasti, ettei päämiehen asioiden hoidossa tapahdu viivettä eikä päämiehelle mitään haittaa tai ongelmaa esimerkiksi pankkitilien käytössä. Tämän jälkeen holhoustoimilain mukainen edunvalvojan toimivalta on edellä mainitulla tavalla määritellyllä yleisellä edunvalvojalla. Edunvalvojan määräys ja yleisen edunvalvojan viran yksilöinti on merkitty holhousasiain rekisteriin ja edunvalvoja varmentaa toimivaltansa kolmannelle rekisteriotteella käyttäessään päämiehen puhevaltaa.” Edunvalvonnan käsikirjassa kuvatulla menettelytavalla on päämiehen kannalta merkitystä siltä osin, että tuomioistuimen päätöksessä ei määrittäisi tietyn yleisen edunvalvojan toimimisesta päämiehen edunvalvojana.

591 OKV 29.1.2020, Dnro 4/1/2019. Asiassa oli käsiteltävänä myös päämiehen toiveen mukaisen edunvalvonnan lakkauttaminen maistraatin toimesta. OK katsoi saaneensa käsityksen siitä, että maistraatissa, ja jopa yksittäisen maistraatin sisällä on ollut erilaisia tapoja asian käsittelyn päättämiseen ja asiakkaalle ilmoittamiseen. OK edellytti holhousviranomaiselta, että asiassa tehdään HolhTL:ssa tarkoitetut päätökset.

592 HolhTL 65 §:ssä on edellytetty ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen annetusta ratkaisusta. 31.12.2019 saakka oli voimassa HolhTL 65.4 §:ssä säädetty (kumottu L 1135/2019) OM:n asetuksenantovaltuus ilmoituksen sisällöstä ja tekemisestä. Sen perusteella oli annettu OM:n asetus (238/2011) tietojen merkitsemisestä holhousasiain rekisteriin, joka edellytti tietojen ilmoittamisen yhteydessä yleisen edunvalvojan numerollista erottamista saman palveluntuottajan muista edunvalvojista. Ks. myös HE 10/2019 vp., s. 29. HolhTL 65.4 §:n kumoamista ehdotettiin tarpeettomana, koska jatkossa on tarkoitus säätää rekisterimerkintöjen sisällöstä Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annettavassa laissa (1156/2019). Lain 8 §:n mukaisesti yleisen edunvalvojan tullessa määräytyksi edunvalvojaksi rekisteriin tallennetaan palveluntuottajan nimi, palveluntuottajan yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero. 593 Tässä ei ole tarkoitettu tilannetta, jossa yleisen edunvalvojan viran hoitaja vaihtuu.

edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleisestä johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaavan oikeusministeriön kanssa.⁵⁹⁴

Oikeustapauksessa KKO:2015:31 taustalla oli yleisten edunvalvontapalveluiden yksityistäminen eli valtion oikeusaputoimisto oli tehnyt alueella toimivan lakiasiantaimiston kanssa sopimuksen yleisten edunvalvontapalveluiden tuottamisesta. Oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan vapauttamista haettiin liittyen henkilön A edunvalvojan tehtävään ja että tämän edunvalvojaksi määrätään yksityisen edunvalvontapalvelun tuottajan yleinen edunvalvoja. Hakemuksen perustelut liittyivät oikeusaputoimiston yleisten edunvalvontatehtävien suureen määrään. Henkilö A vastusti edunvalvojansa vaihtamista.⁵⁹⁵ Käräjäoikeus hylkäsi hakemuksen perustellen sitä mm. sillä, että edunvalvoja ei ollut tehtävänsä kykenemätön tai sopimaton, lisäksi käräjäoikeus katsoi, että näyttämättä jäi, että A:n omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevien oikeustointen hoitaminen ei sujuisi yhtä asianmukaisesti jatkosakin, eikä edunvalvojan vapauttamiseen ollut erityistä, painavaa syytä. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua⁵⁹⁶, kuten ei KKO:n enemmistökään. KKO kuitenkin arvioi, että oikeusaputoimiston työmäärä ja yksityistämispäätös eivät voi olla HolhTL 16 §:ssä tarkoitettuja erityisiä syitä edunvalvojan vapauttamiseen tehtävästään, koska järjestämisestä on säädetty erillinen lainsäädäntönsä⁵⁹⁷. KKO korosti, että erityistä syytä on tarkasteltava ottamalla huomioon HolhTL:n omat periaatteet ja edunvalvonnan tarpeessa olevan etu⁵⁹⁸. Yleisen edunvalvojan toiminnasta päämie-

594 HE 146/1998 vp., s. 21, Holhousloimesta annetun lain esitöissä todetaan, että holhouslaissa oli ajatus siitä, että julkinen valta viime kädessä huolehti edunvalvontapalveluiden saatavuudesta. Vuoden 1999 uudistuksella ei muutettu tätä lähtökohtaa, vaan lähtökohtaa pidettiin edelleen sopivana ja ajankohtaisena. Kuitenkin tämän järjestelmän merkityksen nähtiin kasvavan, johtuen mm. ihmisten lisääntyneestä liikkuvuudesta, jolloin muualle muuttaneet tai asuvat läheiset saattavat olla kaukana vanhuksesta ja samanaikaisesti vanhimpien ikäluokkien suhteellinen ja lukumääräinen kasvu vaikuttaa tarvetta lisäävästi. Ks. myös tilastot pääjaksossa 3, joiden mukaan edunvalvonnassa olevien määrä on kasvanut, mutta erityisesti on kasvanut yleisessä edunvalvonnassa olevien määrä.

595 KKO:2015:31. A:n vastustaminen liittyi hänen etujensa mukaisiin perusteluihin, joissa edunvalvojan palkkiosta muodostui yksityisen yleisen edunvalvojan palkkiona kalliimpi lisätyn arvonlisäveron johdosta sekä lakiasiantaimiston yleisen edunvalvojan sijainti oli huomattavasti oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan sijaintia kauempana.

596 Hovioikeus katsoi, että yksityistettyyn edunvalvontaan liittyi merkittäviä oikeudellisia ongelmia, päämies lisäksi vastusti asiaa, vaikka hänellä ei ollut ”ehdotonta oikeutta valita edunvalvojaansa”. Ks. myös RHO.2013:5, jossa käsiteltävänä oli 16 muun päämiehen osalta vastaava tapaus, jossa hovioikeus päätyi hylkäämään oikeusaputoimiston tekemän edunvalvojan vaihtamista koskevan hakemuksen.

597 Kolehmainen 2015, s. 272. Kirjoittaja tuo esiin KKO:n perustelut laissa säädettyjen veloitteiden hoitamiseen kuuluvien kustannusten huomioon ottamisesta lainsäädäntövaiheessa, koska kyseisessä vaiheessa ”laissa turvattujen oikeuksien sisällöstä ja saatavuudesta voidaan säätää tarkoituksensa mukaisesti”. Ks. myös Tornberg 2015, s. 732-733, erityisen syyn arvioinnissa oli otettava huomioon HolhTL:n omat periaatteet ja päämiehen etu.

598 Ks. myös KHO 2013:67. Tuomioistuimen ratkaisu annettiin asian vireillä ollessa, jossa vahvistettiin, että yksityisten edunvalvontapalveluiden tuottaja on velvollinen maksamaan arvonlisäveroa. Asiaan kiinnitti huomiota myös EOA, 14.11.2014, Dnro 3108/2/12, yhdenvertaisuusongelmaan OM totesi EOA:n selvityksen johdosta hakevansa asiaan ratkaisun päämiehille tehtävän hyvityksen muodossa.

hen asioiden hoitamisessa on useampia ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, joissa on arvoitu päämiehen edun mukaisen toiminnan sisältöä.⁵⁹⁹

2 Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ja holhousviranomaisen päätös edunvalvojan määräämisasiassa

2.1 Hakemus edunvalvojan määräämiseksi tai ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä

Holhousviranomainen alkaa selvittää edunvalvonnan tarvetta pääsääntöisesti tulleen hakemuksen tai tulleen ilmoituksen perusteella. Mahdollista on, että holhousviranomainen ottaa asian tutkittavakseen omasta aloitteestaankin jonkin tietyn syyn perusteella.

Edunvalvojan määrääminen edellyttää aina ns. edunvalvontakynnyksen ylittymistä. Edunvalvontakynnyksen ylittymisessä on ensisijaisesti arvioitava henkilön avun tarvetta, sekä muiden keinojen riittävyttä suhteessa yksittäiseen tilanteeseen. Alaikäisten edunvalvontaan verrattuna voidaan todeta, että täysi-ikäisen edunvalvonta edellyttää erillistä päätöksentekoa ja edunvalvonnan tarpeen arvioinnin kynnyksen eli ns. edunvalvontakynnyksen ylittämistä.

Henkilön avun tarve ratkaisee, ylittyykö edunvalvontakynnys.⁶⁰⁰ Saarenpää on korostanut maistraatin vastuuta ohjauksessa holhousviranomaisena yksittäistapauksissa, koska edunvalvojan määrääminen on tarkoitettu viimeiseksi käytettävissä olevaksi vaihtoehdoksi henkilön taloudellisten asioiden hoitamisessa. Edunvalvontakynnys tulee arvioitavaksi siinäkin tilanteessa, jossa henkilö itse vastustaa edunvalvojan määräämistä.⁶⁰¹ Arviointimenettely on muuttunut HolhTL:n voimassaollessa, vuodelta 2006 olevassa SM:n asiakirjassa ”Ehdotus menettelytavoista edunvalvonnan tarpeen arvioimisessa” asiaa ei ollut erityisesti korostettu, HolhTL 8 §:n muutos vuoden 2009 alusta säännöksen sanamuotoa selvennettiin lievimmän tarjolla olevan

599 Ks. esim. OKV 7.10.2016, Dnro 1420/1/2015. Yleisen edunvalvojan huomiota kiinnitettiin asianmukaiseen virkatehtävien hoitamiseen, koska hän ei ollut tehnyt päämiehen taloudellisessa asiassa tarkoituksenmukaista valitusta määräajassa, myös EOA 11.4.2014 Dnro 2451/4/13 päämiehen omatoimiseen velkaantumiseen ei ollut

puututtu riittävän ajoissa tilanteen tasapainottamiseksi, vaikka edunvalvontatoimistolla olisi ollut siihen mahdollisuus käytettävissään olleiden tietojen perusteella.

600 Ks. myös HelHO 27.10.2015, S 15/1166, lisäksi Helin 2016, s. 13-14, henkilölle ei määrätty omasta suostumuksestaan huolimatta edunvalvojaa, koska asiassa ei oltu näytetty, että henkilön asiat eivät muulla tavoin tulisi hoidetuksi, Henkilöllä oli sairaus, joka ei tuomioistuimen arvion mukaan vaikuttanut hänen päätöskykynsä.

601 Saarenpää 2012, s. 259, maistraatin ohjausvastuu korostuu yksittäistapauksessa tilannearvioita tehtäessä ja edunvalvontakynnyksen ylittyminen on kirjoittajan perusteluiden mukaan olennainen tekijä edunvalvonnan käynnistämisessä kaikissa tilanteissa.

ja riittävän keinon käyttämiseksi edunvalvojan määräämistä harkittaessa.⁶⁰²

HolhTL 91 §:n mukaan mahdollisesti edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä voi tehdä ilmoituksen holhousviranomaiselle. Ilmoituksen voi tehdä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta. Holhousviranomaisella on toimintavelvoite sen jälkeen ryhtyä toimenpiteisiin, jotta edunvalvonnan tarve tulee selvitettyksi. Holhousviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus, jotta henkilölle voidaan määrätä edunvalvoja.

Oikeuskanslerin ratkaistavana oli edunvalvojan määräämistä koskevaan hakemukseen liittynyt tilanne, jossa hoitohenkilökunta oli hoitokokouksessa keskustelluin tavoin tulostanut hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi ja ottanut henkilön allekirjoituksen tyhjän hakemuslomakkeeseen. Ratkaisussa todettiin hoitohenkilökunnan toimineen vastoin hyvän hallinnon periaatteita, koska allekirjoitusta sisällöllisesti tyhjän lomakkeeseen ei tule ottaa.⁶⁰³

HolhTL 91 §:n soveltamisessa on holhousviranomaisten kesken ollut vaihtelevuutta siinä, millaiset asiat kuuluvat holhousviranomaisen toimivaltaan ja millaiset asiat tuomioistuimeen. Eduskunnan oikeusasiamies on useammassa ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota siihen, että asian tultua vireille holhousviranomaisessa, holhousviranomaisen on edunvalvonnan tarpeen selvityksessä joko tehtävä hakemus käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi tai jätettävä asia sillensä, jos edunvalvojan määräämisen tarvetta ei ole. Holhousviranomaisten käytännössä on EOA:n ratkaisemissa tapauksissa hyväksytty menettely, jossa ilmoituksella vireille tullut asia on voinut kuulemisen yhteydessä päätyä henkilön tekemään omaan hakemukseen koskien edunvalvojan määräämistä. Ratkaistuissa tapauksissa viitattiin lisäksi maistraatin valmiiksi täytettäviin hakemuskäytöksiin, jotka edunvalvonnan tarpeen selvittämisen kohteena ollut henkilö allekirjoitti.⁶⁰⁴

602 Ks. arviointimenettelyn kehittyminen vuodelta 2006 olleessa SM:n asiakirjassa ”Ehdotus menettelytavoista edunvalvonnan tarpeen arvioimisessa” 11/2006 asiaa ei ollut erityisesti korostettu. Vrt. Itä-Suomen aluehallintoviraston päivitys asiakirjasta vuodelta 2009, s. 3, jossa korostetaan edunvalvontaa tarvittavan vasta, jos henkilö ei kykene huolehtimaan itse asioistaan ja hänen asiansa vaativat hoitoa. Henkilöllä tulee myös olla hoidettavia asioita, joita ei ole mahdollista asianmukaisesti hoitaa muulla tavoin kuin edunvalvojan määräämisellä. Ks. myös HE 45/2008 vp, s. 17. Menettelyohjeen täsmentämiseen lienee johtanut HolhTL 8 §:n muutos, jossa säännöksen sanamuotoa selvennettiin sen tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi, että avun tarpeessa olevan asioiden hoitamiseksi käytetään lievintä tarjolla olevaa ja riittävää keinoa. Näistä esimerkkeinä mainittiin edunvalvontavaltuutus tai lähiomaisten apu.

603 OKV 22.10.2014 Dnro 1233/1/2013. OKV:n ratkaisussa korostettiin hyvän hallinnon olevan mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää, jotka eivät kyseisessä tilanteessa täyttyneet. Edunvalvojaa hakeneen henkilön aviopuoliso ei tiennyt edunvalvonta-asiakirjan allekirjoittamisesta. OKV katsoi, että näyttöä ei ollut siitä, että kantelun kohdehenkilöt olisivat menettelleet tahallisesti, joten käsitys hyvästä hallinnosta saatettiin hoitokotia ylläpitäneen kaupungille tiedoksi.

604 EOA 10.6.2011, Dnro 3637/4/09. EOA on viitannut säännöksen sanamuodon määrittävän, että holhousviranomaisen ei voi ratkaista asiaa henkilön oman hakemuksen perusteella. EOA:n ratkaisun mukaan maistraatille kuuluu asian selvittäminen ja mahdollisen hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle. EOA on tulkinnut HolhTL 86 §:n tukevan käsitystä, että henkilön tulee olla heti alusta lähtien oma-

EOA:n tulkinta on jonkin verran ongelmallinen, koska lähtökohdaksi on otettu asian vireille tulemisen tavan määrittävyys. Ratkaisussaan 7.10.2008 Dnro 1104/4/07 tilanne oli EOA:n mielestä kuitenkin hyväksyttävä, koska ilmoitus mahdollisen edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä ja kyseisen henkilön tekemä oma hakemus olivat saapuneet maistraattiin verraten samanaikaisesti. EOA:n mukaan kyse ei ollut maistraatin toimivallan ylittämisestä, koska hakemuksen täyttäminen ja saapuminen maistraattiin eivät olleet ollenkaan maistraatin myötävaikuttamia asian vaiheita. EOA:n kannan mukainen tulkinta saattaa johtaa osittain tilanteeseen, jossa jo ajallinen ilmoituksen vireille tuleminen kaventaa mahdollisen päämiehen itsemääräämisoikeutta rajaamalla hänen toimintamahdollisuuksiensa ulkopuolelle edunvalvontaa koskevan oman hakemuksen tekemisen holhousviranomaiselle. Henkilöllä tulisi järjestelmän lähtökohtina pidettävän itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen näkökulmista olla mahdollisuus tehdä oma hakemuksensa edunvalvojan määräämiseksi missä vaiheessa asian käsittelyä tahansa. Ratkaisevaa asiassa tulisi olla asian riittävästi ymmärtävän henkilön oma hakemus HolhTL 12 §:ssä tarkoitettuihin tavoin tietyn henkilön määräämiseksi hänen edunvalvojakseen. Koska pääsäännöksi on lainsäädännön ja myös lukumääräisten tapausten perusteella vakiintunut asian käsittely tuomioistuimessa, tulisi selvien ja riidattomien tapausten osalta selvittää mahdollisuus laajentaa edunvalvojan määräämisen mahdollisuus myös holhousviranomaisen toimesta asian vireille tulemisen tavasta riippumatta.⁶⁰⁵

2.2 Holhousviranomaisen päätös edunvalvojan määräämisasiassa

2.2.1 Yleistä

Holhousviranomaisella eli maistraatilla on rajoitetumpi toimivalta määrätä edunvalvoja kuin tuomioistuimella. Lainsäädäntö edellyttää näissä tapauksissa, että edunvalvojan määräämistä hakeva henkilö kykenee itse ymmärtämään asian merkityksen ja hakee itse tietyn henkilön määräämistä omaksi edunvalvojakseen. Lain

aloitteinen, jotta maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. HolhTL 86 §:n perusteella maistraatti voi vaatia henkilöä esittämään hakemuksensa tueksi lääkärintlausunnon, kun taas tilanteissa, joissa käräjäoikeus määrää edunvalvojan, tuomioistuimen on holhoustoimilain 78 §:n mukaan omasta aloitteestaan määrättävä hankittavaksi kaikki se selvitys, joka on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Ks. vastaavasti EOA 28.4.2006, Dnro 2848/4/04 sekä EOA 24.10.2006, Dnro 674/4/05. Vrt. EOA:n ratkaisu 7.10.2008 Dnro 1104/4/07. Tutkimusaineistoon kuuluvassa holhousviranomaiselle suunnatussa kyselyssä (luku 2.2.1.9) maistraattien vastausten perusteella lääkärintlausunnon pyytämistä pidettiin asiassa vakiintuneena rutiinina, mikäli se tulleesta hakemuksesta puuttuu.

605 Välimäki 2013, s. 45-48. Edunvalvojan määrääminen holhousviranomaisen toimesta on poikkeuksellista, koska oikeusturvanäkökohtien on katsottu vaativan asian käsittelyä tuomioistuimessa. Välimäen mukaan on kuitenkin tilanteita, joissa oikeusturvanäkökohtia ei ole pidettävä niin merkittävänä, että tuomioistuinkäsittelyä vaadittaisiin, jolloin se rajaa holhousviranomaisen käsiteltäväksi riidattomat tilanteet, joissa ei ole riitaa edunvalvonnasta eikä edunvalvojan henkilöstä.

esitöissä korostetaan, että henkilön tulee suostua sekä edunvalvojan määräämiseen sekä tietyn henkilön määräämiseen hänen edunvalvojakseen. Holhousviranomaisen on varmistuttava myös siitä, että edunvalvojan määrääminen on holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla tarpeellinen toimenpide ja että ehdotettu edunvalvojan tehtävä on oikeassa suhteessa henkilön avun tarpeeseen.⁶⁰⁶

2.2.2 Hallintoasian päätöksenteko yleisesti holhousviranomaisessa

2.2.2.1 Hallintopäätös holhoustoimen järjestelmään liittyvässä asiassa

Hallintopäätös on hallintomenettelyssä tehty päätös, joka sisältää hallintoasiassa lopullisen ratkaisun.⁶⁰⁷ Hallintolain (434/2003, HL) tarkoituksena on hyvän hallinnon toteuttaminen ja edistäminen sekä hallintoasioiden oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. HL on säädetty turvaamaan PL 21 §:n 2 momentissa perusoikeudeksi määriteltyä hyvää hallintoa⁶⁰⁸. HL:ssa on säädetty hyvän hallinnon perusteet sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä, ja sen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa hallintoasioissa, hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.^{609 610}

606 HE 146/1998, s. 33. Rajanvetoa tuomioistuimessa ja maistraatissa käsiteltävien asioiden välillä on lain esitöissä käsitelty niin, että maistraatin on muutenkin tutkittava edunvalvontamääräyksen tarpeellisuus ja edunvalvojalle ehdotetun tehtävän asianmukaisuus. Hakemuksesta poikkeavan edunvalvojan tehtävän voi määrätä vain tuomioistuin. esimerkiksi ehdotetun edunvalvojan tehtävän ollessa liian suppea, on ratkaisuksi holhousviranomaisen toimesta päädyttävä hakemuksen hylkäämiseen, koska hakemuksesta poikkeavaa edunvalvojan tehtävää maistraatti ei voi määrätä. Aiheesta on kirjoittanut myös Välimäki 2013, s. 46, hakijalla on oltava hakemuksen tekemiseen tarvittava kelpoisuus, ja esimerkiksi maistraatin toimivallan ulkopuolelle jäävät välittömästi tapaukset, joissa henkilöä itseään ei asiassa voida kuulla. Ks. EOA 2848/4/04, jossa tyttären hakiessa äidilleen edunvalvojaa, EOA katsoi, että edunvalvonnan tarpeen selvittämisen tarpeellisuudesta tehty ilmoitus vei mahdollisuuden ratkaista asian maistraatin päätöksellä, vaikka äiti lääkärinlausunnon mukaan ymmärsi asian ja teki hakemuksen edunvalvojan määräämisestä maistraatin kuullessa häntä edunvalvontailmoituksen johdosta.

607 Mäenpää 2018, s. 505; Mäenpää 2017, s. 48-49. Kirjoituksissa tarkennetaan vielä sisällöllisesti hallintopäätösratkaisussa päätettävän edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai asian tutkimatta jättämisestä. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 439, jossa todetaan sisällöllisesti oikean ratkaisun olevan mahdollinen, mikäli hallintoasian käsittely ja siinä tehtävät ratkaisut perustuvat luotettavaan, riittävään ja mahdollisimman objektiiviseen tietoon.

608 Mäenpää 2018, s. 84. Kaikki perustuslaissa mainitut perusoikeudet ovat merkityksellisiä hallintotoiminnassa. Kun viranomaisen toimii lainsäädännön toimeenpanossa, tämän tulee ”arvioida erilaisia ratkaisu- ja toimenpidevaihtoehtoja myös perusoikeussuojan kannalta”.

609 Mäenpää 2008, s. 15. Hallintolaissa määritellään menettelylliset puitteet ja laadulliset vähimmäisvaatimukset sekä aineellisen lainsäädännön soveltamiselle hallinnossa, että julkisten hallintotehtävien ja palvelujen toteuttamiselle.

610 EOA 4.11.2002, Dnro 1429/2/00. Ratkaisussa hyvän hallinnon ja perhe-elämän suojan oikeuksien toteutumiseen on otettu kantaa edunvalvonta-asian käsittelyssä mm. edunvalvontailmoituksen tehneen viranomaisen, maistraatin ja väliaikaiseksi edunvalvojaksi määrätyn yleisen edunvalvojan menettelyissä. Maistraatin osalta katsottiin, että hyvä hallinto ja perhe-elämän kunnioittaminen olisivat edellyttäneet, että maistraatti olisi ilmoittanut väliaikaisen edunvalvojan hakemista koskevista toimistaan henkilön omisille.

Holhousviranomaisen ratkaisee HolhTL:n perusteella esimerkiksi edunvalvojan määräämistä koskevat asiat, edunvalvojan sijaisen määräämistä koskevat asiat sekä holhoustoimen lupa-asiat. HolhTL 85 §:n 2 momentin perusteella asian käsittelyyn ja virkamiehen esteellisyyteen on määrätty noudatettavaksi HL:a, jollei HolhTL:n säännöksistä muuta johdu.⁶¹¹

2.2.2.2 Vireilletulo

HL 20 §:ssä säädetään hallintoasian vireille tuloste siten, että se edellyttää asian vireille panemiseksi tarkoitetun asiakirjan saapumista toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asian on viranomaiselle esitetty suullisesti ja tarvittavat tiedot on kirjattu käsittelyn aloittamiseksi. Viranomaisen voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian selvitettäväkseen oma-aloitteisesti, jos sille muun asian yhteydessä tulee tieto ilmeisestä tarpeesta edunvalvojan määräämiselle. Esimerkiksi holhousviranomaiselle voidaan toimittaa kirjallisesti postitse tai tuomalla edunvalvonta-asiaa koskeva hakemus tai ilmoitus, asian voi laittaa vireille sähköisesti.⁶¹² Vaikka viranomaisten valmiudet vastaanottaa sähköisesti toimitettavia asiakirjoja vaihtelevat, sähköiset toimitustavat ovat nykyisin hyvin tavallisia. EU:n saavutettavuusdirektiivin (EU) 2016/2102 johdosta säädetty laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019) tulee vaiheittain voimaan vuosina 2019-2022, ja se lisää vaatimuksia mm. julkisten viranomaisten digitaalisten palveluiden saatavuudelle ja yhdenvertaiselle käytölle.⁶¹³

Sähköisesti viranomaiselle voi toimittaa asiakirjoja esimerkiksi sähköpostin tai viranomaisen tarjoaman tietojärjestelmän välityksellä. Sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevan lain (13/2003) 10 §:n nojalla sähköisesti vireille pantu asia tulee vireille, kun sähköinen asiakirja on viranomaisen käytettävissä viranomaisen vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä niin, että viestiä voidaan käsitellä⁶¹⁴. Holhoustoimen järjestelmään kuuluvien käyttäjätahojen sähköisen viestinnän valmiudet voivat vaihdella suuresti, yhdessä tilanteessa käyttäjinä ovat viranomaistahot ja toisessa ns. haavoittuvat hallinnon käyttäjät.⁶¹⁵

611 Ks. Mäenpää 2018, s. 505. Hallintopäätöksessä sisältö toteutuu soveltamalla oikeussäännöstä yksittäiseen tapaukseen, hallintopäätöksen tekeminen edellyttää myös asianmukaisen toimivallan määrittelevää normia.

612 Mäenpää 2018, s. 506. PL 21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon edellytyksiin, kuten myös muutoksenhakuoikeuden toteuttaminen.

613 HE 60/2018 vp., s. 11-12. Lainvalmistelussa on otettu huomioon myös YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen digitaalisten palveluiden kehittämiselle asettamat vaatimukset erityisesti 9 artiklan näkökulmasta.

614 Kulla 2018, s. 61. Sähköisen asioinnin erityissääntelyllä ei pääsääntöisesti ole tarkoitus muuttaa asian käsittelyn prosessuaalisia tai aineellisia edellytyksiä.

615 VM 22/2018, s. 186-193. Selvityksessä on eritelty sähköisen asioinnin kannalta huomioon otettavia rajoitteita, kuten asioivan henkilön kognitiiviset taidot, asian sisällöllinen vaikeus ja tietoturvaongelmat.

Viranomaisen tulee pyytää asiakirjan lähettäjältä sen täydentämistä HL 22 §:n 1 momentin mukaisesti, jos toimitettu asiakirja on puutteellinen.⁶¹⁶ Apulaisoikeusasiamies on holhoustoimen lupa-asian käsittelystä tehtyä kantelua 2178/2006 ratkaistessaan pitänyt kysymyksenalaisena maistraatin tekemiä useampia täydennyskehoituksia toteamalla mm. että ”hakijan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen kuin tarvittavien selvitystenkin hankkiminen tulisi pyrkiä suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti esimerkiksi niin, että kaikki tarpeelliset täydennykset pyydetään hakijalta samalla kertaa”.⁶¹⁷

Oikeuskäytännössä päämieheksi tulleen henkilön mielen muuttumista edunvalvontaa koskevassa asiassa on linjattu siten, että päämiehen on haettava edunvalvontamääräyksen lakkaamista ja edunvalvojan vapauttamista tehtävästään. Tällainen ratkaisu oli esimerkiksi KHO:2002:11, jossa päämies haki muutosta annettuun päätökseen sen jälkeen, kuin hänelle oli selvinnyt edunvalvonnan merkitys käytännössä. Edunvalvojan määräämistä koskevan ratkaisun jälkeen henkilöllä ei enää ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta omien varojensa käyttämiseen. KHO päätyi asiassa ratkaisemaan asian siten, että päämies oli tehnyt hakemuksen ja asia oli ratkaistu sen mukaisesti, jolloin valitus edunvalvojan määräämisestä hylättiin.⁶¹⁸

2.2.2.3 Asianosainen ja puhevallan käyttäminen

HL 11 §:n nojalla asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta käsiteltävänä oleva asia koskee. Käytännössä asianosaisasemaa on oikeuskirjallisuudessa arvioitu siten, että asianosaisasemassa pitää olla riittävän kiinteä yhteys käsiteltävänä olevaan asiaan.⁶¹⁹ HL 12 §:ssä säädetään, että asiamiehen ja avustajan käyttäminen hallintoasiassa on sallittua. Kuitenkin päämiehen on tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Puhevallan käyttäminen yleisenä käsitteenä tarkoittaa oikeutta edustaa itseään käsitteilyn kohteena olevassa asiassa, ja se perustuu henkilölle tiettyyn menettelylliseen asemaan hallintoasian käsittelyssä.⁶²⁰ HL 14 §:n 1 momentin mukaan vajaanvaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaanvaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asias-

616 Mäenpää 2008, s. 105. Puutteellisuus koskee yleensä päätöksenteon edellytyksenä olevaa tietoa tai selvitystä, mutta voi koskea esimerkiksi asiakirjan muotoa.

617 AOA 31.10.2007, Dnro 2178/4/06. Kantelu koski maistraatin menettelyä yleisemmin lupa-asian käsittelyssä, mm. asian käsittelyn kestoa, edunvalvojan sijaisen määräämisen hakemisen edellyttämistä ja useiden lisäselvitysten pyytämistä.

618 KHO:2002:11. Ks. myös Kuuliala 2011, s. 167-168, Tornberg 2012, s. 323.

619 Niemivuo ym. 2010, s. 147-153. Kirjoituksessa on korostettu hallinnossa olevan ”kysymys asianosaisasemasta aineellisessa merkityksessä eli siitä, että asianosaispiiriä määriteltäessä otetaan huomioon asiassa tehtävän ratkaisun merkitys henkilöiden oikeusaseman kannalta”.

620 Välimäki 2013, s. 243-245. Ks. myös Niemivuo ym. 2010, s. 171. Yleisesti puhevallan käyttämiseen on oikeutettu yleensä henkilö joko asemansa tai valtuutuksen perusteella ja hän voi puhevallan käyttäjänä käyttää prosessuaalisia oikeuksia asiassa ja tehdä oikeustoimia.

sa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. HL 14 §:n 2 momentin mukaan täysi-ikäinen vajaavaltainen käyttää omaa puhevaltaansa henkilöön koskevissa asioissa, joissa hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.⁶²¹

HL 15 §:n 1 momentissa on erikseen säädetty edunvalvojan oikeudesta käyttää puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Mikäli edunvalvoja ja päämies ovat puhevaltaa käyttäessään erimielisiä, päämiehen kannasta tulee ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. 2 momentissa on säädetty tilanteista, joissa päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu, mutta häntä ei ole julistettu vajaavaltaiseksi. Tällöin edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.⁶²²

2.2.2.4 Asian selvittäminen ja kuuleminen

Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (HL 23 §). Holhousviranomaisen on antanut odotettavissa olevasta käsittelyajastaan esimerkiksi neljän kuukauden käsittelyaika-arvion koskien edunvalvojan määräämistä päätöksellään maistraatin päätöksellä.⁶²³ Arviossa todetaan, että asiat otetaan käsiteltäväksi saapumisjärjestyksessä ja yksittäisen tapauksen käsittelyaika-arvio voi olla hyvinkin erilainen vireillä olevien asioiden määrä ja vaativuus huomioiden sekä asiassa tarvittavien selvitysten saamiseen, kuten lääkärintlausunto, kuluva aika huomioiden. Ylimpien laillisuusvalvojen päätöksenteossa on useampia ratkaisuja koskien viivytyksettömyyttä sekä edunvalvojan määräämisasiassa että lupa-asian⁶²⁴ käsittelyssä. Edunvalvojan määrää-

621 Välimäki 2013, s. 259-260.

622 Ks. puhevallan käyttämisestä myös Tornberg 2015, s. 427-428. Tässä huomiota on kiinnitetty lisäksi tuomioistuimen mahdollisuuden määrätä oikeudenkäyntiä varten erillinen edunvalvoja asianosaisen tilan tai edunvalvojan esteellisyyden vuoksi (HLL 19 § 31.12.2019 saakka, Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 28 § 1.1.2020 lukien).

623 Vuonna 2019 holhousviranomaisena toimineen maistraattien verkkosivuilla ilmoitettu käsittelyaika-arvio, muista, muista holhoustoimen asioista mainitaan edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen 3 kk ja lupa-asian käsittely 2 kk (luettu 13.4.2019).

624 AOA 31.10.2007 2178/4/06. Tapauksessa oli kysymys myös asian käsittelyn kestosta. Käsittely oli maistraatissa kestänyt hieman alle kolme kuukautta. AOA ei katsonut maistraatin laiminlyöneen velvollisuuksiaan käsitellä asia ilman aiheetonta viipymistä, koska asian kokonaiskäsittelyaikaan olivat vaikuttaneet useammat eri tekijät, eikä maistraatin passiivisuutta asian hoitamisessa voitu osoittaa. Vrt. OKV 17.12.2015 Dnro 2066/1/2014, kantelija oli pyrkinyt ostamaan edunvalvonnassa olleen henkilön osuuden kiinteistöstä. Kantelun kohteena oli neljä kuukautta kestäneen prosessin kesto ja viranomaisen velvollisuus asiakkaan ohjaamiseen ja neuvomiseen hallinnollisissa asioissa. Yleinen edunvalvoja oli jättänyt maistraatin yksikköön asiakirjat, mutta niiden siirto maistraatin asian käsittelevään yksikköön kesti kaksi viikkoa. Menettelyä ei pidetty hallinnon yleisen palveluperiaatteen, palvelun asianmukaisuuden tai viivytyksettömyyden käsittelyn näkökulmasta hyväksyttävänä. Kestoon vaikuttaneen täydennyspyynnön osalta AOK katsoi, että yleisen edunvalvojan tulee huolehtia myyntilupahakemusaísoista siten huolellisesti, että keskeisten asiakirjaliitteiden täydentämiseen ei ole tarvetta. Ratkaisussa maistraatin huomiota kiinnitettiin viranomaisen palvelun asianmukaisuuteen ja yleisen edunvalvojan huomiota tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

mistä koskien EOA on arvioinut 11 kuukauden ja OKV on arvioinut 1,5 vuoden käsittelyajan edunvalvojan määräämisasiassa liian pitkiksi.⁶²⁵

Tämän tutkimuksen kohteena olevien holhoustointa koskevien asioiden käsittelytapana on päämieheksi ehdotetun, hänen aviopuolisonsa ja mahdollisten muiden tahojen kuulemisen lisäksi kirjallinen menettely, joka perustuu kirjallisessa muodossa olevien asiakirjojen ja muun materiaalin käsittelyyn.⁶²⁶ HL 24 §:ssä todetaan, että asia käsitellään julkisesti, mikäli niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

HL 31 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.⁶²⁷ Virallisperiaatteen soveltamisessa viranomaiset ohjaavat vireille tulleen asian kulkua ja pyrkivät myös viran puolesta selvittämään käsiteltävänä olevan asian.⁶²⁸ Asianosaisen velvollisuutena on esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja hänen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.⁶²⁹

Luottamuksensuojan näkökulmasta tärkeä osa päätöstä on asian selvittäminen ja sen perusteella tehdyt johtopäätökset, koska niiden perusteella tulevat arvioitavaksi luottamuksensuojan näkökulmasta merkittävimmät kriteerit ja kannanotot riittä-

625 EOA 30.4.2014, Dnro 3386/4/13. Tilanteessa oli kyse ilmoituksella edunvalvonnan tarpeesta tullut asia, jossa käsittelyaikaa pidettiin liian pitkänä edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. EOA on korostanut selvittämisen olevan yksityisyyden kannalta voimakas puuttuminen, vaikka asiassa ei päädyttäisikään edunvalvojan määräämiseen. Lisäksi OKV 2.11.2015, Dnro 1910/1/2014. Asian selvittämisen aikana henkilö, jonka edunvalvonnan tarvetta oli selvitetty, oli muuttanut vakinaisesti asumaan Ruotsiin. Asian käsittelyn aikana kantelija ei ollut saanut mitään tietoja asian edistymisestä ja asiaa käsitellyt henkilökirjoittaja totesi asian käsittelyn kestäneen kohtuullisena pidettävää aikaa kauemmin. OKV kiinnitti henkilökirjoittajan ja asian esittäjän huomiota siihen, että hallintoviranomaisella on velvollisuus käsitellä asiat HL:n edellyttämällä tavalla viivytyksettä sekä heidän velvollisuuteensa vastata asiaa koskeviin tiedusteluihin.

626 Mäenpää 2008, s. 111. Mäenpää toteaa, että hallintolain sääntelyn pääasiallisena kohteena on hallintoasian kirjallisen käsittelyn.

627 Mäenpää 2018, s. 441. Selvittämisvastuu määräytyy asian vireille panijan ja asian luonteen mukaan ja on sisällöllisesti oikeudellista velvollisuutta hankkia ja esittää tarvittava selvitys hallintoasian käsittelyä varten, vastuu jakautuu viranomaisen ja asianosaisen välillä. Ks. myös EOA ratkaisu 4.11.2002, 1429/2/00, asiassa tarpeellisen selvityksen hankkiminen ja läheisten kuuleminen tästä näkökulmasta on ollut myös oikeusasiamiehen arvioitavana. EOA totesi, että perhe-elämän kunnioittamisen vaatimus saattaa edellyttää, että viranomaiset ensinnäkin ilmoittavat häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä henkilön läheisille.

628 Kuusikko 2007, s. 127. Kirjoituksessa on katsottu, että kuvatus kaltaista menettelyä edellyttää myös laillisuuseriaatteen noudattaminen, jossa tärkeää on oikeaan ratkaisuun päätyminen. Kyseessä on katsottu olevan myös julkisen ja yksityisen intressin yhteensovittamisen tarpeesta. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 444. Virallisperiaatteen edellyttää viranomaisen selvittävän, että asia tulee ratkaistuksi ennen päätöksentekemistä, mm. siitä syystä, että hallintoasiassa tehtävällä ratkaisulla on merkittävä vaikutus yksityisen oikeusasemaan ja oikeusturvaan.

629 HE 72/2002 vp., s. 86. Lain esitöissä selvittämisvelvollisuuden tarkoituksena korostetaan virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen. Asian riittävä selvittämisellä tarkoitetaan kaikkea asian ratkaisemiselle merkityksellisten tietojen ja selvitysten hankkimista.

vien edellytysten olemassaoloon.⁶³⁰ Kullan mukaan HL 6 §:ssä tarkoitettun luottamuksensuojan sisältöön kuuluvat luottamusvaatimus, siihen perustuva toiminta, toiminnan suojaamisen arvoisuus ja intressipunninta.⁶³¹

HolhTL 90 §:ssä säädetään sekä holhousviranomaisen että tuomioistuimen tietojensaantioikeudesta vireillä olevan asian ratkaisemiseksi:

Valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, pankki tai muu rahalaitos, sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikkö ja terveydenhuollon ammattihenkilö sekä yksityinen sosiaalipalvelun tuottaja ovat salassapitosäännösten estämättä velvollisia pyynnöstä antamaan holhousviranomaiselle ja tuomioistuimelle ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen vireillä olevan asian ratkaisemiseksi, ja holhousviranomaiselle lisäksi ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen vieraassa valtiossa vireillä olevan aikuisen tai lapsen suojelua koskevan sellaisen asian ratkaisemiseksi, jossa vieraan valtion viranomainen on valtiosopimuksen nojalla pyytänyt tietoja. (3.9.2010/780)

Holhousviranomainen tai tuomioistuin voi pyytää kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon toimielimeltä lausunnon, jos selvityksen saaminen asianomaisen olosuhteista on tarpeen tässä laissa tarkoitettussa asiassa. Pyyntö on osoitettava sen kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon toimielimelle, jossa asianomaisella on kotikunta, tai jos hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa, jossa hän pääasiallisesti oleskelee.

Jos muun kuin 2 momentissa tarkoitettun tiedon tai selvityksen antamisesta aiheutuu sen antamiseen velvolliselle huomattavia kustannuksia tai merkittävää lisätyötä, selvityksen antamisesta voidaan periä kohtuullinen maksu.

Edellä mainittu HolhTL 90 §:n sisältö on koettu oikeuskirjallisuudessa siten, että se ei välttämättä perustaisi holhousviranomaiselle oikeutta edunvalvonnan tarpeen selvittämisessä lääkärinlausunnon⁶³² hankkimiseen päämiesehdokkaan terveyden-

630 Tarukannel 2010, s. 133-135. Kirjoittaja toteaa lisäksi ”hallintoviranomaisen hallintovallan sekä hallintotuomioistuimen oikeussuojan antamista ja hallinnon valvontaa koskevan vallan välinen suhde on herkkä ja se vaatii aina vähänkin pulmallisissa tilanteissa perusteellisen analyysin siitä, minkälaisen harkintavallan eduskunta lailla hallinnolle on säätänyt ja miten tuomioistuin suhteuttaa tähän lähtökohtaan erilaisista oikeudellisista tekijöistä, kuten perusoikeuksista, yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista ja hallinnonalakohtaisista oikeusperiaatteista lähtevän oman vallankäyttönsä”, sekä s. 143, jossa tuodaan esiin myös luottamuksensuojan korostunut tilannesidonnaisuus. Vrt. Wikström 2010, s. 165-166 ja s. 173. Luottamuksensuojaa on tarkasteltu verotukseen liittyvässä tilanteessa kohdentumisen näkökulmasta. Ajallisesti tulee pitää mahdollisena esimerkiksi tilannetta, jossa toiminta on pysynyt samanlaisena, mutta normatiivinen ympäristö on muuttunut. Wikströmin mukaan luottamuksensuojassa tarvittavaa käsitystä julkisen edun sisällöstä voi pitää niin monimerkityksellisenä, että oikeusturva voi mainitusta syystä vaarantua.

631 Kulla 2018, s. 117-122.

632 STM 1999:51, joka sisältää voimassa oleva ohjeen lääkärinlausuntojen antamisesta holhousasioissa.

tilasta. Tätä on perusteltu HolhTL 86 §:ssä olevalla sisällöllä, jonka mukaan holhousviranomaisella on oikeus vaatia hakijaa toimittamaan lääkärinlausunto niistä seikoista, joilla on asiaa ratkaistaessa merkitys.⁶³³ HolhTL 90 §:n yhteydessä ei ole kuitenkaan viitattu HolhTL 86 §:n sisältöön miltään osin. Säännöksessä holhousviranomaisen ja tuomioistuimen tietojensaantioikeus on säädetty täysin samanlaiseksi. Holhousviranomaisen tulee selvittää sille tulleiden edunvalvonnan tarveilmoitusten aiheellisuus ja tarvittaessa tehdä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. Mikäli selvitysvelvollisuus tulisi toteuttaa ilman lausunnotasoisista käsitystä päämiehen terveydentilasta, asiassa tulisi päätyä hakemusasian vireille saattamiseen ilman keskeisiä edunvalvonnan tarpeen arviointiin vaikuttavia tietoja.⁶³⁴

Kuulemismahdollisuuden varaamisesta on säädetty HL 34 §:n 1 momentissa: ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”.⁶³⁵ Tärkeää on huomata, että asianosaisen omasta aloitteestaan vireille laittaman hakemusasian osalta voimassa on yleensä myös määräämisperiaate, eli asianosaisella on mahdollisuus saada asia raukeamaan tai hän voi muuttaa tekemäänsä hakemusta esimerkiksi luopumalla vaatimuksistaan tai muuttamalla hakemuksen sisältöä.⁶³⁶

Hallintoasiassa noudatettavalle kuulemiselle on eritelty neljä tehtävää, 1) oikeusturvan toteuttaminen, 2) päätöksenteon tasapuolisuuden varmistaminen, 3) selvityskkeinona asianosainen voi esittää selvitystä, josta viranomaisen ei saa muuten tietoa ja 4) vuorovaikutteisuuden mahdollistajana, koska asianomaisen mielipiteellä ja kannanotoilla on asian kannalta merkitystä.⁶³⁷

HolhTL 29.4 §:n perusteella puhevaltaa koskevissa kysymyksissä on noudatettava prosessilainsäädännön määräyksiä.⁶³⁸ HL 35 §:n mukaan ”edunvalvojan, huoltajan

633 Tornberg 2015, s. 107-108.

634 HE 146/1998, s. 70-71. HolhTL 90 §:n tarkoitus on ”turvata holhousviranomaiselle mahdollisuus tehokkaasti valvoa edunvalvojan toimintaa ja päämiehen omaisuuden hoitoa sekä luoda edellytykset sille, että edunvalvontaa koskevat holhousviranomaisen ja tuomioistuimen ratkaisut voidaan perustaa oikeaan tietoon”.

635 HE 72/2002 vp., s. 88-89. Oikeutta tulla kuulluksi pidetään yksilön vaikuttamismahdollisuuksia lisäävänä ja oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Asianosaisen kuuleminen edistää asian selvittämistä, ja samalla viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

636 Kuusikko 2007, s. 127-128. Selvitystehtävien jakautumista on jaoteltu velvoittavien hallintopäätösten sekä edun myöntävien päätösten välillä. Edellisten osalta asian selvitysvastuu on pääsääntöisesti viranomaisella ja jälkimmäisten osalta tavallisesti asianosaisella.

637 Mäenpää 2018, s. 460-461. Kuulemisen merkitystä korostaa kahden keskeisen periaatteen toteutumisen eli kontradiktorisen periaatteen mukaan asianosaisella on oikeus saada tietää, mitä viranomaiselle esitettyjä selvityksiä ja vaatimuksia asiassa on ja esittää oma näkemyksensä niihin liittyen. Kuulemisperiaatteen mukaan tasapainotetaan julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistetaan asianosaisen oikeusturvaa.

638 Välimäki 2013, s. 247. Prosessisäännösten soveltamisessa tulee kirjoittajan mukaan ottaa huomioon HolhTL:n pääperiaatteet; päämiehen edun ja hyvinvoinnin ensisijaisuus, päämiehen omien toiveiden kunnioittaminen sekä välttämättömyys, toissijaisuus ja suhteellisuus.

tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi”.⁶³⁹

HolhTL 86 §:ssä (25.5.2007/649) on säädetty holhousviranomaiselle henkilökohtainen kuulemisvelvollisuus edunvalvonnan kohteena olevaan henkilöön tilanteissa, joissa holhousviranomaista on pyydetty määräämään edunvalvoja HolhTL 12.1 §:n nojalla, muuttamaan edunvalvojan tehtävää HolhTL 15.3 §:n nojalla tai määräämään edunvalvojan tehtävä lakkaamaan HolhTL 17.4 §:n nojalla. Holhousviranomainen voi vaatia, että hakija esittää holhousviranomaiselle lääkärinlausunnon niistä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Kuulemisen järjestämisen tapaa koskien lakia muutettiin 86 §:n osalta siten, että kuulemisessa voidaan käyttää sellaista teknistä laitetta, jonka avulla holhousviranomaisen virkamies ja kuultava ovat näkö- ja puheyhteydessä toisiinsa kuulemisen aikana.⁶⁴⁰

Kuulemisessa holhousviranomainen varmistaa, että hakemus vastaa hakijan tahtoa edunvalvojan määräämiseksi, ja että hakija ymmärtää edunvalvojan määräämisen merkityksen.⁶⁴¹ Holhousviranomainen selvittää osaltaan myös edunvalvonnan tarvetta, millaisia asioita hakijalla on hoidettavanaan ja miten niistä on huolehdittu hakemuksen tekemiseen saakka. Kuulemisen suorittamisesta tai siihen liittyvästä menettelystä ei ole tarkemmin säädetty holhoustoimilaissa, jolloin viitekehysten kuulemisen suorittamiselle muodostavat hallintolaista johtuvat yleiset hallintoasian käsittelyn edellytykset, kuten esimerkiksi HL 9 § hyvän kielenkäytön vaatimus.⁶⁴² Aiheeseen liittyen esimerkiksi Tornberg on kirjoittanut kuulemisesta erityisesti informaation antamisen ja informaation ymmärrettävän muotoilun näkökulmasta. Hänen mukaansa kuulemisen painottuessa suullisen informaation

639 HaVM 29/2002 vp., s. 4. Hallintolain uudistuksen tarkoituksen on selkeyttää viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistää yksilöiden mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

640 HE 203/2010 vp., s. 26. Puhelinkuulemista ei ehdotettu sallittavaksi siitä syystä, että pelkän ääniyhteyden olemassaolo voisi antaa viranomaiselle kuulemisen tarkoituksen nähden liian vähäiset mahdollisuudet tehdä havainnot kuultavasta henkilöstä. Lain esitöissä pidetään mahdollisena, että mahdollisuudesta huolimatta voi olla tilanteita, joissa asian esittelevä virkamies päätyy lopputulokseen, että kuulemista ei toisen holhousviranomaisen tai teknisen ääni- ja puheyhteyden välityksin ole voitu toteuttaa niin, että kuulemisen tavoite täyttyy.

641 HE 146/1998 vp., s. 70. Holhousviranomaisen henkilökohtaisen kuulemisen perusteluina lainsäätämisvaiheessa pidettiin edunvalvojan määräämistä itselleen hakevan sekä pyynnön aitouden että henkilön riittävän ymmärryskyvyn varmistamista. Kuulemisen tarkoitus toistettiin mm. HE 52/2006 vp., s. 54. Siinä HolhTL 86 §:ää täydennettiin holhousviranomaiselle ehdotettujen uusien tehtävien johdosta. Henkilökohtainen kuulemisvelvollisuus ulotettiin myös edunvalvojan tehtävän muuttamiseen HolhTL 15.3 §:n nojalla tai edunvalvojan tehtävän mahdollisen lakkaamisen yhteydessä HolhTL 17.4 §.

642 EOA 24.10.2006, Dnro 674/4/05, jossa pidettiin ennemminkin suostumuksen antamisena maistraatissa päämiehehdokkaan allekirjoittamaa hakemuskäytettä, johon maistraatti ottaa henkilön allekirjoituksen edunvalvonnan tarpeesta tehdyn ilmoituksen johdosta järjestetyssä kuulemistilaisuudessa.

antamiseen, tulisi kuitenkin lisäksi antaa kirjallinen informaatio esimerkiksi esitteen muodossa.⁶⁴³

Kuulemisen tulisi tapahtua asian seuraavana vaiheena hakemuksen vireille tuleminen jälkeen. EOA:n ratkaisussa 10.6.2011, Dnro 3637/4/09 EOA katsoi, että asian käsittelyn järjestyksessä ei ollut toimittu oikealla tavalla, kun ennen kuulemistilaisuudessa tehtyä hakemusta maistraatti oli myös jo hankkinut henkilöstä lääkärinlausunnon. EOA katsoi, että maistraatin toimivaltaa koskevan sääntelyn perusteella menettelyn tulisi edetä niin, että asiaa selvitetään vasta sen jälkeen, kun henkilö on itse saattanut edunvalvonta-asiansa vireille. Henkilökohtaista kuulemistä tulisi pitää asian ensisijaisena selvittämiskeinona. Jos kuulemisessa ei voida varmistua siitä, että henkilö ymmärtää asian, on holhousviranomaisella mahdollisuus HolhTL 86 §:n perusteella tarvittaessa vaatia hakijaa täydentämään hakemustaan lääkärinlausunnolla.

2.2.2.5 Päätös

Viranomaisen edellytetään käyttävän muodollista päätöksentekomenettelyä käytössään lakisääteistä ratkaisuvaltaa.⁶⁴⁴ Pääsääntöisesti hallintopäätös annetaan kirjallisesti (HL 43 §). Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen osalta holhousviranomaisessa noudatetaan esittelymenettelyä HolhTL 85 §:n 1 momentin mukaan. Asian esittelijä hoitaa asian valmistelu- ja selvitystyön ja esittelee ratkaisuehdotuksen kanssa varsinaiselle päättäjälle⁶⁴⁵, useimmiten varsinaisena päätöksentekijänä holhousviranomaisessa on henkikirjoittaja.

HL 44 §:ssä edellytetään, että päätöksestä käy selvästi ilmi 1) kuka päätöksen on tehnyt ja milloin, 2) ketä tai keitä päätös koskee, 3) perustelut ja päätös, 4) mahdollisten lisätietojen antajan yhteystiedot. Mikäli päätös on annettu suullisesti,

643 Tornberg 2012, s. 309-334. Viitattuna tarkemmin s. 318-319, sekä s. 334. Näissä on mainittu kuulemisen sisältävän kolme vaihetta, varsinaisen kuulemisen ja sen tallentamisen muistiinpanoin, muistion tai asiakirjan laatiminen ja sen kirjaaminen asianhallintajärjestelmään. Tässä tutkimuksessa on määrittynyt kuulemisen prosessiin kuuluvaksi jo kuulemistilanteesta ja sen olosuhteista sopiminen (suoritetaanko kuuleminen holhousviranomaisen luona, henkilön asuinpaikassa tai muussa ympäristössä), koska siinä tapahtuu pääsääntöisesti ensimmäinen vuorovaikutustilanne viranomaisen ja edunvalvojan määräämistä hakevan henkilön välillä. Tornberg on viitannut viestinnän merkityksen ihmisten välisessä yhteydenpidossa. Ks. Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010, s. 7. Viestintää on kuvattu olennaiseksi osaksi valtionhallinnon ja sen organisaatioiden palvelutehtävää. Suosituksessa on korostettu viestinnän selkeyttä, koska ihmisten asioista tulee puhua ja kirjoittaa ymmärrettävällä kielellä.

644 Kulla 2018, s. 295. Tämä johtuu perusoikeuksista (PL 21.2 §) ja korostuu tilanteissa, jolloin käsiteltävä asia koskee hallinnon asiakastahoa.

645 Kuusikko 2007, s. 138. Päätöksentekoon voivat osallistua vain esteettömät virkamiehet.

asianosaiselle tulee ilmoittaa, miten asia on ratkaistu, ja kerrottava ratkaisun perustelut 45 §:n tarkoittamalla tavalla seikoista, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä päätökseen sovelletut säännökset.⁶⁴⁶ Päätökseen kohdistuu yksilöintivaatimus, jotta asianosainen saa selville asian ratkaisun sekä selkeysvaatimus, joka edellyttää, että päätös on ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävä.⁶⁴⁷ Kulla kiinnittää huomiota hallintopäätöksen tiedonvälitystehtävän toteuttamiseen esitys- ja kirjoitustapojen vähimmäisvaatimusten täyttämässä, jotta päätöksestä käy ilmi, mitä henkilön asiassa on päätetty hänen edustaan, oikeudestaan ja velvollisuudestaan. Muut edellytykset liittyvät yksilöimisvaatimuksen täyttämiseen täsmällisyytenä ja yksiselitteisyytenä, selkeysvaatimuksen täyttämiseen päätöksen ymmärrettävyytenä ja lisätietojen konkreettisiin saamismahdollisuuksiin päätöksen tehneeltä esittelijältä tai päätöksentekijältä.⁶⁴⁸

HolhTL 85 §:n 3 momentin nojalla holhousviranomaisen päätökset voivat olla maksullisia valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan. Maksu voidaan jättää myös perittämättä yksittäisessä tapauksessa, jos maksuvelvollisen maksukyky on olennaisesti alentunut käytettävissä olevat tulot ja varallisuus huomioon ottaen elatusvelvollisuuden, työttömyyden, sairauden tai muun erityisen syyn johdosta tai jos maksun periminen olisi muusta syystä kohtuutonta.⁶⁴⁹

646 Kuusikko 2007, s. 139-140. Päätöksen perustelua pidetään erityisen tärkeänä siitä näkökulmasta, että voidaan todeta asian tulleen käsitellyksi asianmukaisesti. Päätöksen perustelematta jättämistä tulisi tulkita suppeasti.

647 HE 72/2002 vp., s. 99-100. Lain esitöissä todetaan, että viranomaistoiminnan yleinen luottamus vaatii perustelujen täsmällisyyttä ja selkeyttä. Asianosaiset voivat paremmin harkita muutoksenhaun tarvetta ja muutoksenhakuasiassa voidaan paremmin arvioida ratkaisussa olennaisena pidetyt seikat ja niiden merkitys. Ks. OKV 15.9.2014, Dnro 1097/1/2013. Asiassa oli kyse henkilön vammaispalvelun etuutena hakemasta asunnon muutostyön toteuttamisesta. Henkilö teki oikaisuvaatimuksen kielteiseen viranhaltijapäätökseen, jonka jälkeen asiaa käsitellyt jaosto hyväksyi oikaisuvaatimuksen, mutta muutti päätöstään, kun se sai tietoonsa, että asia mahdollisesti hyväksytään korjausavustusrahojen kautta. OKV kiinnitti jaoston huomiota siihen, että HL 6 §:n nojalla viranomaisen toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia eli luottamuksensuojaa merkitsee, että henkilöllä tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Laillisuusvalvontaratkaisussa EOA 27.3.2018, EOAK/6468/2017 Kelan sisäinen ohje menettelytapoineen toimeentulotukilain tarkoittamien lääkekustannusten hyväksymisestä oli virheellinen ja luottamuksensuojan edellytysten kannalta arvostelulle erittäin altis. Kantelijalle oli myönnetty sekä kunnan sosiaalihuollon viranomaisen, että Kelan toimesta toimeentulotukea kyseisen lääkkeen käyttöön ennen Kelan sisäisen ohjeistuksen muuttamista, jolloin EOA katsoi kantelijalle syntyneen ajan kuluessa oikeutettuja odotuksia lääkehoidon kustannusten huomioon ottamisesta toimeentulotuessa.

648 Kulla 2018, s. 299-302. Tiedonvälitystehtävä liittyy olennaisesti hyvän hallinnon takeena olevaan perustelemissuorittamiseen. Perusteluilla on tarkoitus varmistaa se, että asia tulisi huolellisesti valmisteltua ja ratkaistua, ja että niihin tutustumalla asianosainen voi arvioida päätöksen oikeellisuutta ja muutoksenhaun tarpeellisuutta.

649 EOA 25.4.2001, Dnrot 891, 924 ja 934/4/00. EOA ei löytänyt huomautettavaa kantelussa, jossa kantelija kritisoi erityisesti alaikäiselle edunvalvottavalle määrättyihin maistraattien perimiin suoritemaksuihin.

2.2.2.6 Muutoksenhaku

HL 47 §:n perusteella viranomaisen tulee liittää päätökseen valitusosoitus, jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.⁶⁵⁰ Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, minne asiakirjat toimitetaan ja valitusaika. HolhTL 87 §:ssä todetaan, että holhousviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetyllä tavalla. Valitusosoituksen tulee sisältää vaatimukset valituskirjelmän sisällölle, liitteille ja valituksen perille toimittamisen mahdolliset tavat.⁶⁵¹

Laissa hallintoasioiden oikeudenkäynnistä 7 §:n mukaisesti valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa valitusoikeus on saman sisältöinen kuin aiempi HLL 6 §. Tästä esimerkkinä voidaan mainita HLL:n voimassaoloajalta hallinto-oikeusratkaisu, jossa maistraatin päätöksestä tehty valitus jätettiin tutkimatta. Maistraatti antoi edunvalvojalle luvan myydä päämiehen omistamat asunto-osakeyhtiön osakkeet. Päätöksestä valitti henkilö, joka asui luvan tarkoittamassa huoneistossa. HAO katsoi, että henkilöllä ei ollut oikeutta valittaa päätöksestä, koska päätös ei kohdistunut hänen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuunsa, eikä henkilö ollut esittänyt muutakaan syytä päämiehen edustamisoikeudesta.⁶⁵²

1.11.2007 lukien muutosta ei ole voinut hakea valittamalla⁶⁵³ holhousviranomaisen päätökseen, joka koskee edunvalvojan määräämistä HolhTL 12 §:n nojalla, edunvalvojan tehtävän muuttamista HolhTL 15 §:n 3 momentin nojalla, edunvalvojan vapauttamista tehtävästään HolhTL 16 §:n 3 momentin nojalla, edunvalvojan tehtävän määräämistä lakkaamaan HolhTL 17 §:n 4 momentin nojalla, edunvalvojien keskinäisen erimielisyyden ratkaisemista HolhTL 30 §:n 3 momentin nojalla, HolhTL 48 §:n 3 momentissa tarkoitettun määräajan pidentämistä tai HolhTL 51 §:n 1–3 momentissa tarkoitettua tilivelvollisuuden täyttämisaikakohtaa⁶⁵⁴. Syy muuttaa edunvalvojan määräämiseen liittyvissä tilanteissa oli saada asiat käsitellyksi yleisissä tuomioistuimissa, koska asian ratkaiseminen oli siellä mahdollista hakemuksen

650 Hallberg ym. 1997, s. 165-173.

651 Kulla 2018, s. 311-312. Mikäli valitusviranomaistahoja olisi useampia vaihtoehtoisia, ne tulee mainita valitusosoituksessa. Tiedoksisaantipäivän määräytymisen osalta on tarkasteltava HL 54-63 §:ien sisältöä ja valitusajan laskemisen osalta L säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930).

652 TuHAO 28.11.2002 01814/02/5900, HAO oli varannut valituksen tehneelle henkilölle tilaisuuden esittää mahdollinen edustamisoikeutensa.

653 HE 52/2006 vp. 10. Vuoteen 2007 saakka maistraatin tekemästä edunvalvojan määräämistä koskevasta ratkaisusta valitettiin HLL:n mukaisesti. Ks. Välimäki 2013, s. 49. Muutoksella rajattiin mahdollisuutta epäyhtenäisen käytännön muodostumisesta yleisissä ja hallintotuomioistuimissa.

654 KHO katsoi ratkaisussaan 2004:44 koskien valituskelpoista päätöstä, että HolhTL 56 §:n mukainen maistraatin edunvalvojan vuosittain kohdistama tarkastustoimenpide ja siihen liittyvä kehoitus, jonka noudattamiseen ei liittynyt tehostetta, ei sisältänyt HLL 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä.

johdosta.⁶⁵⁵ Ratkaisupyynnön tekeminen on osa päätöksentekomenettelyä.⁶⁵⁶ Edunvalvojan määräämis- tai vapauttamistilanteissa sekä tehtävää muutettaessa asian voi saattaa käräjäoikeuden tutkittavaksi (HolhTL 87 a §).⁶⁵⁷ Ratkaisupyynnön voi tehdä hakija, tai jos on kysymys edunvalvojan sijaisen määräämisestä HolhTL 12 §:n 3 momentin nojalla, ja ratkaisupyynnön voi tehdä myös päämies. Ratkaisupyynnötjä on vuosien 2014-2018 aikana tehty vuosittain 4-8 kappaletta (v. 2014 4, v. 2015 4, v. 2016 5, v. 2017 6 ja v. 2018 8).⁶⁵⁸

2.2.2.7 Edunvalvojan määräämistä tai tehtävästään vapauttamista koskevan holhousviranomaisen päätöksen noudattaminen

HolhTL 86 a §:ssä on säädetty holhousviranomaisen päätöksen noudattamisesta koskien edunvalvojan määräämistä, tehtävästään vapauttamista sekä edunvalvojan tehtävän muuttamista (jollei päätöksessä ole toisin määrätty), vaikka päätöstä ei ole saanut lainvoimaan. Asiaa selkeytettiin lainmuutoksella vuonna 2007, koska sitä aiemmin voimassa olleessa laissa ei ollut säännöksiä siitä, mistä lähtien holhousviranomaisen päätöstä edunvalvojan määräämisestä on noudatettava.⁶⁵⁹

Tuomioistuimen ohella myös holhousviranomainen voi vapauttaa tehtävästään muun edunvalvojan kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman, jos hän sitä pyytää (HolhTL 16.1 §). Samalla holhousviranomainen voi omasta aloitteestaan tarvittaessa määrätä edunvalvojan jatkamaan tehtävässään, kunnes uusi edunvalvoja on

655 HE 52/2006 vp, s. 54. Siinä todettiin, että muutoksenhaku ei ole tarpeen tilanteissa, joissa hakemus on hylätty tai jätetty tutkimatta, koska hakija saa asiansa uudella hakemuksella käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Tilanteissa, joissa maistraatti on hyväksynyt tehdyn hakemuksen, hakija voi tehdä ratkaisupyynnön, jonka johdosta käräjäoikeus voi ratkaista asian.

656 Kuuliala 2015, s. 321.

657 Tällainen ratkaisu ennen muutoksenhakua koskevaa lainmuutosta oli KHO:2002:11. Ratkaisussa oli kyse A:n tekemästä edunvalvojan määräämistä koskevasta hakemuksesta itselleen. Ratkaisun antamisen jälkeen A oli päätenyt siihen, että hän oli erehtynyt kyseistä hakemusta tehdessään. HaO katsoi (jonka ratkaisua KHO ei muuttanut), että A on kyennyt ymmärtämään asian merkityksen ja esittänyt päteväen pyynnön edunvalvojan määräämiseksi. Maistraatti on siten ollut toimivaltainen asiassa ja on voinut määrätä A:lle edunvalvojan. HaO katsoi, että A:n tulee tehdä edunvalvojan tehtävän lakkauttamishakemus käräjäoikeudelle, mikäli hän on sittemmin tullut toisiin ajatuksiin edunvalvojan tarpeellisuudesta asioidensa hoitamisessa. Ks. HE 52/2006 vp, s. 54. HolhTL 87 a §:n perustella oikaisukeinoa voidaan käyttää vain silloin, kun holhousviranomainen on tehnyt hakemuksen mukaisen ratkaisun. Siitä huolimatta, että kyse on tapauksista, joissa holhousviranomainen on suostunut hakemukseen, kuten kyse oli myös ratkaisussa KHO:2002:11, asiaan osallisten oikeusturva edellytti oikaisumahdollisuuden antamista.

658 OM tuomioistuinten työtilastot v. 2014-2018. Ks. myös Tornberg 2015, s. 131, jossa on arvioitu ratkaisupyynnöiden määrä erittäin vähäiseksi, vuosina 2008-2013 luku on ollut samantyyppinen eli keskimäärin noin viisi ratkaisupyynnöä vuodessa.

659 HE 52/2006 vp., s. 54. Asiassa aiemmin sovellettiin yleensä HLL 31.2 §:ää, jonka mukaan luonteeltaan heti täytäntöön pantavaa päätös voidaan panna täytäntöön jo lainvoimaa vailla olevana. Edunvalvojan määräämistä koskevaa päätöstä pidettiin etenkin muotoamisratkaisuna, joka ei edellyttä täytäntöönpanoa, jonka johdosta lainmuutokseen päädyttiin. Sisällöltään muutos vastasi asiallisesti HolhTL 83.1 §:n säännöksiä käräjäoikeuden päätöksen noudattamisesta.

määrätty.⁶⁶⁰ Tuomioistuin voi vapauttaa edunvalvojan tehtävästään, mikäli hän osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi tai kykenemättömäksi, tai vapauttamiseen on muu erityinen syy. Alaikäisen huoltajana oleva vanhempi voidaan HolhTL 16.2 §:n nojalla vapauttaa tehtävästä omasta pyynnöstään vain, jos siihen on olemassa erityinen syy.⁶⁶¹

2.2.2.8 Edunvalvonnan jatkamisen tarpeen selvittäminen

HolhTL 17 b §:ssä on säädetty edunvalvonnan jatkamisen tarpeen selvittämisestä edunvalvojan määräämistä seuranneen neljännen kalenterivuoden aikana ja edelleen uudelleen neljän vuoden välein⁶⁶². Holhousviranomaisen tulee selvittää omasta aloitteestaan, onko edunvalvonnan jatkuminen aiheellista. Selvityksessä hyödynnetään tietoja, jotka holhousviranomaisen on tilintarkastuksen yhteydessä tai muulla tavoin saanut päämiehen tilanteesta ja lisäksi selvityksessä kuullaan edunvalvojaa. Holhousviranomaisen on kuultava päämiestä, jos päämiehen voidaan olettaa ymmärtävän asian merkityksen ja selvityksen perusteella on mahdollista, että edunvalvojan määräystä on tarpeen muuttaa. Selvitys voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos edunvalvojan tarve on niin pysyvä, että sitä voidaan pitää ilmeisenä edunvalvojan määräämisen perusteen tai muun syyn vuoksi⁶⁶³. Lähtökohtaisesti voidaan suhtautua kriittisesti siihen, että edunvalvojan kuuleminen nelivuotisselvityksen tekemisessä on säännönmukaisuudessaan paremmalla sijalla kuin päämiehen, jonka kuulemisen toteutumiseksi on asetettu erillinen selvityskynnys⁶⁶⁴.

EOA on korostanut tätä holhousviranomaisen valvontavelvollisuutta ratkaisusaan vuodelta 2007 maininnoin, että tarpeetonta edunvalvojan määräästä ei saa

660 HE 52/2006 vp., s. 47. Holhousviranomaisen toimivaltaa laajennettiin, koska katsottiin ettei muun edunvalvojan kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman vapauttaminen tehtävästään tämän omasta pyynnöstä edellytä harkintaa. Edunvalvojan pyyntö on riittävä syy tehtävästä vapauttamiselle. Holhousviranomaisen toimivalta ei rajoitu edunvalvojan määränneen tahon johdosta, vaan holhousviranomaisen toimivalta on laajempi kuin määrätä päämiehelle uusi edunvalvoja HolhTL 12 §:n nojalla. Holhousviranomaisen voi vapauttaessaan edunvalvojan tehtävästään määrätä myös omasta aloitteestaan, että edunvalvojan tulee jatkaa siihen asti, kunnes uusi edunvalvoja on määrätty.

661 Kts. HolhTL 44 §, jonka mukaan edunvalvojana toimivalla alaikäisen vanhemmalla tai huoltajalla on oikeus saada korvaus tarpeellisista kuluistaan edunvalvontatehtävää hoitaessaan. Oikeus palkkioon kulujen ohella on alaikäisen muulla edunvalvojalla sekä täysi-ikäisen edunvalvojalla. Vrt. KHO:2008:85, jossa edunvalvontapalkkiota on pidetty toimeentulotukiasiassa asiakkaan erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvana erityisena, joka tuli ottaa huomioon määriteltäessä hänen tarvettaan täydentävään toimeentulotukeen.

662 HE 203/2010 vp, s. 18. HolhTL:a muutettiin tältä osin, kun valvonnassa olivat toistuneet tilanteet, joissa päämiehen osalta edunvalvonnan tarpeeseen ei ole tulossa muutoksia esimerkiksi etenevän muistisairaouden vallitessa.

663 Tornberg 2015, s.641- 642. Mainittua menettelyä pidetään poikkeuksena pääsääntöön. Lähtökohtana korostetaan päämiehen ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista, joiden tulee toteuttaa päämiehen kannalta myös lievintä tarpeellista suojakeinoa.

664 HE 203/2010, vp. s. 18-19. Päämiehen kuulemista koskevan rajoitteen säätäminen katsottiin perustelluksi holhousviranomaisen käytettävissä olevien voimavarojen ja määräaikaisselvitysten perusteella tehtyjen havaintojen perusteella.

pitää voimassa. EOA tulkitsi, että kuulemisessa tulee pääsääntöisesti noudattaa hallintolain määräyksiä, ja esimerkiksi hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Laissa ei ole säädetty siitä, miten kuulemisen tulisi tapahtua, joten kuuleminen voi tapahtua sekä kirjallisesti että suullisesti. EOA katsoi, että poikkeusta kuulemisesta olisi syytä tulkita tarkoituksensa huomioon ottaen suppeasti, koska lähtökohtaisesti kuulluksi tulemisen oikeuden voidaan katsoa koskevan kaikkia asioita, joilla on asianosaiselle merkitystä⁶⁶⁵.

Lakia muutettiin vuonna 2011, eli jonkin verran EOA:n antaman ratkaisun jälkeen. Lain esitöiden lähtökohta oli, että ns. nelivuotisselvityksen yhteydessä kuullaan edunvalvojaa, mutta päämiehen kuuleminen tapahtuisi vain silloin, jos päämiehen voidaan olettaa ymmärtävän asian merkityksen ja selvityksen aiemmat vaiheet eli aiemmat tiedot päämiehen tilanteesta ja edunvalvojan kuuleminen viittaavat siihen, että edunvalvojalle annettua määräystä voi olla tarpeen muuttaa. Päämiehen kuuleminen todettiin mahdolliseksi tarkoituksenmukaisin tavoin, joiksi lueteltiin kirjeitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti tapahtuva kuuleminen.⁶⁶⁶

2.2.2.9 Yhteenvedo holhousviranomaisen käsittelyvaiheista

Edunvalvojan määräämisasian käsittelyvaiheet holhousviranomaisen toiminnassa päämiehen kannalta tarkasteltuna

1. Asian vireille tuleminen
Oman hakemuksen tekeminen
Ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta toisen henkilön toimesta (voi olla periaatteessa kuka tahansa)
2. Asian vastaanottaminen maistraatissa
Holhousviranomaisen postin avaava henkilö / ts. kirjaamotehtävä
Holhousviranomaisessa edunvalvojan määräämisasiaa käsittelevä henkilö
Holhousviranomaisessa asian valmistelusta vastaava henkilö

665 EOA 5.10.2007, Dnro 1691/4/06. EOA katsoi maistraatin menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut kuullut asiaa ymmärtävää päämiestä selvittäessään oma-aloitteisesti edunvalvonnan tarpeen jatkumista. Ks. HE 72/2002, s. 89. Lain esitöissä on selvennetty hallintolain tarkoittamia kuulemistapoja. Asianosaista kuulematta asian voi ratkaista, jos tapauksen arvioimisen kannalta voidaan havaita kuuleminen erityisen tarpeettomaksi.

666 HE 203/2010 vp., s. 18. Mainittuja kuulemisen periaatteita noudatetaan vain määräaikaisselvityksen tekemisessä. Jos asiassa edetään esimerkiksi edunvalvojan tehtävän muuttamista tai lakkaamista koskevan hakemuksen tekemiseen, tulevat sovellettaviksi HolhTL 8 luvun mukainen menettely. Päämiehen kuulemisveloitteen rajoittamista määräaikaisselvitysten yhteydessä katsottiin voitavan rajoittaa, perustelut koskivat holhousviranomaisen käytettävissä olevia voimavaroja sekä määräaikaisselvityksistä saadun kokemuksen perusteella esiin tulleiden aiheettomien tai muuttamista tarvitsevien edunvalvontojen vähäinen määrä.

3. Asian valmistelu (valmistelusta vastaava virkamies päättää tarvittavat selvitykset tai jos niitä ei tarvita, kohtien 4-6 käsittelyjärjestys ratkaistaan valmistelussa)
4. Asiaa varten hankittava lääkärinlausunto
 - Holhousviranomaisessa työnjaollisesti sovittu lääkärinlausunnon pyytämisestä vastaava henkilö
 - Terveystieteiden toimintayksikössä postin avaava henkilö/ ts. kirjaamotehtävä
 - Terveystieteiden toimintayksikössä ajanvarauksesta vastaava henkilö
 - Lääkärin vastaanotto ja lausunnon toimittaminen maistraattiin
5. Asiaa varten hankittava muu mahdollinen selvitys
 - Esimerkiksi pankki, Kansaneläkelaitos, muut etuuksia myöntävät esim. eläkelaitokset, verottaja, ulosotto
 - Läheiset; lainsäädännön velvoittaa kuulemaan puolisoa, mahdollisten muiden läheisten kuuleminen
6. Henkilön kuuleminen
 - Henkilön kuulemisjärjestelyistä huolehtiminen, henkilön itsensä kautta, sukulaisten/läheisten, hoitolaitoksen tms. kautta
 - Kuulemisen suorittaminen holhousviranomaisessa
7. Kuulemisista johtuvat mahdolliset lisäselvitykset
8. Edunvalvojaksi ehdotetun henkilön suostumus ja selvitys sopivuudesta
9. Päätöksen tai hakemuksen tekeminen
 - Jos hakemus, mukaan tulee vielä oikeuskäsittely eri vaiheineen
 - Jos päätös, päätöksen kirjaaminen ja päätöksestä ilmoittaminen päämiehelle (ja jos edunvalvoja on määrätty, edunvalvojalle)

2.2.2.10 Holhousviranomaiselle suunnattu kysely

Tärkeäksi näkökulmaksi tutkimuksessa on nostettu tutkimusaiheen toteutumisen käytännön päätöksenteossa holhousviranomaisten toimesta. Tämän johdosta holhousviranomaisen käytäntöjä kartoitettiin kyselyllä, joka sisälsi kaksitoista (12) tutkimusaiheen kannalta keskeistä kysymystä. Perusolettamuksena oli, että holhous-toimen hallinnosta vastaavien viranomaisten vastauksilla voidaan saada holhousviranomaisen käytännöistä liittyen tutkimuskysymyksiin enemmän tietoa.

Kaikille holhousviranomaisina toimineille maistraateille⁶⁶⁷ ja Ahvenanmaan valtionvirastolle lähetettiin sähköisen kyselyjärjestelmän (webropol) kautta 16.5.2013 kysely, johon vastauksia pyydettiin 15.6.2013 mennessä. Kyselystä

⁶⁶⁷ 1.1.2012 alkaen holhousviranomaisen eli maistraattien toimialueiden laajentamista koskevan suuremman uudistuksen jälkeen maistraatteja oli 11 aiemman 24 sijaan. Edelleen vuoden 2016 alusta määrää vähennettiin, ja maistraattien lukumäärä on 9. Vuoden 2020 alusta maistraattien toiminta on lakannut ja holhousviranomaisena toimii 1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirasto.

lähetettiin muistutusviesti vielä vastaamatta oleville maistraateille 9.6.2013. Vastaamisprosentti kyselyyn oli 67 %. Kyselyyn vastasi kahdeksan silloista holhousviranomaisista: Ahvenanmaan valtionvirasto, Helsingin maistraatti, Itä-Uudenmaan maistraatti, Lapin maistraatti, Lounais-Suomen maistraatti, Länsi-Suomen maistraatti, Länsi-Uudenmaan maistraatti ja Pohjois-Suomen maistraatti. Kyselyyn vastanneet olivat pääsääntöisesti henkikirjoittajan tai holhoustoimen vastuualueen päällikön tehtävässä kyseisessä holhousviranomaisen tehtävää hoitavassa maistraatissa.

Kysely sisälsi seuraavat kysymykset⁶⁶⁸:

TÄYSI-IKÄISEN HENKILÖN kuulemista edunvalvojan määräämisasiassa koskevat kysymykset:

- Missä vaiheessa asian käsittelyä maistraatissanne kuullaan päämieheksi ehdotettua henkilöä?
- Kuka (tai ketkä) organisaatiostanne kuulee (kuulevat) päämieheksi ehdotettua henkilöä (virkanimike, kokemus- tai koulutustausta)?
- Miten kuuleminen kirjataan/dokumentoidaan?
- Miten päämiesehdokasta koskeva mahdollinen lääkärinlausunto hankitaan?
- Eroaako/(ja jos eroaa, millä tavoin eroaa) kuuleminen maistraatin omalla päätöksellä ratkaistavissa asioissa ja käräjäoikeuden käsittelyyn menevissä asioissa?

Vastauksissa yhtä maistraattia lukuun ottamatta maistraatit ilmoittivat kuulevansa päämieheksi ehdotettua henkilöä päämiesehdokkaasta saapuneen lääkärinlausunnon jälkeen. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että mikäli päämiestä kuullaan ennen kaiken asiassa saadun selvityksen saapumista, saatetaan kuuleminen joutua toistamaan, koska viranomaisen on saanut asiasta uutta tietoa kuulemisen jälkeen. Yhdessä vastauksessa kuvattiin prosessia siten, että lääkärinlausunnon saapumisen jälkeen selvitetään sukulaisten tai muiden henkilön taloudellisten asioiden hoitamisesta tietävien käsitykset asiasta (hoituisivatko asiat muuten kuin edunvalvoja määräämällä) ja vasta sen jälkeen suoritetaan päämiehen kuuleminen.

Annettujen vastausten perusteella on kiinnitettävä huomiota siihen, missä vaiheessa päämiesehdokas saa tiedon itseään koskevan asian vireille tulemisesta. Päämiehen kannalta asialla saattaa olla merkitystä sillä, että päämiesehdokas saisi tiedon välittömästi asian vireillä olosta asian tultua vireille holhousviranomaiseen. Tällä voitaisiin estää tilanne, jossa edunvalvonnan tarpeen selvittämisen ilmenee jollekin muulle taholle ensimmäisenä kuin henkilölle itselleen. Tässä vaiheessa voidaan

⁶⁶⁸ Kysely toteutettiin tutkimuksen alkuvaiheessa vuonna 2013, jonka jälkeen tutkimuskysymysten kannalta maistraattien lupa-asioita koskevat kysymykset eivät tulleet mukaan tutkimusaineistoon.

havaita lisäksi mahdollinen perusteeton ilmoitus, mikäli päämiesehdokkaan kanssa keskustellaan edunvalvontailmoituksen vireille tulemisestä tässä kohdassa.⁶⁶⁹

Päämiesehdokasta kuulivat holhousviranomaisten vastausten perusteella nimikkeiltään seuraavat henkilöt: henkikirjoittaja, esittelijä, ylitarkastaja, tarkastaja, apulaistarkastaja. Näistä kolme ensin mainittua ovat pääsääntöisesti ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita, pieni osa näistä (esittelijä, ylitarkastaja) myös alemman oikeustieteellisen ja muun tutkinnon suorittaneita. Lisäksi kuulemisia suorittavat tarkastaja- ja apulaistarkastaja- nimikkeellä toimivat ovat yleisimmin tradenomi- tai merkonomikoulutuksen suorittaneita. Yhdessä vastauksessa vastattiin myös, että holhousviranomaisessa harjoittelussa olevat harjoittelijat suorittavat kuulemisia harjoitteluohjelman puitteissa. Holhousviranomaisten esiin tuoma kokemustausta vaihtelee harjoitteluohjelmaan kuuluvista useiden vuosikymmenten kokemukseen ko. alalta.

Päämiehen kuulemisesta laadittiin pääasiassa kirjallinen kuulemismuistio. Kirjaamistavat vaihtelivat maistraatista sekä kuulemismuistion suorittajasta riippuen, osassa maistraatteja käytettiin kuulemismuistoissa apuna holhousviranomaisessa käytössä ollutta kuulemismuistiolomaketta.

Lääkärintlausunnon hankkimista koskevissa kysymyksessä lähes poikkeuksetta tuotiin esiin, että holhousviranomaiselle tulevan ilmoituksen tai hakemuksen mukana saattaa tulla asiakirjan liitteenä lääkärinlausunto. Edelleen lähes kaikki maistraatit totesivat lähettävänsä pyynnön lääkärinlausunnosta asianomaiseen terveyskeskukseen tai muulle hoitavalle taholle, mikäli lääkärinlausuntoa ei ole toimitettu liitteeksi. Kahdessa vastauksessa tuotiin esiin, että jos henkilön omasta hakemuksesta puuttuu lääkärinlausunto, sen toimittamista pyydetään ensin häneltä itseltään.

Yli puolessa vastauksissa todettiin, että kuuleminen ei eroa siitä johtuen, ratkaistaanko asia holhousviranomaisen vai tuomioistuimen toimesta. Käräjäoikeuteen menevissä asioissa todettiin kolmessa vastauksessa, että henkilöä kuullaan kirjallisesti, lisäksi kahdesta näitä vastauksia täsmennettiin, että henkilökohtaista kuulemistä käytetään lisäksi tilanteen niin vaatiessa.

⁶⁶⁹ Tutkimuksen IV pääjakson luvussa 2.2.1.3 Asian selvittäminen ja kuuleminen esitetyihin näkökulmiin on tuotu esiin edunvalvonnan tarpeen selvittämisen puuttuvan pitkälti henkilön yksityisyyden suojaan.

3 Tuomioistuimen päätös edunvalvojan määräämisestä

3.1 Päätöksenteko yleisesti tuomioistuimessa

Edunvalvojan määräämistä koskeva asia laitetaan vireille käräjäoikeudessa hakemusasiassa (HolhTL 69 §).^{670 671} Hakemuksen käräjäoikeudelle voi HolhTL 72 §:n perusteella tehdä holhousviranomainen tai se, jonka edun valvomisesta on kysymys, hänen edunvalvojansa, vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen.⁶⁷² Holhousviranomaisen roolia hakijana edunvalvonta-asiassa on luonnehdittu päämiesehdokkaan vastapuoleksi.⁶⁷³ Holhousviranomaiselle saatetaan roolinsa vuoksi toimittaa edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus, vaikka tilanteessa olisi selvää, että asian ratkaisua ei voida tehdä holhousviranomaisen toimesta. Tällaisen jätetyn muun henkilön hakemuksen kannalta laillisuusvalvonnassa on linjattu edellyttävän, että holhousviranomainen varmistaa kirjallisesti kyseiseltä taholta, haluaako tämä holhousviranomaiselle toimittamansa hakemuksen käsiteltäväksi käräjäoikeudessa esimerkiksi oikeuskäsittelystä mahdollisesti aiheutuvan kuluriskin vuoksi.⁶⁷⁴ Hakijan kuluriskistä on viimeaikaista oikeuskäytäntöä, sillä ratkaisussa KKO:2019:63 edunvalvontamääräystä hakeneelle määrättiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus. Tapauksessa

670 Linna 2019, s. 117. Hakemusasialla ei ole tarkoitus ratkaista erimielisyyttä, vaan tutkia laissa säädettyjen hakemuksen hyväksymisen edellytykset.

671 Ks. Kuuliala 2011, s. 79-99. Kuuliala on todettu, että hakemusasioiden sisällöllinen määrittely OK 8 luvussa on suppeahko, eli hakemusasia käräjäoikeudessa on hakemuksesta, ilmoituksesta tai tuomioistuimen omasta aloitteesta vireille tullut asia. Hakemuslainkäytön tavoitteena on yhtäältä oikeussuojan antaminen, yleensä yksityisoikeudellisille intresseille riidattomassa asiassa, jossa on yksiasianosaisuusluonne, tuomioistuimen tutkimisvelvollisuuden ilmeneminen laajempaan kuin riidattomissa siviiliasioissa sekä tulevaisuuteen tähtäävä toiminta, jossa Kuuliala katsoo edunvalvonta-asioissa prosessin tavoitteena olevan edunvalvontaan esitetyn oikeuksien turvaaminen tulevaisuudessa. Ks. Lehtonen 2006, s. 66-67. Hän kritisoi holhousasioiden muuttuneen HolhTL säätämisen yhteydessä hakemusasioiksi ilman, että muutosta olisi ollenkaan perusteltu lakiesityksessä. Oikeusturvanäkökohtien huomioon ottaminen olisi ollut tarpeen, koska päätöksellä puututaan henkilön itsemääräämisoikeuteen, muutoksella erityislainsäädäntö edellytti riita-asian tyyppisten asioiden käsittelyä jatkossa hakemusasioina.

672 Ks. laajemmin läheisten merkityksestä holhoustoimen järjestelmässä Sarja 2017, s. 8-27. Kirjoittaja erottaa kolmenlaiset tilanteet yhteydenpidossa läheisiin, 1) velvoittavan kuulemistilaisuuden järjestäminen lain nojalla määritellylle henkilöpiirille, 2) harkinnanvarainen kuuleminen asian selvittämisessä ja 3) tehdystä viranomaistoimenpiteestä tiedottaminen asiallisuussyistä. Sarja ehdottaa HolhTL 43 §:n muuttamista siten, että edunvalvoja kuulisi päämiehen läheisiä päämiehen edun mukaisen toimenpiteen toteuttamisessa, mikäli päämies itse ei ymmärrä asian merkitystä.

673 Ks. Tuunainen 2010, s.100-101. Tässä kirjoittaja on tehnyt oikeustapauskommentit ratkaisuun KKO:2009:68, joissa hän on katsonut, että KKO on tulkinnut joustavasti selvityksen hankkimis- ja esittämisoikeutta asianosaisten puolesta. Merkittävää oli, että KKO katsoi riittäväksi edunvalvontaan ehdotetun henkilön kuulemisena maistraatin hankkiman selvityksen.

674 EOA 31.5.2019 Dnro/1435/2018. EOA katsoi maistraatilla olevan HL 22 §:n perusteella asiakirjan täydentämisvelvoite, HL 31 §:n mukaisen selvittämisvelvoitteen ja HL 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus selvittää, millä tavalla kantelijaa haluaa asian etenevän ja selvittää maistraatin toimivallan kyseisen kaltaisessa asiassa.

päämiesehdokkaan poika haki edunvalvojan määräämistä isälleen, joka vastusti hakemuksen hyväksymistä. Oikeudenkäynnin aikana hakija peruutti hakemuksen, koska maistraatti oli vahvistanut päämiesehdokkaan tekemän edunvalvontavaltuutuksen.⁶⁷⁵

Pääsääntöisesti hakemus tulee jättää käräjäoikeudelle kirjallisesti, mutta hakemus saadaan esittää lisäksi suullisesti, jos asia selvästi käy ilmi esitetystä asiakirjoista ja asia voidaan panna vireille myös käräjäoikeuden istunnossa (OK 8:1).⁶⁷⁶ Tuomioistuimien voi HolhTL 82 §:n perusteella määrätä oikeudenkäyntiä varten oikeudenkäyntiavustajan tai oikeudenkäyntiedunvalvojan henkilölle, jonka edunvalvojan määräämisasiasta on kyse ja toimenpide on perusteltu tämän oikeusturvan kannalta.⁶⁷⁷ Edunvalvojan määräämistilanteet voivat olla hyvinkin vaihtelevia. Itä-Suomen HO:ssa käsitellyssä oikeustapauksessa⁶⁷⁸ oli kyse edunvalvojan vapauttamisesta tehtävästään ja uuden edunvalvojan määräämisestä. HO katsoi, että päämiehen mielipidettä ja päämiehen edun selvittämistä varten käräjäoikeuden olisi tullut määrätä D:lle prosessiedunvalvoja erityisesti henkilövalintaa koskevan kysymyksen selvittämiseksi, ja palautti asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Hakemus käsitellään kirjallisesti käräjäoikeuden kansliassa tai suullisesti hakemusasian istunnossa (OK 8:3.1). Mikäli asiassa kuullan asiaan osallista, todistajaa tai muuta henkilöä henkilökohtaisesti, asia on 2 momentin mukaan siirrettävä hakemusasian istuntoon, kuten 3 momentin ja OK 8:4 johdosta myös riitaiseksi tullut hakemusasia asiaan osallisen vaatimuksesta tai käräjäoikeuden katsoessa sen tarpeelliseksi.⁶⁷⁹ OK 8:2 määrittelee hakemuksen sisältöä seuraavasti:

”Hakemuksessa on ilmoitettava hakijan yksilöity vaatimus tai pyytämä toimenpide. Lisäksi hakemuksessa on ilmoitettava tarvittaessa:

675 KKO:2019:63. KKO katsoi, että asiassa ei ollut syytä poiketa hakemusasioissa noudatetusta OK 21:7.2:n mukaisesta pääsäännöstä. Hakemuksen peruuttaneella hakijalla on velvollisuus vaatimuksesta korvat vastapuolen eli tässä tapauksessa päämiesehdokkaan oikeudenkäyntikulut asiassa. KKO viittasi perusteluissaan myös ratkaisuun KKO:2009:. Tästä tuotiin esiin, että edunvalvojan määrääminen vastoin päämiesehdokkaan mielipidettä puuttuu vahvasti itsemääräämisoikeuteen ja vapauteen määrätä omista asioistaan, jolloin asiaa tulee tarkastella erityisesti päämiesehdokkaan itsensä näkökulmasta ja arvioiden mahdollista edunvalvonnan tarvetta tästä lähtökohdasta.

676 Kuuliala 2015, s. 160. Kirjoittaja kuvaava hyvin edunvalvonta-asioiden käsittelyä tuomioistuimessa kolmelle tasolle jakautuvaksi. HolhTL 8 luvun säännösten noudattaminen, toissijainen sääntely OK 8 luvusta koskien hakemuslainkäytön prosessuaalisia määräyksiä, jonka lisäksi OK:n riita-asioiden normien hallinta OK 8:4 ja 8:13 viittaussäännösten nojalla.

677 HE 146/1998 vp., s. 67-68. Lain esitöissä todetaan, että määräyksen antamista tulee harkita erityisesti asianosaisen vastustaessa haettua asiaa, mutta ei kuitenkaan kykene tilansa vuoksi tuomaan esille vastustamisen perusteita. Oikeudenkäyntiavustajan ensisijaisuus määräyksessä on otettava huomioon, mutta vain, jos asianomainen kykenee valvomaan tämän toimenpiteitä ja antamaan tälle toimintaohjeita, muussa tilanteessa tuomioistuimen tulee määrätä edunvalvoja.

678 Itä-Suomen HO 7.5.2019, S 19/171.

679 Virolainen-Vuorenpää 2017, Prosessien päälajit, Siviiliprosessi, Hakemuslainkäyttö. Luettu sähköisenä aineistona 30.12.2018.

- 1) seikat, joihin vaatimus tai pyydetty toimenpide perustuu;
 - 2) todisteet, jotka hakija vaatimuksensa tai vaatimansa toimenpiteen tueksi aikoo esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen;
 - 3) oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus; sekä
 - 4) millä perusteella tuomioistuin on toimivaltainen.
- Hakemukseen on liitettävä ne kirjalliset todisteet, joihin hakija vetoaa.”*

3.2 Asian selvittäminen ja kuuleminen

HolhTL 78 §:n perusteella tuomioistuimen on omasta aloitteestaan edunvalvonta-asiaa käsitellessään määrättävä hankittavaksi selvitys, joka on tarpeen asian ratkaisemiseksi.⁶⁸⁰ Kuuliala on kirjallisuudessa korostanut, että tuomioistuimella on asian selvitysvollisuus, mutta se voi myös asettaa asiaan osallisille velvollisuuden todistelun esittämiseen vaatimustensa perusteluiksi.⁶⁸¹ HolhTL 90 §:n nojalla tuomioistuimella on oikeus saada tietoja myös esimerkiksi pankeilta tai sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköltä asian ratkaisemiseksi.

Käräjäoikeus pyytää kirjallisen lausuman asiaan osalliselta, mikäli asiassa on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Mikäli suullisen lausuman antaminen tapahtuisi nopeammin, voidaan varata tilaisuus myös sen antamiseen (OK 8:5).

Mikäli tuomioistuin pyytää hakijalta kirjallisen lausuman tai jos hakija jää pois hakemusasian istunnosta, tulee asia jättää sillensä. Muun asiaan osallisen jättäessä edellä mainitut asiat tekemättä silloin kun häntä ei ole velvoitettu saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen, asia käsitellään ja ratkaistaan laiminlyönnistä huolimatta (OK 8:7). Kirjallisen lausuman antamista ohjataan 6 §:ssä, jossa lausuman pääasiana on ilmoittaa kanta hakemukseen tai pyydettyyn toimenpiteeseen. Tarvittaessa oman kannan tueksi tulee esittää vastustamisen perusteet, todisteet, jotka lausuman antaja aikoo asiassa esittää, todisteiden merkitys seikkojen näyttämisessä, mahdollinen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tai väitteen esittäminen tuomioistuimen toimivallasta kyseisessä asiassa.

HolhTL 73 §:n 2-5 momenteissa on säädetty kuulemisesta, kuulluksi tulemisen tilaisuuden varaamisesta sekä kuulemisesta luopumisesta⁶⁸²:

680 Linna 2009, s.33. Edunvalvonta-asiat ovat indispositiivisia prosessuaaliselta luonteeltaan, mikä tarkoittaa sitä, että halutun oikeusvaikutuksen aikaan saamiseksi tarvitaan tuomioistuimen myötävaikutus, esimerkiksi edunvalvojan määrääminen.

681 Kuuliala 2015, s. 150-151.

682 HE 146/1998 vp, s. 64. Lain esitöissä katsottiin, että edunvalvojan määrääminen ja toimintakelpoisuuden rajoittaminen puuttuvat asianosaisen henkilökohtaiseen vapauteen, jolloin ne voidaan määritellä myös henkilöä koskeviksi asioiksi. OK 12:1 edellyttää, että asianomainen voi täytettyään 15 vuotta itsenäisesti käyttää puhevaltaansa siinäkin tapauksessa, että hän olisi vajaavaltainen.

”Asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle, on sille, jonka etua on valvottava, sekä, jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeellista, hänen aviopuolisolleen varattava tilaisuus tulla kuulluksi.”⁶⁸³

Jos se, jonka etua on valvottava, on antanut edunvalvontavaltuutuksen ja edunvalvojan määrääminen saattaa aiheuttaa, että edunvalvontavaltuus lakkaa kokonaan tai osaksi olemasta voimassa, valtuutetulle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. (25.5.2007/649)

Tilaisuutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan tarvitse varata, jos kuulemistilaisuuden varaamista koskeva tiedoksianto olisi toimitettava oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tuomioistuimen kuulutuksella. (25.5.2007/649)

Jos kuulemistilaisuuden varaamista koskevaa tiedoksiantoa ei ole kuultavan tilan vuoksi saatu toimitetuksi sille, jonka etua on valvottava, tiedoksianto toimitetaan 82 §:n nojalla määrätylle edunvalvojalle. Jos edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten ei ole kuultavan oikeusturvan kannalta tarpeellista, kuulemisesta voidaan kuitenkin luopua.”

Säännöstä muutettiin samanaikaisesti edunvalvontavaltuutusjärjestelmän voimaantullessa, jotta edunvalvontavaltuutuksen osapuolet otetaan huomioon kuulemisen yhteydessä. Erityisen merkitykselliseksi kuulemissäännös on tullut oikeustapauksissa, joissa on punnittu kuulemisen tarpeellisuutta.⁶⁸⁴ Kuuliala on huomauttanut, että kuulemistilanteessa ei kuitenkaan edellytetä, että omia oikeuksia tosiasiallisesti käytettäisiin, vaan tilaisuuden varaaminen kuulemisen toteuttamiseksi on riittävää.⁶⁸⁵

KKO:n ratkaisussa 2012:109 kuulemisperiaatteen toteutumista ja kuulemisen toteuttamista tuomioistuimen toimesta korostettiin ja ratkaisussa todettiin käräjäoikeuden menettelyllä loukatun edunvalvojan määräämisasiassa edunvalvontaan ehdotetun henkilön kuulluksi tulemisen oikeutta sekä käräjäoikeuden velvollisuutta selvittää asiaa omasta aloitteestaan tarpeellisin osin. Asia palautettiin käräjäoikeuteen ratkaistavaksi.⁶⁸⁶ Välimäki on kirjoittanut useamman indispositiivisen

683 HE 146/1998 vp., s. 64. Valmisteluaineistossa korostetaan, että sille, jonka etua asiassa valvotaan, on lähes poikkeuksetta varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

684 HE 52/2006, s. 52. Kuulemisen toteuttaminen on todettu epätarkoituksenmukaiseksi tilanteissa, joissa edunvalvojan määräämisen perusteet ja edunvalvojan henkilöllisyys ovat riidattomasti selvillä. Ks. KKO:2004:38.

685 Kuuliala 2015, s. 186.

686 KKO:2012:109. KKO totesi, että kuulemissäännöksiä ei ole perusteltua tulkita niiden sanamuotoa lievemmin. Vertailukohtana käytetyssä ratkaisussa KKO:2009:68 tilanne erosi sikäli käsiteltävänä olleesta tapauksesta, että edunvalvontaan ehdotettu henkilö oli antanut suostumuksen ajallisesti vähän ennen käräjäoikeuden ratkaisua ja tahto ilmeni yksiselitteisesti annetusta suostumuksesta. Asian tultua

asiaryhmän vaativan tuomioistuimelta erityistä huomiota, koska näissä asioissa on kyse haavoittuvamman kohderyhmän, kuten HolhTL:n mukaisissa tilanteissa on kyse.⁶⁸⁷

Tapauksessa Itä-Suomen HO 17.3.2011, 210 maistraatti oli tehnyt edunvalvojan määräämishakemuksen A:lle ja kärjäoikeus oli määrännyt edunvalvojan. Hakemuksesta oli ilmennyt A:n vastustavan määräämistä, mutta A ei ollut antanut hakemuksen johdosta häneltä pyydettyä kirjallista lausumaa. A:lle ei myöskään ollut määrätty prosessiedunvalvojaa. HO katsoi, että istutokäsittelyn toimittaminen asiassa on tarpeen ja asia palautettiin kärjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.⁶⁸⁸ HolhTL 79 §:n nojalla tuomioistuin voi antaa myös väliaikaisen määräyksen edunvalvojan määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevissa asioissa.⁶⁸⁹

Kuulemisen toteutumista on arvioitu myös Vaasan HO:n ratkaisussa 31.1.2020, jossa kärjäoikeus ei ollut antanut holhousviranomaisen tekemää hakemusta tiedoksi henkilölle, jolle oli haettu edunvalvojaa tai varannut hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Edunvalvojaksi oli määrätty hakemuksen mukaisesti yleinen edunvalvoja. Esitetyn lääkärinlausunnon mukaan päämiesehdokkaan kuulemisen toteuttaminen oli mahdollista erityisjärjestelyin ja päämiesehdokkaan oli tehnyt myös edunvalvontavaltuutuksen, jossa valtuutetuksi oli määrätty henkilön sisar. Hovioikeus palautti asian kärjäoikeuteen, koska kuulluksi tuleminen oikeutta oli kärjäoikeuden käsittelyssä loukattu.⁶⁹⁰

HolhTL 74 §:n nojalla on säädetty, että henkilön toimintakelpoisuuden rajoitusta haettaessa, tuomioistuimen on kuultava henkilökohtaisesti sitä, jonka edunvalvonnasta on kysymys. Jos hakemus hylätään heti perusteettomana tai jos kuuleminen olisi kuultavan tilan vuoksi mahdotonta tai aiheuttaisi hänelle koh-

ratkaistuksi henkilön mielipiteen mukaisesti, KKO totesi, ettei asiassa ollut virheellistä menettelyä, vaikka käo ei ollut varannut tilaisuutta kirjallisen lausuman antamiseen. Oikeuskäytännössä on palattu tähän kysymykseen ratkaisussa Itä-Suomen HO, 21.8.2019, S 19/786. Päämiesehdokkaan oli vastustanut edunvalvojan määräämistä kaikissa yhteyksissä ja asiassa hankitun lääkärinlausunnon mukaan häntä voitiin asiassa kuulla. Päämiesehdokkaalle määrätty prosessiedunvalvoja pyysi vapautusta tehtävästään luottamuspuolan vuoksi, mutta kärjäoikeus ei järjestänyt näistä seikoista huolimatta asiassa istuntoa. Hovioikeus kumosi tuomion ja palautti sen kärjäoikeuteen käsiteltäväksi.

687 Välimäki 2016, s. 312. Oikeustapauksen KKO:2012:109 osalta Välimäki tuo esille, että KKO:ssa otettiin viran puolesta huomioon alempien oikeusasteiden prosessissa laiminlyödyt selvittämis- ja kuulemissäännökset.

688 Vrt. KKO 1995:210. Ajallisesti varsin lähellä holhoustoimen kokonaisuudistusta KKO päätyi lopputulokseen, että henkilöä itseään ei tarvinnut kuulla asiassa henkilökohtaisesti. KKO tulkitsi voimassa ollutta holhouslakia siten, että holhouslain 18 §:ssä säädetty holhottavaksi esitetyn henkilökohtaisesta kuulemisesta ei koskenut uskotun miehen määräämistä koskevaa asiaa. Ks. oikeustapauksesta Kangas 1996, s. 312, jossa on arvioitu hyvin kriittisesti kyseisen oikeustapauksen päätöstä mm. vaatimalla ratkaisutoiminnassa ottamaan huomioon ihmisoikeussopimusten määräysten sekä perusoikeussäännökset.

689 HolhTL 79 §:n 2 momentissa todetaan, että väliaikaismääräys voidaan antaa ilman kuulemista, mikäli asiaa ei voida viivytellä.

690 Vaasan HO 31.1.2020, S 19/74.

tuutonta haittaa, kuulemisesta voidaan myös luopua.⁶⁹¹ EIT:n ratkaisukäytännössä tapauksessa *Ivinovic v. Croatia* korostettiin asian ratkaisevan tuomarin ja tuomioistuimen käsittelyn merkitystä, koska asialla on merkitystä henkilön yksityiselämän kannalta. Tapauksessa henkilön oikeustoimikelpoisuutta rajoitettiin osittain, EIT katsoi merkittäviksi puutteiksi hoitavan lääkärin lausunnon hankkimatta jättämisen sekä velkaantumishistorian todellisten syiden selvittämisen, asiassa edunvalvojaksi määrätyn henkilön osalta ei puolueettomuus vaarantui, koska edunvalvoja nimettiin edunvalvojaa hakeneen sosiaalikeskuksen henkilökunnasta.⁶⁹²

3.3 Päätös ja muutoksenhaku

Käräjäoikeus antaa hakemusasiaan ratkaisun päätöksensä (OK 8:10), ratkaisu annetaan joko tuomioistuimen kansliassa tai istunnossa (OK 8:11).⁶⁹³ HolhTL 77 §:n perusteella tuomioistuin voi määrätä edunvalvojalle tehtävän hakemuksesta poikkeavasti ja toimintakelpoisuuden rajoittamisasiassa tuomioistuin voi päätyä tekemään haettua enemmän tai hakemuksesta poikkeavan ratkaisun, mikäli tätä on HolhTL 8 §:n tai 18 §:n nojalla arvioitava tarpeelliseksi päämiehen edun suojaamiseksi.⁶⁹⁴

OK 25:1 mukaan käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta hovioikeudelta valittamalla. HolhTL 80 §:n mukaan valittaa voi jokainen, joka myös voi laittaa asian vireille. OK 25:5:ssä edellytetään, että ratkaisuun on ilmoitettava tyytymättömyyttä puhevallan menettämisen uhalla viimeistään seitsemäntenä päivänä siitä päivästä, jolloin käräjäoikeus antoi ratkaisunsa. Tyytymättömyyden ilmoituksen

691 HE 146/1998 vp., s. 65. HolhTL 73 §:n kuulemissäännöt eivät ole riittäviä henkilön toimintakelpoisuuden aiotussa rajoittamistilanteessa, vaan tuomioistuimella on korostunut kuulemisvelvollisuus.

692 *Ivinovic v. Croatia*, no. 13006/13, 18.12.2014, Kroatian valtion katsottiin loukanneen henkilön *Ivinovic* artiklan 8 mukaista oikeutta, koska tuomioistuimen menettelyssä ei noudatettu menettelyä, jonka perusteella olisi voitu päästä yksityiselämään kunnioittavaan lopputulokseen.

693 OK 8:11, päätös voidaan antaa kansliassa, vaikka asia olisi käsitelty istunnossa, jos päätöstä ei voida antaa heti käsittelyn päätyttyä. Aikaraja päätöksen antamiselle on 14 päivää istutokäsittelyn päättymisestä.

694 HE 146/1998 vp., s. 66. Poikkeusta yleisestä hakemussidonnaisuuden periaatteesta perusteltiin lain esitöissä sillä, että tuomioistuimen tulee voida tehdä oma harkintansa avun tarpeesta ja että välttämättä hakemuksessa avun tarvetta ei ole arvioitu oikein. Hakemussidonnaisuus ulottuu kuitenkin rajoitetusti edunvalvojan määräämisasioihin siten, että tuomioistuin ei voi rajoittaa henkilön toimintakelpoisuutta sellaisessa asiassa, jossa hakemus koskee ainoastaan edunvalvojan määräämistä. Ks. Itä-Suomen HO 5.3.2019 Dnro S 19/199, oikeustapauksessa käsiteltiin edunvalvojan määräämistä erillistehtävään koskevaa maistraatin hakemusta. Maistraatille ei kuitenkaan varattu tilaisuutta antaa lausuma hakemuksesta poikkeamisesta, käräjäoikeus päätyi antamaan asiassa ratkaisun edunvalvojan määräämisestä kaikkiin omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Käräjäoikeus ei perustellut poikkeavaa ratkaisuaan, eikä kuullut asiassa päämieheksi ehdotetun henkilön aviopuolisoa, joten HO kumosi päätöksen ja palautti asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

tultua tehdyksi ja hyväksytyksi, asianosaiselle annetaan valitusosoitus ja muutoksenhaku-aika on 30 päivää ratkaisupäivästä (OK 25:11-12). Edunvalvonta-asioissa on käsitelty hovioikeuden toimesta valituksia viime vuosina noin 60 asiaa vuodessa.⁶⁹⁵

OK 25a luvussa säädetään jatkokäsittelyluvasta. OK 25:5 a §:ssä edellytetyin tavoin, jatkokäsittelylupa tarvitaan, kun käräjäoikeuden antamaan ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla. 11 §:n nojalla lupa tulee hovioikeudessa myöntää, mikäli:

- 1) ilmenee aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta;*
- 2) käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida jatkokäsittelylupaa myöntämättä;*
- 3) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa on tärkeä myöntää asiassa jatkokäsittelylupa; tai*
- 4) luvan myöntämiseen on muu painava syy.*

Jatkokäsittelylupaa ei tarvitse myöntää 1-kohdan perusteella vain näytön uudelleen arvioimista varten, ellei käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ole perusteltua aihetta epäillä valituksessa esitettyjen seikkojen perusteella. Oikeustapauksessa KKO:2005:46 käsiteltiin mm. sitä, oliko HO voinut seuloa jutun todeten, että valituksen edellytykset eivät täytyneet. KKO katsoi, että edunvalvojan vapauttamista tehtävästään koskevassa hakemuksessa olisi tullut huomioida, että asiaa käsittelevä tuomioistuimien viran puolesta määrätä henkilölle edunvalvojan, mikäli tämä on sairautensa vuoksi kykenemätön valvomaan etuaan oikeuden käynnissä (OK 12:4a.1 §) ja HolhTL 82 §:n perusteella edunvalvoja tai oikeudenkäyntiavustaja voidaan määrätä henkilölle, jonka edunvalvontaa asia koskee, jos se on hänen oikeusturvansa kannalta tarpeen. KKO katsoi, että henkilön ”perusvapautta koskevassa asiassa” ei ollut selvää, että käräjäoikeus olisi menetellyt asiassa oikein.⁶⁹⁶ Ratkaisussa RHO:2013:5 yleinen edunvalvoja haki 16 päämiehen edunvalvojan vaihtamista yksityistettyyn yleisten edunvalvontapalveluiden yleiseen edunvalvoajaan. Päämiehet vastustivat vaihtamista. HO totesi, että hakemus on hylättävä. HO perusteli, että päämiehen edun toteuttaminen tulee edellyttämään edunvalvojan ja

695 OM:n tuomioistuinten työtilastot vuosilta 2016-2018 OM 19/2017, OM 11/2018, OM 8/2019, asioiden määrät ovat olleet 58 (v. 2016), 50 (v. 2017) ja 56 (v. 2018) edunvalvojan määräämisen osalta sekä toimintakelpoisuuden rajoittamisen tai vajaavaltaiten (luku sisältää alaikäiset vajaavaltaiset) 8 (v. 2016), 5 (v. 2017) ja 11 (v. 2018).

696 Kuuliala 2015, s. 151. Kirjoittaja on korostanut tapauksen merkitystä erityisesti siitä näkökulmasta, että oikeudella on velvollisuutena huolehtia tarpeellisen selvityksen hankkimisesta, mutta tuomioistuimien voi vaatia asiaan osallisilta todistelun esittämistä vaatimustensa tueksi.

päämiehen yhteistoimintaa ja luottamuksellista suhdetta, mikä sikäli oli olemassa aiemmassa edunvalvoja-päämies- suhteessa.⁶⁹⁷

OK 30:1:ssä säädetään muutoksenhausta hovioikeuden tuomioon, muutosta haetaan KKO:ta valittamalla. Valitusluvan myöntämisestä todetaan 3 §:ssä, että se voidaan myöntää vain, jos on tärkeää saattaa asia KKO:n käsiteltäväksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tai, jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai mikäli valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. HolhTL 83 §:n nojalla edunvalvojan määräämispäätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta, vaikka se ei ole saanut vielä lainvoimaa.

3.4 Keskeistä oikeuskäytäntöä edunvalvojan määräämisasioista

Tapauksessa Itä-Suomen HO 17.3.2011 210 maistraatti oli tehnyt edunvalvojan määräämishakemuksen A:lle ja käräjäoikeus oli määrännyt edunvalvojan. Hakemuksesta oli ilmennyt A:n vastustavan määräämistä, mutta A ei ollut antanut hakemuksen johdosta häneltä pyydettyä kirjallista lausumaa. A:lle ei myöskään ollut määrätty prosessiedunvalvojaa. HO katsoi, että istuntokäsittelyn toimittaminen asiassa on tarpeen ja asia palautettiin käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Toisessa hovioikeusratkaisussa (RHO:2012:4) oli käsiteltävänä A:n valitus käräjäoikeuden ratkaisun kumoamiseksi ja asian palauttamiseksi uudelleen käräjäoikeuteen käsiteltäväksi, koska hän ei ollut saanut asiassa tiedoksiantoa henkilökohtaisesti eikä hänellä ollut mahdollisuutta lausuman antamiseen. Käräjäoikeus oli maistraatin hakemuksen perusteella vapauttanut B:n edunvalvojan tehtävästä ja määrännyt A:n edunvalvojaksi Oulun oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan. Tilaisuus tulla kuulluksi oli varattu OK 11 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna sijaistiedoksiantona. HO katsoi, että käräjäoikeuden olisi tullut ottaa edunvalvojan vaihtamista koskevassa asiassa erityisesti A:n oikeusturva huomioon ja määrätä tälle HolhTL 82 §:n mukainen oikeudenkäyntiedunvalvoja ja toimittaa tiedoksianto oikeudenkäyntiedunvalvojalle. HO kumosi käräjäoikeuden päätöksen, mutta totesi, että A:n muutettua tarkoituksenmukaista ei ole enää palauttaa asiaa aiemman asuinpaikan käräjäoikeuteen, vaan asia jäi sillensä.

KKO:n ratkaisussa 2004:38 oli kysymys maistraatin hakemuksesta koskien edunvalvojan määräämistä A:lle. Asiassa oli riidaton A:n edunvalvonnan tarve, käräjäoikeuden ratkaisusta valitti toinen A:n lapsista edunvalvojan henkilön

⁶⁹⁷ RHO:2013:5. HO totesi myös yksityistettyihin edunvalvontapalveluihin liittyvän yleisesti epäselviä kysymyksiä sekä päämiehen mielipiteen merkityksen edunvalvojan henkilöstä olevan merkityksellinen, mutta se ei kuitenkaan luo ehdotonta oikeutta oman edunvalvojan valitsemiseen.

perusteella. Oikeusasteet käsittelivät erimielisesti sitä, miten A:n kuulemista koskevaa asiaa tulee käsitellä. KKO:n ratkaisun perusteella HolhTL 82 §:ssä tarkoitettua oikeudenkäyntiedunvalvojaa ei tarvitse määrätä, jos se ei ole päämiehen oikeusturvan kannalta tarpeellista.⁶⁹⁸ KKO otti kantaa myös edunvalvojan henkilöön, edunvalvojaksi käräjäoikeudessa määrätty henkilö katsottiin tehtävään soveltuvaksi.⁶⁹⁹

KKO:n ratkaisussa 2005:46 A oli hakenut edunvalvojan vapauttamista tehtävästään, käräjäoikeus oli jättänyt tutkimatta A:n hakemuksen, koska vaatimuksen tueksi ei ollut esitetty yksilöityjä perusteita. KKO katsoi, että oli ilmeistä A:n lausumien ja käräjäoikeudelle jätetyn lääkärintodistuksen perusteella, että A ei kyennyt hoitamaan asiaansa henkilökohtaisesti, A:lle olisi tullut ennen käsittelyn jatkamista määrätä oikeudenkäyntiavustaja tai edunvalvoja. KKO kumosi käräjäoikeuden ja HO:n päätökset ja palautti asian käsiteltäväksi käräjäoikeuteen.

Edunvalvojan roolia päämiehen aseman kannalta erityisesti luottamussuhteena korostaa KKO:n ratkaisu KKO:2006:72. Tapauksessa sisaruksensa edunvalvojana toiminut henkilö tuomittiin luottamusaseman väärinkäytöstä. Edunvalvoja oli käyttänyt sisaruksensa varoja ja merkinnyt ne holhousviranomaiselle toimitetuissa vuositileissä saatavina itseltään. Edunvalvoja oli tietoinen menettelynsä virheellisyydestä ja hän oli jatkanut toimintaa holhousviranomaisen antamien huomautusten jälkeen, jotka vaikuttivat tilanteen tahallisuusarviointiin.⁷⁰⁰

Edunvalvojan määräämistä koskevassa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2009:7 oli kyse edunvalvojan määräämisestä henkilölle, jolla oli huomattava omaisuus. Hänen terveydentilansa oli heikentynyt, jonka vuoksi hän oli kykenevän hoitamaan varallisuuttaan koskevia asioita. Henkilö vastusti edunvalvojan määräämistä. Korkein oikeus katsoi, että edunvalvojan määräämiselle ei kuitenkaan

698 Virolainen – Vuorenperä 2017, s. 132. Oikeustapauksen KKO:2004:38 katsotaan olevan poikkeus HolhTL 73.2 §:n pääsäännöstä. Kuulemisen edellytykset täyttyvät asianosaiselle varattavan kirjallisen lausuman antamismahdollisuutena tai päämiehehdokkaan kuulemisella istunnossa asiamiehen taikka avustajana edustamana. Kuuleminen tuomioistuimessa ei kuitenkaan edellytä käsitykseni mukaan kaikissa tilanteissa asiamiehen tai avustajan määräämistä.

699 Ks. KKO:2004:38. Asiasta erimieliltä olleet kaksi KKO:n jäsentä olivat oikeudenkäyntiedunvalvojan määräämistä puoltaneen HO:n ratkaisun kannalla, koska edunvalvojan määrääminen merkitsi A:n itsemääräämisoikeuden supistamista. Oikeusturvasyyt edellyttävät kuulluksi tuleminen tilaisuuden varaamista henkilökohtaisesti tai määräämällä hänelle prosessiedunvalvoja ja kuulemalla tätä. Kuitenkin mikäli kaikki edunvalvojan määräämiseen liittyvä on käsittelyn yhteydessä luotettavasti selvitetty, esimerkiksi holhousviranomaisen toimesta, prosessiedunvalvojan määrääminen ei ole kuitenkaan välttämätöntä. Tämän ei katsottu kuitenkaan olleen tilanne tässä tapauksessa eriyvän mielipiteen mukaan.

700 KKO:2006:72. Edunvalvoja vaati syytteen hylkäämistä, vaikka asiassa oli riidatonta, että päämiehen varojen velaksi ottaminen ei ollut päämiehen edun mukaista. Edunvalvojan selitys asialle olivat hänen omat taloudelliset vaikeutensa. Päämiehelle aiheutui KKO:n arvioimin tavoin menettelystä ainakin väliaikainen tappion vaara, vaikka edunvalvoja maksoi lainaamansa varat takaisin päämiehelle.

ollut riittävää aihetta, koska hänen omaisuutensa hoito oli muutoin järjestetty niin, että henkilön edut eivät vaarantuneet.⁷⁰¹

KKO:n ratkaisussa 2009:68 A:lle oli käräjäoikeudessa määrätty edunvalvoja hänen suostumuksensa ja maistraatin hakemuksen mukaisesti. KKO:n enemmistö katsoi, että koska käräjäoikeus oli ratkaissut asian A:n mielipiteen mukaisesti, käräjäoikeus ei ollut menetellyt virheellisesti, vaikka se ei ollut varannut A:lle tilaisuutta lausua hakemuksen johdosta.⁷⁰² A:n vanhemmat valittivat HO:een, joka muutti käräjäoikeuden ratkaisua edunvalvojan henkilön osalta varaamatta A:lle tilaisuutta tulla kuulluksi. KKO palautti asian HO:lle A:n kuulemiseksi.

KKO:n ratkaisussa 2012:109 käsiteltiin kuulemistilaisuuden varaamista päämiehelle sekä tarvittaessa muille henkilön läheisille asiassa. KKO totesi hyväksyneensä tapauksessa KKO:2009:68 päämiehen lähellä hakemuksen jättämishetkeä maistraatille antaman suostumuksen hakemusasiakirjoissa esitettyä. Maistraatin toimittamaa kuulemista ei yleensä voida pitää riittävänä, koska kuuleminen on kuitenkin pääsääntö, josta on vain kaksi poikkeusta: ” Ensiksikin holhoustoimilain 73 §:n 4 momentin mukaan tilaisuutta tulla kuulluksi ei tarvitse varata, jos sitä koskeva tiedoksianto olisi toimitettava oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tuomioistuimen kuulutuksella. Kyse on tapauksesta, jossa edunvalvojan määräämistä haetaan henkilölle, jonka olinpaikasta ei voida saada tietoa. Nyt ei ole kysymys tällaisesta tapauksesta. Toiseksi kuulemistilaisuuden varaamisesta voidaan luopua holhoustoimilain 73 §:n 5 momentin mukaan, jos tiedoksiantoa ei ole saatu toimitettua edunvalvontaan esitetylle hänen tilansa vuoksi ja jos myöskään hänen oikeusturvansa kannalta ei ole tarpeen määrätä edunvalvontaan esitetylle prosessiedunvalvojaa, jolle

701 KKO:2009:7. Vastustamisen osalta KKO arvioi erityisesti holhousoikeuden keskeisiä periaatteita, ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Edunvalvonnan järjestämiseen tulisi ryhtyä vain silloin, kun se on henkilön etujen kannalta välttämätöntä, ottaen huomioon ne aiemmat toimenpiteet, joihin henkilö on itse ryhtynyt asioidensa hoidon järjestämiseksi. KKO arvioi, että ”välttämättömänä edunvalvonnan järjestämistä voidaan pitää lähinnä silloin, kun se on tarpeen asianomaisen etujen suojaamiseksi joko tämän omilta tai muiden niitä vaarantavilta toimenpiteiltä”. Ks. Oksanen 2009, s. 8, oikeustapauskommentissa kirjoittaja katsoo KKO:n määritelleen edunvalvojan määräämisen harkintakriteerit tiukemmiksi henkilön vastustaessa edunvalvontaa ja verraten HolhTL 18 §:n tarkoittamia toimintakelpoisuuden rajoittamisen edellytyksiin.

702 KKO:2009:68. KKO:n esittelijän mietintö ja kahden eri mieltä olleen jäsenen mielipiteen keskiössä oli tämä käräjäoikeuden menettely, jonka vuoksi he olisivat palauttaneet asian käsiteltäväksi käräjäoikeuteen. Ks. tapauksen analysoinnin osalta Välimäki 2010, s. 255-256 ja s. 264, jossa korostetaan päämiehen merkitystä asian päähenkilönä, eikä niin, että tämä jää hakijan varjoon tilanteessa: ”skulle vi kunna lösgöra oss från en sådan ordmagi att den som skall höras i ett ansökningsärende på något sätt skulle var mindre värd än en part? Om vi ser saken rakt i ögonen är inte den vars intressen skall bevakas dvs. huvudmannen den viktigaste personen i hela processen”. Vrt. Kuuliala 2015, s. 242. Kuuliala on katsonut, että oikeustapaus KKO:2012:109 merkitsi muuttunutta linjaa ennakkotapauksessa KKO:2009:68 hyväksytyyn kuulemiseen. Kuuliala katsoo, että tämä on merkinnyt oikeuskäytännön muuttunutta linjaa, koska ratkaisu on vahvennetun jaoston tekemä. Kuulialan kantaa voidaan kritisoida, koska nämä asiat ovat perustellusti erilaisia. Kohdassa 13 ei ole tuotu esiin, että KKO:n ratkaisussa KKO:2009:68 omaksuma kanta olisi ollut tapauksen olosuhteet huomioon ottaen erilainen.

tiedoksianto voitaisiin toimittaa. Tällaistaakaan perustetta kuulemistilaisuuden varaa-matta jättämiselle ei tässä tapauksessa ole ollut.” KKO katsoi myös, että asiassa voi ilmetä seikkoja, joiden vuoksi vanhempien, muiden läheisten kuin aviopuolison kuu-leminen voi tulla tarpeelliseksi. Tapauksessa edunvalvontaan ehdotettu henkilö asui vanhempiansa kanssa, vaikka olikin täysi-ikäinen, jolloin olisi ollut perusteltua varata heille tilaisuus tulla kuulluksi.⁷⁰³ Asia palautettiin käräjäoikeuteen käsiteltäväksi.

4 Edunvalvontavaltuutus

4.1 Edunvalvontavaltuutuksesta säättäminen

Edunvalvontavaltuutusta koskeva laki (648/2007, EVVL) säädettiin tilanteessa, jos-sa oli havaittu edunvalvontaan määrättyjen henkilöiden määrän selvä kasvu. Myös väestön ikääntymiskehitys ja ihmisoikeuksien kehitys puolsivat vaihtoehtoisten tapojen tuomista lainsäädännölliseen valikoimaan.⁷⁰⁴ Valtuutuksen avulla pystyttiin mahdollistamaan se, että henkilö voi ennakolta järjestää asioidensa hoidon siltä va-ralta, että tulee myöhemmin sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heiken-tyneen terveyden tilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi huolehtia asioistaan. Uudistuksen avulla yleistä sopimusoikeudellista valtuutusjärjestelmää kehitettiin kohti holhoustoimen järjestelmän tarkoitusta. Valtuutuksen osalta lain esitöissä todettiin edellytettävän jatkossakin, että henkilö on valtuutuksen antaes-saan oikeustoimikelpoinen.⁷⁰⁵

703 KKO:2012:109. HolhTL 76-78 §:t, huomaa erityisesti perustelujen kohdat 6-8, joissa käytiin läpi ihmisoikeustuomioistuimen tapauksia holhousliitännäisissä asioissa, ja todettiin, että niiden perusteella tuomioistuimen aktiivinen oma prosessinjohtotoiminta on tärkeässä asemassa erityisesti kuulemisen toteuttamisen kannalta.

704 HE 52/2006, s. 4-6. Ks. OM 5/2008, s. 2-4 ja 7-10, edunvalvontavaltuutuksen valmistelu tapahtui holhouslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä ja ehdotuksista pyydettiin lausuntoja noin 50 taholta. Lausunnon antaneet pitivät edunvalvontavaltuutusta koskevaa lainsäädäntöä tarpeellisena, mutta useissa lausunnoissa epäiltiin myös sen mahdollisuuksia vähentää edunvalvontojen määrää sekä holhousviranomaisen työtä. Lausunnoissa ehdotettiin myös uusien ja kevyempien vaihtoehtojen kehittämistä edunvalvonnalle. Sisällöllisesti huomiota kiinnitettiin edunvalvontavaltuutuksen vahvistamistilanteeseen ja holhousviranomaisen tutkintavelvollisuustasoon liittyviin kysymyksiin, miten tutkiminen ulotetaan valtuuttajan oikeustoimikelpoisuuteen valtakirjan tekemishetkellä.

705 HE 52/2006, s. 1, 4 ja 9. Lain esitöissä ennen edunvalvontavaltuutuslain säätämistä voimassa olleen lainsäädännön mukaan valtuutukseen sovellettiin kauppakaaren (3/1734) 18 luvun ja oikeustoimilain (228/1929) 2 luvun valtuutusta koskevaa sääntelyä. Valtuutuksista ei ollut saatavilla määrällistä tietoa. Lainsäädännön mukaan pätevän valtuutuksen antaminen edellytti, että valtuuttaja on oikeustoimikelpoinen. Valtuuttajan menettäessä kyvyn hoitaa asioitaan valtuutus säilyi voimassa olevana, valtuutetun toimintaa ei kuitenkaan valvonut käytännössä kukaan muu kuin valtuuttaja. Esitöissä otettiin lisäksi huomioon toimintakyvyttömyyden varalta henkilön mahdollisuus antaa hoitoa koskeva testamentti eli hoitotahto, jonka huomioon ottamista edellytetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:ssä.

Lain esitöissä linjattiin, että edunvalvontavaltuutuksen tavoite on sama kuin edunvalvonnalla, eli huolehtia luotettavasti niistä ihmisen asioista tilanteessa, jossa oma toimintakyky ei enää riitä. Merkittävin ero on, että edunvalvontavaltuutuksen tehdessään päämies valitse itse valtuutetun ja määrittelee asiat, jotka hän haluaa antaa valtuutetun hoidettavaksi, sekä halutun viranomaisvalvonnan tason.⁷⁰⁶ Edunvalvontaan määrääminen tapahtuu tuomioistuimen tai maistraatin päätöksellä, joka edellyttää edunvalvontakynnyksen ylittymistä.⁷⁰⁷

Edunvalvontavaltuutuksen voimaan tulemiseksi edellytetään viranomaisvahvistusta maistraatissa.⁷⁰⁸ Holhousviranomaisen tutkii, että valtakirja on laadittu lain edellyttämällä tavalla ja valtuuttaja on tullut pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan valtuutuksessa mainituista asioista⁷⁰⁹. Lainvalmisteluvaiheessa todettiin, että on vaikea arvioida, missä laajuudessa edunvalvontavaltuutuksia tullaan käytännössä antamaan ja missä määrin ne etenevät holhousviranomaisen vahvistettavaksi. Vertailutietona käytettiin Englannin ja Walesin vastaavan valtuutuksen rekisteröimistä koskevia hakemuksia, niitä oli viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta 3600 ja kymmenentenä vuonna lain noin 7500. Työryhmä arvioi, että käsiteltäväksi ”tulisi ensimmäisen kymmenen vuoden ajan lain voimaan tulon jälkeen enintään joitakin satoja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista koskevia hakemuksia vuodessa”.⁷¹⁰

706 LaVM 29/2006 vp., s. 2-3. Mietinnössä arvioitiin edunvalvontavaltuutuksen vahvistavan yksilön itsemääräämisoikeutta. Holhousviranomaisen valvontamahdollisuuden ei arvioitu kaventavan edunvalvontavaltuutukseen olennaisesti liittyvän henkilökohtaisen luottamussuhteen merkitystä valtuutuksen toimeenpanossa.

707 HE 52/2006 vp, s. 11. Päämiehen itse valitessa luottamansa henkilön valtuutetuksi, on mahdollista, että valtuutetun toimenpiteisiin kohdistuva viranomaisvalvonta on haluttaessa vähäisempää kuin edunvalvojan toiminnan valvonta.

708 Mäki-Peräjä-Leinonen 2017, s. 85. Holhousviranomaisen tehtävänä on tutkia, että laissa mainitut edellytykset ovat olemassa valtuutuksen vahvistamiseksi.

709 HE 52/2006 vp, s. 12. Säätelyn tarkoituksena on, että valtuutuksen voimaantuloajankohta olisi aina yksiselitteisesti todettavissa sekä valtuutukseen liittyisi viranomaisen valvontatoimenpide valtuutetun aloittaessa tehtävänsä hoitamista. Tarkoituksena on ehkäistä mahdollisia väärinkäytöstilanteita. Vahvistamisessa viranomaisen saa tiedon valtuutuksesta, jolloin valvontatehtävän hoitaminen ylipäättään on mahdollista, sekä holhousasioiden rekisteriin merkitsemisessä, että ulkopuolisellakin henkilöllä on mahdollisuus saada tiedon siitä, kuka toimii henkilön edunvalvontavaltuutettuna.

710 OM 2004:13, s. 19. Mietinnössä todettiin, että vaikka maistraatille tulisikin uusia tehtäviä, voidaan kuitenkin arvioida, että aiheutuva työmäärän lisääntyminen on vähäisempi kuin nykyykehityksen mukainen holhousasioiden vaatiman työmäärän kasvu siinä tapauksessa, että uudistus ei toteudu. Ks. HE 52/2006 vp, s. 14-15. Ks. myös Ward 2007, s. 8. Skotlannissa edunvalvontavaltuutusten rekisteröinti ylitysti viidessä vuodessa niin, että vuonna 2001 rekisteröintejä oli 5.500 ja vuonna 2006 noin 23.000.

4.2 Edunvalvontavaltuutuksen sisältö

Edunvalvontavaltuutus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen tahdonilmaisu ja valtuuttaja voi siinä ratkaista valtuutuksen rajat.⁷¹¹ EVVL 2 §:n mukaan ”valtuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa tämän omaisuutta koskeissa ja muissa taloudellisissa asioissa. Valtuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa sellaisissa tämän henkilöä koskeissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään sillä hetkellä, jolloin valtuutusta olisi käytettävä.”⁷¹² Valtuutus voi koskea määrättyä oikeustointia, asiaa tai omaisuuttaja se voidaan antaa vain luonnolliselle henkilölle⁷¹³, jonka sijaan voidaan nimetä varavaltuutettu (valtuutettu tulee sairauden tai esteellisyyden vuoksi taikka muusta syystä tilapäisesti estyneeksi hoitamaan tehtävänsä) ja toissijainen valtuutettu (ensisijainen valtuutettu ei ota tehtävää vastaan, luopuu siitä tai tulee pysyvästi estyneeksi hoitamaan sitä).⁷¹⁴

EVVL 5 §:n nojalla edunvalvontavaltuutuksen voi tehdä täysi-ikäinen, 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka ymmärtää valtakirjan merkityksen. 6 §:ssä edellytetään, että valtakirja tehdään kirjallisesti, ja valtuutuksen tekijän on kahden todistajan ollessa samanaikaisesti läsnä allekirjoitettava valtakirja tai tunnustettava allekirjoituksensa.⁷¹⁵ Todistajat todistavat allekirjoituksillaan valtakirjan, mutta heille ei tarvitse kertoa valtakirjan sisältöä⁷¹⁶. Valtakirjassa on oltava valtuuttamistarkoitus, jotka

711 Antila 2007, s. 51. Antila toteaa pätemättömyydestä, että valtuuttajalta puuttuu kelpoisuus, todistajalta puuttuu kelpoisuus, valtakirjassa on muotovirhe, mutta tämän lisäksi valtakirja voi olla pätemätön myös OikTL:n mukaisilla pätemättömyysperusteilla.

712 HE 52/2006 vp, s. 17. Lain esitöissä pidetään yleisimpänä esimerkkinä valtuuttajan taloudellisista asioista omaisuutta koskevat asiat. Esitöissä kuitenkin korostetaan, että taloudellisten asioiden käsite tulee ymmärtää laajasti käsittäen valtuuttajalla olemassa olevat varallisuusarvoiset etuudet ja oikeudet, mutta lisäksi sellaiset oikeustoimet, joilla on taloudellista merkitystä ja joilla on merkitystä hoidettavan talouden näkökulmasta. Jos valtuutus on annettu henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen, pääsääntöisesti valtuutuksen perusteella valtuutettu on oikeutettu antamaan valtuuttajan puolesta salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja henkilötietojen käsittelysuostumuksia.

713 HE 52/2006 vp, s.18. Tätä perusteltiin lain yksityiskohtaisissa perusteluissa valtuuttajan ja valtuutetun luottamussuhteena. Ks. LaVM 29/2006, s. 4. Lakivaliokunta edellytti OM:n seuraavan lain toteutumista ja arvioivan, onko edunvalvontavaltuutuksesta annettua lakia mahdollista muuttaa siten, että valtuutetuksi voitaisiin jatkossa määrätä myös oikeushenkilö.

714 EVVL 3-4 §:t, huomattava on EVVL 3 § 3 momentin mukaan ulkopuolelle rajautuvat korostetun henkilökohtaiset asiat, kuten suostumuksen antaminen avioliittoon tai adoptioon, isyyden tunnustaminen tai sen hyväksyminen, testamentin tekeminen tai peruuttaminen tai muussa vastaavassa henkilökohtaisessa asiassa.

715 HE 52/2006, s. 19. Todistajien käyttämisen liittäminen muotovaatimuksiin tavoittelee sitä mahdollisuutta, että valtakirjan oikeellisuus voidaan varmistaa ja voidaan saada myös selvitys valtuutuksen antaneen terveydentilasta valtuutuksen laatimishetkellä.

716 Todistajien osalta on huomattava EVVL 8 §:n määrittelemä kelpoisuus, eli todistajana ei voi olla ” 1) henkilö, joka on kahdeksaatoista vuotta nuorempi tai joka ei henkisen toiminnan häiriintymisen tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene ymmärtämään todistamisen merkitystä; 2) valtuuttajan puoliso; 3) valtuuttajan tai hänen puolisonsa lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen

ovat valtuuttaja ja valtuutettu, missä asioissa valtuutettu voi valtuuttajaa edustaa sekä määräys, että valtakirja tulee voimaan, jos valtuuttaja tulee kykenemättömäksi huolehtimaan asioistaan sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi. Tärkeää on huomata, että edunvalvontavaltuutus ei ole siirrettävissä edelleen valtuutetun määräämälle henkilölle. Tämä liittyy erityisesti edunvalvontavaltuutuksen tarkoitukseen, jonka antamisessa tärkeänä lähtökohtana pidetään ”valtuuttajan ja valtuutetun välistä luottamussuhdetta”.⁷¹⁷

4.3 Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, voimaantulo ja lakkaaminen

EVVL 24 §:ssä todetaan, että holhousviranomaisen on vahvistettava edunvalvontavaltuutus, jotta se tulisi voimaan. Edellytykset vahvistamiselle ovat, että valtuuttaja on ollut täysi-ikäinen, valtakirja on tehty EVVL 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja valtuuttaja on vahvistamista haettaessa sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi tullut pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan niistä asioista, joita valtuutus koskee. Vahvistamisen esteitä olisivat, mikäli ilmenee, että valtuuttaja ei valtuutuksen tekohetkellä ymmärtänyt valtakirjan merkitystä tai todistajat eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia tai jos on perusteltua aihetta epäillä, että valtuutettu on tehtävään kykenemätön tai sopimaton.⁷¹⁸ Valtuutusta ei voida myöskään vahvistaa, jos valtuuttajalla jo on edunvalvoja huolehtimassa asioista, joita valtuutus koskee.⁷¹⁹

henkilön puoliso; 4) valtuutettu tai hänen puolisonsa; eikä 5) valtuutettuun tai hänen puolisoonsa 3 kohdassa mainitussa suhteessa oleva henkilö. Puolisoilla tarkoitetaan 1 momentissa aviopuolisoita ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa tai muussa parisuhteessa eläviä. Sukulaisiin rinnastetaan vastaavat puolisukulaiset.”

717 HE 52/2006, s. 20.

718 EOA 13.11.2018, Dnro EOAK/5287/2017. Kanteluasiassa oli ratkaistavana rekisteröidyn edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista koskeva asia. Maistraatti oli vahvistanut edunvalvontavaltuutuksen, mutta myöhemmin kävi ilmi, että todistajina toimineet henkilöt olivat kyseisessä tilanteessa esteellisiä. Todistajien käyttäminen on edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen yhteydessä varmistettava, koska esteellisten todistajien käyttäminen tekee valtuutuksesta pätemättömän. Maistraatti oli päättänyt hakemaan edunvalvojan määräämistä kyseisessä tilanteessa, mutta OA:n tulkinnan mukaan tilanteessa olisi pitänyt toimia nopeammin (asia tuli tietoon kesäkuussa 2016 ja edunvalvojan määräämistä haettiin helmikuussa 2018). OA:n ratkaisun ainoat ansiot eivät suinkaan ole tässä, vaan OA on ratkaisussaan käynyt lävitse yleisellä tasolla mahdolliset toimintavaihtoehdot, joista oikean valitakseen yksittäisen tilanteen ratkaisija tarvitsee tapauskohtaiset tiedot.

719 Tornberg 2015, s. 398. Tornberg on todennut etenemistavasta, mikäli edunvalvontavaltuutusta ei ole ennen edunvalvojan määräämistä vahvistettu eikä sen olemassaolo ole syystä tai toisesta tullut esille ennen edunvalvojan määräämistä, edunvalvojan tulee lähtökohtaisesti ryhtyä toimiin oman tehtävänsä muuttamiseksi ja tiedottaa valtuutettua mahdollisesta edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen tarpeesta.

Oikeustapauksessa Itä-Suomen HAO 02.02.2015 15/0035/4 A:n asiassa oli tullut maistraatissa vireille ensin edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, mutta maistraatti oli katsonut, että ehdotettu edunvalvontavaltuutettu ei ollut tehtävänsä sopiva. Vahvistamispäätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen, mutta sinä aikana maistraatti haki edunvalvojan määräämistä A:lle käräjäoikeudessa, ja määräys annettiin, hovioikeus piti määräyksen voimassa. Hallinto-oikeuskäsittelyn aikana selvisi, että valtuutettu olisi kuitenkin ollut tehtävänsä sopiva. Annetun ratkaisun mukaan edunvalvojan määräys ei estänyt, että hallinto-oikeus saattoi antaa ratkaisun siitä, että A on sopiva toimimaan B:n edunvalvontavaltuutettuna taloudellisten asioiden osalta. Asia palautettiin maistraatille, koska hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa lakkauttaa edunvalvojan tehtävää. Maistraattia ja asianosaisia ohjattiin hakemaan edunvalvojan määräyksen lakkauttamista käräjäoikeudesta. Hallinto-oikeus ratkaisussaan korosti myös sitä, että yleisenä oikeudellisena periaatteena on kunnioitettava, että eri toimenpidevaihtoehdoista valitaan itsemääräämisoikeuden kannalta lievin toimenpidevaihtoehto.

Vahvistamista haettaessa valtuutettu esittää holhousviranomaiselle alkuperäisen valtakirjan sekä lääkärintilauksen tai muun selvityksen siitä, että valtuutuksen vahvistamiseen on olemassa valtuuttajan terveydentilaa koskevat edellytykset. Holhousviranomaisessa lähtökohtaisena pääsääntönä on, että valtuuttajalle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi vahvistamishakemuksesta. Mikäli valtuuttajan kuuleminen on epätarkoituksenmukaista, kuulemisesta voidaan luopua⁷²⁰. Valtuuttajan aviopuolisolle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi hakemuksen johdosta, jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta (EVVL 26 §).

Edunvalvontavaltuutus tulee voimaan vahvistamispäätöksen perusteella (EVVL 10 §)⁷²¹. Vahvistettu valtuutus rekisteröidään holhousasioiden rekisteriin. EVVL 11 §:ssä säädetään valtuutuksen lakkaamisesta edunvalvontavaltuutuksen peruuttamisen, valtuuttajan kuoleman tai valtuuttajan luopumistahdonilmaisun johdosta. Valtuuttaja voi peruuttaa edunvalvontavaltuutuksen jo ennen voimaantuloa, mutta myös sen jälkeen. Säännöstä pidettiin tarpeellisena siitä syystä, että edunvalvontavaltuutus oikeustoimena perustuu valtuuttajan ja valtuutetun väliseen luottamus-

720 HE 52/2006 vp, s. 34. Erona edunvalvontaan määräämisen yhteydessä kuulemiseen liittyvä HolhTL 73 §:n 5 momentti, jossa edellytetään edunvalvontaan haettavan henkilön osalta kuulemistilaisuuden varaamista, vaikka asiakirjoista ilmenevä tieto viittaisi siihen, että henkilö ei kykenisi ymmärtämään asian merkitystä. Eroavaisuutta perusteltiin edunvalvontavaltuutuksen perustumisella valtuuttajan henkilökohtaiseen tahdonilmaisuun. Ks. Mäki-Petäjä-Leinonen 2017, s. 91. Kirjoituksessa todetaan mm. edunvalvontavaltuutusta vahvistettaessa kuulemisesta luovuttavan lievemmin perustein kuin edunvalvojan määräämistilanteissa.

721 HE 52/2006 vp, s. 21. Valtuutuksen voimaantulo varavaltuutettuun tai toissijaiseen valtuutettuun nähden edellyttää heidän hakemustaan, eli tehtävän siirtyminen valtuutetulta eteenpäin edellyttää, että holhousviranomainen tekee päätöksen asiasta.

suhteeseen. Vahvistetun valtuutuksen peruuttamiselta edellytetään holhousviranomaisen vahvistamispäätöstä (EVVL 28 §).⁷²²

4.4 Valtuutetun velvollisuuksista

Valtuuttaja tulee vahvistamispäätöksen jälkeen sidotuksi niihin oikeustoimiin, jotka valtuutettu tekee valtuutuksen nojalla. Mikäli valtuutettu ylittää kelpoisuutensa, tällainen oikeustoimi ei tule valtuuttajaa sitovaksi (EVVL 14-15 §).

Valtuutetun yleiset velvollisuudet on jaettu kolmeen osaan (EVVL 16 §). Kuten varsinaisessa edunvalvonnassakin, edellytetään ensinnäkin valtuuttajaa toimimaan tunnollisesti pitämään huolta valtuuttajan oikeuksista ja edistämään hänen parhaansa toteutumista (EVVL 16 §)⁷²³, toiseksi valtuuttajan ja valtuutetun yhteistoimintaa korostetaan toisessa momentissa, eli valtuutetun on tiedusteltava valtuuttajan mielipidettä tehtäviinsä kuuluvan asian tekemisen yhdessä, jos asia on valtuuttajan kannalta tärkeä ja kuuleminen voidaan suorittaa ilman huomattavaa hankaluutta. Mikäli valtuuttaja ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, kuuleminen ei säännöksen mukaan ole tarpeen. Kolmantena kohtana todetaan, että valtuutetun velvollisuutena on pitää haltuunsa saama valtuuttajan omaisuus erillään omista varoistaan.⁷²⁴

Taloudellisia asioita hoitavan edunvalvontavaltuutetun tulee antaa omaisuusluetelo holhousviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa tehtävänsä alkamisesta tai tehtävän jälkeen saadusta omaisuudesta kuukauden kuluessa (EVVL 30 §). Valtuuttaja voi määrätä valtuutuksessa, että valtuutetun tulee antaa tili holhousviranomaiselle vuosittain ja holhousviranomainen voi määrätä tilin annettavaksi (EVVL 33 §).⁷²⁵

722 Edunvalvontavaltuutuksen peruuttamisesta on säädetty erikseen EVVL 12 §:ssä, jonka tarpeellisuutta on perusteltu lain esitöissä HE 52/2006 vp., s. 23 seuraavasti: ”säännös on tarpeellinen sen vuoksi, että edunvalvontavaltuus

on luonteeltaan vahvasti valtuuttajan ja valtuutetun väliseen luottamussuhteeseen perustuva oikeustoimi. Valtuutetun kelpoisuus voi valtuutuksen sisällöstä riippuen olla hyvinkin laaja, minkä vuoksi valtuutuksen vaikutus valtuuttajan oikeudelliseen asemaan saattaa olla suuri. Valtuus voidaan lisäksi antaa useita vuosia ennen kuin sen käyttäminen tulee ajankohtaiseksi.”

723 HE 52/2006 vp., s. 26. Huolellisuusvelvoitetta on haluttu tehostaa vahingonkorvaussäännöksen säätämällä (EVVL 23.1 §).

724 HE 52/2006 vp., s. 26. Valtuutetun eräistä muista velvollisuuksista on säädetty EVVL 6 luvussa valtuutetun toiminnan valvonnan yhteydessä, kuten mm. tilinpitovelvollisuudesta.

725 HE 52/2006 vp., s. 38. Tilin pyytämismuutosta on korostettu erityisesti tilanteissa, joissa on tullut esiin seikkoja, joiden perusteella on syytä tarkastaa, että omaisuutta on hoidettu velvollisuuksien mukaisesti.

5 Johtopäätökset

Holhoustoimen järjestelmään erityislainsäädännön perusteella liitettävistä arvoista erottuvat päämiehen etu, osallistumisoikeuksien turvaaminen, itsemääräämisoikeus, päämiehen suojan tarve, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, hyvä hallinto, yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottaminen, omaisuuden suoja sekä luottamus. Viimeksi mainitun merkitys on tullut esiin HolhTL:a koskevien oikeustapausten lisäksi yleisesti suhteessa holhoustoimen järjestelmään liittyvään viranomaistointaan, mutta myös uudella painotuksella edunvalvontavaltuutuksen tultua mukaan holhoustoimen järjestelmään. Edunvalvontavaltuutus korostaa antajansa tahdon merkitystä ja suuntautuu edunvalvontavaltuutetun ja –valtuuttajan väliseen suhteeseen.

Edunvalvojan määräämistä koskeva päätöksenteko on hakenut muotoaan holhoustoimen kokonaisuudistuksen jälkeen. Menettelyn osalta päähuomio ei ole kohdistunut tuomioistuimenmenettelyyn⁷²⁶, vaan erityisen tarkastelun kohteena ovat olleet holhousviranomaisiksi tulleen maistraatin edunvalvojan tarpeen selvittämistä koskevat prosessit ja päätöksenteko edunvalvojan määräämisasiassa holhousviranomaisissa.⁷²⁷ Osittain epäselväksi käytännön näkökulmasta on jäänyt lainsäätäjän tarkoitus edunvalvojan määräämisasioiden kevennetyllä siirtämisellä maistraatille, eli maistraatin rooli saman asian selvittäjänä ja ratkaisijana tulisi selkiyttää toisaalta päämiehen itsemääräämisoikeuden ja suojan toteutumisen varmistamiseksi. KKO:n ratkaisusta KKO:2015:31 voidaan todeta analogisesti holhoustoimen järjestelmän viranomaistointaan liittyen todeta, että hallinnollisen ja sisällöllisen kehittämisen tulisi tapahtua HolhTL:n säätämisen kautta, koska lain säätämisen vaiheessa on otettava huomioon sekä järjestelmän tavoitteet, mutta myös järjestelmään liittyvät kustannukset.⁷²⁸

Yleisen edunvalvonnan osalta on siirrytty edunvalvojan määrittelyyn oikeus- ja edunvalvontapiirin tasolla, joten päätöksenteko edunvalvojan henkilöstä on siirtynyt sekä tuomioistuinten että holhousviranomaisen ulkopuolelle. Tutkimuksen ulkopuolelle jää pohdinta, millaista valvontaa holhoustoimen järjestelmässä yleisen edunvalvojan toimintaan tulee kohdistaa, koska kyse on viranomaisen toiminnasta.⁷²⁹ Ylipäätään oikeuskirjallisuudessa sekä –käytännössä esiin tuotu linja yleisen

726 Kuuliala 2011, s. 10. Tutkimus on pääasiallisesti prosessioikeudellinen tutkimus edunvalvontaan esitetyn kuulemisesta alioikeudessa, aineellisen oikeuden merkitys on kuvattu kiinteänä liityntänä, koska prosessioikeuden olemassaoloon liittyy aineellisen oikeuden toteuttaminen.

727 Tältä osin viittaa erityisesti EOA:n ratkaisukäytäntöön. Tutkimuksen osalta on syytä mainita Tornberg 2012, jossa tutkimuksen tarkoituksena on selvittää oikeudellisen laadun toteutumista holhousviranomaisen toiminnassa.

728 KKO:2015:31, ks. Kolehmainen 2015, s. 272.

729 Yleistä edunvalvontaa koskevaa tutkimusta on erittäin vähän. Kansainvälisesti empiirisen tutkimuksen vähäisyys on todettu myös tutkimuksessa Teaster ym. 2010, s. 4. Teoksessa käsitellään Yhdysvaltoja, mutta

edunvalvonnan toissijaisuudesta edunvalvojan määräämisessä ei toteudu käytännön tasolla, koska selvästi suurempi osa täysi-ikäisten edunvalvontamääräyksistä annetaan yleisen edunvalvontapalveluiden hoidettaviksi.⁷³⁰

Oikeuskäytännössä KKO:n ennakkotapaukset ovat linjanneet holhousviranomaisen suorittaman kuulemisen merkitystä, oikeudenkäyntiedunvalvojan määräämistä sekä edunvalvontakynnyksen ylittymistä tuomioistuimen käsitellessä edunvalvojan määräämistä koskevaa asiaa. Erityisesti päämiesehdokkaan kuulemiseen liittyvät seikat ja oikeudenkäynnissä asianmukaisesti edustetuksi tuleminen ovat saaneet vaikutteita lisäksi EIT:n ratkaisukäytännöstä vasta ratkaisussa KKO:2012:109. Sisällöllisesti näin voisi ajatella tapahtuneen aiemmin, esimerkiksi myös ratkaisussa KKO:2009:7, mutta kyseisessä ratkaisussa KKO ei viittaa EIS:n sisältöön tai EIT:n antamiin ratkaisuihin. Edunvalvojan määräämispäätökseen kuuluva aika on ollut myös EOA:n laillisuusvalvontaratkaisujen kritiikin kohteena.

Sekä edunvalvojan määräämisasiassa, että edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisasiassa lääketieteellisellä selvityksellä päämiehen tilasta on huomattava merkitys. Päämiesehdokkaan tai valtuuttajan ennen valtuutuksen vahvistamista koskien tilanne on vasta selvittämävaiheessa. Hyvin mahdollista on, että edunvalvoja ei tule määrättäväksi. Tilanne lienee harvemmin kuitenkin se, että valtuutus ei tule vahvistetuksi tehdyn hakemuksen perusteella. Lainsäädännön uudistamistyössä tulisi myös linjata, mikä on lääketieteellisen selvityksen täsmällinen merkitys holhoustoimen järjestelmässä ja tarkastella asiaa erityisesti päämiehen itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden kannalta. Miltä osin on välttämätöntä tarkastella päämiehen terveydentilaa, mikäli avun tarve ilmenee asiasta riidattomasti muutenkin? Uudistavan tarkastelun ytimessä voivat olla esimerkiksi Wardin ehdottamat kysymykset, miten järjestelmään on mahdollista tulla, joustava rakenne mahdollisille lopputuloksille, periaatteet, joilla voidaan ohjata lopputuloksen valintaa ja prosessi, jossa voidaan saada aikaan yksilöllisiä sisältöjä henkilön kannalta.⁷³¹

Edunvalvontavaltuutuksen voimaantulo on muuttanut holhoustoimen järjestelmään suuren näkökulmauudistuksen, joka näkyy myös tilastollisesti pääjakson III tilastoista. Voidaan perustellusti kysyä, edustaako edunvalvontavaltuutus riittävää menettelyä, jolla voidaan todeta vastattavan YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen artiklan 12 sisältämiin velvoitteisiin. Edunvalvontavaltuutus sopii hyvin

erityisesti yleisenä edunvalvontana annettavan palvelun tutkimiseksi sisältää varteenotettavia lähtökohtia myös suomalaisen yleisen edunvalvontapalvelun sisältöjen tutkimiseksi ja arvioimiseksi. Yleisinä huomioina on todettu mm. että yleisen edunvalvonnan on todettu koskevan suurta määrää erilaisia edunvalvontatilanteita, verrattuna aiempiin vuosikymmeniin yleisen edunvalvonnan parissa on todettu olevan aiempaa enemmän nuoria ja moniongelmaisia henkilöitä ja yleisen edunvalvonnan päämiehet asuvat hyvin yleisesti laitoshoidossa.

730 Välimäki 2013, s. 74-75, Kuuliala 2015, s. 305-306 ja pääjakso III, luku 3.2.3, yleisen edunvalvonnan päämiesten määrän havainnollistaminen.

731 Ward 2007, s. 11.

tilanteisiin, joissa henkilön tila etenee tai muuttuu, mutta sillä ei saada huomioitua riittävästi niitä henkilöitä, joiden tila on pysyvä. Yksilöllisten tuetun päätöksentekomuotojen kehittäminen vaatii tarkastelua, esimerkiksi siitä näkökulmasta, mikä on sellainen tuen muoto, jossa ei tarvita päätöksentekomenettelyä tai holhousasioiden rekisteriin merkitsemistä. Jatkotutkimuksellisesti olisi perusteltua myös selvittää, miten edunvalvontavaltuutuksen sisältöä on tekovaiheessa pohdittu. Tämän tutkimuksen tulisi kohdistua niihin henkilöihin, jotka ovat tehneet edunvalvontavaltuutuksen, mutta siinä vaiheessa, että valtuutusta ei ole vielä vahvistettu. Tällöin edunvalvontavaltuutuksen laatineen henkilön käsitys valtuutuksen sisällöstä ja sisältöön johtaneista tekijöistä voidaan tunnistaa ja analysoida. Muuten tilanne lienee kääntymässä sen kaltaiseksi, että edunvalvontavaltuutus on korvaamassa edunvalvontaan määräämisen lähes sellaisenaan, mikäli valtuutuksia laaditaan ilman suurempaa sisällöllistä pohdintaa.

Edunvalvontavaltuutetun valvontajärjestelmän tarkastelu olisi tutkimushavaintojen perusteella tarpeen, koska tilastollisesti voidaan havaita määrrien kasvavan. Esimerkiksi Ruotsissa yhtenä valvonnan vaihtoehtona on nimetä se yksityishenkilölle, joka Suomen vastaavasta järjestelmästä puuttuu. Tältä osin henkilön suojaamisen ja itsemääräämisoikeuden välistä rajanvetoa on tarpeen tarkastella myös lainsäädännöllisesti. Tämä saattaisi olla yksi valinta liittyen holhoustoimen järjestelmän luottamusperusteiseen suuntautumiseen. Edelleen tarkastelua edellyttäisivät edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön valmisteluvaiheessa toivottujen muiden vaihtoehtojen kehittäminen henkilön asioiden hoitamiseksi, joka ei ole edunvalvontavaltuutuksen voimassaolon aikana kehittynyt eteenpäin. Edunvalvontavaltuutusjärjestelmän tarkastelua edellytti myös lakivaliokunta, jotta myös oikeushenkilöiden mahdollisuus edunvalvontavaltuutettuna toimimiseen otettaisiin tarkasteluun.

VI RUOTSIN HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄ VERTAILUKOHTENA

1 Katsaus holhoustoimen järjestelmän kehitykseen

Ruotsin holhoustoimen järjestelmän pidempi kehityksen kautta voidaan havaita samankaltaisuuksia suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän kehittymisen kanssa.⁷³² Fälldin on kirjoittanut kokoavasti Ruotsin holhoustoimen järjestelmän kehittämisestä.⁷³³ Tukholmassa hyväksyttiin 1667 asetus holhousasioiden järjestyksestä, jolla perustettiin ”förmyndarkammare”, tämä laajeni vuonna 1734 koko maahan. Järjestämiselin kuului raastuvanoikeuden yhteyteen. Vuonna 1669 alaikäisyysraja miesten osalta tuli 15 ikävuoteen, vuonna 1721 täysi-ikäisyysraja nostettiin 21 ikävuoteen. Naisten tilanteessa vastaavassa iässä oltiin puolison tai miespuolisen sukulaisten holhouksen alaisina, ja tämä tilanne jatkui 1920-luvulle saakka. 1845 tiettyjen kaupunkien, pitäjien ja kihlakuntien velvollisuudeksi tuli järjestää valvonta koskien alaikäisen omaisuutta.

Vuonna 1921 naisten täysi-ikäisyys säädettiin määräytymään samalla tavalla kuin miesten, eli mm. he saivat äänioikeuden, mutta vasta vuonna 1950 naisista tuli lastensa holhoojia. Vuoden 1924 ”Föräldrabalken” sisälsi holhouslainsäädännön ja kyseisenä vuonna perustettiin myös yliholhoojajärjestelmä. Vuonna 1957 ”förmyndarkammaren” korvattiin kunnallisella viranomaisella, eli yliholhoojalautakunnalla, eli järjestelmä siirtyi poliittisten luottamushenkilöiden hoidettavaksi.

Täysi-ikäisyysraja laski 20 ikävuoteen vuonna 1969, ja edelleen 18 vuoteen vuonna 1974. Ne, jotka eivät mielisairaudesta tai muun syyn vuoksi eivät voineet huolehtia omaisuudestaan vaarantaen oman tai perheensä hyvinvoinnin, saattoivat tulla julistetuksi vajaavaltaisiksi.⁷³⁴ Vuonna 1989 vajaavaltaiseksi julistaminen poistettiin käsitteenä

732 Näkemyksestä yhteiskuntajärjestelmien samanlaisuuteen esim. Hiilamo 2006, s. 50 ja 72. Teoksessa Suomen ja Ruotsin koko perhepolitiikan vertailusta laajemmin.

733 Fälldin 2000, s. 9-11. Katsaus Ruotsin holhousoikeuden kehitykseen vuosina 1667-1995. Vrt. Fridström Montoya 2015, s. 65-108. Kirjoittaja on tarkastellut kehitystä erityisesti vammaisen henkilön näkökulmasta noin sadan vuoden ajalta. Vammaisuuteen on suhtauduttu merkittävästi eri tavalla pyrkien ratkaisemaan vammaisuutta ongelmana pidettynä asiana mm. lääketieteellisesti, sterilisoimalla, integroimalla yhteiskuntaan sekä huoltopainotteisella lainsäädännöllä. Fridström Montoyan kuvaama kehityslinja oikeussubjektina olemisesta liikkuu täydestä oikeudellisesta kykenemättömyydestä täydelliseen oikeus- ja oikeustoimikelpoisuuteen.

734 Prop. 1974:142, s. 70-71. Vajaavaltaisuuden määrittämisen perusteita rajoitettiin, vajaavaltaiseksi julistamisen katsottiin edellyttävän, että yksittäisessä tapauksessa uskotun miehen määrääminen oli havaittu riittämättömäksi toimenpiteeksi. Ks. aiheesta myös Walin 1984, s. 18, 28. Vajaavaltaisuuden vaikutukset olivat melko samanlaiset kuin Suomen lainsäädännössä. Ks. lisäksi Odlöw 2005, s. 124-127 ja s. 136. Lainmuutos oli Odlöwin mukaan samalla asennemuutos, joka tosin oli saanut alkunsa jo vuosikymmentä aiemmin.

lainsäädännöstä ja korvattiin osittain käsitteellä asianhoitajan määrääminen, ”förvalterskap”. Useimmat avuntarpeet oli havaittu tulevan hoidetuksi uskotun miehen, ”god man”, toimesta.⁷³⁵ Tässä yhteydessä myös vajaavaltaiset täysi-ikäiset saivat äänioikeuden.

Holhousta koskeva FB:n sisältö uudistettiin 1.7.1995. Jokaisessa kunnassa on yliholhoaja tai vähintään kolmejäseninen holhouslautakunta, joiden toimintaa valvoo lääninhallitus. Yliholhoaja valitaan nelivuotiskaudeksi. Yliholhoaja valvoo vanhempien toimintaa lasten varojen käyttäjänä, kuten myös täysi-ikäisten asioista huolehtivien uskottujen miesten ja asianhoitajien osalta.⁷³⁶

2 Laillisen edustajan määrääminen

Ruotsissa edunvalvoja voidaan määrätä Föräldrabalkenin (FB) nojalla edustaja (ställdföretädare). Täysi-ikäisille henkilöille voidaan määrätä tuomioistuimen toimesta uskottu mies ”god man” (FB 11:4) tai asianhoitaja ”förvaltare” (FB 11:7). Ruotsissa FB 11:7.1 perusteella asianhoitajaa ei saa määrätä, mikäli henkilön asioiden hoitamiseksi riittää jokin lievempi keino. Edelleen 2 momentissa on todettu, että jokaisen kerran osalta on selvitettävä yksittäistapauksellisesti jokaisen henkilön tilanne ja tehtävää voidaan rajoittaa tietyn omaisuuden tai oikeustoimen hoitamiseksi.⁷³⁷ Uskotun miehen ja asianhoitajan määräämistä pääsääntöisesti tuomioistuin.⁷³⁸

735 Prop. 1987/77:124, s. 130. Ehdotuksen perusteella vajaavaltaiseksi julistamisesta luovuttiin ja Ruotsissa käyttöön otettiin ”förvalterskap”, jossa asianhoitaja hoitaa päämiehen asioita, ja päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitetaan tarpeellinen määrä. Ks. SOU 1986:50, s. 180. Asianhoitajan määrääminen mahdollisti sen, että päämiehen oikeustoimikelpoisuus määritellään yksilökohtaisesti tarpeen mukaan jokaisessa yksittäistapauksessa. Oikeuskirjallisuudessa tämän on nähty toteutuvan, esim. Fridström Montoya 2017, s. 111. Vajaavaltaiseksi julistamisen ja toimintakelpoisuuden rajoittamisen välillä on kirjoittajan mielestä ero nykytilan joustavuudessa yksittäisiin tilanteisiin nähden. Ks. Ryrstedt 2017, s. 122-123. Kirjoittaja on pitänyt vajaavaltaiseksi julistamista merkittävästi raskaampana toimenpiteenä kuin uskotun miehen tai asianhoitajan määräämistä.

736 Yliholhoajan tehtävistä säädetään FB 19 ja 20 luvuissa. Ks. Westman 2017, s. 130-132 ja 143-144; Prop.1993/94:251, s. 167. Järjestelmän todetaan olevan vailla vertaansa, koska yliholhoajan viranomaistehtävät hoidetaan kunnissa lähellä kansalaisia. Lääninhallitusten tehtäväksi on tullut yliholhoajan toiminnan tukeminen esimerkiksi koulutuksen järjestämisessä sekä yhtenäisen lainsoveltamisen toteutumisen edistäminen.

737 Fridström Montoya 2015, s. 25. Kirjoittajan ruotsalaisessa väitöstutkimuksessa tutkimusaihe liittyy edunvalvontaoikeuteen, mutta myös laajemmin vammaisten henkilöiden tilanteen kattava. Lähtökohtana on tutkia oikeutta ruotsalaisessa oikeudessa vallalla olevan yhdenvertaisuusnäkökulman kautta. Keskeisimmiksi lähtökohtaisiksi arvoiksi määrittyvät vapaus, oikeus ja yhdenvertaisuus, ”Frihet, rättvisa och likabehandling är således inbördes beroende värden i rätten som står i direkt relation till likhetsideologin. Genom rättigheter av olika karaktär och på olika nivåer genomsvrar dessa värden åtminstone hela den offentlig-rättsliga sfären”. Vajaavaltaiseksi julistamisesta luopumisen kirjoittaja katsoi muodostavan vaiheeksi, jonka jälkeen henkilön toimijuuden näkökulmaa ei voida enää kategorisesti ohittaa.

738 Ratkaisussa HD 6.3.2020, Ö5795-16 tarkasteltiin henkilön oikeutta valittaa väliaikaisesta asianhoitajan määräämisestä. HD palautti asian hovioikeuteen käsiteltäväksi, koska siellä oli mahdollista tutkia A:n valtuuttamisen pätevyys, vaikka FB:n perusteella väliaikaista edunvalvontaa

Tuomioistuimen tulee kiinnittää huomiota siihen, tarvitaanko uskotun miehen määräys tai tulevatko henkilön asiat hoidetuksi läheisten, asiantuntijoiden tai sosiaalihuollon palveluiden avulla.⁷³⁹ Uskotun miehen ja asianhoitajan keskeinen ero on se, asianhoitajan määräämisen yhteydessä päämies menettää kokonaan tai osittain oikeustoimikelpoisuutensa⁷⁴⁰ ja että asianhoitaja ei tarvitse oman päätöksentekonsa tueksi hyväksyntää päämieheltä⁷⁴¹.

Uskotun miehen määräämisestä täysi-ikäiselle henkilölle on säädetty FB 11 luvun 4 §:ssä seuraavasti:

”Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, skall rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne. Ett sådant beslut får inte meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap skall anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas.

*När rätten meddelar ett beslut enligt första stycket, skall rätten samtidigt förordna en god man att utföra uppdraget. Om en god man i något annat fall skall förordnas på grund av ett beslut enligt första stycket, skall förordnandet meddelas av överförmyndaren.”*⁷⁴²

koskevasta ratkaisusta ei ollut mahdollista valittaa. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstadomstolen/avgoranden/2020/o-5795-19.pdf> (28.3.2020)

739 Walin-Vängby 2010, 11:18-20. Kirjoituksessa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että valtuutuksen antamisen yhteydessä henkilön itsensä tulisi kyetä valvomaan valtuutetun toimia. Tarkkaa rajaa taloudellisten ja henkilökohtaisten asioiden hoitamiselle voi olla hankala tehdä, koska monilla henkilökohtaisilla asioilla on taloudellinen ulottuvuuskin.

740 Walin – Vängby 2010, 11:2-3. Asianhoitajan määräys annetaan avun- ja suojantarpeen mukaisesti yksilöllisesti määräten jokaisessa henkilön tilanteessa, uskotun miehen määräyksen ensisijaisuutta korostetaan, koska sen riittävyys tilanteessa tulee ensin varmistaa ja koska uskotun miehen määräys muodollisesti ei vaikuta henkilön omaan oikeustoimikelpoisuuteen. Asianhoitajan määräys nähdään järjestelmän täydennykseksi tilanteissa, joissa uskotun miehen määräys ei riitä.

741 Giertz 2018, s. 258. Giertz on tutkinut ruotsalaisessa järjestelmässä täysi-ikäisen edunvalvonnan osalta niitä uskottuun mieheen kohdistettuja odotuksia, jotka vaikuttavat vammaisen henkilön päivittämisen elämän näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä on ollut, mm. ”What expectations do adults with intellectual disabilities, guardians and professionals have of guardianship generally and in daily life?” Päämiesten, edunvalvojien ja päämiesten haastatteluun perustuneen tutkimusaineiston perusteella Giertz totesi tutkimuksen tuottaneen seuraavat johtopäätösmahdollisuudet: Edunvalvoja kirjanpitäjänä taloudellisten veloitteiden näkökulmasta, edunvalvojan oikeuksien puolustajana ja edunvalvoja sijaisperheenjäsenenä.

742 FB 11 luvun 3 §:n mukaisesti yliholhoaja voi määrätä uskotun miehen, mikäli 1) perillisen tai testamentinsaajan olinpaikkaa ei tiedetä, 2) kuolinpesän muussa perintöön liittyvässä epäselvässä tilanteessa, 3) poissaolevan edusta tai omaisuudesta huolehtimiseksi, 4) tulevan omistajan etujen huolehtimiseksi testamentin tai muun oikeustoimen perusteella tapahtuvan tulevan omistuksen valvomiseksi tai hallinnoimiseksi tulevan omistajan lukuun tai 5) huolehtimaan omaisuudesta erillisen määräyksen perusteella. Tutkimusvalintojen perusteella vertaillaan tarkemmin Suomen ja Ruotsin välillä edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle henkilölle erityisesti heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Asianhoitajan määräämistä säätelee FB 11 luku 7 §:

”Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp.

Förvaltaruppdraget skall anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.

Rätten får överlåta åt överförmyndaren att närmare bestämma uppdragets omfattning.

När rätten meddelar ett beslut enligt första stycket, skall rätten samtidigt förordna en förvaltare att utföra uppdraget. Om en förvaltare i något annat fall skall förordnas på grund av ett beslut enligt första stycket, skall förordnandet meddelas av överförmyndaren.”

Tilastollisesti uusimmat järjestelmää koskevat tilastoluvut ovat saatavilla vuodelta 2018⁷⁴³. Taulukossa 16 tarkasteluun on otettu vuodet 2016-2018, jolloin voidaan havaita, että voimassa olevien uskotun miesten määräysten kokonaismäärä on ollut esimerkiksi vuoden 2017 lopussa 69 000, määrä on vähentynyt vuoden 2018 loppuun mennessä noin 5 000 päätyen lukuun 64 275. Asianhoitajien määräyksiä on ollut noin 12 000, tässä määrässä on myös ollut noin 500 määräyksen väheneminen vuodessa. Tilastollisesti kiinnostava havainto on se, että tarkasteluun valitut holhoustoimen järjestelmää koskevat luvut ovat laskusuunnassa, tietojen puuttuminen useasta kunnasta vaikuttaa tilaston kattavuuteen⁷⁴⁴.

Vertailuna Suomeen voidaan todeta, että Suomessa täysi-ikäisiä koskevien määräysten määrä on 53 126, joten väkilukuun suhteutettuna määrää on pidettävä samankaltaisena Ruotsiin verrattuna. Selkeän eroavaisuuden valtiot tekevät kuitenkin toimintakelpoisuuden rajoitusten ja Suomessa lukuun mukaan otettujen vajaavaltaisuuksien määrän vertailussa, Suomen luvun ollessa 1 285, on Ruotsin luku kymmenkertaisesti suurempi.⁷⁴⁵

743 <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/Statistik>, tiedot haettu 23.1.2019, 20.5.2019.

744 Käytetystä tilastosta ilmenee, että vuonna 2016 tietoja ei saatu 25 kunnasta (kokonaismäärä 290), vuonna 2017 tiedot puuttuivat 8 kunnan osalta ja vuoden 2018 tilastoista puuttuvat 30 kunnan tiedot.

745 Ks. Suomen osalta luvut pääjakso II, luku 3.2 Päämiehistä ja päätöksenteosta saatavilla olevat tilastotiedot.

Taulukko 16. Uskotun miehen ja asianhoitajan määräysten kokonaismäärä Ruotsissa 2016-2018.

Määräyksen peruste ja uskotun miehen/asianhoitajien määrä	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
Godmanskap enligt föräldrabalken 11 kap. 4 §	59 807 st	68 548 st	64 275 st
Gode män enligt föräldrabalken 11 kap. 4 §	40 649 st	45 185 st	42 404 st
Förvalterskap enligt föräldrabalken 11 kap 7 §	10 923 st	12 384 st	11 817 st
Förvaltare enligt föräldrabalken 11 kap 7 §	6 755 st	7 845 st	7 571 st

3 Edunvalvontavaltuutus ”Framtidsfullmakt”

Vuoden 1995 uudistuksen arvioinnin loppuraportissa päädyttiin ehdottamaan vuonna 2004 uutta lainsäädäntöä toimintakyvttömyyden varalta annettavaksi lainsäädännöksi. Ehdotusta perusteltiin sillä, että nykyistä järjestelmää täydennetään uusilla, vähemmän muodollisilla tukimuodoilla erityislainsäädännössä, erityisesti säätämällä edunvalvontavaltuutuksesta (ruotsiksi *framtidfullmakt*).⁷⁴⁶

Valtuutuksesta säätäminen jäi edelleen valmisteltavaksi, ja uusi ehdotus tehtiin vuonna 2014.⁷⁴⁷ Valtuutuksen tarkoitus on voida valita asioidensa tuleva hoitaja, joka hoitaa valtuutuksen antajan edun mukaisesti tämän asioita. Valtuuttaja voi myös määrätä kolmannen henkilön, jolle valtuutetun on raportoitava asioidensa hoitamisesta, vaihtoehtona on, että valtuuttaja voi määrätä raportointivelvollisuuden ylihollhoojalle.⁷⁴⁸

746 SOU 2004:12, s. 67, 70-71, 469-522 ja s. 1023-1031. Selvitys sisälsi ehdotuksen uudeksi lainsäädännöksi ”Förslag till lag om framtidfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga”. Valtuutuksesta (*framtidfullmakt*) tulisi säätää lailla, sekä lisäksi säätää oikeustoimilakiin selventävä säännös, että sen perusteella annetut valtuutukset raukeaisivat, mikäli valtuutuksen antaja menettäisi toimintakykynsä. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota lisäksi päätöksentekoon henkilökohtaisissa asioissa, ja varmistettu lainsäädännön kattavuus muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi terveydenhuollossa.

747 YK:n vammaisten oikeuksien toteutumista arvioivan komitean suosituksissa Ruotsille kiinnitettiin huomiota vuonna 2014 (CRPD/C/SWE/CO/1, 12.5.2014) tuetun päätöksenteon kehittämisen tarpeellisuuteen, vaikka vajaavaltaiseksi julistaminen ei lainsäädännön mukaan ollutkaan enää mahdollista. Suosituksessa 34 komitea edellytti Ruotsilta, että ”that the State party take immediate steps to replace substituted decision-making with supported decision-making and provide a wide range of measures which respect the person’s autonomy, will and preferences and are in full conformity with article 12 of the Convention, including with respect to the individual’s right, in his or her own capacity, to give and withdraw informed consent for medical treatment, to have access to justice, to vote, to marry and to work.” Ks. myös SOU 2015:80, s. 111, selvityksessä tarkasteltiin itsemääräämisoikeutta laajasti suhteessa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tarvitsemiin uudistuksiin.

748 Ds 2014:16, s. 54-62. Ehdotuksessa arvioitiin erityisesti Norjan ja Suomen vastaavaa lainsäädäntöä sekä ehdotettiin Ruotsiin lain säätämistä vuoden 2016 alusta.

Laki edunvalvontavaltuuksista ”Lag (2017:310) om framtidsfullmakter” tuli voimaan Ruotsissa 1.7.2017. Valtuutus voi koskea sekä taloudellisia että henkilökohtaisia asioita⁷⁴⁹, se on tehtävä täysi-ikäisenä kirjallisesti kahden todistajan läsnä ollessa⁷⁵⁰. Erona suomalaisen järjestelmään on mm se, että lain 9.2 §:n perusteella valtuutuksen saaja arvioi, milloin edunvalvontavaltuutus on tullut voimaan. Valtuutuksessa voidaan edellyttää, että voimaantulo edellyttää tuomioistuimen päätöstä.⁷⁵¹ Vahvistamisasian käsittelyä varten tuomioistuin voi pyytää lääkärinlausunnon valtuuttajasta sekä velvollisuus varata tilaisuus tulla kuulluksi kattaa valtuuttajan, tämän puolison, lähimmät sukulaiset sekä yliholhoojan.⁷⁵²

Valtuutuksen voimaantulon jälkeen valtuutetun on edellytetty ottavan yhteyttä valtuuttajaan, tämän puolisoon ja lähimpiin sukulaisiin sekä mahdolliseen 23 §:n nojalla nimettyyn valtuutuksen toteutumista valvovaan tahoon. Mikäli valvojaa ei ole nimetty, voivat valtuuttajan puoliso ja lähimmät sukulaiset vaatia raporttia tehtävien hoitamisesta enintään kerran vuodessa. Yliholhooja voi myös pyytää selvityksen ja päättää, mikäli väärinkäytöksiä ilmenee, että valtuutus ei ole enää voimassa osittain tai kokonaan. Valtuutettu voi antaa valtakirjan valtuutetun tehtävän hoitamisesta tilapäisesti toiselle (29-30 §).

749 Lain 2.2 §:ssä säädetään kuitenkin, että terveydenhuoltoon liittyvät (Hälsö- och sjukvårdslagen (2017:30), 1 § tai Tandvårdslagen (1985:125) 1 §) ja FB 12:2.3 §:n tarkoittamat henkilökohtaiset perheoikeudelliset oikeustoimet eivät sovellu edunvalvontavaltuutuksella tehtäviksi.

750 Wallgren 2017, s. 178. Kirjoittaja korostaa kirjallisuusvaatimusta, ainakaan tässä vaiheessa suullisten ja elektronisten edunvalvontavaltuutusten tekeminen ei ole Ruotsin lainsäädännön mukaan mahdollista.

751 Prop 2016/17:30, s. 40-42. Ehdotuksen perusteluissa todettiin, että tavalliset valtuutukset ovat toimineet käytännössä hyvin, vaikka niiltä ei ole edellytetty rekisteröintiä tai oikeudellista arviointia. Perusteluissa esitettiin myös, että ”kraven på rättssäkerhet får inte ställas så högt att framtidsfullmakterna i praktiken endast blir en variant av godmanskap.” Edunvalvontavaltuutuksella todetaan olevan erityistä merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa, esimerkiksi suhteessa kolmannen suojaan sopimuskumppanin epäillessä edunvalvontavaltuutuksen voimassaoloa, on täysi mahdollista, että sopimuskumppani tällöin ottaa yhteyttä suoraan valtuuttajaan varmistaakseen edunvalvontavaltuutuksen voimassaolon. Järjestelmä Ruotsissa perustuu luottamukseen, jonka perusteella hallitus lainsäädäntöä ehdottaessaan totesi, että riski väärinkäytöksistä on rajallinen, koska valtuuttaja on valinnut valtuutetun luottamuksen perusteella. Viranomaisvahvistuksen katsottiin myöskin vähentävän järjestelmän vapauden määrää, joka saattaisi vaikuttaa valtuutuksen käyttöön vähentävästi uskotun miehen tai asianhoitajan määräyksen vaihtoehtona. Vrt. myös Saarenpää 2015, s. 292. Kirjoittaja pitää Suomen ratkaisua valtuutuksen merkinnästä holhousasioiden rekisteriin ongelmallisena yksilön identiteetin kannalta ja mahdollisesti valtuutusten käyttöä vähentävänä tekijänä.

752 Odlöw 2005, s. 258. Uudistuksen ollessa valmisteilla pitkään, Odlöw arvioi jo tässä vaiheessa valtuutuksen voimaantulon vapaamuotoisuutta. Hän toi esiin myös valtuutusten käsittelyä samalla tavalla kuin ruotsalaisessa lainsäädännössä muuten. Ks. Prop. 2016/17:30, s. 43-44. Valtuuttajan ei tarvitse esittää voimaantulosta erityisesti terveydellistä selvitystä, mutta avun tarpeen lisäksi valtuuttajan tulee olla ”beslutsoförmögen” eli kykenemätön itsenäiseen päätöksentekoon asioissa, joita valtuutus koskee.

4 Vertailua Ruotsin ja Suomen holhoustoimen järjestelmien välillä

Ruotsin edunvalvontaoikeuden pitkäaikaisen kehityksen voidaan todeta olevan varsin samankaltaista kuin Suomessa. Oheisessa vertailevassa taulukossa (taulukko 17) on koottu kummankin valtion osalta tutkimusaiheen kannalta keskeiset kysymyksiä erityisesti holhoustoimen järjestelmän sisältöä arvioitaessa.

Taulukko 17. Vertailu Suomen ja Ruotsin täysi-ikäisen edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskien maiden holhoustoimen järjestelmien osalta

Vertailtava asia	Ruotsi	Suomi
Edunvalvonnan määräämisen edellytykset	Uskotun miehen määrääminen sairauden, psyykkisen häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi, josta aiheutunut avun tarve oikeuksien valvomisessa, omaisuuden hoitamisessa tai henkilöään koskevista asioista huolehtimisessa. (FB 11:4)	Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin (HolhTL 8 §).
Päämiesehdokaan vastustamisen merkitys edunvalvonnan määräämisasiassa	Edunvalvojan määräämiselle tulee olla suostumus. Mikäli henkilön tila estää mielipiteen hankkimisen, suostumusta ei tarvita. (FB 11:4)	Päämiehelle voidaan määrätä edunvalvoja, jos hän ei vastusta edunvalvojan määräämistä. Mikäli vastustaa, edunvalvojan määrääminen on mahdollista, jos vastustamiselle ei päämiehen tila ja edunvalvonnan tarve huomioon ottaen ole riittävää aihetta. (HolhTL 8 §)
Uskotun miehen/edunvalvojan määräävä taho	Tuomioistuin (FB 11:4), yliholhooja (FB 11:3 tarkoittamissa tilanteissa)	Tuomioistuin (HolhTL 8 §), holhousviranomainen (HolhTL 12 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa)
Toimintakelpoisuuden rajoittaminen	FB 11:4 tarkoitetuissa tilanteissa, mikäli uskotun miehen tai muun avun saaminen henkilön tilanteessa riittää. Määräys annetaan yksilöllisesti ja tilannekohtaisesti. Oikeuden päätöksellä yliholhoojalle voidaan antaa oikeus tehdä päätöksiä koskien tehtävän sisältöä. (FB 11:7)	Mikäli edunvalvojan määrääminen ei riitä henkilön tilanteessa, tuomioistuin voi rajoittaa toimintakelpoisuutta seuraavilla päätösvaihtoehtoilla: 1) päämies voi tehdä tiettyjä oikeustoimia tai vallita tiettyä omaisuuttaan ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa; 2) päämiehellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan; taikka 3) päämies julistetaan vajaavaltaiseksi. (HolhTL 18 §)

Täysi-ikäisen vajaavaltaiseksi julistaminen	Ei mahdollista	Päämiehen julistaminen vajaavaltaiseksi HolhTL 18 §:n nojalla, mikäli toimintakelpoisuuden rajoittamisen muut vaihtoehdot eivät ole riittäviä.
Uskotun miehen/asianhoitajan/edunvalvojan henkilön määrääminen	Uskotuksi mieheksi tai asianhoitajaksi voidaan nimetä oikeutta noudattava, kokenut ja ylipäätään sopiva henkilö, joka on antanut suostumuksensa tehtävään. Jos päämies ehdottaa henkilöä tehtävään, on ehdotus otettava huomioon yleisten edellytysten täytyttyä. (FB 11:12)	Täysi-ikäisen edunvalvojana on henkilö, jonka tuomioistuin tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt. (HolhTL 4 §)
Edunvalvontavaltuutuksen muoto	Kirjallinen, kahden todistajan läsnäollessa tehty tai allekirjoitettu valtakirja (tai allekirjoituksen oikeaksi todistaminen), jonka todistajat allekirjoittavat vähintään valtakirjan otsikon tietäen. Valtuuttamistarkoitus, henkilöt, edustamista koskevat ja muut määräykset. (L om framtidsfullmakter 4-5 §)	Kirjallinen, kahden todistajan läsnäollessa tehty tai allekirjoitettu valtakirja (tai allekirjoituksen oikeaksi tunnustaminen), jonka todistajat allekirjoittavat vähintään valtakirjan otsikon tietäen. Valtuuttamistarkoitus, henkilöt, edustamista koskevat määräykset, jotka tulevat voimaan lain tarkoittamissa tilanteissa terveydentilan heikentymisen johdosta.
Edunvalvontavaltuutuksen voimaantulo	Edellyttää 1 §:n mukaista terveydentilaa, edunvalvontavaltuutettu toteaa voimaan tullee, ellei tuomioistuin määrää voimaantuloa. Yhteydenotto valtuuttajaan, tämän puolisoon, mahdollisesti lähimpiin sukulaisiin. (L om framtidsfullmakter 9-10 §).	Holhousviranomainen vahvistaa voimaantumisen (EVVL 24 §).
Edunvalvontavaltuutuksen rekisteröinti ja valtuutetun valvonta	Valtuuttaja voi määrätä tahon, jolle valtuutetun on tehtävä selvitystä asioiden hoitamisesta. Yliholhoojalla on tietojensaantioikeus sekä yliholhooja voi puuttua asioiden hoitamisen väärinkäytöstilanteissa. (L om framtidsfullmakter 23, 25-26 §)	Omaisuusluettelon antaminen (EVVL 30 §), tilinpitovelvollisuus (EVVL 32 §), tietojen antaminen holhousviranomaiselle (EVVL 33 §), päätöstili ja omaisuuden luovuttaminen oikeudenomistajille (EVVL 35-36 §)

Tärkeimpiä eroavuuksia ovat järjestelmän jakautuminen kahteen, uskotun miehen ja asianhoitajan määräämiseen, siten, että vajaavaltaiseksi julistaminen ei ole ollut mahdollista Ruotsissa yli 30 vuoteen. Edunvalvontaa määrääminen sekä edunvalvojan/uskotun miehen/asianhoitajan sopivuuden arviointi tehtävään tapahtuvat valtioissa melko samankaltaisesti. Edelleen päämiehen mielipiteen merkityksen huomioidussa pääasiallinen linja on samansuuntainen, mutta huomiota on kuitenkin kiinnitettävä sanamuotoihin, Ruotsin lainsäädännössä edellytetään suostumuksen antamista ja Suomen vastaavassa kohdassa vastustamisen merkityksestä.

Edunvalvojen toiminta perustuu Ruotsissa suurelta osin vapaaehtoisten edunvalvojen toimintaan, Suomessa suurin osa edunvalvontatehtävistä määrätään yleisille edunvalvojille. Kummastakaan ei varsinaisesti säädetä lainsäädännössä (FB tai HolhTL), minne tehtävät tulisi valtiossa ohjata. Maakohtaisilla käytännöillä voidaan havaita olevan merkitystä päätöksenteossa varsinaisen lainsäädännön ulkopuolelta. Tämän osalta erilaiset ehdotukset edunvalvontajärjestelmässä toimimisen kansalaisvelvoiteroolista voisivat olla mahdollisia, mutta tarvitsisivat tahon, joka vapaaehtoista järjestelmää kehittäisi.⁷⁵³

Edunvalvontavaltuutusjärjestelmän osalta valvontajärjestelmän pohtiminen Ruotsin mallin mukaiseksi voisi olla vaihtoehtona. Uuden mallin arvioinnilla olisi mahdollista tavoitella roolien selkeyttämistä holhoustoimen järjestelmässä, esimerkiksi läheisten roolia valtuuttajan näkökulmasta sekä mahdollisena näkökulmana voivat olla resurssitkin eli uudistuksella vähennettäisiin valvontatehtäviin meneviä resursseja. Toisaalta viimeaikaisen oikeuskäytännön rajanvedot siitä, mikäli tehtävään ei löydy vapaaehtoista henkilöä, jättävät järjestelmään osittaisen epävarmuuden päämiehen suojaamisen näkökulmasta.

Edunvalvontavaltuutuksen osalta Ruotsissa omaksuttu valvontajärjestelmä on hallinnollisesti kevyempi, ja siinä Suomen järjestelmää enemmän painottuvat edunvalvontavaltuutuksen antaneen henkilön arvio tehtävän sisältämästä kokonaisuudesta. Edunvalvonnan järjestämistapaa ennemmin harkittavaksi olisi mahdollista ottaa itsemääräämisoikeutta enenevästi korostavan edunvalvontajärjestelmän soveltuvuus Suomen olosuhteissa.

5 Oikeuskäytäntöä Ruotsissa

Ratkaisussa HD 26.10.2018, Ö302-18⁷⁵⁴ henkilölle määrättiin uskottu mies, koska henkilön avun tarpeen ei katsottu tulleen huolehdituksi normaalin, sopimusoikeudellisen valtuutuksen perusteella. Käräjäoikeus oli ensin hyväksynyt henkilön hakemuksen uskotun miehen määräämisestä ja hovioikeus oli kumonnut sen, yliholhoja oli ollut sitä mieltä, että henkilön asiat voivat tulla hoidetuksi muilla tavoin. Korkein oikeus katsoi, että henkilön terveydentila oli sellainen, kuin laissa uskotun miehen määräämiseksi edellytettiin, ja asiassa saatiin selvyys myös siitä, että henkilö olisi voinut tehdä valtuutuksen asioidensa hoitamiseksi, mutta hän ei olisi voinut

⁷⁵³ Esimerkiksi Ruotsissa toiminnan tukena toimii yhdistys ”Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare”, RFS, jonka toimintaa tuetaan valtion varoin. Lailliset edustajat ”god man” ja ”förvaltare” ovat voineet olla yhdistyksen jäseniä vuodesta 1996 lukien. Yhdistykseen kuuluu muitakin vapaaehtoisia auttamistehtäviä tekeviä ryhmiä ja yhdistyksen jäsenmäärä kokonaisuudessaan on noin 5500 [<https://rfs.se/om-rfs/>, 30.7.2019].

⁷⁵⁴ <http://www.hogstodomstolen.se/Domstolar/hogstodomstolen/Avgoranden/2018/2018-10-26%20C3%96%20302-18%20Beslut.pdf> (21.1.2019).

enää tarkemmin neuvoa ja valvoa valtuuttamansa henkilön toimintaa oikeudellisissa ja taloudellisissa asioissa.⁷⁵⁵

Ratkaisussa HD 5.4.2018, Ö4310-17 tarkasteltiin edellytyksiä vapauttaa uskottu mies tehtävästään, vaikka uutta uskottua miestä ei ollut nimetty. Henkilölle määrätty uskottu mies ei saanut juurikaan yhteyttä päämieheensä, vaan seitsemän viikkoa määräämisen jälkeen haki vapautusta tehtävästään (syksyllä 2015), yliholhooja laittoi asian vireille käräjäoikeudessa alkuvuodesta 2017. Yliholhoojan hakemus koski uskotun miehen tehtävän määräämistä päättymään, mutta oikeudenkäynnin aikana hakemus oli päättynyt koskemaan tehtävän lakkauttamista kokonaan, koska henkilö ei ollut enää uskotun miehen määräyksen tarpeessa. Korkein oikeus totesi kuitenkin, että olosuhteiden ei oltu osoitettu muuttuneen niin, että uskottua miestä ei enää tarvittaisi. Korkein oikeus ei pitänyt myöskään uskotun miehen tehtävästä vapauttamista koskevia perusteluja vahvoina, jolloin asiaa ei ole tarvinnut ratkaista välittömästi. Yliholhoojalta pyydettiin selvitys toimista, joihin oli ryhdytty uuden uskotun miehen saamiseksi. Korkein oikeus katsoi selvitetyn, että kaikkiin tarpeellisiin toimiin oli ryhdytty, joten uskottu mies voitiin vapauttaa tehtävästään ja määrätä tehtävä päättyään.^{756 757}

Ratkaisussa HD 26.11.2015, Ö4912-14 uskotun miehen tarvetta arvioitiin henkilön sairastaman kaksisuuntaisen mielialahäiriön johdosta. Käräjäoikeus totesi, että henkilölle ei tullut hakemuksensa mukaisesti määrätä edunvalvojaa, koska henkilön tilanteeseen mahdollisesti sopisivat lievemmin hänen tilanteeseensa puuttuvat keinot. Hovioikeus päätyi asiassa toiselle kannalle ja katsoi, että edellytykset uskotun miehen määräämiselle ovat olemassa. Muita tapoja henkilön auttamiseksi hänen tilanteessaan tarvittaisiin todennäköisesti useita, ja henkilön kannalta olisi parempi, että yksi taho hoitaisi hänen asioitaan. Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden päätöksen ja palautti asian käsiteltäväksi käräjäoikeuteen. Yliholhooja valitti hovioikeuden

755 Vrt. KKO:2009:7. Maistraatti haki edunvalvojan määräämistä A:lle, joka vastusti edunvalvojan määräämistä. A:lla oli huomattava omaisuus, jonka hoitamisen hän oli järjestänyt, mutta jonka hoitoa hän ei enää kyennyt itse valvomaan. KKO katsoi, että A:n edun ei ole osoitettu millään tavoin vaarantuvan, eikä toisenlaista arviota ole syytä päätyä pelkästään sen perusteella, että A ei kykene valvomaan omaisuutensa hoitoa, ja lisäksi hän vastusti edunvalvojan määräämistä. Ruotsalaisessa tapauksessa päämies ei siis vastustanut uskotun miehen määräämistä itselleen, vaan haki itse sen määräämistä.

756 <http://www.hogstodomstolen.se/Domstolar/hogstodomstolen/Avgoranden/2018/2018-04-05%20%C3%96%204310-17%20Beslut.pdf> Ks. ratkaisu NJA 2012 s. 715, jossa oli kyse asianhoitajan oikeudesta tulla tehtävästä vapautetuksi. 1.1.2015 alusta lukien lainsäädäntöä muutettiin niin, että tehtävästä voi tulla vapautetuksi ennen kuin uusi uskottu mies on nimetty tehtävään. Järjestelmää koskevien tilastojen mukaan vuoden 2017 lopulla on ollut 25 henkilöä, joiden osalta uskotun miehen tai asianhoitajan vapauttaminen tehtävästään on johtanut tilanteeseen, jossa henkilölle ei ole ollut määrättävissä uutta edustajaa, <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/Statistik> (23.1.2019).

757 Vrt. KKO:2005:2. Maistraatti vaati A:n julistamista vajaavaltaiseksi, A vastusti hakemusta. KKO:n arvion mukaan pelkkä yhteistyöhaluttomuus ja tavoittamisen vaikeus eivät olleet näyttöä siitä, että hänen varallisuusasemansa ja tärkeät etunsa olisivat olleet vaarassa niissä kuolinpesiin tai asumisen järjestämiseen liittyvissä asioissa, joihin maistraatti oli hakemuksen tueksi vedonnut.

ratkaisusta korkeimmalle oikeudelle. Korkein oikeus päätyi asiassa samalle kannalle kuin hovioikeus, koska henkilön avuntarve oli määritelty, eikä mikään keino muuten olisi riittänyt vastaamaan henkilön avun tarpeeseen.⁷⁵⁸

Ratkaisussa HD 21.10.2014 Ö5774-13 henkilö haki asianhoitajansa tehtävän päättymistä, koska ei ollut mielestään sen eikä uskotun miehen määräämisen tarpeessa. Asianhoitaja ja yliholhooja vastustivat hakemusta. Henkilöltä pyydettiin asiassa järjestetyn oikeusistunnon yhteydessä täydennyksenä selvitystä siitä, miten avun tarve on muuttunut. Henkilö ei kuitenkaan vastannut täydennyspyyntöön toimittamalla esimerkiksi lääkärinlausuntoa. Käräjäoikeus hylkäsi hakemuksen ja katsoi, että asianhoitaminen jatkuu. Hovioikeus punnitsi tilanteessa asian selvittämisen velvollisuutta käräjäoikeudessa, mutta katsoi, että se on täytetty. Käräjäoikeuden olisi ollut mahdollista pyytää esimerkiksi henkilön läheisiltä, sukulaisilta, hoidosta vastaavilta, sosiaalitoimelta tai holhouslautakunnalta lausuntoa asiassa. Henkilö valitti korkeimpaan oikeuteen, joka päätyi kumoamaan alempien oikeuksien tuomiot ja palauttamaan asian käräjäoikeuteen. Korkein oikeus totesi, että asiassa ei ole ollut oikeudenkäynnissä edellytettyä selvitystä asian ratkaisemiseksi.⁷⁵⁹

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 9.11.2012 Ö91-12, tilanne koski asianhoitajan oikeutta tulla vapautetuksi tehtävästään.⁷⁶⁰ Asianhoitaja oli saanut tappouhkauksen päämieheltään ja joutunut hankkimaan asunnolleen vartiointipalveluja. Päämies oli tapahtuman jälkeen tuomittu useista rikoksista. Käräjäoikeus ei vapauttanut asianhoitajaa tehtävästään, koska uutta asianhoitajaa ei ollut nimetty tilalle ja asiassa ei ilmennyt, että päämiehen asianhoitoa voitaisiin myöskään lakkauttaa. Asiassa oli myös selvitetty, että yliholhoojan tiedossa olevista 90 vapaaehtoisesta henkilöstä yksikään ei suostunut päämiehen asianhoitajaksi, eikä myöskään Göteborgin kaupungin virkamiehistä nimetystä yksiköstä kukaan virkamies. Hovioikeus hylkäsi yliholhoojan valituksen. Korkeimman oikeuden perusteluissa arvioitiin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan vaikutusta, jossa kielletään pakkotyön luonteinen tehtävä. Korkeimman oikeuden enemmistö päätyi lakkauttamaan kokonaan päämiehen asianhoitamisen, jolloin pelkkä asianhoitajan vapauttaminen ilman uuden nimeämistä ei tullut ratkaistuksi asiassa. Vähemmistön mielestä lainsäädännön nykytila ei mahdollistanut toimintakelpoisuudeltaan rajoitetun henkilön jäävän ilman asianhoitajaa, joten he olisivat päätyneet hylkäämään yliholhoojan valituksen ja jättämään tehtävän hoitamisen ennalleen, kunnes uusi asianhoitaja voidaan nimetä.

Ratkaisussa HD 4.11.1999, Ö1030-99, tuomioistuimessa käsiteltävänä oli uskotun miehen määrääminen henkilölle sekä taloudellisin että henkilöä koskeviin asioihin. Hakemuksen olivat tehneet hänen vanhempansa, ja äitiä ehdotettiin uskotuksi mieheksi. Yliholhooja piti äitiä tehtävään sopivana. Käräjäoikeus määräsi äidin

758 NJA 2015 s. 851 (NJA 2015:78)

759 NJA 2014 s. 731 (NJA 2014:62)

760 NJA 2012, s. 715 (NJA 2012:69)

uskotuksi mieheksi tehtävänään taloudellisten asioiden hoitaminen, hovioikeus hylkäsi valituksen. Korkein oikeus muutti päätöstä siltä osin, että myös henkilökoh-
taisissa asioissa edustaminen katsottiin kuuluvaksi tehtävään. Korkein oikeus piti
selvitettynä, että äiti oli jo hoitanut tällaisia tehtäviä poikansa osalta, joten avuntarve
oli olemassa myös tältä osin.⁷⁶¹

6 Johtopäätökset

Ruotsissa holhoustoimen järjestelmässä voidaan henkilölle määrätä uskottu mies ja
asianhoitaja. Vajaavaltaiseksi julistaminen ei ole ollut mahdollista Ruotsissa yli 30
vuoteen. Lukumäärällisesti verrattuna pääjakson III vajaavaltaiten määrää koskeviin
tietoihin, voidaan perustellusti arvioida, olisiko mahdollista luopua vajaavaltaiseksi
julistamisesta myös Suomessa. Edunvalvojien toiminta perustuu Ruotsissa myös
suurelta osin vapaaehtoisten edunvalvojien toimintaan, Suomessa suurin osa edun-
valvontatehtävistä määrätään yleisille edunvalvojille. Kummastakaan ei varsinaisesti
säädetä lainsäädännössä (FB tai HolhTL), minne tehtävät tulisi valtiossa ohja-
ta. Maakohtaisilla käytännöillä voidaan havaita olevan merkitystä päätöksenteossa
varsinaisen lainsäädännön ulkopuolelta. Tämän osalta erilaiset ehdotukset edunval-
vontajärjestelmässä toimimisen kansalaisvelvoiteroolista voisivat olla mahdollisia,
mutta tarvitsisivat tahon, joka vapaaehtoista järjestelmää kehittäisi.

Edunvalvontavaltuutusjärjestelmän osalta valvontajärjestelmän pohtiminen
Ruotsin mallin mukaiseksi voisi olla vaihtoehtona, tällä osittain selkiytettäisiin
myös läheisten roolia valtuuttajan näkökulmasta ja vähennettäisiin valvontatehtä-
viin meneviä resursseja. Toisaalta viimeaikaisen oikeuskäytännön rajanvedot siitä,
mikäli tehtävään ei löydy vapaaehtoista henkilöä, jättävät järjestelmään osittaisen
epävarmuuden päämiehen suojaamisen näkökulmasta. Edunvalvontavaltuutuksen
osalta Ruotsissa omaksuttu valvontajärjestelmä on hallinnollisesti kevyempi, ja siinä
Suomen järjestelmää enemmän painottuvat edunvalvontavaltuutuksen antaneen
henkilön arvio tehtävän sisältämästä kokonaisuudesta. Edunvalvonnan järjestä-
mistapaa enemmän harkittavaksi olisi mahdollista ottaa itsemääräämisoikeutta
enenevästi korostavan edunvalvontajärjestelmän soveltuvuus Suomen olosuhteissa.

761 NJA 1999 s. 691 (NJA 1999:91)

VII YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUTOIMINTA HOLHOUSTOIMEN JÄRJESTELMÄÄN LIITTYVISSÄ ASIOISSA

1 Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät

1.1 Tehtävien luonne

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnasta säädetään perustuslaillisella tasolla, eli PL 108 ja 109 §:ssä on tarkemmat säädökset ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä.⁷⁶² Koska tehtävien tunteminen on tärkeää tutkimusaineiston luonteen ymmärtämiseksi⁷⁶³, tutkimuksessa on mukana ylimpien laillisuusvalvojen osalta katsaus laillisuusvalvojen lainsäädäntöön perustuvista tehtävistä.⁷⁶⁴ Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien osalta on erityisesti huomattava, että tehtävien hoitamisessa on korostettu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävää.⁷⁶⁵

Valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvista tehtävistä säädetään PL 108 §:ssä. Tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta sekä tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden ja muiden julkisen tehtävän hoitajien lain noudattamista ja velvollisuuksien täyttämistä. Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehtävänsä hoitaessaan.⁷⁶⁶ Oikeuskansleri antaa presidentille, valtioneuvos-

762 Ojanen 2009, s. 62-63. Valvontatehtävät koskevat viranomaistoiminnan valvomista, joten niiden ulkopuolella on yksityisen sektorin toiminta julkisen hallintotehtävän hoitamista lukuun ottamatta. Ks. myös Kuusikko 2011, s. 170 -172. Oikeuskanslerin ensisijaisena valvontatehtävänä on valtioneuvoston laillisuusvalvonta ja oikeusasiamiesinstituution lähtökohtana on hallinnon valvonta.

763 Ks. myös Kuusko-Stadlmayer 2008, s. 59. Euroopan laillisuusvalvojen järjestelmät vaihtelevat maittain ja jokaisen osalta on tarkistettava tehtävät, vaikka muuten kyseessä olisi oikeusjärjestelmältään varsin samankaltainen valtio.

764 Tehtävistä laajemmin, ks. myös Sarja 2019, s. 5. Sarja on todennut, että perustuslaissa säädetään käsitteellisesti julkisen toiminnan, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan sisällöistä. Näissä kaikissa erilaisista mahdollisista painotuksista huolimatta ylimmillä laillisuusvalvojilla on toimivalta, mutta toimivalta voi koskeva myös yleispalveluina järjestettäviä yhteiskunnan palveluita, kuten postitoiminta. Yleispalveluvalvonnasta tulee määrätä erikseen lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

765 Kuusikko 2011, s. 219-221. Eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille annettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 ko. tehtävät. Ks. myös HE 309/1993 vp., s. 77. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen säädettiin laintasoisesti laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

766 Jonkka 2007, s. 319. Oikeuskanslerina toiminut Jonkka toteaa laillisuusvalvonnan painopisteen olevan viranomaistoimintaan liittyvässä ohjauksessa erityisesti ratkaisukannanotoilla. Niissä lausutaan yleistettäviä käsityksiä esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Jonkka katsoo perusoikeusuudistuksen vahvistaneen kehitystä, jossa laillisuusvalvonnassa suuntaudutaan tulevaisuuteen ja viranomaistoiminnan ohjaukseen.

tolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä⁷⁶⁷. Vuosittain oikeuskanslerin on annettava kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamiseen liittyvistä havainnoista kertomus eduskunnalle ja valtioneuvostolle⁷⁶⁸.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee PL 109 §:ään perustuvien tehtäviensä toteuttamiseksi valvoa, että tuomioistuimet, muut viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Kuten oikeuskanslerin tehtävien yhteydessäkin, oikeusasiamiehen on valvottava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen on annettava vuosittain kertomus omasta toiminnastaan, lainkäytön tilasta sekä havaitsemistaan lainsäädäntöpuutteista eduskunnalle⁷⁶⁹.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n nojalla oikeuskansleri voi ottaa vastaan kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia sekä asioita voidaan ottaa käsittelyyn myös oikeuskanslerin omasta aloitteesta. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 2 §:n perusteella laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa voi kannella oikeusasiamiehelle se, joka katsoo valvonnan alaisen tehtävää hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Kantelu tehdään kirjallisesti. 3 §:ssä (20.5.2011/535) todetaan kantelun tulevan tutkituksi, jos asia kuuluu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan⁷⁷⁰, kantelu voi 4 §:n perusteella tulla käsiteltäväksi myös EOA:n oman aloitteen perusteella.⁷⁷¹ Perusoikeuksien edistämisen osalta EOA on katsonut tehtävien kehittyneen perusoikeuksien puolustamiseen, johon hän on sisällyttänyt

767 HE 1/1998 vp., s. 165. Lain esitöissä todettiin, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta, koska oikeuskanslerin asemaan on liittynyt valtioneuvoston yhteydessä toimiminen.

768 PeVM 25/1994 vp., s. 6. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä mietinnössä kiinnitettiin huomiota siihen, että ylimpien laillisuusvalvojien on tehtävänsä hoitaessaan valvottava erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunta korosti vuosittaisten toimintakertomusten sisällön osalta, että niissä tulisi saada näkymään erillinen jakso liittyen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arvioinnista.

769 HE 146/1998 vp., s. 166. EOA ei osallistu yhtä kiinteästi valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvomiseen, koska oikeusasiamiehen asema on toimia eduskunnan yhteydessä.

770 Lisäksi 3 §:ssä edellytetään, että myös EOA:n arvion mukaan on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

771 EOA toimintakertomus 2012, s. 22. EOA pohtii perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tehtäviään, jotka toisaalta ovat perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä. Tällä tavoitellaan EOA:n mielestä erityisesti tulevaisuussuuntautunutta, usein myös oma-aloitteista toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ja niiden loukkausten ennaltaehkäisemisessä. EOA toteaa, että ”Edistäminen ei ole luonteeltaan repressiivistä, vaan sillä on pikemmin positiivinen, viranomaistoimintaa ja oikeustilaa kehittävä luonne. Näinkin ymmärrettyä valvonnan ja edistämisen välinen ero jää epätarkaksi.” Edelleen s. 23, jossa EOA toteaa näkevänsä edistämisen näkökulman vahvistuvan EOA:n toiminnassa, tähän vaikuttavat lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan perustamiset EOA:n toiminnan yhteyteen. EOA:n nimeäminen kansalliseksi kidutuksen vastaiseksi OPCAT-valvontaelimeksi sisältää loukkauksia ennaltaehkäiseviä tehtäviä.

yksilön oikeuksien edistämisen, viranomaistoiminnan ohjaamisen ja oikeustilan kehittämisen.⁷⁷²

Kantelun johdosta sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies hankkivat tarpeelliseksi katsomansa selvityksen ja kantelun johdosta ryhtyvät niihin toimenpiteisiin, jotka he katsovat perustelluiksi lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.⁷⁷³ Mikäli kantelu koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, sitä ei käsitellä, ellei ole tullut esiin erityistä syytä. Tästä tulee ilmoittaa kantelijalle, kuten myös siitä, että asia ei kuulu oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimivaltaan, tai sitä käsitellään vireillä olevana toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa voidaan hakea muutosta säännönmukaisella muutoksenhaulla tai muusta syystä.⁷⁷⁴

1.2 Tehtävänjako ylimpien laillisuusvalvojen välillä

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjaosta säädetään lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990). Lain 1 §:n perusteella

”Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

772 Jääskeläinen 2015, s. 8-9. EOA on todennut, että kanteluissa arvioidaan lainvastaisuuden tai velvollisuuksien laiminlyöntien lisäksi olisiko jokin muu toimintatapa voinut edistää paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arviolta puolessa toimenpidepäätöksistä esitetään ohjaavia elementtejä. Ks. Kuusikko 2015, s. 37, jossa kirjoittaja on todennut, että näin menettelemällä suomalaisessa oikeusasiamiesinstituutiossa on voitu vastata kansainväliseen kehitykseen, joka on enenevästi tuonut oikeusasiamiesten tehtäväalueeseen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tehtäviä.

773 Pajunen-Pölonen 2011, s. 522-523. Laillisuusvalvojen todetaan toimivan hyvin laaja-alaisella alueella, jossa asian mukaan ylitetään oikeudellisten instituutioiden välisiä rajoja. Kysymykset, joihin ei ole valmista vastausta ja joita ei ole pohdittu lainsäädäntövaiheessa, tulee jatkuvasti esiin.

774 Oikeusasiamieslain 3 §:n 4-5 momenttien ja oikeuskansleria koskevan lain 4 §:n 4-5 momenttien perusteella laillisuusvalvoja voi antaa tarpeellista ohjausta tai ilmoittaa muista käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista tai siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle. Kummassakin laissa (OAL 5 §, OKL 3 §) säädetään mm. siitä, että laillisuusvalvoja voi suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa.

2) *pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;*

3) *vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.*

(22.7.2011/813)

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelymisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

Oikeuskansleri on käytännössä vapautettu valvomasta puolustusvoimia ja vankiloita⁷⁷⁵, ja oikeuskanslerin tulee siirtää asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi yllä mainituissa tilanteissa, ellei erityisestä syystä oikeuskansleri pidä tarkoituksenmukaisena ratkaista asiaa itse. Lain 3 § mahdollistaa siirtämisen kummankin toimivaltaan kuuluvan asian keskinäisessä siirtämisessä perustellusti asian nopeamman käsittelyn tai muun erityisen syyn vuoksi. Edunvalvontaan liittyvät asiat voivat tulla lähtökohdaisesti tarkasteltavaksi kumman laillisuusvalvojan toiminnassa tahansa.

1.3 Ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisu

Laillisuusvalvoja voi ilmoittaa, että asiaa ei tutkita, mikäli ylimmällä laillisuusvalvojalla ei ole asiassa toimivaltaa. Kantelun perusteella voidaan myös todeta, että siitä ei perustellusti ilmene lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, jolloin asian käsittely laillisuusvalvojan toimesta päättyy⁷⁷⁶. EOA arvioi kantelun tutkimisen yhteydessä, onko viranomaisella ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisen näkökulmasta parempaa vaihtoehtoa toiminnalleen.⁷⁷⁷

OKL 6§:n ja OAL 10 §:n perusteella virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan voi saada syytteen tai huomautuksen, mikäli on toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa täyttämisen. Huomautus

⁷⁷⁵ HE 1/1998 vp., s. 166. Ks. myös Kuusikko 2011, s. 171.

⁷⁷⁶ Kuusikko 2011, s. 270-271. Niissäkin tapauksissa, joita ei tutkita, kantelijan tulee saada tietoonsa syy, miksi asiaa ei lähdetä enemmälti tutkimaan. Tutkimiskynnyksen soveltaminen voi olla oikeusasiamiestoiminnassa ratkaisevaa hyväksyttävyyden ja legitimitetin kannalta.

⁷⁷⁷ EOA 2014, s. 24-25. Oikeuskirjallisuudessa ks. Nieminen 2018, s. 144-146. Kirjoittaja on arvioinut oikeusasiamiestyön kehitystä tuomalla esiin, että ”kehitys on tapahtunut paljolti käytännössä omaksuttujen uusien toimintatapojen avulla, ei niinkään lainsäädäntömuutoksina” sekä oikeusasiamiehen tehtävässä toimineen henkilön merkityksellä työn eteenpäin viemisessä.

voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. OKL 6 §:n 2 momentin ja OAL 10 §:n 2 momentin perusteella asianomaisen huomiota voidaan kiinnittää lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn, oikeusasiamiehen kohdalla todetaan myös huomion kiinnittäminen perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Laillisuusvalvojat voivat valvontaansa kuuluviin asioissa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle myös esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi (OKL 7 §, OAL 11 §). Valtioneuvoston tai muun lainvalmistelusta vastaavan toimielimen huomio voidaan kiinnittää myös puutteisiin, joita on havaittu säännöksissä tai määräyksissä. Laillisuusvalvonnassa voidaan tehdä esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.⁷⁷⁸

2 Tutkimusaineisto

2.1 Tutkimusaineistoa koskevat luvat

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisumateriaalia analysoidaan tutkimusaineistona laadullisesti.⁷⁷⁹ Tutkimuksen tekemiseksi on haettu Oikeuskanslerinvirastosta sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta tutkimuslupa koskien ratkaistuja asioita edunvalvonta-asioissa vuodelta 2017. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen perusteella muodostetaan käsitys siitä, mitkä ovat edunvalvonta-asioiden osalta ne asiat, joista ylimmille laillisuusvalvojille kannellaan. Tutkimusluvut on myönnetty 23.5.2018 ja 13.6.2018.⁷⁸⁰

2.1 Oikeuskanslerin ratkaisut edunvalvonta-asioissa vuodelta 2017

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ratkaissut vuonna 2017 29 edunvalvontaan liittyvää asiaa taulukosta 18 ilmenevällä tavalla. Näissä asioissa toimenpiteeseen ei johtanut yksikään kantelu. Syitä tälle olivat aineiston perusteella asian tuleminen

⁷⁷⁸ Kuusikko 2015, s. 38-39. Kirjoittaja on luonnehtinut oikeusasiamiehen hyvityskäytäntöä kolmeen jakautuneeksi, 1) hyvitys voi olla vahingon korvaamista vahingonkorvauslain mukaisesti, 2) hyvitys voi perustua EIS 13 artiklaan sopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkaamisesta johtuen ja 3) hyvitys voi seurata kotimaisen lainsäädännön vastaisesta vahingon, epäoikeudenmukaisuuden tai vääryyden kokemukseen perustuen. Hyvitys voi olla anteeksipyyntö tai muu sen kaltainen aineeton toimintakin. Kuusikko korostaa, että ihmisoikeusloukkausten osalta hyvityksen tarkoituksena on kohtuullisen hyvityksen saaminen harkinnan mukaan.

⁷⁷⁹ Analysoinnin menetelmistä on kirjoitettu II pääjaksossa. Tutkimusaineiston käsittely ja analysointi.

⁷⁸⁰ Valtioneuvoston oikeuskanslerin antamien ratkaisujen osalta päätös tutkimusluvan myöntämisestä 23.5.2018 OKV/8/9/2018 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen osalta päätös tutkimuslupa-asiassa 13.6.2018 EOAK/2640/2018.

ratkaistuksi/vireillä olo toisessa viranomaisessa/tuomioistuimessa, yksilöimätön kantelukirjelmä, kantelukirjoituksen sisältö, jonka johdosta ei ole aihetta epäillä lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, yli kaksi vuotta vanhasta asiasta kanteleminen, eikä erityistä syytä käsitellä asiaa sekä ohjauksen ja neuvonnan tarve lainsäädännön sisällöstä tai muu oikeudellinen neuvonta.

Taulukko 18. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien asioiden määrä ja toimenpiteet .

Vuonna 2017 ratkaistut asiat	29
Toimenpiteeseen johtaneet	0
Ei toimenpidettä (tutkimatta, ei aihetta epäillä lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä jne)	29

Kantelijatahon luokittelussa taulukon 19 tietojen perusteella kantelijaksi erottui selkeästi päämies, jonka tekemiä oli suurin osa kanteluista. Kolmessa kantelussa teki-jätahoja oli kaksi, joten siitä syystä kantelijatahojen määrä muodostuu suuremmaksi kuin kantelujen kokonaismäärä. Huomattava on, että selkeästi päämiehen edunvalvojan roolissa tai viranomaisroolissa ei tehty yhtään kantelua.

Taulukko 19. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien asioiden kantelijatहत.

Kantelijataho	Lukumäärä
Päämies	17
Edunvalvoja/edunvalvontavaltuutettu	0
Päämiehen läheinen tai muu taho	15

Taulukossa 20 on koottu tietoja oikeuskanslerille tulleiden kantelujen kohteista. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien asioiden yleisin aihe oli maistraatin toiminta. Siitä valitettiin yleisellä tasolla ja tuotiin esiin erilaisia koettuja velvollisuuksien laiminlyöntejä. Yksilöidymmin esiin tulivat maistraatin menettely edunvalvojan määräämisasioissa, yhteydenpito päämiehen kanssa, puutteellisen valvonnan kokemus mm. lupa-asioden käsittelyssä ja päätöstilin tarkastamisessa sekä asiakirjan luovuttamistilanne. Tuomioistuimen toiminta edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa oli aiheena neljässä kantelussa. Myös edunvalvonnan tarpeen uudelleen arviointi nousi yksittäisenä asiana esiin, vaikka jokaisessa kantelussa ei ollut tuotu nimenomaisesti asiaa esiin maistraatin toimintana.

Edunvalvojan toimintaa koskevat asiat olivat toiseksi suurin asiaryhmä oikeuskanslerille tulleista kanteluista. Niissä tulivat esiin päämiehen avun ja tuen tarve, päämiehen asioiden hoitaminen, kuten rahojen pois ottamisen kokemus, laskujen

maksaminen, tallelokerolle pääsy ja sijoitusratkaisun tekeminen sekä pyydettyjen tietojen antamatta jättäminen. Useammassa kantelussa oli kyse edunvalvojan toiminnasta tarkemmin yksilöimättä virheellistä toimintaa. Kahdessa kantelussa oli kyse sellaisista yksittäisistä kanteluaiheista, jotka eivät olleet liitettävissä maistraatin tai edunvalvojan toimintaan. Muutamassa kantelussa oli kyse useammasta kuin yhdestä asiasta, joten siksi aiheiden määrä on suurempi kuin kantelujen kokonaismäärä.

Taulukko 20. Oikeuskanslerin vuonna 2017 ratkaisemien kanteluiden aiheet.

Kantelun kohde	Lukumäärä
Maistraatin toiminta	12
Edunvalvojan toiminta	10
Edunvalvojan määrääminen tuomioistuimessa	4
Edunvalvonnan tarpeen uudelleen arviointi	4
Yksittäisemmät aiheet	2

2.2 Oikeusasiamiehen ratkaisut edunvalvonta-asioissa vuonna 2017

Taulukko 21. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien asioiden määrä ja toimenpiteet.

Vuonna 2017 ratkaistut asiat	82
Toimenpiteeseen johtaneet	4
Ei toimenpidettä (tutkimatta, ei aihetta epäillä lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä jne)	78

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaissut 82 edunvalvontaan liittyvää asiaa vuonna 2017 (taulukko 21). Ratkaistuissa edunvalvonta-asioissa erottui selkeästi se, että valtaosa tulleista asioista ei johda toimenpiteeseen (4,8%). Asiaan vaikuttaneita syitä vuonna 2017 ratkaistun aineiston perusteella olivat asian vireillä oleminen toisessa viranomaisessa/tuomioistuimessa, kantelun peruuttaminen, asian enemmän vahingonkorvausoikeudellinen luonne, aiemman oikeusasiamiehen ratkaisun saaminen, yli kaksi vuotta vanhaa asiaa koskeva kantelu, yksilöimätön kantelukirjoitus, oikeudellisen neuvonnan tarve tai kantelukirjoituksen sisältö, jonka johdosta ei ole aihetta epäillä lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Kanteluita oikeusasiamiehelle tekivät vuonna 2017 ratkaistuissa asioissa eniten päämiehet (50%), myös edunvalvojat kantelijana (9%) erottuivat omaksi tahokseen taulukosta 22 ilmenevin tavoin. Tässä oli eroavaisuutta oikeuskanslerin ratkaisemiin asioihin nähden. Päämiehen läheiset tai muut tahot tekivät myös runsaasti kanteluita, näiden osuus oli 41% kokonaismäärästä.

Taulukko 22. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien asioiden kantelijatahot.

Kantelijataho	Lukumäärä
Päämies	41
Edunvalvoja/edunvalvontavaltuutettu	7
Päämiehen läheinen tai muu taho	34

Taulukosta 23 ilmenee, että selvästi eniten kantelun kohteena oli edunvalvojan toiminta, 59 ratkaistua asiaa. Edunvalvojan koettiin hoitavan asioita päämiehen edun vastaisesti, käyttövarojen antamisesta oli useampi asia, esimerkiksi maksusitoumusten käyttäminen Edunvalvojan toimintaa moitittiin erilaisten sopimusten tekemistilanteissa (vuokrasopimus, pankkitilin, puhelinliittymän ja internetliittymän avaaminen ja sulkeminen) ja edunvalvonnan päättyessä tehtävien ilmoitusten laiminlyönnissä. Kuolinpesään liittyen arvosteltiin edunvalvojan toimintaa omaisuuden hoidossa ja luovuttamisessa. Ongelmia tuotiin esiin myös yhteydenpidon rajoittamisessa edunvalvojan suunnasta suhteessa päämieheen ja yleisen edunvalvonnan asiakaspalvelun järjestämisessä. Päämiestä koskevaa tietoa koskevia yhteydenottoja olivat asiakirjapyynnöt, huoltajalle annettavat tiedot, tietojen luovuttaminen päämiehelle ja terveydentilaa koskevat tiedot. Yleisen edunvalvonnan palkkioiden periminen kerran vuodessa olivat myös huomion kohteen. Menettelystä edunvalvojan sijaisena kanneltiin myös. Edunvalvonnan järjestämisestä yleisesti liittymättä yksittäiseen edunvalvojan menettelyyn oli useampi yhteydenotto liittyen esimerkiksi edunvalvonta-asioita koskevaan sisällölliseen neuvontaan.

Maistraatteihin liittyviä kanteluita oli 22. Niissä oli kyse pääasiallisesti edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä, asian käsittelystä ja käsittelyaika-arvion antamisesta, menettelystä yleensä myös lupa-asioissa, holhousasioiden rekisteriin merkitsemisestä, valvonnasta aiheutuvista maksuista ja vuositilin palauttamisesta. Kanteluja aiheuttivat myös neuvontavelvollisuuden toteuttaminen, tietojen antaminen huoltajalle, asiakirjapyyntöön ja muihin tiedusteluihin vastaaminen. Edunvalvonnan määräämisasiasta tuomioistuimessa kanneltiin neljä kertaa lähinnä edunvalvonnan tarpeeseen liittyen. Yksittäisempiä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan saapuneita asioita olivat päämiehen oikeus verkkopankkitunnuksiin ja asiamiehen käyttämiseen, päämiehen velvollisuus kilpailutettujen kauppapalveluiden käyttämiseen sekä edunvalvontavaltuutetun oikeus katsoa valtuuttajan tietoja OmaKanta-palvelusta. Muutamassa kantelussa oli kyse useammasta kuin yhdestä asiasta, joten siksi aiheiden määrä on suurempi kuin oikeusasiamiehen ratkaisemien asioiden kokonaismäärä.

Taulukko 23. Oikeusasiamiehen vuonna 2017 ratkaisemien kanteluiden aiheet.

Kantelun kohde	Lukumäärä
Maistraatin toiminta	22
Edunvalvojan toiminta	59
Edunvalvojan määrääminen tuomioistuimessa	4
Edunvalvonnan järjestäminen yleisesti	4
Yksittäisemmät aiheet	5

2.3 Ylimpien laillisuusvalvojen edunvalvonta-aiheet ratkaisut vuosilta 2004-2018

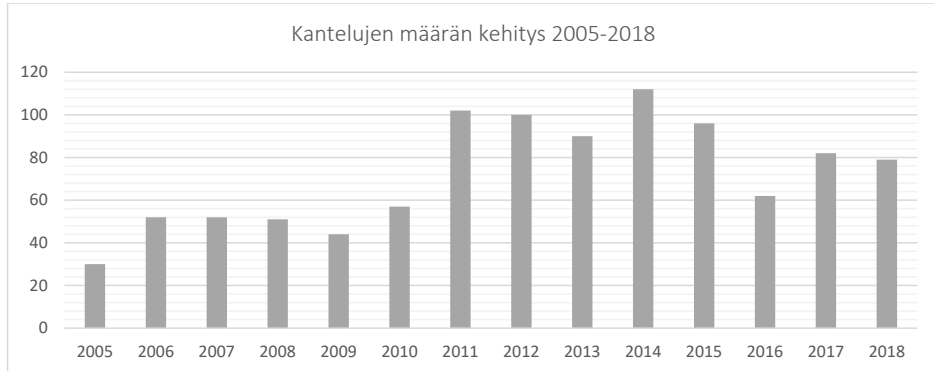
2.3.1 Oikeusasiamiehen edunvalvonta-aiheet ratkaisut vuosilta 2004-2018

Eduskunnan oikeusasiamies on tarkastellut vuodesta 2004 lukien edunvalvonta-aiheisia kanteluita omana asiaryhmänään, tilastollisesti tämä on toteutunut vuodesta 2005 lähtien. Yksittäisten kanteluratkaisujen lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu tehtyjen ratkaisujen, vireille tulleiden asioiden ja toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osalta tilastotietoja sekä kirjattu mainintatasoisesti taulukkoon kantelun esiin tuoduista aihepiireistä tieto EOA:n vuosikirjatietojen perusteella. Mainintojen kirjaamisessa on ensin kirjattu kaikki aiheaininnat yksittäisinä jokaisen vuoden osalta. Sen jälkeen aiheainintojen yleisyyttä on tarkasteltu ja mainintoja on luokiteltu siten, että edunvalvojan toimintaa koskevan ja maistraatin toimintaa koskevasta maininnoista on muodostettu aiherivejä, joiden osalta on kirjattu, mikäli kyseinen aihe esiintyy vuotta koskevassa aineistossa. Aihemainintarivin tarkoituksena on tarkentaa, millaisia asioita on tyypitelty samalle riville kuuluvaksi. Hyvän hallinnon mainintojen erillisuus kummastakin toimijaryhmästä määrittyi sillä perusteella, että hyvä hallinto vaatimuksena koskee sekä holhousviranomaista että edunvalvontaa viranomaistoimijoina, jolloin hyvän hallinnon puutteet tulevat esille yleisemmin.

Kantelujen määrästä on vuodesta 2005 lukien vuosikirjatietona saatavilla ratkaistujen asioiden määrä, joka ilmenee taulukosta 24. Suurin asiamäärä on ratkaistu vuonna 2014, jonka jälkeen asiamäärät ovat kääntyneet laskuun ollen vuonna 2018 79 kantelua. Tutkimusaineistossa olevan vuoden 2017 kanteluasioiden määrää (82) on pidettävä määrällisesti melko tyypillisenä vuotta koskevana asia-aineistona. Kuvio 5 havainnollistaa kantelujen määrässä olleen selkeän nousun vuosina 2011-2014, mutta tutkimuksen perusteella ei ole selitettävissä vähenevään suuntaukseen johtanutta syytä.

Taulukko 24. Oikeusasiamiehen ratkaisujen määrä edunvalvonta-asioissa vuosina 2005-2018.

Vuosi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Määrä	30	52	52	51	44	57	102	100	90	112	96	62	82	79



Kuvio 5. Oikeusasiamiehen ratkaisujen määrä edunvalvonta-asioissa vuosina 2005-2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemista tapauksista on vuosikirjoista saatavilla toimenpideprosentin suuruus vuosille 2005 (16,7 %) ja 2006 (13,5 %) sekä vuosille 2010-2016 (14,0 %, 14,7 %, 13 %, 15,5 %, 14,2 %, 12,5 %, 6,5 %). Tähän lukuun verrattuna ratkaisuaineistoa vuotta 2017 koskeva prosentti 4,9 % on huomattavan pieni. Viimeisintä tarkasteluvuotta koskeva prosentti 8,5 % on sekin edelleen vähäinen, ja verrattuna myös oikeuskanslerin ratkaisuaineistoon, edunvalvonta-aiheisten kanteluiden toimenpideprosentti on kokonaisuutenakin arvioiden vähäinen. Toimenpideprosentin suuruutta on pohdittu toimintakertomusaineistossa. Esimerkiksi vuotta 2018 koskien on todettu, että mikäli kantelu koskee päämiehen käytännön asioiden hoitamista, edunvalvojalla voi olla harkintavaltaa asian hoitamisessa. Näiden lisäksi OA:lle saapunut kantelu voi olla niin yksilöimätön tai epäselvä, että sen sisällöstä ei saada selvyyttä. OA:n toimivallan ulkopuolella on myös edunvalvonnan tarpeen arviointi tai edunvalvonnan lakkauttamisen järjestäminen.⁷⁸¹

2.3.2 Kantelujen aihepiirit ja vertailu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuaineistoon vuodelta 2017

Vuoden 2017 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuaineistosta erottuivat selkeästi kantelujen kohdistuminen edunvalvojan toimintaan (59) ja maistraatin toimintaan (22). Vuosia 2004-2018 koskevassa tarkastelussa ero ei näyttäydä aivan näin selvästi EOA:n aineistossa, mutta edunvalvojan toiminnasta on kanneltu aiheyttyköh-

⁷⁸¹ EOA 2018, s. 253-254.

taisen teemoittelun perusteella enemmän kuin holhousviranomaisen toiminnasta. Tärkeä havainto suhteessa vertailuaineistoon on, että OKV:n aineistossa kanteluja oli hieman enemmän kohdistettu holhousviranomaiseen kuin yleistä edunvalvontaa hoitaviin.

Taulukko 25. Eduskunnan oikeusasiamiehen edunvalvojan määräämistä ja hyvää hallintoa koskevat aihemaininnat vuosilta 2004-2018.

Aihe	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	YHT.
Edunvalvojan määrääminen ja valvonta																
-määräämisen/edunvalvonnan tarpeellisuus, tehdyn hakemuksen perustelut, edunvalvojan vaihtaminen ja kelpoisuus käytetyt määrääjät väliaikais määräyksessä	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15
Lupa-asian käsittely, hyvä hallinto, kesto, luvanvaraisuus, päämiehen edun mukaisuus, lupamaksu		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13
-edunvalvonnan tarpeessa olevaa henkilöä koskevan ilmoituksen tekemisvelvollisuus, ilmoituksen tai asian käsittelyn kesto aika, ilmoituksen aiheellisuus, lääkärilausunnon hankkiminen	x	x		x				x		x			x	x		8
-edunvalvojan toimista tehdyn kantelun käsittely, valituskiellon puuttuminen päätöksestä			x	x	x			x			x					5
-asiakirjapyyntö edellyttäminen kirjallisesti, asiakirjapyyntöön käsittely						x			x		x				x	4
-kuuleminen käräjäoikeudessa edunvalvojaa määrättäessä, muu tuomioistuimen menettelyyn liittyvä				x	x					x						3
Vuosittilintarkastus, viivästyminen, edunvalvojan kielletyn toiminnan havaitseminen valvonnessa (esteellisyys, lahjoituskielto)		x		x												3
-maistraatin toimivalta määrätä edunvalvoja			x						x							2
-puolison kuuleminen edunvalvojaa määrättäessä, lasten kuulemisen yhdenvertaisuus, päämiehen mielipide nelivuotisselvityksessä		x		x												2
Henkikirjoittajan esteellisyys, lakimiehen viran täyttäminen		x														1
Alaikäisen edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä varallisuusmäärän pienemisen jälkeen							x									1
Maistraatin toimivalta edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisessa											x					1
Hyvän hallinnon noudattaminen																
Hyvän hallinnon noudattaminen (neuvonta, kuuleminen, käsittelyajat ja virkamiehen käytös)			x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12

Jokaisena EOA:n tarkasteluvuotena käsittelyssä ovat olleet edunvalvojan toiminnan osalta käyttövarojen määrä (taulukko 26) ja holhousviranomaisen toiminnan osalta edunvalvojan määräämisen tarpeellisuus (taulukko 25). Seuraavaksi yleisimmät aiheet edunvalvojan toiminnan osalta ovat olleet päämiehen tiedonsaantioikeus, päämiehen omaisuuden myynti ja edunvalvojan yhteistyö päämiehen kanssa. Holhousviranomaisen osalta tarkastelussa ovat olleet lupa-asiat, hyvän hallinnon noudattaminen sekä edunvalvonnan tarpeen ilmoittamiseen tai selvittämiseen liittyvät seikat. On myös todettava, että tuomioistuimen toiminta edunvalvojan

määräämisessä ei määrällisesti erotu vuosien 2004-2018 aineistojen tarkastelussa korkealle, tämä johtunee osittain siitä, että edunvalvojan määräämispäätöksestä haetaan muutosta oikeudenkäymiskaassa säädetyllä tavalla.

Taulukko 26. Eduskunnan oikeusasiamiehen edunvalvontaa ja edunvalvontapalveluita koskevat aihemaininnat vuosilta 2004-2018.

Aihe	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	YHT.
Edunvalvojan toiminta, päämiehen asioiden hoitaminen																
-käyttövarojen määrä ja muoto	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15
-päämiehen tiedonsaantioikeus, asiamiehen käyttäminen oikeuden toteuttamisessa, päämiestä koskevien tietojen luovuttaminen, omaisten kirjeisiin vastaaminen	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	13
-päämiehen omaisuuden myynti (kiinteä, irtain), toiminta ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta, hinta			x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
-päämiehen ja edunvalvojan yhteydenpito ja yhteistyö	x					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
-edunvalvojan toiminta erilaisten käytännön asioiden hoitamisessa (edunvalvonnasta ilmoittaminen, yleinen päämiehen edun mukainen toiminta, muuttoilmoituksen tekeminen, kotiloman mahdollistaminen, pankkitilien lakkauttaminen, neuvonta edunvalvonnan päättyessä, verkkopankkitunnusten saamiseen myötävaikuttaminen, kirjesalaisuus)		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x			10
-virheellisten maksujen maksaminen päämiehen tililtä, päämiehen velkaantumisen aiheuttaminen, laskun maksamatta jättäminen					x		x		x		x	x	x	x	x	8
-päämiehen mielipiteen selvittäminen, mielipiteen merkitys, itsemääräämisoikeus	x			x			x	x								4
-etuuden hakeminen (leskeneläke, asumistuki, kuntoutustuki)			x	x				x								3
-salassapitovelvollisuus, päämiehen antaman valtuutuksen arviointi, lääkärinlausunto, terveystietojen salassa pitäminen			x					x	x							3
Edunvalvojan palkkio, edunvalvontaa koskevat maksut, edunvalvojan matkakulut, palkkion huomiointi laitoshoidon maksuissa, sijaisen palkkio		x							x	x						3
-omaisuusluettelon laatiminen, vuositilin laatiminen päämiehen äidinkielellä	x				x											2
-yleisen edunvalvojan esteellisyys			x			x										2
-yleisen edunvalvojan tavoitettavuus			x						x							2
-päämiehen kuoleman jälkeen tehtävät toimenpiteet, edunvalvojan toiminnan hyväksymisasiakirja				x	x											2
-huoltajan kuuleminen alaikäisen lapsen omaisuuden myyntiasianssa								x								1
-lahjoituskielto				x		x										2
-edunvalvojan sijaisen toimivallan siirtäminen valtuutuksella	x															1
Edunvalvontapalvelut, järjestäminen																
Edunvalvonnan järjestämisoingemat, palveluiden riittävyys, yksityistetyt edunvalvonnan sijaisuusasiat, yksityistetyt edunvalvonnan purkautuminen, yksityistetyt edunvalvonnan merkintä VTJ:ään, arvonlisävero, tietojärjestelmäongelmien mahdollisuus		x					x			x						3

2.3.3 Oikeusasiamiehen ratkaisut, jotka ovat merkittävästi vaikuttaneet edunvalvontaa koskevan lainsäädännön, tulkintojen tai käytäntöjen muuttamiseen

Vuonna 2001 AOA antoi ratkaisun, joka liittyi vielä holhouslautakunnan menettelyyn alaikäisen kuulemisessa liittyen kiinteistökauppaan.⁷⁸² AOA katsoi, että alaikäiselle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi kiinteistökaupan johdosta. Päämiehen edun toteutuminen olisi edellyttänyt asiassa varmistusta siitä, että 16-vuotias alaikäinen olisi halukas myymään omistamansa kiinteistöosuuden. Kuuleminen ei ollut lakisäateistä, mutta AOA piti kuulemista asianmukaisempaan menettelyynä.

Perhe-elämän kunnioittaminen edunvalvojan määräämistilanteessa oli OA:n omasta aloitteestaan ottaman asian keskeinen havainto. Kyse oli tilanteesta, jossa henkilön A muutettua dementoituneiden ryhmäkotiin, hoitoa koskevista maksuista tuli erimielisyyttä omaisten, ryhmäkodin ja kaupungin välillä. Tapahtumat johtivat siihen, että kaupungin sosiaalityöntekijä lähetti maistraatille ilmoituksen edunvalvonnan tarpeena olevasta henkilöstä ja viisi päivää myöhemmin käräjäoikeus maistraatin hakemuksen perusteella määräsi henkilölle väliaikaisen edunvalvojan, koska asia oli perusteltu kiireelliseksi. A:n omaisia ei kuultu asiassa näistä toimenpiteistä. A:n puoliso sai tiedon edunvalvojasta maistraatin otettua hänen yhteyttä kaksi viikkoa väliaikaisen edunvalvojan määräämisen jälkeen. EOA katsoi, että perus- ja ihmisoikeuksien suojaama perhe-elämän suoja edellyttivät viranomaisilta (maistraatti, sosiaalityöntekijä), että omaisille ilmoitetaan toimintakyvyttöä henkilöä koskevista toimenpiteistä, kuten edunvalvojan määräämisestä.⁷⁸³

Porin maistraatti oli asettanut edunvalvojan tehtävään hyväksyttävälle henkilölle 65 vuoden yläikärajana, AOA piti menettelyä perusoikeuksien vastaisena liittyen ikäyrjintään ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen.⁷⁸⁴

Vuonna 2005 EOA otti toimintakertomukseen erillisen katsauksen liittyen holhoustoimen edunvalvonnassa olevista.⁷⁸⁵ EOA korosti, että edunvalvontapalveluiden järjestämisessä julkisen vallan vastuu korostuu, koska edunvalvonta

782 AOA:n päätös 14.5.2001, dnro 2207/4/00, ks. EOA toimintakertomus v. 2001, s. 201-202.

783 EOA:n päätös 4.11.2002, dnro 1429/2/00, EOA toimintakertomus v. 2002, s. 236. Lisäksi EOA:n käsityksen mukaan omaisten tietoisuuden varmistamista olisi edellytetty myös väliaikaiselta edunvalvojalta (kaupungin yleinen edunvalvoja).

784 AOA:n Jämskäläisen päätös 26.8.2003, dnro 2859/4/02. Vastaavaa menettelyä ei todettu olevan käytössä muissa maistraateissa.

785 EOA vuosikertomus 2005, s. 15-18. Oikeusasiamies on arvioinut holhoustoimilain keskeisimmäksi periaatteeksi ihmisarvon kunnioittamisen, ”tällä tarkoitetaan sitä, että kun päätetään toimintakyvyltään vajavaisen henkilön suojaamisesta holhousoikeudellisin toimenpitein, tulee lähtökohtana pitää hänen ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa loukkaamattomuutta. Etusijalla ovat tällöin päämiehen edut ja hänen osallistumismahdollisuuksiensa turvaaminen häntä koskevassa päätöksenteossa. Näistä syistä esimerkiksi päämiehen omaa toimintakelpoisuutta ja itsemääräämisoikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin hänen etujensa suojaamiseksi on tarpeen.” Edunvalvonnasta muodostettiin myös oma asiaryhmänsä kokonaiskuvan saamiseksi, asiaryhmälle nimettiin pääesittelijä ja lisäksi myös EOA teki tarkastamis- ja perehtymiskäyntejä kuntien edunvalvontatoimistoihin ja maistraatteihin.

koskee sellaisten ihmisten oikeusturvaa ja muita perusoikeuksia, jotka eivät voi itse oikeuksistaan huolehtia. EOA piti yleisen edunvalvonnan suurimpana ongelmana päämiesten liian suurta lukumäärä edunvalvojaa kohti. Ongelmasta johtuen EOA katsoi, että HolhTL:n tarkoittama päämiehen oikeuksista ja eduista huolehtiminen yksilöllisesti ei voi toteutua. EOA esitti sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle, että ne harkitsevat, onko tarpeen säätää yleisten edunvalvojien ja päämiesten määrän välisestä suhteesta lainsäädännössä tai muita mahdollisia toimenpiteitä yleisten edunvalvontapalveluiden laadun turvaamiseksi.⁷⁸⁶

Maistraatin toimivaltaa koskevassa ratkaisussaan AOA linjasi, että edunvalvonnan tarpeesta tehty ilmoitus ei säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan perustella voi johtaa edunvalvojan määräämiseen maistraatin toimesta. Tätä tulee myöskin pitää poikkeuksena lähtökohdasta, suppeaa tulkintaa puolsi AOA:n mielestä myös se, että edunvalvojan määrääminen lievimmilläänkin tarkoittaa, että henkilön perusoikeutena turvattuun itsemääräämisoikeuteen puututaan.⁷⁸⁷

EOA otti tarkasteltavakseen vuonna 2009 omasta aloitteestaan edunvalvonnan tarpeellisuutta koskevat määräaikaisselvitykset, koska toiminnassa oli käynyt ilmi, että maistraateissa tehdään vaihtelevasti ko. selvityksiä. Asiassa edettiin lainsäädäntömuutoksiin, ja nelivuotisselvitysten antamista tarkennettiin.⁷⁸⁸

Ratkaisun 1903/2009 yhteydessä EOA saattoi oikeusministeriön arvioitavaksi edunvalvojien salassapitosääntelyn täsmentämistarpeen. EOA ehdotti, että esimerkiksi ehdottomasta salassapitovelvoitteesta olisi täsmällisempi sisältö sekä sitä lieventämistä näkökohdista, esimerkiksi vahinkoedellytystyyppisistä. Näiden tulisi ilmetä lainsäädännössä lain tasolla, kuten myös päämiehen mahdollisen toimintakyvttömyyden vaikutuksen.⁷⁸⁹

786 AOA:n selvityspyyntö liittyi ratkaisuun AOA 30.12.2005, Dnro 1200/4/04. Siinä todettiin, että Helsingin edunvalvontapalveluiden ei voida katsoa olevan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoittamalla tavalla riittäviä. Ks. myös AOA 31.1.2007, Dnro 2552/2/06. Palveluiden riittävyttä on arvioitu koskien Espoon kaupungin edunvalvontapalveluiden järjestämistä.

787 AOA:n päätös 28.4.2006, dnro 2848/4/04. Sanamuodon mukainen tulkinta antaa kaksi vaihtoehtoa, eli maistraatin todetessa, että edunvalvonnan tarvetta ei ole, asia jää sille. Mikäli edunvalvonnan tarpeen katsotaan olevan olemassa, maistraatin tulee tehdä hakemus käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi. Maistraatin toimivalta edunvalvojan määräämispäätösten tekemisessä rajoittuu riidattomiin tapauksiin, ja asian vaatiessa enemmän oikeusturvan toteutumista asian käsittely on vietävä käräjäoikeuteen.

788 EOA 1166/2/2009, EOA toimintakertomus 2010, s. 279-280. Ks. HE 203/2010 vp, s. 13. HolhTL 17 b §:n sisältöä muutettiin siten, että selvityksen tekeminen on mahdollista myös keveämmällä menettelyllä kuin aikaisemmin. Nelivuotisselvitys voidaan jättää tekemättä, jos edunvalvojan määräämisen perusteen tai muun syyn vuoksi on ilmeistä, että edunvalvojan tarve on pysyvä. Selvityksen tekemisessä käytetään tilintarkastuksen yhteydessä saatuja tietoja tai muuten päämiehen tilanteesta saatuja tietoja sekä kuullaan edunvalvojaa. Päämiehen kuuleminen suoritetaan, jos päämies voi ymmärtää asian merkityksen ja selvityksen perusteella on olemassa seikkoja, joiden perusteella voidaan arvioida, että edunvalvojan määräystä voi olla tarpeen muuttaa.

789 EOA:n päätös 1.12.2010 Dnro 1903/4/09. Kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan yleisen edunvalvojan menettelyä äitinsä asioiden hoitamisessa. Ks. EOA:n toimintakertomus 2010, s.

EOA otti omasta aloitteesta tutkittavaksi edunvalvojan menettelyn päämiehen kodin myymisessä. Tapauksessa selvitettiin edunvalvojan yhteistoimintavelvollisuuden noudattamista päämiehen kuulemisessa. EOA arvioi, että erityisesti päämiehen kodin myyminen on merkittävä asia perusoikeuksien näkökulmasta liittyen yksityisyyden suojaan, itsemääräämisoikeuteen ja omaisuudensuojaan. Koska edunvalvoja ei ollut keskustellut asiasta päämiehen kanssa, hän oli laiminlyönyt yhteistoimintavelvoitteen. EOA kiinnitti huomiota myös siihen, että edunvalvoja ei ollut tavannut päämiestä kertaakaan edunvalvonnan aikana.⁷⁹⁰

Vuoden 2011 toimintakertomuksessa EOA toteaa edunvalvontaan liittyvän lainsäädännön ja erityisesti edunvalvojalle säädetyn edustus oikeuden olevan päämiehille ja heidän omaisilleen joskus epäselvää, jolloin kanteluista ei johdu perusteita toimenpiteille.⁷⁹¹

Vuonna 2012 EOA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että edunvalvonnassa olevien pitkäaikaisen laitoshoidon maksuissa tulisi turvata yhdenvertaisuus laitoshoidon asiakasmaksuja määrittäessä. Esitykseen johti kantelu, jossa edunvalvonnassa ollut potilas maksoi edunvalvontakulut omista asiakasmaksulain mukaisista käyttövaroistaan, koska kunta ei ollut hyväksynyt niitä vähentäviksi menoiksi.⁷⁹²

EOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi yksityistettyjen yleisten edunvalvontapalveluiden ongelmia, EOA kiinnitti huomiota siihen että yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun yksityistetyssä yleisessä edun-

281. Oikeusasiamies on todennut OM:n vastanneen, että salassapitosäännös on nykyisessä muodossa kirjattu vahinkoedellytyksen kaltaisella tavalla joustavaksi, mutta asiassa arvioidaan, onko sitä tarpeen tarkentaa näiden huomioiden perusteella. Ks. myös ratkaisu EOA 11.9.2015 Dnro 605/2/14, jossa viitataan 14.4.2011 tarkennettuun OM:n ohjeeseen.

790 EOA:n päätös 26.8.2011 973/2/10. Tapauksessa yleinen edunvalvoja perusteli menettelyään päämiestä koskevalla lääkärintilauksella, joka oli noin vuotta aiemmin hankittu edunvalvojan määräämisasiaa varten. EOA:n mielestä tilanteita ei voi sikäli rinnastaa, että lausunnon perusteella olisi selvää, että päämies ei ymmärrä mitään muutakaan asiaa, jota edunvalvoja päämiehen puolesta edunvalvonnan aikana tulee hoitamaan. EOA moitti myös maistraattia tilanteessa, koska kodin myymistä koskeva lupa-asia oli ratkaistu päämiestä kuulematta tai kuulemistilaisuutta varaamatta. Ks. myös yhteistoiminnan riittämättömyyttä koskeva ratkaisu 20.5.2011 3503/4/09.

791 EOA toimintakertomus 2011, s. 258-259. EOA kertoi vierailleensa myös OM:n oikeushallinto-osastolla ja keskustelleensa edunvalvontaan liittyvistä ajankohtaisista teemoista, maistraattien yhdistämisen mahdollisista vaikutuksista holhoustoimeen, yleisen edunvalvonnan valtiolle siirtymisestä tulleista kokemuksista, yleisen edunvalvonnan tuottamisesta ostopalveluna ja päämiehen oikeusturvan takaamisesta tässä yhteydessä sekä yleiseen edunvalvontaan kohdistettujen vahingonkorvausasioiden käsittelystä EOA 4660/3/11. Ks myös EOA toimintakertomukset 2012, s. 273 sekä 2013, s. 253, jossa todetaan edelleen sama havainto edunvalvonnan epäselvistä vaikutuksista päämiehelle ja hänen omaisilleen.

792 EOA 31.12.2012, Dnro 4707/2011; EOA toimintakertomus 2012, s. 274-275. EOA piti perusteltuna, että edunvalvontakulut otettaisiin huomioon ainakin niin, että asiakkaalle jää käyttövaroiksi vähintään laissa säädetty käyttövarojen vähimmäismäärä. EOA piti kuluja samankaltaisina, kuin laissa nimenomaisesti vähennettäviksi säädettyt kulut. Lisäksi EOA huomautti, että asiakas ei voi itse vaikuttaa niiden syntymiseen. Eri sairaanhoitopiireissä todettiin myös asian selvittelyn aikana noudatetun vaihtelevaa käytäntöä, jota EOA piti asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta epätyytyttävänä.

valvonnassa päämieheltä perittävään palkkioon lisätään arvonlisävero.⁷⁹³ Vuoden 2016 kertomuksessa todetaan, että EOA on antanut OM:lle lausunnon (532/5/16) koskien valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) valmistelua. EOA kiinnitti huomiota siihen, että valmistelussa otettaisiin huomioon PL 124 §:n mukaisesti julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen. Tätä ei kuitenkaan oltu otettu huomioon, mutta EOA:n lausunnossa lakivaliokunnalle (1134/5/16) katsottiin yksiselitteisesti, että palveluntuottaja hoitaa julkista hallintotehtävää.⁷⁹⁴

Vuonna 2015 annetussa ratkaisussa oli tarkasteltavana edunvalvojan toiminta suhteessa päämiehen omaisuuteen, jonka EOA oli ottanut tutkittavaksi lehtiartikkelin perusteella. Edunvalvoja oli teettänyt päämiehen asunnossa suursiivouksen päämiehen kanssa neuvottelematta ja asiassa oli väitetty, että siivouksessa oli kadonnut sekä taloudellista että tunnearvoa sisältävää omaisuutta. Edunvalvoja ei ollut itse käynyt asunnossa, vaan toimenpiteet suoritti siivousyrittäjä, kuten myös dokumentoinnin. EOA lausui asiassa käsityksensä, että päämiehen kotia koskevat toimenpiteet ovat sellaisia, että niissä on perusteltua, että edunvalvoja itse tekee havaintoja asunnosta.⁷⁹⁵

793 EOA 14.11.2014, Dnro 3108/2/12. OM ilmoitti EOA:lle, että se on antanut asian selvitettäväksi edunvalvonnan ostopalveluiden yhteistyöryhmälle. Tehtäväksianto kuului, että asiaan valmistellaan arvonlisäveron hyvittämisen malli oikeusaputoimistoille sekä ohjeistus menettelytavoista hyvityksen maksamisessa. Ks. myös PeVL 16/2016 vp., s. 4-5. Lausunnossa todettiin, että PeVL:lla on ollut käytössään oikeusministeriön laatima säännösehdotus palveluiden verokohteluun liittyvän ongelman ratkaisemiseksi. Siinä todetaan, että OM voi antaa tarkempia ohjeita hyvitysmenettelystä. Valiokunta piti mainitun kaltaisia säännöksiä tarpeettomana, koska viranomainen voi antaa laissa säädetyn tehtävänsä alalla ohjeita ilman lainsäädännössä olevaa erillistä valtuutusta. Valiokunta totesi myös, että tämä on ”omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa”.

794 EOA toimintakertomus 206, s. 275-276. Ks myös. HE 26/2016 vp.; LaVM 5/2016 vp.; PeVL 16/2016 vp., s. 3. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

795 EOA 11.9.2015 Dnro 605/2/14. Ratkaisussa viitataan myös OM:n antamaan suositukseen seuraavasti: ”Asiaa koskevan tarkemman sääntelyn puuttuessa oikeusministeriö on 14.4.2011 antanut asiaa koskevan suosituksen. Siinä todetaan muun muassa, että jos päämies ei itse pysty ottamaan kantaa asiaan eikä ole aikaisemminkaan ilmaissut tahtoaan, edunvalvoja joutuu harkitsemaan yhteydenpidon päämiehen omaisiin ja tietojen antamisen laajuuden itsenäisesti. Lähtökohtana on suosituksen mukaan salassapitovelvollisuus, mutta päämiehen etu voi olla myös se, että läheisten ja omaisten kanssa on toimiva yhteistyö. Omaisilla saattaa olla perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi jo selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista, ja niistä keskusteleminen ei tuolloin aiheuta päämiehelle vahinkoa. Edunvalvojalle jää yksittäistapauksessa harkintavaltaa siitä, mitä tietoja hän voi antaa ja millä tarkkuudella päämiehen asioista voi omaisten ja läheisten kanssa keskustella silloin, kun päämies ei pysty asiaa ratkaisemaan. Edelleen suosituksessa todetaan, että edunvalvojan tulee ratkaisua pohtiessaan kunnioittaa päämiehen oikeutta sekä perheyhteyteen että yksityisyyteen ja arvioida, minkälainen menettely vastaa parhaiten päämiehen etua.”

Kaksi merkittävää edunvalvonnan tarvetta koskevan ilmoituksen käsittelyä koskevaa kantelua oli ratkaistavana vuosina 2016-2017^{796 797}, kumpikin asioista liittyi myös edunvalvontaan ehdotetun kuulemiseen. Edunvalvonnan tarpeen selvittämisen merkitystä korosti EOA:n toteamus siitä, henkilön edunvalvonnan tarvetta selvitetessä puututaan perusoikeuksien ytimeen. 2016 annetussa ratkaisussa EOA vakuuttui, että edunvalvonnan tarpeen selvittämisessä lääkärinlausuntoa pyydetään asian käsittelyn ensivaiheessa, ja asianosaisten kuuleminen on vasta toissijainen tapa selvittää asiaa. Myöskään ilmoittajalta ei pyydetty lisätietoja. Maistraatin saaman ilmoituksen perusteella selvitetään henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojaan kuuluvia asioita. Vuonna 2016 ratkaistussa tapauksessa EOA antoi maistraatille huomautuksen asian käsittelystä. Lisäksi EOA totesi, että on tarpeen yhtenäistää ja kehittää maistraattien menettelytapoja. Seuraavana vuonna käsitellyn asian johdosta ilmoituksen käsittelyä koskenut tilanne ei johtanut toimenpiteisiin, mutta kummastakin EOA lähetti päätöksen tiedoksi Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön ja vuoden 2016 tapauksesta myös OM:lle.

Edunvalvontavaltuutuksen osalta EOA:n ratkaistavaksi tuli vahvistetun edunvalvontavaltuutuksen poistamista koskeva tilanne. Kantelussa todettiin mm. että todistajat eivät olleet kelpoisia toimimaan todistajina esteellisyyden vuoksi, eikä maistraatti ollut selvittänyt asiaa riittävästi ennen edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista. EOA totesi, että maistraatin on ryhdyttävä toimenpiteisiin saatuaan tiedon kyseisestä asiasta. EOA totesi mahdolliseksi, että ilmeisen muotovirheen johdosta pätemättömän valtuutuksen vahvistaminen voi olla poistettavissa ja asia ratkaistavissa uudelleen hallintolain mukaisessa asiavirheen korjaamisen menettelyssä tai HLL:n on mahdollista hakea päätöksen purkamista KHO:sta.⁷⁹⁸

Asiakirjapyyntöön käsittely on ollut ongelmallista maistraattien toiminnassa vuosina 2017 ja 2018 annettujen ratkaisujen perusteella. Aiemmassa tapauksessa kantelija oli pyytänyt maistraatilta vuosittain kolmelta aiemmalta vuodelta, maistraatti oli

796 EOA 26.1.2016, Dnro 3746/4/15. EOA korosti edunvalvonnan tarpeen selvittämisessä maistraatilta selvittelytoimenpiteiden oikeasuhtaisuuden vaatimuksen noudattamista. Lääkärinlausunto ja lääkärinlausunto puuttuvat henkilöön huomattavasti enemmän kuin lisätietojen pyytäminen edunvalvonnan tarpeen ilmoittamista koskeneen ilmoituksen tekijältä tai kuulemistilaisuuden varaaminen ilmoituksen kohteelle jo tässä vaiheessa.

797 EOA 17.8.2017 Dnro/3267/2016. EOA katsoi, että asian käsittelyä koskee huolellisuusvaatimus, koska myös toisaalta ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä voi tulla kenen tahansa tekemänä. Maistraatin tulee kiinnittää heti alussa huomio siihen, onko ”ilmoituksen perusteella ilmeistä, että joku tarvitsee jonkun toisen henkilön valvomaan talouttaan tai henkilöään koskevia etujaan ja oikeuksiaan sen vuoksi, että hän ei vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta asioistaan”. Tässä tapauksessa maistraatin ei kuitenkaan epäilty menetelleen lainvastaisesti.

798 EOA 13.11.2018, Dnro 5287/2017. EOA toi esiin, että ensisijaisena keinona on pidetty virheen korjaamisen menettelyä hallintolain sääntelyn esitöiden ja KHO:n ratkaisukäytännön perusteella. EOA katsoi, että asialla on yleisempää merkitystä ja päätös toimitettiin tiedoksi myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön sekä edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavan oikeusministeriön tietoon.

ohjannut kantelijan kääntymään yleisen edunvalvojan puoleen asiassa.⁷⁹⁹ Henkilö oli pyytänyt tietoa edunvalvonnan tarpeen ilmoittajasta 20.7.2017 ja asiakirja oli luovutettu kantelijalle 25.8.2017. EOA piti yksiselitteisenä sitä, että maistraatti oli menetellyt tilanteessa virheellisesti, koska JulkL:n laissa tietojen luovuttamiselle säädetty kuukauden määräaika oli ylitetty.⁸⁰⁰

2.3.4 Oikeuskanslerin edunvalvonta-aiheiset ratkaisut vuosilta 2004-2018

Tutkimuksen tekemisessä oli perusteltua tutkia myös valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosina 2004-2018 antamien vuosikirjojen perusteella edunvalvonta-aiheisista ratkaisuista saatavia tietoja. Vuosikirjoissa kyseiseltä aikaväliltä mainitaan 11 ratkaisua, 1-3 ratkaisua vuodessa ja viitenä vuotena ei mainita yhtään ratkaisua.⁸⁰¹

Ratkaisut koskivat yleisen edunvalvojan menettelyä päämiehen asioiden hoitamisessa, yleisen edunvalvojan menettelyä yhteydenottoihin vastaamisessa, maistraatin kanteluun antamia ratkaisuja ja niiden perusteluja, maistraatin neuvontavelvollisuutta edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa, maistraatin velvollisuutta vastata yhteydenottoihin, asioiden käsittelyn kestoa maistraatissa, edunvalvontahakemuksen täyttämistä koskevaa menettelyä vanhainkodissa, tuomioistuimen menettelyä edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksien edettyä istuntokäsittelyyn.

3 Johtopäätökset

Tutkimusaineiston perusteella päämiehen asioista ongelmallisempina edunvalvojan toiminnan osalta on pidettävä käyttövaroihin liittyviä ongelmatilanteita. Käyttövarojen osalta edunvalvojan kanssa koetaan esimerkiksi yhteistyöongelmia, oman

799 EOA 19.5.2017, Dnro 1181/2016. EOA ohjasi maistraattia, että tämän olisi JulkL:n näkökulmasta tullut menetellä jollakin seuraavista, vaihtoehtoisista tavoista: ”1) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa eikä maistraatti olisi nähnyt estettä niiden luovuttamiselle, kantelijalle olisi tullut antaa asiakirjat lähtökohtaisesti hänen pyytämällään tavalla eli lähettämällä hänelle niistä kopiot; 2) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa mutta niitä ei salassapitosyistä olisi katsottu voitavan antaa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; 3) jos asiakirjat eivät olleet maistraatin hallussa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; tai 4) maistraatti olisi voinut julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla siirtää asiakirjapyyntönsä kunnan organisaation osana toimivalle asiamies- ja neuvontapalveluyksikölle, mikäli maistraatti olisi arvioinut esimerkiksi, että pyydetyn asiakirjan salassapito olisi ollut riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista tai asiakirjapyyntönsä siirto olisi edistänyt pyynnön käsittelyä”.

800 EOA 7.11.2018, Dnro 4824/2017. Asiakirjapyyntönsä käsittelyä maistraatissa koski myös ratkaisu EOA 28.6.2018

Dnro 845/2017.

801 Kyseiset viisi vuotta ovat valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomusten perusteella 2018, 2017, 2013, 2007 ja 2004. Aineistossa on kuitenkin huomattava, että vuosikirjoista ei esimerkiksi selviä, paljonko edunvalvonta-aiheisia kanteluita on ollut vuodessa ja niiden sijainti kertomuksessa hajaantuu oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonaloille.

äänen kuulumatta jäämistä, edunvalvojan yksipuolista määräämistä, käyttövarojen määrään tai sen muuttumiseen liittyvien perustelujen puuttumista tai niiden epäselvyyttä. Tutkimusaineiston perusteella on erittäin tärkeää huomata, että päämiehen puolesta kantelun jättävät usein myös päämiehen läheiset. Nämä ovat huolissaan päämiehen asioista, ovat eri mieltä päämiehen edunvalvojan kanssa hoidettavien asioiden sisällöstä tai suunnasta tai ovat muuten tyytymättömiä viranomaisen menettelyyn päämiehen asioiden hoitamisessa.

Holhousviranomaisen toiminnan osalta korostuvat edunvalvojan määräämisen tarpeellisuuteen liittyvät seikat, lupa-asioiden käsittely sekä hyvän hallinnon noudattaminen. Päämiehen tiedonsaantioikeus, omaisuuden myynti ja edunvalvojan yhteistyö erottuvat aineistosta seuraavaksi yleisimpinä edunvalvojan toiminnan osalta. Tuomioistuinten toiminta ei erotu vuosien 2004-2018 tarkastelussa, pääasiallisesti tuomioistuinten menettely on hakemusasioiden prosessin kautta edunvalvonta-asioiden yleisemmin vaiheistettua ja ratkaisusta on oikeus hakea muutosta. Edunvalvonta-asioiden kantelut näyttävät kohdistuvan pääasiassa sellaisiin seikkoihin, joista kanteleminen on ainoa mahdollisuus puuttua viranomaisen käytännön tason toimintaan.

Arvojen toteutumiseen liitettyinä asioina päämiehen edun toteutumisesta ollaan eri mieltä useissa konkreettisissa tilanteissa. Nämä koskevat sekä yleisten edunvalvojen ja maistraattien toimintaa. Yleisimpänä kanteluasiana koetut käyttövaraongelmat kertovat ainakin omaisuuden suojan, osallistumisen, itsemääräämisoikeuden ja luottamuksen olevan erimielisyyksien kohteina. Maistraatin määrätessä edunvalvojaa ihmisen yksityisyys, itsemääräämisoikeus, osallistuminen ja ihmisen suojan tarpeet ovat arvotasolla kollisiossa viranomaisen toteuttaessa omaa tehtävänsä suhteessa yksilöön. Hyvän hallinnon arvon toteutumista haetaan määräämistilanteiden lisäksi muissa maistraatin päätöstilanteissa. Kanteluaineistosta eivät ilmene kuitenkaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ongelmat siten, että ne liitettäisiin tuomioistuinten toimintaan. Päämiehen asioihin kiinnittävät huomiota myös läheiset, jonka johdosta tulisikin miettiä, miten läheisten kanssa saadaan aikaan päämiehen etua hyödyttävä yhteistyö.

Ylimpien laillisuusvalvojen merkitys on suuri edunvalvontaoikeuden perus- ja ihmisoikeuksien korostuneisuuden johdosta. Tutkimus- ja vertailuaineiston perusteella selviää, että laillisuusvalvojen rooli on muodostunut oikeudenalalla erilaiseksi⁸⁰². Eduskunnan oikeusasiamiehellä on ollut selkeästi valvonnallisen tehtävän

802 Ks. myös OM 35/2015, s. 16-17. Perus- ja ihmisoikeustoimijoista tehdyn selvityksen osalta on valtionhallinnossa luonnehdittu tehtäviä niin, että ”oikeuskanslerin tehtävissä korostuu perus- ja ihmisoikeuksien ennakollinen valvonta valtioneuvostovalvonnan kautta. Oikeuskanslerille syntyy järjestelmätason kokonaisnäkemys säädösvalmistelusta ja muusta yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelusta aina säädösten ja muiden päätösten toimeenpanoon saakka.” Lisäksi s. 19-20, jossa tuodaan esiin myös tarvetta työnjaon kehittämiseksi erityisesti EOA:n näkökulmasta nykyinen järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisin. EOA katsoi, että tehtävienjakoa tulisi

lisäksi oikeudenalan sisältöä edistävä rooli edunvalvontaoikeudessa, esimerkiksi tulkinnallisten epäselvyyksien esille tuomisessa, mutta myös ratkaisukäytännön osalta holhousviranomaisen käytäntöjen linjaamisessa. Oikeusasiamiehellä on holhoustoimen järjestelmän osalta ollut viranomaisen käytäntöjä selvästi ohjaava vaikutus, eli viranomaisen toiminnassa oikeusasiamiehen ratkaisuissaan esille tuomat näkökohdat on otettu pääsääntöisesti huomioon. Vaikutus on selkeästi ulottunut myös holhoustoimen sisällölliseen kehittämiseen sekä edistävässä että laillisuusvalvonnallisessa toiminnassa. Vuosikirjojen perusteella voidaan myös sanoa, että oikeuskanslerin toiminta näyttäytyy enemmänkin laillisuusvalvonnan valvonnallisena puolena kuin edistävässä roolissa toimimisena.⁸⁰³

eriyttää niin, että päällekkäisyyttä on mahdollisimman vähän. Eriytymistä on käytännössä tapahtunut esimerkiksi haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien osalta, EOA kiinnitti huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa käsiteltävien asioiden määrien olevan EOA:n toiminnassa huomattavan suuria oikeuskanslerinvirastoon verrattuna.

803 Tutkimuksessa ei ole havainnointu ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä muiden oikeudenalojen ratkaisusta, joten ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen yleisestä kehittämisestä tämän tutkimuksen perusteella ei ole mahdollista tehdä laajempia johtopäätöksiä.

VIII TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET

1 Arvotodellisuus – päämiehen asema holhoustoimen järjestelmässä

Tutkimuksen kantavana ajatuksena on ollut arvojen toteutumisen merkityksellisyys päämiehen aseman kannalta holhoustoimen järjestelmän keskeisissä tilanteissa. Johtopäätöksissä tulee palata tehtyjen tutkimusväitteiden arviointiin. Ensimmäinen tutkimusväite oli, että holhoustoimen järjestelmän arvojen toteutumiseen päämiehen kannalta keskeisissä ratkaisutilanteissa liittyy merkittäviä ongelmia. Toisena tutkimusväitteenä oli, että holhoustoimen järjestelmä ja holhoustoimen sisällölliset kysymykset tarvitsevat uudistumista 2020-luvulle tultaessa.

1.1 Arvot holhoustoimen järjestelmässä ja niiden toteutuminen

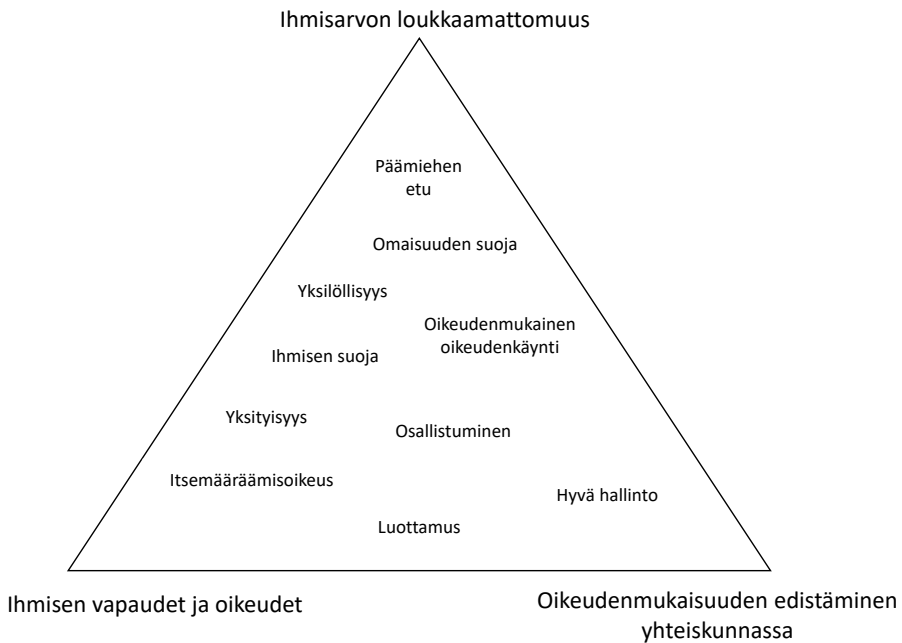
Teoreettinen tarkastelu aloitettiin kysymällä, mitkä ovat holhoustoimen järjestelmän arvot. Arvot muodostettiin tarkastelemalla ensin holhoustoimen järjestelmän tarkoitusta, minkä jälkeen tutkittiin holhoustoimen järjestelmään liittyviä arvoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeuskäytännön ilmentäminä. Tutkimuksen perusteella holhoustoimen järjestelmästä voitiin tunnistaa holhoustoimen järjestelmän arvoympäristöön kuviossa 6 esiin tuoduin tavoin kuuluviksi 13 arvoa.

Perus- ja ihmisoikeusperustaisina arvoina tunnistettiin ihmisarvon loukkaamattomuus, ihmisen vapaudet ja oikeudet ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Muut järjestelmään liittyvät arvot sekä täsmensivät kyseisiä perus- ja ihmisoikeusperustaisia arvoja, että toivat mukaan arvoympäristöön järjestelmän tarkoituksen huomioon ottamisen. Näitä olivat päämiehen etu, itsemääräämisoikeus, ihmisen suoja, yksilöllisyys, yksityisyys, osallistuminen, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, hyvä hallinto, luottamus ja omaisuuden suoja. Kaikkien tunnistettujen arvojen sisältö oli palautettavissa perus- ja ihmisoikeuksiin, joten arvojen toteutumisessa voidaan todeta olevan kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Arviointiasetelman johdosta voitaneen perustellusti myös pohtia sitä, voiko oikeudellisia arvoja käsitellä saman sisältöisinä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeudet ilmentävät arvoja, mutta vaativat tietyn kontekstin tullakseen konkreettisiksi arvoiksi. Arvoja voi olla perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi muitakin, jotka ilmenevät kyseisestä

kontekstista. Tässä tutkimuksessa konteksti oli holhoustoimen järjestelmä, joka ymmärretään osana muuta oikeudellista ja yhteiskunnallista järjestelmää.

Arvojen tärkeysjärjestystä tai suhdetta toisiinsa ei tarkoituksellisesti ole määritelty, vaan se jää avoimeksi yleisenä teoreettisena kehikkona, kuten kuviossa 6 on havainnollistettu. Tämä johtuu siitä, että arvot tarvitsevat yksilöllisen, yksittäisen tilanteen tullakseen arvioiduksi toteutumisensa tasolla. Näin arvot voidaan myös yksittäisessä tilanteessa tasapainottaa keskenään.⁸⁰⁴



Kuvio 6. Holhoustoimen järjestelmän arvoympäristö

Tutkimuksessa haettiin vastausta kysymyksiin, toteutuvatko holhoustoimen järjestelmän arvot täysi-ikäiseen päämieheen liittyvissä keskeisimmissä ratkaisutilanteissa ja jos toteutuivat, millaisina arvot ja ratkaisut sisällöllisesti näyttäytyvät. Tutkimuksessa keskityttiin päätöksenteossa päämiehen kannalta keskeisimpien ratkaisujen ja arvojen sisällölliseen yhteyteen lainopillisena tutkimuksena, jota tukivat muut oikeudelliset tutkimusmenetelmät. Päämiehen asemaa on arvioitu erityisesti liittyen edunvalvojan määräämisasiaan ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamiseen sekä ylimpien laillisuusvalvojen saamiin kanteluihin ja annettuihin ratkaisuihin. Tutkimuksessa suoritetussa arvioinnissa on saavutettu käsitys holhoustoimen järjes-

804 Ks. myös Sund-Norrgård – Norrgård 2019, s. 153. Kirjoittajat ovat tutkineet tilanteita, joissa normit jättävät tilaa yksittäistapauksen olosuhteille tai konteksteille. He toteavat, että näissä tilanteissa jää samalla enemmän tilaa arvoeettiselle analyysille.

telmän kehityksestä sekä järjestelmän kehittämistarpeista. Näiden osalta keskeinen kysymyksenasettelu liittyy seikkoihin, mitkä ovat tutkimuksen perusteella erottuvia holhustoimen järjestelmän ongelmia ja sääntelyn heikkouksia.

1.2 Keskeisimmät tutkimushavainnot

Pääjaksoja vastaavissa johtopäätöksissä on koottu kyseisen jakson kannalta keskeiset tutkimushavainnot, jotka ovat seuraavat:

1. Holhustoimen järjestelmän kehitysvaiheita (1999-2019) arvioitaessa merkittävin sisällöllinen kehitysvaihe on ollut edunvalvontavaltuutuksen tuleminen mukaan järjestelmään. Hallinnollisen uudistamisen näkökulmissa kestävä aihe on ollut käytettävissä olevat resurssit. (pääjakso III, 4)
2. Edunvalvontavaltuutukset ja edunvalvojan määräämiset ovat kumpikin huomattavassa tilastollisessa kasvussa. (III, 4)
3. Tilastojen perusteella tehty merkittävä havainto on vajaavaltaiten määrän selkeä väheneminen, ja uusien vajaavaltaisuuksien määrän erittäin vähäisenä pidettävä vuotuinen määrä ainakin vuodesta 2003 lukien. (III, 4) Vertailun perusteella voidaan todeta, että Ruotsin lainsäädännössä ei ole ollut täysi-ikäisten vajaavaltaisuutta 30 vuoteen. (VI, 6)
4. Tilasto- (ja tutkimustiedon) järjestelmällinen kokoaminen holhustoimen järjestelmästä tulisi olla systemaattisempaa. Se lisää holhustointia koskevan tiedon laatua holhustoimen järjestelmää koskevan päätöksenteon perustana. (III, 4)
5. Holhustoimen järjestelmän lähtökohtana olleesta aikuisten suojelusta on kansainvälisten sopimusten ulottuvuudessa siirrytty lähes kokonaan itsemääräämisoikeutta korostavaan vaiheeseen. YK:n vammaisten oikeuksien sopimus on muuttanut tilannetta henkilön puolesta tekemisen päätöksenteosta tuetun itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen. Tuetun itsemääräämisoikeuden muotojen kehittäminen konkreettisiin tilanteisiin vaatii uutta lainsäädäntöä. Yleissopimuksen artiklaa 12 koskevan yleiskommentin kautta itsemääräämisoikeus, päämiehen edun sisältö ja näihin liittyvä lainsäädäntö, mutta myös käytäntö on muodostettava uudelleen päämiehen mielipidettä korostavaksi. (IV, 4)
6. Edunvalvontavaltuutusjärjestelmän osalta valvontajärjestelmän pohtiminen Ruotsin mallin mukaiseksi voisi olla vaihtoehtona. Tällä osittain selkiytettäisiin läheisten roolia valtuuttajan näkökulmasta ja vähennettäisiin valvonta-tehtäviin meneviä resursseja. (V, 5) (VI, 6)
7. Osittain epäselväksi käytännön näkökulmasta on jäänyt lainsäätäjän tarkoitus edunvalvojan määräämisasioiden kevennetyllä siirtämisellä holhousvi-

- ranomaiselle. Sen rooli saman asian selvittäjänä ja ratkaisijana tulisi selkiyttää toisaalta päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon toteutumisen varmistamiseksi. (V, 5)
8. Tutkimusaineiston perusteella päämiehen asioista ongelmallisimpana edunvalvojan toiminnan osalta on pidettävä käyttövarojen määrää. Päämiehen tiedonsaantioikeus, omaisuuden myynti ja edunvalvojan yhteistyö erottuvat aineistosta seuraavaksi yleisimpinä edunvalvojan toiminnassa. (VII, 3)
 9. Holhousviranomaisen toiminnan osalta tutkimusaineistossa korostuvat edunvalvojan määräämisen tarpeellisuuteen liittyvät seikat, lupa-asioiden käsittely sekä hyvän hallinnon noudattaminen. (VII, 3)
 10. Tutkimus- ja vertailuaineiston perusteella selviää, että EOA:lla on ollut selkeästi valvonnallisen tehtävän lisäksi oikeudenalan sisältöä edistävä rooli edunvalvontaoikeudessa, esimerkiksi tulkinnallisten epäselvyyksien esille tuomisessa, mutta myös ratkaisukäytännön osalta holhousviranomaisen käytäntöjen linjaamisessa. Vaikutus on ulottunut holhoustoimen sisällölliseen kehittämiseen sekä edistävässä että laillisuusvalvonnallisessa toiminnassa. Vuosikirjojen perusteella voidaan sanoa, että oikeuskanslerin toiminta näyttyy enemmän laillisuusvalvonnallisessa puolessa. (VII, 3)
 11. Edunvalvontaoikeuden oikeusperiaatteet ovat muutoksessa. Itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen oikeusperiaatteet ovat korostuneet edunvalvontaoikeuden kehityksessä. Uudeksi oikeusperiaatteeksi on määrittymässä luottamus, koska se on järjestelmän perusta päämiehen, edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun ja holhousviranomaisen välisissä suhteissa (III 4, IV 4, V 5, VII 3). Luottamuksen merkitys on päämiehen itsemääräämisoikeuden kasvun kanssa lisääntynyt erityisesti edunvalvontavaltuutuksen käyttöönoton jälkeen.

2 Ehdotuksia holhoustoimen järjestelmän kehittämiseen

Holhoustoimen järjestelmän kehityksen perusteella voidaan tehdä havaintoja kaikilla oikeuden tasoilla liikkuvista kehittämistarpeista. Arvojen tasolla tapahtuvat muutokset ovat kiinni oikeuden syvärakenteessa. Ne edellyttävät koko holhoustoimen järjestelmän uudelleen asemointia ja tarkastelua suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.⁸⁰⁵

805 Tuori 2002, s. 184. Tuori toteaa osuvasti "And if we claim that modern law is fading away and a new era of post-modern law is dawning, in order to substantiate our claim, we should be able to demonstrate that fundamental changes are occurring in the law's deep structure".

Oikeudellisia käsitteitä ja periaatteita koskevat muutokset liittyvät oikeuskulttuuriin⁸⁰⁶, joiden muutostarpeita voitiin havaita suhteessa vuonna 1999 tehdyn uudistuksen jälkeiseen kehitykseen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tuomiin velvoitteisiin. Kumpikin oikeuden syvemmistä tasoista asettaa vaatimuksia ja rajoituksia pintatason oikeudelle, joka tarkoittaa siis yleisimmin voimassa olevana lainsäädäntönä ilmenemistä.⁸⁰⁷

Ehdotukset on jaettu oikeusperiaatteiden muutosta ja sääntelyä koskeviin osiin. Ehdotus 1 koskee oikeusperiaatteiden täsmentymistä tutkimuksen perusteella. Oikeusperiaatteet ovat sikäli tärkeä kohde, että ne ovat viitattavissa myös oikeuslähteinä. Luvun ehdotukset 2-5 ulottuvat lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseen.

2.1 Sääntelystrateginen lähestyminen ja sääntelykeinot

Oikeussääntelyn vaihtoehtojen tarkastelussa voidaan Talan mukaan käyttää jaottelua sääntelystrategisista ja sääntelykeinoja koskevista vaihtoehdoista.⁸⁰⁸ Sääntelystrategisesti voidaan lähteä liikkeelle lähestymistavasta, jolla julkinen toimija asettaa tavoitteensa ja suhtautuu käsiteltävänä olevaan sääntelykysymykseen.⁸⁰⁹ Tutkimushavainnot tukevat väitettä, että holhoustoimen järjestelmä ja holhoustoimen sisällölliset kysymykset tarvitsevat uudistumista 2020-luvulle tultaessa. Sääntelystrategisina ehdotuksina voidaan pitää tutkimuksen ehdotuksia 1, 2 ja 3, jotka koskevat itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon korostumista oikeusperiaatteena, luottamuksen määrittymistä uudeksi edunvalvontaoikeudelliseksi periaatteeksi sekä järjestelmän uudistamista ja vajaavaltaiseksi määrittämisestä luopumista.

Uudistamisen lähtökohta on vaativa. Lainsäädäntötutkimuksessa on aiemmin tuotu esiin, että erilaiset vuorovaikutusverkostot ja valtasuhteet vaikuttavat merkittävästi lainsäätämisen eri vaiheissa. Lakia koskevassa säätämisen tai muuttamiskeskustelussa ovat tunnistetusti mukana lainsäätäjät, etujärjestöt, toimeenpanijat ja kansalaisyhteiskunta.⁸¹⁰ Toimeenpanijoiden roolit ovat korostuneet holhoustoimen järjestelmän viranomaispainotteisuuden johdosta. Holhoustoimen järjestelmän

806 Tuori 2002, s. 174.

807 Tuori 2002, s. 147.

808 Tala 2012, s. 6-7. Toinen lähestymistapa Talan esiin tuomana olisi sääntelyn kohteen ja vaikutusmekanismien kannalta erottelu kolmella tavalla: 1) kohdetahoa määrävästä sääntelystä, 2) käyttäytymisvaihtoehtoja avaava sääntely ja 3) uusia toimintamahdollisuuksia luova sääntely. Talan mukaan vaihtoehdot eivät kuitenkaan esiinny tarkkarajaisesti.

809 Tala 2012, s. 7. Strategiavalintoja ovat esimerkiksi sääntelyn keskeisiä ratkaisuja koskevat päätökset mahdollisista vaihtoehdoista. Ks. myös Baldwin ym. 2012, s. 105-106. Kysymystä tulee lähestyä laajasti ottamalla huomioon tavoitteiden saavuttaminen käskyjen luomisella, informoinnilla, ohjaavalla palkitsemisella jne. Strategisiin valintoihin kuuluu myös kysymys resurssien määrittämisestä.

810 Pakarinen 2012, s. 81-84. Tutkimuksessa on tuotu esiin myös eri ministeriöiden välisen suhteen ongelmallisuutta kuluttajien suoja koskevan sääntelyn sisältöön suhtautumisessa.

lainsäädännön kehittämisessä valmisteluvaiheen keskiöön on nostettava se, että päämiehen itsensä asema tulee huomioiduksi. Päämies ei kykene toimintakykyensä liittyvien rajoitteidensa johdosta ajamaan lainsäädännön kehittämistä, vaikka epäkohtia havaitsisikin. Päämiehen suorat käsitykset holhoustoimen järjestelmästä ovat yksi keskeinen lainvalmistelun lähtökohta, mutta ne voivat olla myös välttämätön jatkotutkimuksen kohde.

Sääntelykeinoina eli strategista tasoa pienempinä kysymyksiä voidaan luonnehtia ehdotuksia 4 ja 5. Ensin mainittu koskee ehdotusta edunvalvojan määräämisestä jatkossa ainoastaan tuomioistuimissa. Ehdotusta 5 voidaan osittain pitää myös sääntelyn ulkopuolisena mahdollisuutena, mutta ymmärrettävyyden kehittämisessä on huomattavasti mahdollisuuksia myös erityisesti informaatio-ohjauksellisena sääntelykeinona.⁸¹¹

2.2 Ehdotus 1. Edunvalvontaoikeuden oikeusperiaatteiden muuttuminen täysi-ikäisten henkilöiden osalta

Täysi-ikäisiä henkilöitä koskevassa tarkastelussa suojaamisen oikeusperiaatteen merkitys on tutkimushavaintojen perusteella selkeästi vähentynyt ja autonomiaa korostavien itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen oikeusperiaatteet ovat kasvattaneet merkitystään. Holhoustoimen järjestelmässä alaikäisiä henkilöitä koskien tilanne ei ole täysin samankaltainen. Ikään perustuen alaikäisen henkilön suojaamisella ja edelleen liittynällä holhoustoimen järjestelmään on erilainen lähtökohta, koska jokaisen alaikäisen asioita hoitaa edunvalvoja.

Täysi-ikäisten suojaamisen periaate on lainsäädännön tasolla siirtynyt järjestelmässä heikompaan asemaan erityisesti edunvalvontavaltuutuksen tultua holhoustoimen järjestelmän osaksi vuonna 2007. Tämän jälkeen KKO:n ratkaisussa 2009:7 todettiin edunvalvontaoikeuden keskeiseksi periaatteeksi ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen. Siitä poikkeaminen nähtiin mahdolliseksi varsinkin henkilön vastustaessa edunvalvontaa vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Edunvalvontaoikeuteen vaikuttavana tekijänä ovat olleet luonnollisesti myös perus- ja ihmisoikeudet. Niitä korostavan vaiheen myötä autonomian periaatteen painoarvo on kasvanut⁸¹². Vuonna 2016 Suomessa voimaan tullut YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus on sanoittanut tilanteen varsin selvästi: holhoustoimen järjestelmän kehityksessä tulisi lähteä päämiestä tukevista lähtökohdista. Kehityksen voidaan

811 Tala 2012, s. 8. Sääntelystrategian ja -keinojen välinen ero ei ole analyttisen tarkka, mutta keinojen pohdinta tapahtuu rajoitetummasta näkökulmasta. Tala tuo esiin, että tietyissä tilanteissa sääntelystrategian valinta voi osaltaan jo määrittää mahdollisten keinovalintojen valikoimaa.

812 Ryrstedt 2017, s. 375. Tutkimuksessa on todettu holhouslainsäädännön osalta siirtymisvaihe suojelusta autonomiaan, mutta huomautettu, että periaatteiden käyttämisessä toistensa vastakohtina saattaa sisältää riskin, että tulee tarpeetonkin erilaistumista ja vastakkainasettelua käsitteiden kesken.

nähdä etenevän kohti tosiasiallisen vapauden päämäärää, kuten hyvinvointivaltion osalta teoreettisesti on voitu todeta jo 2000-luvun alussa⁸¹³. Päämiehehdokkaan ja päämiehen edun ymmärtämisessä sisältö on määrittymässä korostamaan päämiehen mielipiteen merkitystä ja erityistä kontekstisidonnaisuutta edunvalvojan määräämisen tarpeellisuutta arvioitaessa.

Edunvalvontaoikeudessa erottuvalla uudella periaatteella eli luottamuksella tarkoitetaan päämiehen oikeutta luottaa holhoustoimen järjestelmän toimivuuteen sekä viranomaisten että yksityishenkilöiden toimintana.⁸¹⁴ Tutkimuksessa luottamuksen merkitys nousee esiin voimassa olevasta lainsäädännöstä esitöineen, erityisesti edunvalvontavaltuutuksen osalta, perus- ja ihmisoikeuksien, oikeuskäytännön ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön kautta. Luottamusta oikeusperiaatteena voidaan tarkastella ainakin holhoustoimen järjestelmän tarkoituksen ja toiminnan kannalta sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Luottamuksen merkitys on holhoustoimen järjestelmässä kasvanut sekä viranomaistoimintoisuuden, mutta myös edunvalvontavaltuutuksen tultua osaksi holhoustoimen järjestelmää. Luottamuksen merkitystä voidaan havainnoida edunvalvontajärjestelmässä 1) päämiehen ja holhousviranomaisen, 2) päämiehen ja edunvalvojan, 3) päämiehen ja edunvalvontavaltuutetun, 4) edunvalvojan ja holhousviranomaisen, 5) edunvalvontavaltuutetun ja holhousviranomaisen sekä 6) päämiehen läheisten ja holhousviranomaisen välisissä suhteissa.⁸¹⁵

Luottamuksella on HL 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksensuojaa laajempi ulottuvuus. Holhoustoimen edunvalvontajärjestelmässä luottamus tulee ymmärtää päämiehen kautta ja järjestelmässä on ulottuvuuksia myös mahdollisesti kahden luonnollisen henkilön välisessä suhteessa, minkä lisäksi luottamuksen merkitystä on arvioitava suhteessa holhoustoimen järjestelmään valvonnallisesta ja edunvalvontapalveluiden järjestämisen näkökulmista. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti tuomioistuimessa on ollut vastaavasti yksi osa asianosaisten luottamusta järjestelmän toimivuuteen. Tutkimuksen perusteella ehdotetaan luottamusta uudeksi edunvalvontaoikeudelliseksi periaatteeksi: erityisesti edunvalvontavaltuutusjärjestelmän

813 Tuori 2002, s. 180.

814 Ks. myös Kalliomaa-Puha 2014, s. 280. Luottamuksen suuntautumista voidaan tarkastella myös viranomaisen suhtautumisena kohderyhmäänsä tai –asiakkaaseensa esimerkiksi menettelytapojen yksinkertaistamisen mahdollistamisessa.

815 Luottamuksesta hallinnossa erityisesti Pöysti 2018, s. 322 ja edelleen alustojen käyttämisessä s. 347. Kirjoittaja on todennut, että ”Trust in the context of the regulation of digital information, digital administration and digital platforms has at least 4 different dimensions with various sub-dimensions: (1) trust as a empiric and theoretical social phenomena and subject to sociological research, (2) trust as a normative goal and concept in law and in ethics and morality and in political theory, (3) trust as an institutional-technical phenomena like trusted third parties and (4) trust as technological concept in technologies of trust and trustworthiness of infrastructure. All these dimensions contribute to the understanding of regulation and law.” Ks. myös Kouvo 2014, s. 66, jonka tutkimuksen perusteella saatiin tukea sille, että julkisten, instituutioiden pidettävien organisaatioiden menettelyllinen oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus muodostavat välineen, jonka avulla voidaan saada aikaan laajalti vaikuttavaa luottamusta.

mukaantulo holhoustoimen järjestelmään on laajentanut luottamuksen merkitystä. Yhteenvetona edunvalvontaoikeuden periaatteista korostetusti täysi-ikäisten henkilöiden osalta voidaan havainnollistaa kuvion 7 avulla. Muutoksena kuvioon 3 itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamisen periaatteet ovat saaneet oikeusperiaatteina suurimman tilan; lisäksi luottamus on tullut mukaan uutena oikeusperiaatteena ja päämiehen suojaaminen on siirtynyt selkeästi toissijaiseksi periaatteeksi autonomiaa korostavien periaatteiden jälkeen.

Oikeusperiaatteet		Ratkaisuperiaatteet		
<p>AUTONOMIA Itsemääräämisoikeus Ihmisarvon kunnioittaminen</p>		<p>Luottamus</p>	<p>Päämiehen suojaaminen</p>	<p>Päämiehen etu</p>
		<p>Välttämättömyys Suhteellisuus Tapauskohtaisten tietojen merkitys arvioinnissa Taloudellisten asioiden joustava käsite</p>		

Kuvio 7. Edunvalvontaoikeuden täysi-ikäisiä henkilöitä koskevat periaatteet

2.3 Ehdotus 2. Holhoustoimen järjestelmän uudistaminen itsemääräämisoikeutta tukevaksi edunvalvontajärjestelmäksi – kokonaisuudistus, käsitteet ja valvonta

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on kasvanut holhoustoimen vuonna 1999 toteutetun kokonaisuudistuksen jälkeen huomattavasti. Tämä on tullut esiin kansainvälisten sopimusten lisääntyvänä määränä sekä käytäntöjen ja ratkaisujen muuttumisena esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kautta perustelluiksi. Erityisesti YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus muuttaa ratkaisevasti tilanteen holhoustoimen järjestelmän osalta. Perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen läpäisevästi koko järjestelmässä on yksi keskeisimmistä nykyistä holhoustointia koskevan sääntelyn heikkouksista.

Tutkimusaineistossa ylimmät laillisuusvalvojat ovat tarkastelleet holhoustoimen järjestelmän nykytilaa edistävän ja valvonnallisen roolinsa perusteella, ja ratkaisutalolla on kiinnitetty huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen yksittäisissä tilanteissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen merkitys holhoustoimen järjestelmän kehittämisen kannalta on ollut merkittävä. Annetut ratkaisut ovat johtaneet useiden käytäntöjen muuttamiseen holhoustoimen järjestelmän viranomaisten toiminnassa. Päämiehen läheisten kanssa tehtävään yhteistyöhön tulisi selkeästi kiinnittää

huomiota, koska heillä on tietoa päämiehen olosuhteista ja käsityksistä myös ajalta ennen edunvalvontaa.

Holhoustoimen järjestelmään on tullut sekä sisällöllisiä että hallinnollisia uudistuksia vuoden 1999 uudistuksen jälkeen. Tala korostaa yksittäisen lain yhteyttä muuhun oikeusjärjestelmään, koska sen soveltamisympäristö on useimmiten moniulotteisempi.⁸¹⁶ Perus- ja ihmisoikeuksien sekä osittaisuudistusten tarkastelu lainsäädännöllisenä kokonaisuutena olisi perusteltua, koska järjestelmä koskee henkilöitä, joiden itsemääräämisoikeuteen puututaan jo edunvalvonnan selvittämisvaiheessa. Heidän asemansa on sellainen, että he eivät välttämättä osaa olla vaatimassa lainsäädännön uudistamista tai he eivät ole mahdollisuudessa pohtia järjestelmän tarvitsemaa riittävää resursointia, jolloin yhteiskunnalla on velvoittavampi rooli heidän oikeuksiensa toteutumisen mahdollistamisessa. Kansainvälisten sopimusten perusteella itsemääräämisoikeuden merkitys on lisäksi korostunut.

Suomen holhoustoimen järjestelmässä korostuu viranomaistoimintaisuus, koska holhoustoimen järjestelmään liittyvät toimijat, holhousviranomaiset, tuomioistuimet, yleinen edunvalvoja ja toimintaa ohjaavat ministeriöt hoitavat viranomaistehtäviä. Päämiehen kannalta merkitystä lisää se, että suurin osa täysi-ikäisten edunvalvontamääräyksistä ohjautuu yleisen edunvalvojan hoidettavaksi. Holhoustoimen järjestelmän sisällöllisen ja hallinnollisen uudistamisen samanaikaisuus tukisi lainsäätäjän järjestelmän rahoitukseen tekemien valintojen suunnitelmallisuutta. Harkittavaksi tulisi ottaa yhden ohjauksesta vastaavan tahon vaihtoehto.⁸¹⁷

YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen voimaan saattaminen Suomessa edellyttää holhoustoimen järjestelmän tarkastelua tuomioistuimien tehtävien, holhousviranomaisen tehtävien, mutta myös yleisen edunvalvojan tehtävien kannalta. Nykyisellään järjestelmän voidaan katsoa vaatia muutoksia kaikissa viranomaistoiminnoissa, mutta suurimmat muutokset tullevat holhousviranomaisen ja yleisen edunvalvojan viranomaistehtäviin. Lainsäädäntöä valmistevalta ministeriöltä on odotettava lisäksi vaihtoehtoisten tuetun päätöksenteon mahdollistavien vaihtoehtojen kehittämistä. Yksityisten edunvalvojien koulutusjärjestelmää ehdotetaan lisäksi pohdittavaksi. Koulutuksella voidaan mahdollisesti tukea niitä edunvalvojan tehtävään suostumusta harkitsevia yksityishenkilöitä, ja samalla parantaa holhoustoimen järjestelmää koskevaa tietoutta ja tehtävässä onnistumisen edellytyksiä. Yksityishenkilöedunvalvojalla on lisäksi käsitys päämiehen tosiasiallisen elämän ympäristöstä ja hänen käsityksistään elämässään merkityksellisistä asioista, jonka voidaan myös ajatella mahdollistavan päämiehen edun toteutumista holhoustoimen järjestelmässä aiempaa paremmin.

816 Tala 2005, s. 35. Tala toteaa välittömistä vaikutuksista soveltamiseen seuraavasti: ”Jos lainvalmistelutyössä ei ole onnistuttu tunnistamaan käsillä olevan lain kaikinpuolisia yhteyksiä muuhun oikeusjärjestelmään, sääntelyn vaikutukset saattavat poiketa paljon ja yllättävästi siitä mitä on tavoiteltu.”

817 Ks. KKO:2015:31, Kolehmainen 2015, s. 272.

Holhoustoimen järjestelmän kokonaisuudistuksessa vuonna 1999 käsitteistö jäi osittain aiemmaksi ja osittain uudistetuksi. Käsitteistä holhooja ja uskottu mies luovuttiin ja tilalle tuli edunvalvoja. Edunvalvonnan kohdehenkilölle annettu käsite päämies toteutui neutraalina, paitsi niiden henkilöiden osalta, jotka ovat vajaavaltaiseksi julistettuja. Järjestelmä painopisteineen on erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvun johdosta uudistunut noin 20 vuoden aikana merkittävästi. YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen myötä käsitteiden käyttämiseen on kiinnitettävä huomiota, koska niillä luodaan hyväksyttävänä pidettävää demokraattisen oikeusvaltion asenneilmapiiriä.

Edunvalvonta koskettaa erityisesti yli 65-vuotiaiden ikäryhmää. Järjestelmän kokonaistarkastelussa tulee ottaa huomioon myös muiden tilanteiden mahdollisuudet tuettuun itsemääräämiseen. On ratkaistava, millaisia muotoja oikeudellisesti voidaan määrittellä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla omien oikeuksien käyttämiseen. Järjestelmän valvonnallisten uudistusten osalta voisi olla mahdollista tarkastella edunvalvontavaltuutuksen valvontajärjestelmää. Näinhän on Ruotsissa tehty mahdollistamalla järjestelmää koskeva valinta (yksityishenkilö tai viranomainen) henkilön itsensä tehtäväksi. Kokonaisuudistukseen sopisivat henkilön suojaamisen ja itsemääräämisoikeuden välisen rajanvedon tarkastelu. Valvontakokonaisuudessa yleisen edunvalvojan asema holhousviranomaisen valvonnassa on otettava myös tarkastelun kohteeksi.

Holhoustoimen järjestelmän osaksi on tullut edunvalvontavaltuutus. Edunvalvontavaltuutusten määrän kasvu siirtää painopistettä edunvalvontaoikeudessa aikuisten osalta ennakkolliseen varautumiseen sekä erilaiseen valvontaan. Toisaalta edunvalvojan määräämisen jatkuva kasvu perusteella ei näyttäisi vähentävän perusmuotoisen edunvalvonnan merkitystä.

Käsiteuudistuksessa on mahdollista ottaa huomioon käsiteltävä järjestelmä kokonaisuudessaan. Edunvalvojan määräämistä ja edunvalvontavaltuutusta yhdistävä käsite on edunvalvonta. Tutkimushavaintoihin voidaan perustaa ehdotus, että holhoustoimen järjestelmässä tarkastellaan mahdollisuutta sekä käsitteelliseen että sisällölliseen lainsäädäntöuudistukseen. Käsitteiden osalta ehdotus koskee holhoustoimi-käsitteen korvaamista edunvalvonta-käsitteellä järjestelmätasolla. Holhousviranomaisen käsitteen korvaaminen voisi olla mahdollista edunvalvontaviranomaisen käsitteellä, mikäli arvioidaan, että yleinen edunvalvoja ja edunvalvontaviranomainen eivät ole liian samankaltaisia sanoja sekoittuakseen keskenään.

Holhoustoimen järjestelmän hallinnollisen kehityksen lukuisat muutosehdotukset saavat aikaan vaikutelman holhousviranomaisen tehtävän hoitajan roolin osittaisesta vakiintumattomuudesta, jolloin tämän asian arviointi tulisi liittää järjestelmän kokonaisarviointiin. Oikeusministeriön sisällöllinen holhousviranomaisen ohjaus on jäänyt heikompaan rooliin kuin ministeriön toiminta yleisen edunvalvonnan osalta. Tästä esimerkkinä ovat kehittämistyöryhmien muodostunut jatkumo ja työn sisältö.

Tilastollisten määrien perusteella on ilmeistä, että myöskään holhousviranomaisen ohjaus-, neuvonta- ja valvontaviranomaisen tehtävät eivät ole vähentymässä uudessa Digi- ja väestötietovirastossakaan. Viimeisimmän hallinnollisen uudistuksen vaikutuksia holhoustoimen järjestelmän osalta ei ole riittävästi arvioitu, vaan vaikutukset jäävät lainsäädännön toteutumisen seuraajille. Oikeusministeriö esittää keskeisimpinä tavoitteinaan ”ylläpitää ja kehittää oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtii demokratian rakenteista ja kansalaisten perusoikeuksista”.⁸¹⁸ Valtiovarainministeriö vastaavasti ”uudistaa, ohjaa ja luo toimintaedellytyksiä taloudelle ja julkiselle hallinnolle.” Strategisiksi tavoitteiksi mainitaan puiteiden luominen työllisyyden ja tuottavuuden kasvulle, julkisen talouden kestävyuden turvaaminen, rakenteiden ja toimintatapojen luominen asiakaslähtöisille ja tuloksellisille julkisille palveluille.⁸¹⁹ Holhoustoimen järjestelmän ihmisen oikeudellista turvaa varmistavan lähtökohdan perusteella ohjauksen tarpeen sijainti on tutkimushavaintojen perusteella enemmän OM:ssä kuin VM:ssä, mikä edellyttäisi muutosta nykyiseen lainsäädäntöön.

Jatkossa ohjaavan rooli ja lainsäädännön toimivuuden jatkuva arviointi vaatii toimenpiteitä tilastotietojen määrittelylle ja jatkuvalla keräämiselle. Tällöin voitaisiin muodostaa parempi ja ajan tasalla oleva käsitys holhoustoimen järjestelmän kehittymisestä.

2.4 Ehdotus 3. Vajaavaltaiseksi määräämisestä luopuminen

Tutkimuksessa vajaavaltaiten vähenevä määrä ja tilanne suhteessa itsemääräämisoikeuden merkittävään kasvuun muodostui merkittäväksi havainnoksi. Tämä liittyy arvojen ja ratkaisujen toteutumisen arviointiin sekä kumpaankin tutkimuskysymykseen. Havainnolla on erityistä merkitystä sekä yksittäisen päämiehen aseman että koko järjestelmän näkökulmasta. Lähtökohtana holhoustoimen järjestelmässä pidettävät ihmisarvo ja ihmis- ja perusoikeuksien merkitys muodostavat tarkemmin ajateltuna tälle kuitenkin merkityksellisen tarkastelunäkökulman: päämiehen oikeustoimikelpoisuuteen ei tule puuttua muussa kuin välttämättömässä tilanteessa. Päämiehen etu vaikuttaa edunvalvontatason vaihtoehtojen käyttämistä pohdittaessa ja lievimpien mahdollisten keinojen tulee ohjata päätöksentekoa.⁸²⁰ Päämiehen omalle käsitykselle liittyen hänen ihmisarvoonsa vaikuttavissa tilanteissa tulee ene-

818 Laki valtioneuvostosta 175/2003, VNA 543/2003 sekä OM:n tehtäviensä esittely <https://oikeusministerio.fi/ministerio> (luettu 7.8.2019).

819 Laki valtioneuvostosta 175/2003, VNA 610/2003 sekä VM:n tehtäviensä esittely <https://vm.fi/ministerio> (luettu 7.8.2019).

820 Kangas 2005, s. 149 ja 161-162. Kangas on pohtinut sääntelyn merkitystä yleislausekkeiden toteuttajina päämiehen edun mukaisen ratkaisun punnintatilanteessa. Ks. myös Harding 2016, s. 126-127.

nevästi huomioida päämiehen oma käsitys. YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus edellyttää puolesta päättämisestä siirtymistä tuettuun itsemääräämisoikeuden käyttämiseen.

Holhoustoimesta annetun lain voimassa olon aikana on ensinnäkin selvitetty aiempien holhottavaksi julistamisten ja vajaavaltaisuuksien jatkumisen tarpeellisuus. Vuoden 2019 lopussa vajaavaltaisia on ollut 607 henkilöä, viimeisen 10 vuoden aikana uusia määräyksiä on haettu noin 40. Ratkaistujen vajaavaltaisuuksien määrä on pidettävä vähäisenä koko holhoustoimen kokonaisuudistusta koskevan 20 vuoden ajalta. Tutkimuksen perusteella syntyi uusi kysymys, tarvitaanko aikuisten ihmisten osalta vajaavaltaiseksi julistamista tai voidaanko tarpeelliset rajoitustoimet tehdä toimintakelpoisuuden rajoittamisella, kuten Ruotsissa. Kun tarpeelliset rajoittamismääräykset perusteellaan, tulee yksilön tilanne perusteellisesti tarkasteltua.

Tutkimuksen perusteella ehdotetaan Suomen lainsäädännössä täysi-ikäisten henkilöiden vajaavaltaiseksi julistamisesta luopumista. Ruotsissa vajaavaltaiseksi julistamisesta on luovuttu noin 30 vuotta sitten. Voimassa olevien vajaavaltaisuuksien suhteen on mahdollista tarkastella määräyksen tarpeellisuutta, mutta jättää voimassa oleva tilanne ennalleen. Kevyempi vaihtoehto ehdotuksen toteuttamiseen on tehdä jatkotutkimus nykyisten vajaavaltaiseksi määräämisen perusteista ja kartoittaa käytännön tasolla tilanteet, joihin toimintakelpoisuuden rajoittamista koskeva yksilöllinen määräys ei riitä. Mahdollinen aineisto olisi esimerkiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana annetut ratkaisut, joissa on päädytty vajaavaltaiseksi määräämiseen.

Toissijainen vaihtoehto on kunkin yksittäisen lainsäädäntötilanteen yhteydessä, nykyisen lain esitöissä verratulla tavalla, tarkastella vajaavaltaisuuden vaikutuksia lainsäädännön määrittelemässä tilanteessa.⁸²¹ Vajaavaltaisuuden tarpeellisuuden kokonaistarkastelussa holhoustoimen järjestelmään liittyvässä uudistamisessa on mahdollisuus ottaa huomioon se kaikki muu lainsäädäntö, jossa vajaavaltaisuudella on vaikutusta. Tärkein vajaavaltaisuuden yhteys on kuitenkin holhoustoimen järjestelmän yhteydessä, koska siihen perustuu kaikkien muiden lakien vaikutus. Finlex-säädöstietopankista tehdyn haun hakusanalla ”vajaavalt” johdosta vastaukseksi tuli 71 voimassa olevaa lakia, joissa vajaavaltaisuus mainitaan voimassa olevassa lainsäädännössä, näistä osa viittaa luonnollisesti alaikäisiin vajaavaltaisiin henkilöihin.⁸²² Esimerkkinä vajaavaltaisuuden vaikuttamasta lainsäädännöstä, on kuntalaki (410/2015) 71 §, yleinen vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimeen.

821 Ks. HE 146/1998 vp., s. 7-8.

822 Finlex-säädöstietopankin hakutuloksena ajantasaisen lainsäädännön osalta saatu haku tulos oli 71 hakutulosta ja säädöksistä alkuperäisinä 223 hakuosumaa.

2.5 Ehdotus 4. Edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen tekeminen vain tuomioistuimissa

Edunvalvojan määräämistä koskeva päätöksenteko on hakenut muotoaan holhous-toimen kokonaisuudistuksen jälkeen. Menettelyn osalta ylimpien laillisuusvalvojen päähuomio ei ole kohdistunut tuomioistuinmenettelyyn, vaan erityisen tarkastelun kohteena ovat olleet holhousviranomaiseksi tulleen holhousviranomaisen edunvalvojan tarpeen selvittämistä koskevat prosessit ja päätöksenteko edunvalvojan määräämisasiassa holhousviranomaisessa. KKO:n ennakkoratkaisujen perusteena on ollut edunvalvonta-asian käsittely tuomioistuimissa.

Osittain epäselväksi käytännön näkökulmasta on jäänyt lainsäätäjän tarkoitus edunvalvojan määräämisasioiden kevennetyllä siirtämisellä holhousviranomaiselle. Sen rooli saman asian selvittäjänä ja ratkaisijana tulisi selkiyttää toisaalta päämiehen itsemääräämisoikeuden ja suojan toteutumisen varmistamiseksi. Itsemääräämisoikeuteen puuttumisen edellytysten tarkastelussa on huomioitava huolellisesti itsemääräämisoikeuden rajoittamisen yksittäisessä henkilön tilanteessa. Tutkimuksen perusteella ehdotettavia vaihtoehtoja ovat jakaa Ruotsin lainsäädännön mallin mukaisesti edunvalvojan määrääminen HolhTL 8-9, 12 ja 18 §:ien perusteella tuomioistuimen tehtäväksi ja määrätä holhousviranomaisen tehtäväksi HolhTL 10 §:n tarkoittamat tilanteet tai kokonaisuudistuksen vuoksi siirtää edunvalvojan määrääminen tuomioistuimen tehtäväksi. Nykyisten ihmisoikeussopimusten voimassa ollessa on erittäin vaikeaa puolustaa kantaa, jonka mukaan edunvalvojan määrääminen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuminen olisi merkitykseltään henkilölle vähäisenä pidettävä asia, jolla ei olisi vaikutusta hänen oikeusturvansa toteutumiseen.

Ruotsin oikeuskäytännössä on jo käyty rajanvetoa siitä, millaisessa tilanteessa edunvalvontaan hakeva henkilö voi päästä edunvalvontaan. Tarpeellinen jatkokutkimuskohde Suomessa olisi selkiyttää tarve holhousviranomaisen antamille määräyksille holhous-toimen järjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tutkimusaineiston perusteella arvioituna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen edunvalvojan määräämisen yhteydessä on ollut myös yksi parhaimmin toimineista arvoista, koska näistä tilanteista ei ole juuri ollenkaan tullut kanteluita. Suurin osa edunvalvontamääräyksistä kuitenkin annetaan tuomioistuinten ratkaisuilla. Ennakkoratkaisujen merkitys oikeuskäytännössä on tarkentanut ihmisarvon, itsemääräämisoikeuden, päämiehen edun ja osallistumisoikeuksien toteutumista.

2.6 Ehdotus 5: Oikeuden ymmärrettävyys ja ihmislähtöisyys

2.6.1 Oikeus ja ymmärrettävyys holhous-toimen järjestelmässä

Oikeuden ymmärrettävyyden ja ihmislähtöisen toimintatavan tarve voidaan perustella perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Holhous-toimen

järjestelmää koskevan oikeuden tulisi toteutua ymmärrettävästi ja ihmislähtöisesti sekä järjestelmän että yksittäisten päämiehdokkaiden tai päämiesten asioiden tasolla. Tärkeää on, kuten Saarenpää on huomauttanut, että oikeuden syvällisen ymmärtämisen vaatimuksesta ei tule tinkiä. Olennaista on kiinnittää huomiota hänen mukaansa seuraavaan: ”We must ask how legal information systems can be designed such that the path information travels – from beginning to end – meets the requirements of the constitutional state. And, at the same time, we must ask what law should look like at the different stages along that path.”⁸²³

Oikeutta koskeva sääntely ja siitä tiedon saaminen tosiasiallisesti kaikkien ulottuville vaatii toimenpiteitä. Vaatimuksia on asetettava sekä sääntelylle että siihen liittyvälle viestinnälle, jotta sisältö näyttyy ja toteutuu selkeänä, täsmällisenä ja ymmärrettävänä.⁸²⁴ Varteenotettavin tarkastelunäkökulmana oikeuden ymmärrettävyyteen on Saarenpään systemaattisesti itsemääräämisoikeuden perusoikeuslähtöisten ulottuvuuksien toteuttamista, miten holhoustoimen järjestelmässä olevan henkilön oikeudet sisäiseen vapauteen, ulkoiseen vapauteen, kompetenssiin, valtaan ja tietoon toteutuvat.⁸²⁵ Tätä testiasetelmaa olisi mahdollista toistaa päämieheen liittyvissä yksittäisissä asiatilanteissa läpi holhoustoimen järjestelmän. Mikä vaihtoehto toteuttaa päämiehen kannalta parhaan mahdollisen lopputuloksen, eikä niinkään lähtökohtaisesti tai kehittämistavoitteena, mikä on parasta holhoustoimen järjestelmään hallinnon järjestämiseen liittyen.⁸²⁶

2.6.2 Oikeus ja ymmärrettävyys vammaisten oikeuksien kohteena

Tiedon osalta tulisi kiinnittää huomiota siihen, että holhoustoimen järjestelmän asiakasryhmä asettaa erityisiä vaatimuksia. Suomessa vuonna 2016 voimaan tulleen YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan perusteella edellytetään yhdenvertaisuuden toteutumista vammaisten henkilöiden oikeuksien kohdalla. Vammaiset henkilöt, joihin luetaan huomattava osa edunvalvonnassa olevista henkilöistä, tarvitsevat oikeuksistaan jopa enemmän tietoa ja huolellisesti pohditussa muodossa tullakseen yhdenvertaiseen tilanteeseen muiden kansalaisten kanssa. Viranomaisen on kehitettävä omaa toimintaansa ratkaisukeskeisesti ja tavoitteellisesti YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen sisällön toteuttamiseksi.

823 Saarenpää 2016, s.38-42. Kirjoittaja on laajasti pohtinut tekstimuodon merkitystä oikeudellisessa ympäristössä, erityisesti opetuksessa, esimerkiksi näkökulmista kansalaiset ja edellytetty laintuntemus, julkinen hallinto ja tuomioistuimen informaation hallinto.

824 Tala 2005, s. 30. Kyse on Talan mukaan tällöin sääntelyinformaation laadusta ja tiedon kulun tasosta. Olennaista on kiinnittää huomio myös siihen, että on olemassa sääntelyn palautemekanismi, jonka avulla lainsäädännön todellista toteutumista koskeva tieto tulee sääntelyn kohteilta ja soveltajilta niiden laatijoille.

825 Ks. Saarenpää 2015, s. 215-217.

826 Sund-Norrgård – Norrgård 2019, s. 160. Näkökulman siirtymisessä toimijaan itseensä menettelyn sijasta on mahdollisuutensa uusien toimintamahdollisuuksien muodossa. Kirjoittajien mukaan mahdollisuutena on saavuttaa laajemmat näkökulmat ja monipuolisemmat perustelut asian tueksi.

Useissa viranomaistoiminnoissa selkeästä viranomaiskielestä pidemmälle viedyt selkokielliset⁸²⁷ ja ymmärrettävämmäksi tehdyt lähtökohdat, menettelyt ja perustelut tekevät järjestelmää ja sen ratkaisuja myös oikeutetuiksi. Ymmärrettävyyden lisäämisessä on varmasti paljonkin vaihtoehtoja, mutta se on toisaalta osa kansalaisyhteiskunnan suuntautuvaa käytännön tason viranomaistyötä.⁸²⁸ Ehdotus kohdistuu jatko-työhön siltä osin, että järjestelmän selventämistä päämiehen näkökulmasta lähdetään toteuttamaan sisällöllisen kehittämismallin perusteella osana viranomaisen omaa toimintaa.⁸²⁹ Lainsäädännön sisällöllisten vaihtoehtojen lisäksi merkittävässä asemassa on siitä tuotettu muu informaatio, kuten verkkosivut, esitteet, julkaisut ja videot.⁸³⁰

Lisää tutkimusta vaativa⁸³¹, mutta mahdollisena pidettävä lähestymiskeino asiaan voi olla oikeusmuotoilu, jonka tavoitteena on käyttäjälähtöisyyden lisääminen ja käytettävyys.⁸³² Tässä sekä hallinnollisen että sisällöllisen kehittämisen näkökulmat voisi olla mahdollista saada aikaan ymmärrettävämpinä sisältöinä ja mahdollisten teknisten ratkaisujen johdosta myös saavutettavimpina ratkaisuin prosessien nopeutumisen ja tehokkuuden näkökulmasta.⁸³³

2.6.3 Oikeus ja ymmärrettävyys oikeusturvamerkityksessään

Suurin osa edunvalvonta-asioiden kanteluista ylimmille laillisuusvalvojille tutkimusaineiston perusteella kohdistuu seikkoihin, joista kanteleminen on kantelijan näkökulmasta ainoa mahdollisuus puuttua viranomaisen käytännön tason toi-

827 Virtanen 2014, s. 24. Arvio selkokielen kohderyhmiin kuuluvista henkilöistä Suomessa on noin 8-12 % väestöstä, noin 500.000 henkilöä, tarve painottuu erityisesti yli 65-vuotiaisiin 15-20 % väestönosuutena.

828 Viranomaisten tulee ottaa palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta ((EU) 2016/2102), jonka vaatimukset tulevat huomioon otetuksi uudella lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (7.2.2019 eduskunnassa vielä käsiteltävänä). Ks. HE 60/2018 vp., s. 6, perusoikeuksien näkökulmasta voimaantulon on katsottu edistävän yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumista

829 Esimerkkinä oppaasta Nikumaa - Koponen (toim.): Miten turvaan tahtoni toteutumisen? Opas oikeudelliseen ennakointiin, 2016. Selventävien ohjeiden laatimisen tulisi perustua ensisijaisesti viranomaisen toimintaan, koska viranomaisen vastuut on lainsäädännössä määritelty.

830 Wahlgren 2008, s. 157-201. Tarkastelunäkökulmana on ollut teksti-ilmaisun rajallisuus ja lainsäädännössä mahdollisten ratkaisujen hakeminen tekstin lisäksi.

831 Linna 2019, s. 6. Linna on pohtinut oikeusmuotoilun menetelmiä, ja pitää oikeudellisten tekstien muuttamista ymmärrettäväksi tekstimuodoksi mahdollisesti tärkeimpänä menetelmänä.

832 Hagan 2017. Oikeusmuotoilun tavoitteena on todettu olevan erityisesti kolme asiaa "Legal design has three orders of goals. 1) Helping the lay person and the legal professional; 2) Creating a better front-end to the legal system and a better back-end; and 3) Working for incremental short-term improvements and breakthrough long-term change." Ks. myös Passera 2017, s. 154-155 ja Rossi ym. 2019, s. 523-526, jotka ovat tuoneet esiin oikeudellisen informaation muotoilun tarvetta erityisesti sopimusoikeudessa ja yksityisyyden suojan alueilla.

833 Hagan 2017, jossa on kuvattu oikeusmuotoilun prosessi, joka käsittää vaiheet 1) discover, 2) synthesize, 3) build, 4) test ja 5) evolve, prosessi tulee kuitenkin määritellä jokaisella kerralla erikseen, eli prosessissa saatetaan tarvita esimerkiksi useampia testivaiheita.

mintaan.⁸³⁴ Käytännön tason toteutumiseen tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, koska käytännön taso kohtaa järjestelmän päähenkilöt, ihmiset.⁸³⁵ Perustellun jatkotutkimuksen aihe suomalaisen järjestelmän osalta olisi selvittää holhoustoimen järjestelmään kohdistuvia odotuksia sekä kokemuksia holhousviranomaisen, mutta erityisesti sekä yksityishenkilöinä toimivien edunvalvojien että yleisten edunvalvojien osalta.

Tutkimusaineiston perusteella edunvalvonnan ongelmakohdat kiteytyvät erityisesti edunvalvontailmoituksen käsittelyyn, edunvalvojan määräämiseen, tietojen julkisuuteen ja edunvalvojan toiminnan osalta yhteistyöhön päämiehen kanssa, käyttövarojen maksamiseen sekä käytännön asioiden hoitamiseen. Tietojen julkisuuteen ja saatavuuteen on kiinnitetty toistuvasti huomiota. Holhoustoimen järjestelmässä tähän on pyritty laatimaan yhtenäisiä linjauksia, esimerkiksi huomattava määrä asioita on määritelty ohjetasolla esimerkiksi holhoustoimen kehittämistyöryhmän tulkintasuositusten tai edunvalvonnan käsikirjan avulla. Prosessien kehittäminen erityisesti holhousviranomaisen toiminnassa on toisaalta tulkittu ministeriötason viranomaisten käytännössä sisällön kehittämiseksi, jolloin erityisesti holhousviranomaisen toiminnassa sisällön kehittäminen näyttää tutkimuksen perusteella jääneen vähemmälle huomiolle ja toteutuneen pääsääntöisesti ohjemenettelyin.

Tuomioistuinten toiminta ei erotu vuosien 2004-2018 tutkimukseen kuuluneen aineiston tarkastelussa. Pääasiallisesti tuomioistuinten menettely on hakemusasioiden prosessin kautta yleisesti vaiheistettua ja ratkaisusta on oikeus hakea muutosta. Toisaalta tuomioistuimiin siirtyvät usein niiden henkilöiden edunvalvojan määräämistä koskevat asiat, jotka eivät voi enää itse toimia hakijana tai vastustavat edunvalvojan määräämistä. Ylimpien laillisuusvalvojien merkitys on suuri edunvalvontaoikeuden perus- ja ihmisoikeuksien korostuneisuuden johdosta.⁸³⁶ Vuodessa käsiteltävät asianmäärät eivät kuitenkaan ole niin suuria, että olisi perusteltua ehdottaa esimerkiksi edunvalvonta-asiamiehen tai vastaavan tehtävän perustamista.

Tutkimus- ja vertailuaineiston perusteella selvisi, että laillisuusvalvojien rooli on muodostunut oikeudenalalla erilaiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on

834 Ks. myös Giertz 2018, s. 263. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan holhoustoimen järjestelmään ja uskotun miehen määräämiseen kohdistuvat odotukset voivat luoda mahdollisen maaperän konflikteille ja ongelmille. Tutkimuksessa haastatteluaineiston perusteella havaittiin määräämispäätöksen jälkeen uskotun miehen toiminnalta odotettavan taloudellisten ja oikeudellisten asioiden hoitajana toimimista, mutta välillä myös päämiehen perheenjäsenten sijaistamista tai korvaamista.

835 Länsineva 2011, s. 343. Käytännön tason toteutumien kuvataan olevan vielä vaillinaisella tasolla. Tällöin ”yksilöiden ja heikkojen vähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyy edelleen siinä määrin mittavia ongelmia ja haasteita, ettei oikeusyhteisön minkään osapuolen soisi vielä jäävän lepäämään laakereillaan ja tarttuvan vain aiempien ratkaisulinjojensa ja turvallisten rutiiniensa seurailemiseen”.

836 Koskinen 1998, s. 977. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävä on liitettävissä pedagogisiin tarpeisiin, jota on korostettu koulutuksellisesti, eli asiayhteydessä on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien olemassaolosta ja merkityksestä.

ollut selkeästi valvonnallisen tehtävän lisäksi oikeudenalan sisältöä edistävä rooli edunvalvontaoikeudessa, esimerkiksi tulkinallisten epäselvyyksien esille tuomisessa, mutta erityisesti ratkaisukäytännön osalta holhousviranomaisen käytäntöjen linjaamisessa. Vaikutus on selkeästi ulottunut holhoustoimen sisällölliseen kehittämiseen sekä edistävässä että laillisuusvalvonnallisessa toiminnassa. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden ja heidän läheistensä näkökulmasta paras vaihtoehto on, että ylimmässä laillisuusvalvonnassa ollaan perehtyneitä kaiken tasoisiin edunvalvontaoikeuden kysymyksiin käyttövarojen tasolta yksityistetyn edunvalvonnan järjestämiseen. Ylimpien laillisuusvalvojien saamien yhteydenottojen kautta on lainsäädännön kehittämisessäkin mahdollisuus täydentää päämiesten käsitysten osalta muulta osin puutteellista kuvaa, jota keskustelu kansalaisten näkökulmasta edellyttää.

2.6.3 Oikeus ja ymmärrettävyys ihmislähtöisenä toimintana

Pääasiallinen ehdotus holhoustoimen järjestelmän ymmärrettävyyden osalta kohdistuu edunvalvontaa koskevan tiedon välittämiseen kansalaisille, ihmisille ja heidän pitämistään huomion keskipisteessä.⁸³⁷ Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuodelta 2018 antamassaan kertomuksessa ottanut tarkasteluun oikeuden liityntään kielellisenä ymmärrettävyytenä: ”Ymmärrettävä kieli on yksi yhteiskunnallisen osallisuuden välttämättömiä edellytyksiä. Ilman kieltä ja kieleen sidottua ymmärrystä emme voi käydä yhteiskunnallista keskustelua, saada tietoa tai hoitaa asioita viranomaisessa tai tuomioistuimessa.”⁸³⁸ Ymmärrettävyyden toteuttaminen holhoustoimen järjestelmän parissa vaatii järjestelmän viranomaisilta normaalia viranomaistoimintaa huomattavasti enemmän.

Holhoustoimen kokonaisuudistuksen vaikutuksena on ollut toisaalta sekin, että holhoustoimen järjestelmään liittyvä holhousviranomaistehtävä on siirtynyt ensinkunnista valtion paikallishallintotasolle, jonka edelleen murros valtakunnallisen viranomaistoiminnan järjestelyihin on toteutumassa tätä tutkimusta kirjoitettaessa. Holhoustoimen hallinnon järjestäminen tehtävä päämiesten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Muutoksista informoimisessa holhoustoimen asiakasryhmän huomioon ottaminen edellyttäne viranomaistoiminnalta normaaleja muutostilanteita enemmän.

Yleisen edunvalvonnan toteuttamisessa on siirrytty kunnista valtion oikeusaputoimistojen yhteyteen ja eneneviin ostopalveluihin. Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa viranomaisjärjestelmän on korostettu ruotsalaisen viranomaisjärjestel-

837 Pöysti 2010, s. 144. Pöysti toteaa, että ”julkisuusperiaate ja laajemmin hallinnon avoimuus ja selkeys sekä toiminnan perusteleminen, ymmärrettävyys ja valvottavuus ovat olennaisia hyvän hallinnon elementtejä. Hyvä hallinto on yksilöiden ja ryhmien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet toteuttavaa hallintoa.”

838 OK:n kertomus toiminnastaan vuodelta 2018, s. 12-17.

män olevan lähellä kansalaista⁸³⁹, suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa hallinnon järjestämisen vaihtoehtojen tarkasteluun ei ole enemmälti kiinnitetty huomiota. Holhoustoimen 1999 toteutettu kokonaisuudistus on osaltaan vienyt holhoustoimen järjestelmään liittyvät palvelut osaksi valtionhallinnon fyysisesti harvenevaa palveluverkostoa ja viranomaistoiminnan tulevaisuuden kehitys on kuvautunut viimeisimmissä hyväksytyissä ehdotuksissa digitaalisena.⁸⁴⁰

Edunvalvontavaltuutus on tuonut kehitykseen viranomaispainotteisuuden lisäksi yhä enenevästi yksityishenkilöitä, vaikka edunvalvojan määräämistä koskevissa asioissa painottuu edunvalvojamääräysten antaminen yleisille edunvalvojille. Toisaalta, tiedolla ohjaamisen vaikutuksesta on esimerkki myös edunvalvontavaltuutusta koskevan mahdollisuuden vahvassa yleistymisessä, Yksityishenkilöiden kouluttamiseen ja riittävään informaatioon tulisi kuitenkin viranomaistoiminnassa varautua, koska he ovat erilaista ohjausta ja neuvontaa tarvitseva ryhmä. Jatkokimusta tulevat tarvitsemaan myös edunvalvontavaltuutustilanteiden esille tulevat ongelmat, ihmisten toimintaan perustuvina niiltäkään ei välttyä. Arvoja eletään todeksi joka hetki.

839 OM 21/2009, s. 63. Edunvalvontajärjestelmän valvontaa on vertailtu Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken. Loppupäätelmissä todetaan, että ”Perinteinen kansalaisvelvollisuusajattelu sekä sukulaisten määrääminen holhoojiksi lienevät väistyneet. Niiden tilalle tai ainakin rinnalle on noussut ajattelu päämiehen edun ja yksilöllisten tarpeiden turvaamisesta edunvalvojan henkilöä valittaessa sekä näkemys edunvalvontapalvelusta yhteiskunnan yhtenä jäsenilleen tarjoamana palveluna.” Tässä vaiheessa käsitykseni mukaan ei ole vielä osattu arvioida, mikä vaikutus edunvalvontavaltuutuksella tulee olemaan järjestelmässä yksityishenkilöiden osallistuessa tätä kautta enenevästi edunvalvontajärjestelmän parissa olevien henkilöiden asioiden hoitamiseen.

840 HE 233/2018 vp., s. 17. Digi- ja väestötietoviraston perustamista koskevassa ehdotuksessa on pohdittu ohjausta ja valvontaa, josta todettiin mm. ”Siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöt tekevät yhteistyötä viraston ohjauksessa. Oikeusministeriön ohjaus maistraatteihin nähden on tähän asti toteutunut maistraattien ohjausryhmään osallistumisen lisäksi pitkälti maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön kautta. Oikeusministeriö on ollut mukana holhoustoimen prosessikehittämistyöryhmän toimintasuunnitelmien laatimisessa, holhoustoimen koulutussuunnittelussa sekä lainsäädännöllisistä muutoksista aiheutuvien toimintatapojen muutosten suunnittelussa ja osallistunut tarvittaessa sekä holhoustoimen että henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisten palveluiden, vihkimisten ja todistajapalveluiden prosessikehittämissuunnitelmien työhön. Prosessien kehittämissuunnitelma jatkuu Digi- ja väestötietovirastossa ja yhteistyötä oikeusministeriön kanssa tehdään asiakohtaisesti.” Ks. myös HE 10/2019 vp., s. 29. Esitöissä on kyse HolhTL:n muuttamisesta ottaen huomioon Digi- ja väestötietovirastolle säädetyt tehtävät. OM:n vastaamista tehtävistä todetaan, että se vastaa holhoustoimea koskevan lainsäädännön valmistelusta. Entisen kaltaiseen sääntelyyn ei esitöiden mukaan ole todettu olevan perusteita ” holhousviranomaisen oman prosessityön vakiinnuttua”. Laissa Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) 7.1 §:ssä todetaan viraston ohjauksesta se tapahtuvan VM:n toimesta, mutta ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä ohjauksessa tehtävien perustuessa OM:n toimialan lainsäädäntöön. Ohjauksen sisällöstä ja menettelytaivoista säädetään asetuksenantovaltuus toisessa momentissa.

ENGLISH SUMMARY

VALUE REALITY – A STUDY ON THE POSITION OF WARDS IN THE GUARDIANSHIP SYSTEM

This dissertation is primarily a legal and legislative study, and it utilises comparative law, legal history, statistical and qualitative analysis. The key research questions concern the participation of adult wards in decision-making in the appointment of a guardian and the issuing of a continuing power of attorney as well as the raising of possible problems and shortcomings in the regulation of the guardianship system. This dissertation examines the functionality of the guardianship system by analysing statistical data and the legislative development of the guardianship system between 1999 and 2019 from the perspective of fundamental and human rights. The focus is more closely in the perspective of the appointment of a guardian and the issuing of a continuing power of attorney, using empirical data on decision-making by overseers of legality and a comparison between Finland and Sweden.

The key findings of the study were:

1. According to the assessment of the stages in the development of the guardianship system (1999–2019), the most significant substantive stage of development was the addition of the continuing power of attorney to the system. (main section III, subsection 4)
2. The issuing of continuing powers of attorney and appointments of guardians are both undergoing a considerable statistical increase. (III, 4)
3. Another significant observation made based on the statistics is the clear decrease in the number of incompetent persons and the very low annual number of new declarations of incompetency since 2003. (II, 4) Based on the comparison, it can be said that the incompetency of adults has not existed in Swedish legislation for 30 years. (VII, 6)
4. The systematic compiling of statistical data (and research data) on the guardianship system should be more systematic, which would increase the quality of the data on guardianship services. (III, 4)
5. From the protection of adults as the former starting point to the guardianship system the perspective via especially the international human rights' treaties has transitioned to a stage in which the emphasis is on the right to self-determination. The impact of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) is going to change the manner of the approach to the

- support a human being may require in exercising their legal capacity (the supportive decision-making) and there is need for new forms for achieving that with legislative measures. The contents and interpretation of the best interest of the ward must be examined again through the general comment concerning article 12 to emphasise the ward's opinion. (IV, 4)
6. With regard to the continuing power of attorney system, one alternative could be to model the oversight system after the Swedish system, as this would also partly clarify the role of people close to the donor from the donor's perspective and reduce the resources spent on oversight. (V, 5) (VI, 6)
 7. From a practical point of view, the aim of the legislator in transferring the task of appointing guardians to the guardianship authorities, i.e. the Local Register Offices, in the form of a lighter procedure is partly unclear. In other words, the role of the Local Register Offices in investigating and resolving the same matters should be clarified to ensure the realisation of the ward's right to self-determination and protection. (V, 5)
 8. Based on the research data, the most problematic aspect in the handling of the matters concerning the ward by the guardian is the amount of funds. The ward's right to information, selling of property and cooperation with the guardian are the next most problematic aspects with regard to the guardian's role. (VII, 3)
 9. Aspects highlighted in the activities of the guardianship authorities include factors concerning the necessity of appointing a guardian, the processing of permits and compliance with good governance. (VII, 3)
 10. Based on the research and reference data, it is clear that in addition to their supervisory role the Parliamentary Ombudsman has played a role in promoting the content of this branch of law in legislation on guardianship, for example by bringing attention to ambiguities in interpretation, but also in steering the practices of the guardianship authorities with regard to decision-making. The impact of this has extended to the substantive development of guardianship services in both promotional activity and the oversight of legality. Based on yearbooks, it can also be said that the activities of the Chancellor of Justice are more visible in the oversight of legality than promotional activity. (VII, 3)
 11. The significance of the respect for the autonomy and for the human worth have been emphasised in the current development of guardianship law. Trust is in the process of becoming the new legal principle on guardianship law, as it is the foundation of the system in the relationships between the ward, the guardian or the attorney and the guardianship authorities (III 4, IV 4, V 5, VII 3), and its significance has increased together with the ward's right to self-determination.

The proposals (main section VIII) made based on these observations are: 1) Proposal 1: The significance of the respect for the autonomy has emphasized the principles of self-determination and human dignity. There can also be identified a formation of trust as a new legal principle on guardianship law, 2) Proposal 2. Reforming the guardianship system – a full reform, concepts and oversight, 3) Proposal 3. Abandoning declarations of incompetency, 4) Proposal 4. Developing the decision-making on the appointment of a guardian to the decision-making only at courts and 5) Proposal 5: The comprehensibility of legislation and focus on the ward.