

HYVÄN HALLINNON PERIAATTEIDEN
HUOMIOON OTTAMINEN EDUNVALVONNASSA

Maria Mäkinen

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

2016

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHDELUETTELO.....	III
LYHENTEET	XII
1. JOHDANTO	1
1.1. Hyvän hallinnon taustoista.....	1
1.2. Tutkimustehtävä	4
1.3. Tutkimusmetodi.....	5
2. HOLHOUSTOINTA JA HYVÄÄ HALLINTOA KOSKEVAN SÄÄNTELYN LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1. Holhoustoimesta kohti edunvalvontajärjestelmää.....	8
2.2. Edunvalvontajärjestelmän osa-alueet	12
2.3. Hyvä hallinto perusoikeutena.....	18
2.4. Laki edunvalvontavaltuutuksesta	22
3. YKSILÖN OIKEUSASEMA EDUNVALVONNASSA	24
3.1. Edunvalvojan määräämisen edellytykset.....	24
3.2. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen.....	27
3.3. Vajaavaltaiseksi julistaminen.....	31
3.4. Lahjakirjaan ja testamenttiin perustuva erityisen edunvalvojan määrääminen.....	36
4. HALLINTOLAKI JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEET OSANA EDUNVALVONTA-ASIAN KÄSITTELYÄ	38
4.1. Hallintolain systematiikka.....	38
4.2. Hallinnon oikeusperiaatteiden merkitys edunvalvonnassa	41
4.3. Palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus edunvalvonta-asiakkuudessa	50
4.4. Viranomaisten yhteistyövelvoite	58
4.5. Edunvalvonta-asian käsittely	61
4.5.1. Käsittelyn viivytyksettömyys	65
4.5.2. Edunvalvonta-asiakirjan siirto ja täydentäminen.....	71

4.5.3. Käsittelyn julkisuus.....	73
4.5.4. Edunvalvonta-asian käsittelyn puolueettomuus	79
4.6. Esteellisyys edunvalvonnassa	80
4.6.1. Esteellisyyden vaikutukset	83
4.7. Kuulemisvelvollisuuden toteuttaminen edunvalvonta-asiassa.....	85
4.7.1. Päämiehen kuuleminen	88
4.7.2. Holhousviranomaisen kuuleminen.....	90
4.7.3. Läheisten kuuleminen	91
4.7.4. Edunvalvontavaltuutetun kuuleminen.....	92
4.8. Päätöksen perusteleminen	95
5. YHTEENVETO JA POHDINTAA.....	98
LIITTEET	105
Liite 1: Tilasto päämiehen toimintakelpoisuuden rajoituksista 31.12.2014.....	105
Liite 2: Valtuutettujen edunvalvontojen määrä 31.12.2014.	106
Liite 3: Voimassaolevat edunvalvontavaltuutukset 15.1.2014	107
Liite 4: Varavaltuutettujen edunvalvontojen määrä 31.12.2014.....	108

LÄHDELUETTELO**Kirjallisuus:**

Aarnio, Aulis: Oikeussäännön tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Juridica. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Kansainvälinen yhdentymisen ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Toim. Seppo Laakso. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopistopaino. Tampere 1991.

Aarrevaara, Timo - Stenvall, Jari: Sähköturvallisuuden hallintotapa Suomessa. Tukes-julkaisu 10/2002. Helsinki 2002.

Antila, Tuomo: Edunvalvontavaltuutus. WSOY. Vantaa 2007.

Anttila, Seppo: Psykkinen ja oikeudellinen toimintakyky ja edunvalvonta. Licensiaatintutkimus. Turun yliopistopaino. Turku 2009.

Arjola-Sarja, Terhi: Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja. Sastamala 2010.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisten Lakimiesten Yhdistys. Helsinki 1938.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

Heikkinen, Ari - Heusala, Aila - Mäkelä, Soja - Nuotio, Kari: Holhoustili. WSOY. Vantaa 2003.

Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista. Lakimies 6-7/ 2001.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki 2002.

Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.

Kulla, Heikki: Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6-7/1998.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2008.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2003.

Kulla, Heikki: Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopistopaino. Turku 1982.

Kuuliala, Matti: Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa: Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvonnan oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.

Kuusikko, Kirsi: Hallinto-oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys 2000. Osa III. Toim. Risto Haavisto. 4. täydennetty painos. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2006.

Kuusikko, Kirsi: Hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Asiantuntija-artikkeli Oikeus-lehdessä. 2007.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo - Suviranta, Outi - Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopiston julkaisuja. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2006.

Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus. Lainopillisen Ylioppilastiedekunnan Kustannustoimikunta. Vammala 1981.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY. Porvoo 2000.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008a)

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008b)

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Ikääntymisen ennakointi. Vanhuuteen varautumisen keinot. Talentum. Helsinki 2013.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Talentum. Helsinki 2010.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. WSOY. Helsinki 2003.

Paaso, Ilpo: Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa. WSOY. Vantaa 2001.

Pahlman, Irma: Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Edita Prima Oy. Helsinki 2010.

Parviainen, Esko – Rubanin, Maria. Teoksessa: Holhustoimen lainsäädäntö. Toim. Mari Koskinen. Edita. Helsinki 2009.

Pihlajamäki, Heikki : Ius politae - havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden kehityksestä. Lakimies. Helsinki 1999.

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1988.

Rautiala, Martti: Uusi perintökaari pääpiirteittäin. Suomen Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1986.

Ross, Alf: Om ret og retfærdighet. En inførelse i den analytiske testfilosofi. 2.oplag. Nyt nordisk forlag. Kööpenhamina 1966.

Saarenpää Ahti: Henkilöoikeus. Teoksessa: Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1. Toim. Pekka Timonen. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999.

Saarenpää, Ahti – Mattila, Heikki – Mikkola, Matti: Holhous – yhteiskunnallinen ongelma. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1972.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys 2000. Osa I. Toim. Risto Haavisto. 5. täydennetty painos. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 1999.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys 2000. Osa III. Toim. Risto Haavisto. 4. täydennetty painos. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2006.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys Osa I. Toim. Minna-Greta Martti. 6. täydennetty painos. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2009.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys Osa I. Toim. Maarit Niskanen. 7. täydennetty painos. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2011.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys Osa I. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2012.

Salminen, Ari - Ikola-Norrbacka, Rinna: Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 2009.

Roiko-Jokela, Heikki: Suvun vallasta edunvalvontaan. Minerva kustannus Oy. Jyväskylä 2006.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Jyväskylä 2000.

Schwarze, Jürgen - Laakso, Seppo - Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset piirteet. Edita. Helsinki 1999.

Seppänen, Samuli: Good Governance in International Law. The Erik Castren Institute Research Reports 13/2003. Erik Castren -instituutti. Helsinki 2003.

Tornberg, Johanna: Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2012.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2001.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Jyväskylä 1995.

Tähti, Aarre: Relativistinen oikeusperiaatekäsitys. Teoksessa: Oikeusperiaatteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turun yliopistopaino. Turku 1987.

VIII

Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjalainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Finnpublishers. Tampere 1983.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY. Vantaa 2001.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Pro & Contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Talentum. Helsinki 2003.

Voutilainen, Timo: Hyvä sähköinen hallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

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

Välimäki, Pertti: Edunvalvontaoikeus. Sanoma Pro Oy Helsinki 2013.

Wallin, Anna –Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

Virallislähteet:

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (HE 1/1998).

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (HE 309/1993).

Hallituksen esitys eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi. (HE 146/1998)

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. (HE 72/2002).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. (HE 56/2006).

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista (185/1991).

Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (96/1998)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (12/2006).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (13/2006).

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (125/2003).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (176/2010).

Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi. (LaVM 20/1998).

Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. (LaVM 29/2006).

Perustuslakivaliokunnan mietintö: Perustuslakivaliokunnan mietintö numero 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (PeVm 25/1994).

Recommendation No. R (99) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults.

Suomen väestö. Toim. Seppo Koskinen. Gaudeamus 2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös: Hallintopolitiikan suuntalinjat; Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Edita Oy. Helsinki 1998.

Muut lähteet:

Aarrevaara, Timo & Jari Stenvall (2002). Sähköturvallisuuden hallintotapa Suomessa. TUKES-julkaisu 10/2002. Turvatekniikan keskus, Helsinki. Internet 10.2.2004: http://www.tukes.fi/julkaisut/10_2002.pdf

www.eduskunta.fi

www.maistraatti.fi

Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1977.

Euroopan oikeusasiamiehen ohjeet kantelun tekemisestä ("Miten kannella?"). <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

www.finlex.fi

Holhustoimen kehittämistyöryhmän julkaisu. Oikeusministeriö 2012.

Holhustoimen uudistuksen seurantatutkimuksen ohjausryhmän raportti (HAUS -raportti). Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003.

Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011. Oikeusministeriö 2011.

Oikeustilastollinen vuosikirja 2004, 2005 ja 2006. Tilastokeskus.

Sairaanhoitajalehti 10/ 2004

Tiainen-Hyrkäs 2011; Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän linjaukset. Yleisen edunvalvonnan sihteeripäivät 2.11-3.11.2011, Helsinki.

Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittämistyöryhmä. Oikeusministeriö 2009.

LYHENTEET

EVVL	Laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö(t)
HaO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki (434/2003)
HMenL	Hallintomenettelylaki (598/1982)
HolhTL	Laki holhoustoimesta (442/1999)
HTL	Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
IMF	International Monetary Fund
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
L	Laki
LM	Lakimies
mom.	Momentti
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	Oikeudenkäymiskaari
OYL	Osakeyhtiölaki (624/2006)
vp	Valtiopäivät
UNDP	United Nations Development Programme
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1. JOHDANTO

1.1. Hyvän hallinnon taustoista

PL 21 §:n mukaisesti hyvä hallinto on jokaiselle kansalaiselle taattu perusoikeus:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”

Perustuslainsäädännön lisäksi hyvän hallinnon takeita toteuttaa HL:n 2 luvun säädökset hyvän hallinnon perusteista. Näiden lisäksi Suomea sitovat useat kansainväliset velvoitteet, joista Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364/1) sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevan normiston. Myös Euroopan yhteisön oikeus sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 19/1990), eli ihmisoikeussopimus, ovat asettaneet laadullisia ja menettelyllisiä lisävaatimuksia kansalliselle hallinnollemme. Vuonna 2001 Euroopan parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jolloin kaikissa jäsenvaltioissa otettiin käyttöön myös Euroopan oikeusasiamiehen laatima hyvää hallintotapaa koskeva säännöstö. Näiden lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneet oikeusperiaatteet sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisön oikeuden kansallisessa toimeenpanossa.

Hyvän hallinnon käsite on oikeudellisena ilmaisuna suhteellisen uusi. Se ilmestyi Heurun mukaan kirjallisuuteemme selvästi havaittavalla tavalla vasta reilut puoli vuosisataa siten, jolloin sen sisältö oli jokseenkin yksilöimätön. Asiayhteyksistä ilmeni, että sillä tarkoitettiin jotain oikeudellista hyvää kansalaisen näkökulmasta arvioituna. Hyvän hallinnon käsitteen

käyttäminen vakiintui meillä kuitenkin ensi sijassa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ansiosta.¹

Hyvällä hallinnolla on nykyään suuri merkitys, sillä julkishallinnon toiminta ulottuu miltei jokaiselle elämän alueelle: kuluttajista, työntekijöistä ja ympäristönsuojelusta taloudellisen kilpailun edistämiseen, rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen kontrollista lasten päivähoitoon, koulutukseen sekä sosiaaliturvaan. Tämän lisäksi Mäenpään mukaan viranomaiset valvovat, ohjaavat ja sääntelevät yksityistä toimintaa asettamalla velvollisuuksia ja rajoituksia esimerkiksi hallintoluvilla, verotuksella, ympäristönsuojelua koskevilla päätöksillä sekä ylläpitämällä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Lisäksi valtion ja kuntien toimielimet jakavat taloudellisia etuja, myöntävät oikeuksia, keräävät ja tuottavat tietoa sekä toteuttavat erilaisia palveluja, kuten terveydenhoitoa tai kulttuuritarjontaa. Myös EU-oikeuden käytännön toteuttaminen on pääosin hallinnollinen tehtävä.²

Julkishallinnon toiminnan vaikuttaessa jokaisen elämään monin eri tavoin, on tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti. Samoin on varmistettava, että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Samalla julkishallintoon kohdistuu uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltiollisten etujen ja palvelujen saaminen ei sellaisenaan ihmisille enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Koivisto toteaa, että hallinnon laatu voidaan yhteiskunnassa nähdä jopa vallan kolmijako-opin viitekehyksissä: siinä missä puhutaan hyvästä lainsäädännöstä tai tuomiovallan harjoittamisesta, huomiota kiinnitetään nimenomaan myös hallinnon laatuun.³

Myös sähköisellä hallinnolla on tänä päivänä merkittävä rooli viranomaistoiminnassa. Sähköisen hallinnon näkökulmasta viranomaistoiminnan laatuvaatimukset kohdistuvat Voutilaisen mukaan etenkin informaatio- ja verkkoinfrastruktuureihin, joita ovat viranomaisten sähköiset palvelut ja tietojärjestelmät sekä näiden väliset yhteydet. Sähköisen hallinnon laadun varmistaminen sekä

¹ Heuru 2006, s. 96.

² Mäenpää 2000, s. 23.

³ Koivisto 2011, s. 121.

hyvän hallinnon ja kansalaisten oikeusturvan edistäminen edellyttävät viranomaiselta laadunhallinnan toteuttamista erityisesti tietohallinnossa.⁴

Muun muassa edellä mainittuihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset myös edunvalvonnassa. On tärkeätä muistaa, että edunvalvontaoikeuden juuret ovat henkilö- ja persoonallisuus oikeudessa, jossa lähtökohtana on Saarenpään mukaan yksilön kunnioittamien. Keskeisiä käsitteitä myös edunvalvonnassa ovat itsemääräämisoikeus, yksityisyys ja yksilöllisyys.⁵ Hyvän hallinnon tarkoituksena tulee olla edistää näitä henkilö- ja persoonallisuus oikeuteen kuuluvia arvoja tilanteissa, jossa päämiehen integriteettiin puututaan joko arvioimalla tai rajoittamalla tämän oikeudellista toimintakykyä eriasteisesti. Esimerkiksi HL 34 §:n säännös asianosaisen kuulemisesta on perinteisesti katsottu oikeusturvaa edistävänä periaatteena, mutta tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan myös asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Tätä voidaan puolestaan pitää hallinnon keinona kunnioittaa ja mahdollistaa henkilön itsemääräämisoikeuden toteutuminen, jolloin myös molempien oikeussäännösten rajapinnat kohtaavat yksilöä kunnioittavalla tavalla. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat laajemmin myös hallinto-asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä ja hallintotoiminnan avoimuutta. Oikeusturvan takeet tulevat puolestaan ajankohtaisiksi, mikäli edunvalvontatoimisto hallintoelimenä ei ole toiminut lain mukaan tai muuten asianmukaisesti. Oikeusturvakeinoillakin pyritään viime kädessä turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa, vaikka niiden ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen.

Suomen hallitus on jo vuosikymmenen alussa tehnyt päätöksen, jonka tarkoituksena on kehittää hyvää hallintoa uudelle vuosituhatluvulle. Valtioneuvoston periaatepäätös ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta” sisältää hallintopoliittikan suuntalinjat, joissa on otettava huomioon globalisaation haasteet, kansalaisten vaatimukset sekä toisaalta entistä niukemmat taloudelliset resurssit. Uudistusten perustavanlaatuisena lähtökohtana on periaatepäätöksen mukaan hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen tasapuolisesti ympäri Suomea. Myös periaatepäätöksen nimi ilmaisee hallituksen keskeiset hallintopoliittiset tavoitteet: hyvän hallinnon periaatteet muodostavat pohjan, jolla kansalaisille

⁴ Voutilainen 2005, s. 58-59.

⁵ Saarenpää, 2012, s. 362-366.

ja veronmaksajille pystytään tarjoamaan laadukkaita ja tehokkaita julkisen alan palveluita. Toimiva ja hyvä hallinto on tämän tavoitteen perusedellytys.⁶

1.2. Tutkimustehtävä

Pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvän hallinnon periaatteet tulisi ottaa huomioon edunvalvonnassa. Tutkimusongelma koskee toisin sanoen sitä, mitkä ovat ne perusteet joiden mukaan hyvän hallinnon oikeudellista sisältöä voidaan määrittää erityisesti edunvalvontaan liittyvissä hallinnollisissa prosesseissa. Ulkopuolelle rajautuvat kuitenkin esimerkiksi hyvän hallinnon eettisyyttä koskevat kysymyksenasettelut. Tämä rajaus on perusteltua tutkimuksen oikeustieteelliselle lähtökohdalle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö hyvän hallinnon osalta tulisi huomioida myös esimerkiksi virkamiesmoraalin tärkeä merkitys hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Esimerkiksi Salminen ja Ikola-Norrbacka ovat tarkastelleet hyvän hallinnon eettisiä periaatteita kansalaisten näkökulmasta. Tutkimustulosten mukaan virkamiesetiikka ja –moraali edellyttävät oikeudenmukaisuutta, rehellisyyttä, tasa-arvoa ja luotettavuutta kansalaisten näkökulmasta. Tutkimusten perusteella virkamiesten tulisi olla ensisijaisesti vastuussa toiminnastaan hallinnon asiakkaille hyvän hallintotavan mukaisesti.⁷

Aarrevaara ja Stenvall kiteyttävät, että ”hallintotapaa koskeva tutkimus kiinnittää huomion sääntöihin, prosesseihin ja viranomaistehtävää hoitavien käyttäytymiseen”⁸. Tämän vuoksi mielestäni on hyvä hahmottaa mitä erilaisia julkista valtaa käyttäviä tahoja edunvalvontaan liittyvissä prosesseissa on olemassa ja joiden ratkaisukäytäntöjen kautta hyvä hallinto saa konkreettista sisältöään. Pelkkä lakiteksti ei kuitenkaan aina kerro mikä todellisuus on. Tällaisissa tapauksissa tutkielmassa esitetty hyvän hallinnon ideaali ei ole pelkästään konkreettisiin tilanteisiin sitoutunutta, vaan lähinnä abstraktia kuvausta siitä miten asioiden pitäisi edunvalvonnassa olla. Tutkimustehtävänä on näin ollen muodostaa perusteltu kanta siitä miten edunvalvonnassa olevaa päämiestä tulisi kohdella voimassa olevan hyvää hallintoa sääntelevän normiston ja oikeusperiaatteiden puitteissa.

⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 1998, s. 3.

⁷ Salminen - Ikola-Norrbacka 2009, s. 30-33.

⁸ Aarrevaara - Stenvall 2002, s. 3.

Tutkielman hahmottamisen kannalta koin tärkeäksi ensin määritellä ja selvittää mitä hyvä hallinto on ja mitä se pitää sisällään. Tämän jälkeen paneudun edunvalvontajärjestelmään ylipäänsä, joka pitää sisällään myös holhustoimen luonnehdinnan aina edunvalvontajärjestelmän järjestämiseen. Tutkielman kannalta tärkein tarkastelun kohde, hyvän hallinnon periaatteet ja niiden huomioon ottaminen edunvalvonnassa jää esitysteknisesti tutkielman jälkimmäiseen osaan.

1.3. Tutkimusmetodi

Tutkielmani tutkimus- ja lähestymistapa on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopin perusteella tiedon ja tarkastelun kohteena on oikeusjärjestys. Tutkielmassani tarkastelen nimenomaan hyvän hallinnon periaatteiden kehitystä ja merkitystä osana oikeusjärjestystä sekä etenkin niiden toteutumista edunvalvonnassa. Tutkielmani keskeisimpiä lakeja ovat Suomen perustuslakilaki (11.6.1999/731), hallintolaki (6.6.2003/434), laki holhustoimesta (1.4.1999/442), laki edunvalvontavaltuutuksesta (25.5.2007/648)) ja laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (1.4.1999/443). Oikeusdogmaattisen tutkimustavan lisäksi käsittelem tutkielmaani osittain *de lege ferenda* –tyyppisesti. Pyrin ottamaan kantaa siihen, miten hyvän hallinnon periaatteita tulisi jatkossa kehittää edunvalvonnassa. Tämä on ajankohtaista, sillä julkisen sektorin resurssit hoitaa koko ajan kasvavaa edunvalvonnan asiakasmäärää ovat ääri rajoilla. Tämän lisäksi taloussuunnitelmissa on asetettu oikeusaputoimistoille henkilöstön vähentämisvelvoite.

Oikeustieteen ydinalueena pidetään oikeusdogmaattista tutkimusta eli lainoppia. Husa ym. katsovat, että lainoppi pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka konkreettisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden eli oikeusjärjestyksen mukaan. Lainopin tärkein tehtävä johtuu näin ollen oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta.⁹

Kaiston mukaan lainopin ja oikeustieteellisen tutkimuksen lähtökohta on aukoton ja ristiriidaton oikeusjärjestys. Lakeja säädettäessä on kiinnitettävä huomiota etenkin siihen, mikä on oikeusjärjestyksen varsinainen sisältö ennen lain antamista ja millaista muutosta

⁹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

oikeusjärjestykseen tarkalleen ottaen halutaan. Käytännössä tämä edellyttää siis oikeusjärjestyksen perusteellista tuntemista.¹⁰

Oikeustieteen merkitys oikeuslähteenä muodostuu Aarnion mukaan oikeuden systematisoinnin sekä oikeudellisten käsitteiden kautta. Oikeuden systematisoinnilla tarkoitetaan sitä, että oikeuden lainsäädäntötyötä jatketaan ja työstetään siitä, mihin lainsäätäjät sen lopetti. Oikeuden systematisoinnilla pyritään etenkin loogiseen ristiriidattomuuteen oikeusjärjestykseen kuuluvien yksittäisten normien välillä, mikä käytännössä tarkoittaa oikeusjärjestyksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Koherenssin, eli oikeusjärjestyksen sisäisen johdonmukaisuuden aikaansaamiseksi oikeusperiaatteiden ja oikeudellisten käsitteiden kehittäminen on hyvin tärkeää.¹¹

Tuorin mukaan inhimilliset tekijät ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, että lainsäädännössä saattaa esiintyä myös epäjohdonmukaisia ratkaisuja. Sama pätee myös oikeusjärjestykseen, sillä oikeusjärjestyksen sisältö riippuu lainsäädännöstä. Oikeusjärjestyksen sisäistä johdonmukaisuutta voidaan kuvailla edellä mainitun koherenssin, eli oikeusjärjestyksen sisäisen johdonmukaisuuden avulla. On huomattava, että koherenssin arvioinnissa painottuvat oikeusjärjestyksen sisällölliset yhteydet yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin, moraalinormeihin ja eettisiin arvoihin.¹² Nämä tavoitteet voivat aika ajoin muuttua ja ne puolestaan vaikuttavat oikeusjärjestyksen sisältöön.

Ross puolestaan katsoo, että oikeustiedettä voidaan harjoittaa niin sanotun tieteellisen positivismin avulla, joka perustuu loogiseen empirismiin. Ross'n mukaan oikeuden voimassaolo kytkeytyy nimenomaan viranomaistoimintoihin. Näin ollen voimassaolevaa oikeutta koskeva väite merkitseekin ennen kaikkea ennustetta siitä, kuinka tuomioistuimien menettelee asian tullessa ratkaistavaksi tuomioistuimilaitoksessa.¹³

Aarnion mukaan lainsäädännön tulkinta voidaan ymmärtää myös kielelliseksi asiaksi. Lakiteksti on kielellinen ilmaisu, joka antaa informaatiota oikeusjärjestyksen sisällöstä. Voidaksemme

¹⁰ Kaisto 2005, s. 149-150.

¹¹ Aarnio 1982, s. 138-144.

¹² Tuori 2000, s. 188.

¹³ Ross 1966, s. 58.

osoittaa oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen ja periaatteiden konkreettisen sisällön, tulee meidän selvittää lakitekstin kielellisen ilmaisun merkitysisältöä. Tämä on toteutettavissa tulkinnalla, jonka tuloksena on ilmaistavissa lakitekstin tarkoittama normi.¹⁴

¹⁴ Aarnio 1989, s. 162.

2. HOLHOUSTOINTA JA HYVÄÄ HALLINTOA KOSKEVAN SÄÄNTELYN LÄHTÖKOHDAT

2.1. Holhustoimesta kohti edunvalvontajärjestelmää

Holhouksen taustalla on aina ollut kyse inhimillisestä ja kaikille yhteiskuntajärjestelmille yhteisestä vajaavaltaisuuden ongelmasta, johon liittyy myös yhteiskunnan määritelmä yhteiskuntakelpoisuudesta. Holhottavia yhdistävänä tekijä on Roiko-Jokelan mukaan ollut tietynlainen avun- tai omaisuuden suojan tarve ja siitä seurannut juridinen prosessi.¹⁵ Holhustoimella ja hyvän hallinnon periaatteilla on selkeä yhteys maassamme toimivaan edunvalvontajärjestelmään. Holhustoimesta annetun lain 1.1 §:ssä säädetään, että holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan. Säännöksen mukaan holhustoimi on niitä ihmisiä varten, jotka eivät kykene tai voi itse hoitaa asioitaan. Saarenpää mainitsee, että kaiken lähtökohtana on toisen puolesta toimiminen ja edun puolustaminen silloin, kun henkilö ei itse ole siihen riittävässä määrin kykenevä. Huomattakoon, että *negotiorum gestio* eli toisen puolesta toimiminen oli jo roomalaisen oikeuden tuntema tärkeä yhteisen hyvän ja vastuuntunnon ajattelumalli.¹⁶

Tyypillisimmin kykenemättömyyden syyt ovat Välimäen mukaan tosiasiallisia, kuten sairaus tai poissaolo, tai oikeudellisia, kuten henkilön alaikäisyydestä johtuva vajaavaltaisuus. HolhTL perusteella holhustoimi koskee ennen kaikkea henkilön taloudellisten asioiden hoidon järjestämistä ja taloudellisten etujen valvontaa. Välimäki mainitsee, että taloudellisten asioidensa lisäksi henkilö saattaa kuitenkin tarvita tukea ja apua myös hänen henkilöään koskevien asioiden järjestämisessä, kuten huolenpidon, hoidon ja kuntoutuksensa järjestämisessä.¹⁷

Toiminnallisesti holhustoimi on kaksijakoinen: Välimäen mukaan niin sanotulla käytännön toiminnan tasolla edunvalvoja tukee ja auttaa päämiestään sekä tarvittaessa toimii myös päämiehen edustajana erilaisissa oikeustoimissa ja muiden asioiden hoidossa. Tätä käytännön toiminnan tasoa koskevat HolhTL:n säännökset ovat pääosin siviilioikeudellisia.

¹⁵ Roiko-Jokela 2006, s. 7.

¹⁶ Saarenpää 2006, s. 349.

¹⁷ Välimäki 2008, s. 1.

Holhoustoimella on ollut vanhastaan vahvat siteet erityisesti oikeustoimioppiin ja HolhTL määrittelee muun muassa kysymystä oikeustoimikelpoisuudesta.¹⁸ Toiseksi holhoustoimeen kuuluu välttämättömänä osana Saarenpää - Mattilan mukaan myös valvonnan ja kontrollin taso, jossa viranomaiset valvovat edunvalvojan toimintaa sekä etukäteisellä lupakontrollilla että jälkikäteisellä edunvalvojan hallinnon tarkastuksella. Valvontaa ja kontrollia koskevat HolhTL:n säännökset ovat osittain hallinto-oikeuteen kuuluvia. Saarenpään mukaan holhoustoimi nähdään vastaavasti vakiintuneena osana henkilöoikeutta, joka tuo esiin ihmiskäsityksemme merkityksen yhteiskunnassa. Ihmiskäsitykseen liittyy olennaisesti lähtökohta yksilön kunnioittamisesta sekä itsemääräämisoikeus.¹⁹

Päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien suojaaminen antoivatkin merkittävän sysäyksen edunvalvontajärjestelmän uudelle kehitykselle holhoustoimen saadessa runsaasti kritiikkiä etenkin 1970 -luvulla. Kritiikin lähtökohtana oli Saarenpään ym. mukaan ennen kaikkea näkemys, jonka mukaan holhous oli osa yhteiskunnan harjoittamaa kontrollia samoin kuin rikoksista rankaiseminen ja mielenterveyspotilaiden hoitaminen. 1970-luvulla vallalla olleet liberaalit näkemykset yhteiskunnassa ja etenkin holhouksen rinnastaminen rikosoikeudellisiin sanktioihin kiinnitti huomion holhoustoimen oikeusturvanäkökohtiin. Eri vaiheiden jälkeen tämä johti lopulta päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien suojaamiseen.²⁰

Välimäen mukaan päämiehen autonomia eli hänen itsemääräämisoikeutensa ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen tulivat osaksi holhouslainsäädäntöä vuonna 1983 annetulla HolHL:n uudistuksella, jolloin uskotun miehen määräämisestä tehtiin ensisijainen edunvalvontamuoto ja holhottavaksi julistamista tuli käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Päämiehen ihmisoikeuksien kunnioittamisen pääperiaate säänneltiin lopullisesti vuoden 1999 HolhTL:ssä.²¹

Välitön tarve edunvalvontajärjestelmän uudelleen arvioinnille sekä Euroopassa että Suomessa syntyi siitä, että aikuisväestöä koskevan edunvalvonnan tarve on voimakkaasti lisääntynyt ja lisääntyy vastedeskin. Väestöennusteiden mukaan yli 65-vuotiaan väestön absoluuttinen ja suhteellinen osuus kasvaa tulevaisuudessa nopeasti. Ennusteen mukaan heidän osuutensa

¹⁸ Välimäki 2008, s. 2.

¹⁹ Saarenpää 1999, s. 362-366.

²⁰ Saarenpää – Mattila - Mikkola 1972, s. 17.

²¹ Välimäki 2008, s. 15.

kasvaisi 26 %:iin 2020-luvun loppupuolella ja pysyisi samalla tasolla aina vuoteen 2100 saakka. Selvimmin kasvaa juuri vanhimman väestöosan, yli 80-vuotiaiden osuus: vuonna 1996 heidän osuutensa oli 3,3 % ja vuonna 2040 sen ennustetaan olevan noin 9 %.²² Tällä hetkellä on havaittavissa myös selvä ja huolestuttava suuntaus, jossa nuoria miniongelmaisia aikuisia tulee yhä enempi edunvalvonnan piiriin. Huolestuttavaa on myös, että edunvalvonnan piirissä on nuorehkoja ihmisiä, jotka kärsivät erilaisista mielenterveys- ja päihdeongelmista. Nämä ovat osaltaan lisäämässä edunvalvottavien määrää, sillä edunvalvonnasta poistuvien osuus ei tulevaisuudessa kuitenkaan tule kasvamaan samassa suhteessa edunvalvontaan määrättävien kanssa.²³

On selvää, että vanheneminen jo sinänsä heikentää toimintakykyämme. Vanhenemiseen liittyvät sairaudet ja niiden oireet, kuten esimerkiksi dementia, johtavat siihen, että lähivuosikymmeninä entistä useampi vanhus tarvitsee muun muassa taloudellisten asioittensa hoitamisessa apua ja tukea. Välimäen mukaan vanhusväestön lisääntymisen lisäksi edunvalvonnan tarve kasvaa myös ihmisten yleisen vaurastumisen myötä: myös vanhenevalla väestöllä on aikaisempaa enemmän varallisuutta, joka vaatii huolenpitoa.²⁴

Mäki-Petäjä-Leinonen huomauttaa, ettei kaikissa tilanteissa edunvalvojan määrääminen toimintakyvyltään heikentyneelle ihmiselle ole kuitenkaan välttämätöntä. Mikäli henkilö asuu esimerkiksi yhdessä puolisonsa kanssa, joka huolehtii perheen taloudellisista asioista, tullaan usein toimeen ilman edunvalvojamääräystäkin. Tällöin edunvalvojan hakeminen ei ole välttämätöntä ainakaan niin kauan kuin asiat voidaan hoitaa muunlaisilla järjestelyillä, kuten esimerkiksi valtuutuksin tai yhteisen pankkitilin avulla. Mikäli ajankohtaiseksi tulee esimerkiksi kiinteistön myynti, joka edellyttää julkista rekisteröintiä, voi edunvalvojan hakeminen sitä vastoin olla perusteltua.²⁵

Mäki-Petäjä-Leinonen lisää, että mikäli edunvalvontaan päätetään ryhtyä esimerkiksi henkilön dementian vuoksi, dementoituvalle ihmiselle usein riittää pelkkä edunvalvojan määrääminen

²² LaVM 29/2006 s.3 ja Suomen väestö 2007 s. 289.

²³ Perustuu haastatteluuni 10.10.2010 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämisspäällikön, Aila Heusalan kanssa. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

²⁴ Välimäki 2008, s. 12.

²⁵ Mäki-Petäjä-Leinonen 2004, s. 35. Artikkelin ”holhoustoimilaki ja aikuisen edunvalvonta” Sairaanhoidaja-lehti 10/2004.

ilman toimintakelpoisuuden rajoittamista. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että dementoituva, joka ei kykene huolehtimaan taloudellisista asioistaan, on passiivinen omaisuutensa hoidossa. Riittävää se voi myös olla tapauksessa, jossa henkilö on pysyvästi laitoshoidossa tai kun muutoin pidetään ilmeisenä, ettei hän omilla toimenpiteillään kykene vaarantamaan omaa asemaansa tai etujaan. Mäki-Petäjä-Leinonen muistuttaa, että lievästi tai keskivaikeasti dementoitunut saattaa toimia varsin aktiivisesti omaksi vahingokseen omaisuuttaan koskevissa asioissa. Tällöin toimintakelpoisuuden rajoittaminen voi olla ainoa keino suojata dementoituvan taloudellisia intressejä. Toimintakelpoisuuden rajoittamiseen voidaan myös päätyä helpommin tilanteessa, jossa potilas asuu yksin, sillä yksin asuva dementiapotilas saattaa olla muita alttiimpi taloudelliselle hyväksikäytölle.²⁶

Joskus voi olla tarpeellista, että joku muu kuin omainen puuttuu dementoituvan tai muuten vajaakykyisen henkilön tilanteeseen. Tämän vuoksi HolhTL 91 §:n mukaan kuka tahansa voi vaitiolovelvollisuuden estämättä tehdä maistraatille ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Mahdollisuus ilmoituksen tekemiseen on lainsäätäjän suoma keino suojata esimerkiksi sellaista toimintakyvyltään heikentyvää ihmistä, joka ei voi saada apua läheisiltään. Ilmoituksen maistraatille voi tehdä esimerkiksi dementiapotilasta hoitava terveydenhuollon ammattilainen tai vaikka naapuri, joka havaitsee, ettei henkilö kenties enää kykene huolehtimaan asioistaan.

Uuden HolTL:n tavoitteet ja pääperiaatteet noudattelevat hallituksen esityksen (146/1998) mukaan samoja tavoitteita ja periaatteita, jotka ilmenevät Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Itävallassa parin viime vuosikymmenen aikana toteutuneissa holhouslakien uudistuksissa.²⁷ Nämä eurooppalaisen holhustoimen uuden suuntauksen perusteet ilmenevät myös Euroopan neuvoston suosituksessa, joka koskee toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellisen suojelun periaatteita.²⁸ Suosituksen tärkeimmät periaatteet muodostavat lähtökohdan myös HolTL:n edunvalvontajärjestelmän pääperiaatteille.

²⁶ Mäki-Petäjä-Leinonen 2004, s. 36. Artikkelissa ”holhustoimilaki ja aikuisen edunvalvonta”. Sairaanhoitaja-lehti 10/2004.

²⁷ HE 146/1998 vp, s. 15-18.

²⁸ Recommendation No. R (99) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi suosituksen 23.2.1999.

Ensimmäinen HolTL:ssa ja edunvalvontajärjestelmässä esiintyvä merkittävä periaate on ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaate. Lakivaliokunnan mietinnön (20/1998) mukaan periaate vastaa nykyisiä arvokäsityksiä ja se on julki lausuttu useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut. Lisäksi on olemassa eurooppalaisia suosituksia, joiden lähtökohtana on sama arvopohja. Lakivaliokunnan mietinnössä käy ilmi, että ihmisarvon kunnioittamisen periaate täsmentyy välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteina edunvalvonnan järjestämisessä. Se näkyy myös edunvalvonnassa olevan henkilön etujen ensisijaisuutena, edunvalvonnassa olevan henkilön osallistumismahdollisuuksien turvaamisena häntä itseään koskevassa päätöksenteossa ja holhouslainsäädännössä käytettävien käsitteiden leimaavuuden vähentämisenä.²⁹ Päämiesten kannalta tärkeitä ihmisoikeuksia ovat lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan kahdeksannessa artiklassa olevat oikeudet nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä perhe-elämän suojaa sekä oikeus nauttia omaisuudestaan.

Lakivaliokunnan mietinnössä (20/1998), joka on pohjana hallituksen esitykselle (203/2010) ilmenee, että toinen merkittävä edunvalvonnan periaate on suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan ihmisen oikeuksia täysvaltaisena yksilönä ei pidä rajoittaa enempää kuin hänen etujensa suojelemiseksi on välttämätöntä. Näin ollen suojaamisen tulisi olla räätälöityä ja tilapäistä. Suojaa tulisikin antaa sen mukaan kun on tarvetta ja nimenomaan vain silloin, kun on tarvetta. Tämä onkin johtanut siihen, että esimerkiksi holhottavaksi julistaminen tapahtuu nimenomaisella oikeustoimikelpoisuuden asteittaisella rajoittamisella.³⁰

2.2. Edunvalvontajärjestelmän osa-alueet

Edunvalvonnan pääasiallinen tehtävä on HolhTL 1 §:n mukaan vajaavaltaisen päämiehen taloudellisten asioiden hoitaminen. Myös edunvalvojan edustusvallan sääntely on järjestetty tämän ajatuksen mukaisesti. Edunvalvojalla on tietyin rajoituksin kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa. Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan taloudellisten asioiden käsite tulee ymmärtää laajasti. Taloudellisista asioista huolehtimisella ei näin ollen tarkoiteta ainoastaan henkilöllä jo olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvontaa, vaan se käsittää myös sellaiset oikeustoimet,

²⁹ LaVM 20/1998 vp, s. 3.

³⁰ LaVM 20/1998 vp, s. 3.

joilla on edunvalvonnassa olevan kannalta pääasiallisesti taloudellista merkitystä tai jonka merkitys päämiehen talouden kannalta on muutoin huomattava.³¹ Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalietuuksien hakeminen tai päämiehen saatavista huolehtiminen.

On huomattava, että taloudellisten asioiden hoitamiseen voi liittyä henkilöllinen ulottuvuus. Helin on katsonut edunvalvojan kelpoisuuden kattavan myös sellaiset asiat, jotka ovat keskeisimmin henkilöä koskevia, mutta niihin sisältyy sen verran rahankäyttöä, että niitä voidaan pitää taloudellisesti merkittävinä toimina. Esimerkkinä Helin mainitsee vanhuksen asuinpaikan vaihdon tämän omasta kodista palveluasuntoon. Tämä on pääasiassa henkilöä koskeva asia, mutta palveluasunnon saaminen edellyttää varallisuus oikeudellisia oikeustoimia, kuten vuokran maksua tai osakkeiden ostamista.³²

Edunvalvojan edustusvallan ulottaminen päämiehen henkilö koskeviin asioihin ei holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan ole yleensä tarpeellista, koska päämies voi itse päättää henkilöään koskevasta asiasta, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Jos päämies sitä vastoin ei tilansa vuoksi kykene ymmärtämään asian merkitystä, hän tarvitsee edunvalvontaa myös henkilöä koskevissa asioissaan. Tämän vuoksi tuomioistuin voi HolhTL 29.2 §:n nojalla antaa edunvalvojalle edustusvallan myös sellaisessa päämiehen henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Näiden asioiden lisäksi edunvalvojan on tarvittaessa huolehdittava myös päämiehen hoidosta, huolenpidosta ja kuntoutuksesta.³³ On huomattava, että maistraatin näkökulmasta on vaikeampi arvioida, toimiiko edunvalvoja päämiehen edun mukaisesti päämiehen henkilöä koskevissa asioissa verrattuna päämiehen taloudellisten asioiden hoitamiseen. Tilintarkastuksen perusteella on nimittäin suhteellisen helppo havaita, mikäli päämiehen taloudellinen asema on heikentynyt edunvalvonnan aikana ja mikäli edunvalvoja on esimerkiksi lahjoittanut päämiehen omaisuutta.

HolhTL:n ja potilaslainsäädännön suhde vaikuttaa osaltaan myös siihen, ettei edunvalvojaa yleensä tarvitse määrätä henkilöä koskeviin asioihin. Potilaslain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Jos potilas kieltäytyy tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteistä, on potilasta mahdollisuuksien mukaan hoidettava

³¹ HE 146/1998 vp, s. 28.

³² Helin, 2001, s. 1074-1075.

³³ HE 146/1998 vp, s. 41.

yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Potilaslain 6 §:n 2 momentin mukaan mikäli täysi-ikäinen potilas ei mielenterveydenhäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan, potilaan tahdon selvittämiseksi on kuultava laillista edustajaa taikka lähiomaista tai muuta läheistä. Mikäli potilaan tahdosta ei saada selvitystä, on potilasta hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena. Tilanteissa, joissa edunvalvojaksi esitetään päämiehen omaista, voidaan katsoa, että potilaslain mukaan potilaan lähiomaisia tulee muutenkin kuulla tarpeen mukaan hoidosta päätettäessä. Näin ollen erillistä edunvalvojan määräystä ei tarvita. Ongelmaksi asia muodostuu toki silloin, mikäli omaiset ovat eri mieltä hoidosta tai vastustavat hoitoa, esimerkiksi uskonnollisilla perusteilla. Potilaslakia koskevan hallituksen esityksen (185/1991) mukaan tällaisissa tilanteissa on aina pyrittävä ottamaan huomioon hoidettavan omaisen henkilökohtaiset näkemykset ja ne seikat, jotka hän itse asettaisi ensisijaiseksi ollessaan terve ja toimintakykyinen. Tärkeäksi nouseekin tieto potilaan henkilökohtaisesta elämänasenteesta ja -tavasta sekä hänen aikaisempi suhtautumisensa erilaisiin tilanteisiin. Potilaan itsemääräämisoikeutta tulisikin näin ollen toteuttaa näissä tapauksissa hankkimalla selvitystä potilaan lailliselta edustajalta tai hänen läheisiltään. Mikäli potilaan tarkkaa hoitotahtoa ei saada selville tai siitä on ristiriitaisia näkemyksiä, tulee potilasta lähtökohtaisesti hoitaa tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena.³⁴

Henkilökohtaiset asiat ovat moninaisia. On olemassa eräitä niin henkilökohtaisia asioita, että niitä koskevaa tahdonilmaisua ei edes edunvalvoja voi antaa. Tällaisia korostetusti henkilökohtaiset asioita ovat HolITL 29.3 §:n mukaan muun muassa suostumus avioliittoon, lapseksi ottaminen, isyyden tunnustaminen, tunnustetun isyyden hyväksyminen, testamentin tekeminen ja peruuttaminen sekä muut näihin rinnastettavat tahdonilmaisut. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella myös esimerkiksi suostumuksen antaminen psykiatriseen sairaalahoitoon on korostetusti henkilökohtainen oikeustoimi eikä edunvalvoja voi näin ollen antaa siihen suostumusta päämiehensä puolesta.³⁵

Harkittaessa sitä, milloin asia on korostetusti henkilökohtainen, voidaan holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan ottaa huomioon myös tapauksen olosuhteet. Esimerkiksi avioeron hakeminen on yleensä aviopuolison henkilöä syvästi koskettava toimenpide, eikä

³⁴ HE 185/1991, s. 18-19.

³⁵ HE 146/1998 vp, s. 42.

edunvalvojalla ole määräyksensä nojalla kelpoisuutta saattaa asiaa vireille. Mikäli kuitenkin puolisoiden välinen henkilökohtainen suhde on kokonaan lakannut ja avioliittoa käytetään puolison taloudelliseksi hyväksikäytöksi luonnehdittavan tavoin pelkästään varallisuusetujen siirtämiseen toiselle puolisolalle, saattaa tilanne olla toinen. Näissä tapauksissa voidaan siis katsoa, että edunvalvoja voisi panna asian vireille silloin, kun päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä tai ilmaisemaan tahtoaan.³⁶

Helin toteaa, että tilanteet, joissa edunvalvoja tarvitsee kelpoisuuden edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevissa asioissa esiintyy käytännössä melko harvoin. Potilaslain 6 §:n 3 momentin mukaan tilanteissa, joissa henkilö ei pysty päättämään hoidostaan, tulee hoitoon saada potilaan laillisen edustajan taikka lähiomaisen tai muun läheisen suostumus eli niin sanottu hoitosuostumus. Helinin näkemyksen mukaan hoitosuostumuksen antaminen siihen kykenemättömän potilaan puolesta lieneekin yleisin tilanne, joissa edunvalvojan voitaisiin ajatella edustavan päämiestään tämän henkilöä koskevissa asioissa.³⁷ Mikäli päämiehellä on lähiomaisia, jotka ovat häneen aktiivisesti yhteydessä, kuulune hoitosuostumuksen antaminen heille yleisen edunvalvojan sijaan. Toisaalta, mikäli henkilöllä ei ole tämän kaltaisia lähiomaisia, voi olla tarpeen määrätä yleinen edunvalvoja päättämään päämiehen henkilöä koskevista asioista.

HolhTL 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen on pidettävä asianmukaisena. Sanamuodon mukaan huollon järjestäminen on siis edunvalvojan velvollisuus. On huomattava, ettei velvollisuutta tässä yhteydessä ole rajattu edunvalvojan kelpoisuuden mukaan. Näin ollen pelkästään taloudellisiin asioihin määrättyllä edunvalvojallakin on velvollisuus huolehtia päämiehensä huollosta.

Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan joissakin asioissa päämiehen henkilöä koskeva edustaminen on järjestetty erityissäännöksin. Esimerkkeinä voidaan mainita laki raskauden keskeyttämisestä (2 §), laki ihmisen elimien ja kudosten irrottamisesta lääketieteelliseen käyttöön (2 §), sterilöimislaki (2 §) ja laki potilaan asemasta ja oikeuksista (6-7

³⁶ HE 146/1998 vp, s. 42.

³⁷ Helin 2001, s. 1086.

§). Joissakin laeissa, kuten kastroimislain 2 §:ssä on lisäksi säädetty, ettei toimenpiteeseen voida lainkaan ryhtyä päämiehen ollessa kykenemätön antamaan pätevää tahdonilmaisua. Nämä erityissäännökset tulevat luonnollisesti ensisijassa sovellettaviksi HolhTL:iin nähden.³⁸

Toisinaan saattaa olla tarvetta tehdä oikeustoimia, jotka koskevat sekä päämiehen varallisuutta että hänen henkilöään. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan taloudellisten asioiden käsite on ymmärrettävä laajasti siten, ettei taloudellisten asioiden hoitamisella tarkoiteta ainoastaan päämiehellä olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvontaa, vaan se käsittää myös sellaiset oikeustoimet, joilla on edunvalvonnassa olevan kannalta taloudellista merkitystä.³⁹ Välimäen mainitsema kuntoutuksen järjestäminen on päämiehen henkilöä koskeva asia, mutta kuntoutuksen ollessa kallista sillä voi olla myös huomattavat taloudelliset vaikutukset. Päämiehen asuinpaikasta päättäminen on myös henkilöä koskeva asia, mutta asunnon vaihtaminen voi tarkoittaa merkittävää taloudellista asiaa.⁴⁰ Toisaalta voi tulla vastaan tilanne, jossa edunvalvoja on hyvä määrätä henkilöä koskeviin asioihin, mikäli päämiehen lähimaiset selkeästi, objektiivisesti arvioiden toimivat päämiehen edun vastaisesti hoidosta päätettäessä. Päätöksen tekeminen tällaisissa tilanteissa ei kuitenkaan ole helppoa, sillä omaiset voivat vastustaa edunvalvojan määräämistä tai voivat olla erimielisiä edunvalvonnan tarpeesta ylipäänsä.

Alaikäisten osalta henkilökohtaisia asioita koskeva päätöksenteko on HTL 4.1 §:n perusteella järjestetty siten, että lapsen huolto kuuluu hänen huoltajalleen eikä edunvalvojalleen. Toisaalta saman säännöksen mukaan alaikäisen huoltajat ovat myös alaikäisen edunvalvojia, ellei tuomioistuin ole vapauttanut huoltajaa edunvalvojan tehtävistä. Mikäli edunvalvojaksi on määrätty muu kuin huoltaja, edunvalvojalle kuuluvat tällöin Välimäen mukaan HoITL:n mukaiset taloudelliset asiat ja huoltajalle edelleen HTL:n mukaiset alaikäisen henkilökohtaiset asiat.⁴¹

Oman alaryhmän muodostaa lisäksi päämiehen huolto, joka tarkoittaa päämiehen hoitamista ja huolenpitoa. Näissä tilanteissa on siis kyse konkreettisemmasta henkilökohtaisesta arkipäivän

³⁸ HE 146/1998 vp, s. 42.

³⁹ HE 146/1998 vp, s. 29.

⁴⁰ Välimäki 2008, s. 18-19.

⁴¹ Välimäki 2008, s. 19.

asioiden huolehtimisesta. Alaikäisen huollosta hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta ja muista henkilökohtaisista asioista päättää HTL 4 §:n 1 momentin mukaan hänen huoltajansa eikä edunvalvojansa. Aikuisten vajaavalttaisten huoltokysymykset ovat osittain yhä järjestämättä. Huollon tarpeessa olevien aikuisten huollon otaksutaankin yleensä järjestyvän siten, että sosiaalitoimi ryhtyy joko läheisten aloitteesta tai omasta aloitteestaan järjestämään huoltoa. HoITL 42 §:ssä edunvalvojalle on kuitenkin määrätty edellä mainittu velvollisuus huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen on pidettävä asianmukaisena.

Etenkin Saarenpään käyttämä käsite ”edunvalvontaoikeus” käsittelee edunvalvonnan eri osa-alueita. Suppeassa merkityksessä edunvalvontaoikeus merkitsee ihmisen holhoukseen ja huoltoon liittyvien säädösten ja sääntöjen kokonaisuutta.⁴² Laajemmasta näkökulmasta edunvalvontaoikeus tarkoittaa puolestaan niiden säädösten ja sääntöjen kokonaisuutta, joiden avulla määritellään ihmisen oikeudellinen toimintakyky oikeussubjektina, tuon toimintakyvyn rajoittamisen edellytykset sekä sen puutteesta ja rajoituksista aiheutuvat henkilön etujen ja oikeuksien valvontatavat ja edelleen niihin ryhtymisen menettelytavat eri yhteyksissä.⁴³

Edunvalvontaoikeus ei Saarenpään mukaan sisällä vain holhustoimilain mukaista edunvalvonnan järjestelmää, vaan siihen sisältyvät kaikki tavat, joilla henkilö voi järjestää omien asioidensa ja etujensa hoitamisen. Myös Välimäen näkemyksen mukaan edunvalvontaoikeus tarkastelee niitä oikeussääntöjä ja periaatteita, joiden mukaan päämiehen asioiden hoitaminen on kokonaisuudessaan järjestetty.⁴⁴ Tornberg mainitsee, että, vaikka edunvalvontaoikeuden käsite on suhteellisen uusi, on se kattavampi kuin holhousoikeus-käsite, joka ei tunnista esimerkiksi edunvaltuutuslain mukaista järjestelmää. Edunvalvontaoikeus sisältää mahdollisuuden jo ennakoitua varautua oman toimintakyvyn heikkenemiseen, kun vastaavasti holhustoimilain mukainen edunvalvonta on mahdollista vasta, kun toimintakyvyssä on tapahtunut muutoksia.⁴⁵ Huomattakoon, että yksilöllä on itsemääräämisoikeuden, mutta myös sopimusvapauden mukaan lähtökohtaisesti oikeus valita, millä tavalla hän järjestää etujensa valvonnan silloin, kun hän ei

⁴² Saarenpää 1999, s. 324.

⁴³ Saarenpää 2009, s. 36.

⁴⁴ Välimäki 2013, s. 1.

⁴⁵ Tornberg 2012, s. 140-141.

siihen itse joko riittävässä määrin tai lainkaan kykene. Saarenpään mukaan täysi-ikäisen edunvalvonnan järjestämisen tapoja ovat edunvalvontavaltuutus, tavallinen valtuutus, hoitotahto/-testamentti tai muut hoitoa koskevat sopimukset sekä varallisuuden ja henkilökohtaisten asioiden hoitoa koskevat toimeksiannot. Kaiken kaikkiaan edunvalvontaoikeuden lähtökohtana on toisen ihmisen puolesta toimiminen ja tämän etujen puolustaminen silloin, kun hän ei itse ole siihen itsenäisesti riittävässä määrin kykenevä.⁴⁶

2.3. Hyvä hallinto perusoikeutena

Oikeusjärjestyksemme perusta, Suomen perustuslaki on kansainvälisesti hyvin arvostettu ja sen sisältöä ja systematiikkaa on käytetty myös muiden maiden perustuslakien pohjana, etenkin Pohjoismaissa. PL poikkeaa muista maamme laeista siinä, että se muodostaa merkittävän kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestelmälle. Hallituksen esityksen (1/1998) perusteella oleellista on myös se, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista.⁴⁷ Tämän lisäksi siihen sisältyy hallituksen esityksen (309/1993) mukaan kolme perustavaa laatua olevaa arvoa: 1) ihmisarvon loukkaamattomuus, 2) yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ja 3) näiden yksilöiden perusoikeuksien keskeinen asema.⁴⁸

Saraviidan mukaan hallinnon aseman ensimmäisenä määrittäjänä on oikeusvaltioperiaate, joka on turvattu perustuslailla moninkertaisemmin kuin mikään muu instituutio.⁴⁹ Perussäännös tästä on PL 2 §:n 3. momentissa: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Perusoikeusasema tuo mukanaan myös perusoikeuksiin liittyvät erityispiirteet. Näitä ovat muun muassa viranomaisen velvollisuus turvata perusoikeuksien, kuten asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutuminen PL 22 §:n mukaisesti.

PL:ssa hyvän hallinnon määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön PL 106 ja 107 §:n mukaisesti. Tämän perusteella tuomioistuimen on annettava etusija

⁴⁶ Saarenpää 2011, s. 261.

⁴⁷ HE 1/1998, s. 6.

⁴⁸ HE 309/1993, s. 42.

⁴⁹ Saraviita 2000, s. 571-572.

asianmukaisen menettelyn vaatimuksille, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lakiin sisältyvän menettelysäännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa (perustuslain etusija, PL 106 §). Viranomainen ei myöskään saa soveltaa eikä noudattaa asetuksessa olevaa menettelysäännöstä, joka on ristiriidassa menettelyllisen perusoikeuden tai esimerkiksi hallintolain menettelysäännöksen kanssa (lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus, PL 107 §). Vastaavanlainen periaate koskee myös asetusta alemmanasteista normia, kuten esimerkiksi johtosääntöä tai työjärjestystä.

Hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiosääntökäytännössä tulkittava perusoikeusmyönteisesti ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa painotetaan myös alan koulutuksessa. Mäenpään mukaan viranomaisen on siten valittava useista vaihtoehtoisista menettelytavoista tai tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Tällainen perustuslain mukainen tulkintavelvoite on tärkeä ja korostuu etenkin silloin, kun sovellettava lain tai asetuksen säännös sallii useita erilaisia menettelyvaihtoehtoja.⁵⁰

Hallintotoimintaan kohdistuvat menettelylliset perusoikeudet ovat suhteellisen uusia. Hyvä hallinto sai perusoikeuden aseman vuonna 1995 ja siihen sisältyvät menettelylliset oikeudet ovat kirjattuina Suomen perustuslaissa. Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä se, että myös EU:n perusoikeuskirja takaa hyvin samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan. Menettelylliset perusoikeudet hallintotoiminnassa kuuluvat siten Mäenpään näkemyksen mukaan oleellisesti myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön.⁵¹

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin kirjattiin säännös siitä, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. PL 21 §:n taustalla oli tarve etenkin perusoikeuksien korostamiseen. Tämä oli seurausta Suomen lisääntyneistä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja merkittävänä käännekohtana oli myös Suomen liittyminen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan taustalla vaikutti oleellisesti myös se, että Suomen perusoikeusjärjestelmän todettiin jääneen useissa suhteissa jälkeen ihmisoikeusnormiston kehityksestä ja tähän tilanteeseen haluttiin ripeästi muutos.⁵²

⁵⁰ Mäenpää 2008a, s. 4.

⁵¹ Mäenpää 2008b, s. 3.

⁵² HE 309/1993, s. 8.

PL 21.1 § sisältää kolme hyvin olennaista velvoitetta hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Ensinnäkin se sisältää velvoitteen asian asianmukaisesta käsittelystä. Toinen velvoite pitää sisällään käsittelyvelvoitteen, eli viranomaisen velvollisuuden ottaa asia käsiteltäväksi silloin, kun asialliset edellytykset siihen ovat olemassa. Hautamäen mukaan viranomaisen tulee aina ottaa asiaa käsiteltäväksi, mikäli ennalta säädetty edellytykset ovat siihen olemassa. Tämä käsittää myös viranomaisen ratkaisupakon, jonka perusteella asianmukaisesti vireille tulleeseen asiaan on aina annettava jokin ratkaisu.⁵³

Hautamäki mainitsee, että vireille panon yleisenä edellytyksenä pidetään vireille panijan asianosaisuutta. HL 11 §:ssä asianosaiseksi määritellään se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asian vireillepanoa varten laadittavasta asiakirjasta on HL 16 §:n mukaisesti käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on myös oltava vireille panijan muut tärkeät yhteystiedot. Hallintomenettelyllisissä asioissa vireille panijalta edellytetään lisäksi hallintomenettelykelpoisuutta.⁵⁴

Kolmas velvoite koskee hallintoasian käsittelyn nopeutta, jolloin viranomaisen aiheeton viivytys asian käsittelyssä ei täytä hyvän hallinnon vaatimusta. Hautamäen mukaan käsittelyn nopeus on kuitenkin suhteellinen. Pääsääntönä voidaan pitää kuitenkin sitä, että mikäli asiaa käsitellään suhteettoman kauan verrattuna muihin samanlaisiin asioihin, tällöin asiaa on aiheettomasti viivytetty.⁵⁵

PL 21 §:n 2 momentti sisältää hyvän hallinnon määrittämisen kannalta myös oleellisia osaelementtejä, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös. Lisäksi kyseiseen säännökseen on muotoiltu maininta ”muista” hyvän hallinnon toteutumista koskevista takeista. Mäenpään mukaan ”muina” hyvän hallinnon takeina voidaan pitää muun muassa asiakkaiden tasapuolista kohtelua, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttamista, hallinnon palveluperiaatetta, menettelyä koskevaa neuvontaa, virkatoiminnan puolueettomuutta sekä asian käsittelyn objektiivisuutta. Myös hallintotoiminnan ulkoisella kuvalla on vahva vaikutus viranomaistoiminnan mieltämiseksi hyvän hallinnon mukaiseksi.

⁵³ Hautamäki 2004, s. 60.

⁵⁴ Hautamäki 2004, s. 60.

⁵⁵ Hautamäki 2004, s. 60.

Esimerkiksi hallinnon asiakas voi Mäenpään näkemyksen mukaan kokea hyväksi hallinnokseen, että viranomaiset noudattavat asiakkaan kanssa sovittuja tapaamisaikoja⁵⁶

Kullan mukaan hyvän hallinnon takeilla on oikeussuojaa laajentava vaikutus siinä mielessä, että ne kaventavat viranomaisen harkintavaltaa. Vaikka HL ei suoraan velvoittaisikaan toimimaan jollain tietyllä tavalla, esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi edellyttää kuulemista myös sellaisissa tilanteissa, joista laissa ei nimenomaisesti ole mainittu. Menettelyllinen perusoikeus laajentaa näin ollen oikeussuojaa myös siinä tapauksessa, että menettelysäännöksen soveltamisala on tulkinnanvarainen.⁵⁷

PL 21.2 §:ssä oleva maininta hyvästä hallinnosta vahvistaa Husan ja Pohjolaisen mukaan hyvän hallinnon merkitystä julkishallinnon yleisenä periaatteena. Se antaa samalla ylimmille laillisuusvalvojille tehokkaan välineen valvoa hyvän hallinnon toteutumista. Hyvän hallinnon merkitys perusoikeutena näkyy myös siten, että sen sisältämiin ”osaoikeuksiin” voidaan vedota suoraan kaikissa niissä tilanteissa, joita uusi hallintolaki koskee ja pitää sisällään.⁵⁸

Huomioitava seikka perusoikeuksien suoran soveltamisen rinnalla on niiden rajoittaminen. Käytännössä perusoikeuksien rajoittamiselle on määritelty useita tiukkoja vaatimuksia eli niin kutsuttuja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Peruslakivaliokunnan mietinnön (25/1994) mukaan näitä ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus, rajoitusten suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Lailla säätämisen vaatimukseen liittyy myös kieltö delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Kaiken kaikkiaan rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävyyden arvioinnissa voi merkitystä olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä.⁵⁹

⁵⁶ Mäenpää 2003, s. 14-16.

⁵⁷ Kulla 1998, s. 61-62.

⁵⁸ Husa - Pohjolainen 2002, s. 224-225.

⁵⁹ PeVm 25/1994 vp, s. 5.

Hyvä hallinto mainitaan myös PL 124 §:ssä, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa sen paremmin perusoikeuksia, oikeusturvaa, kuin muitakaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa nimenomaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille. Säännöksen mukaan hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille ainoastaan rajoitetusti ja vain silloin kun se on tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellista. Tämän lisäksi julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla.

2.4. Laki edunvalvontavaltuutuksesta

Holhousoikeuden keskeisenä periaatteena on päämiehen ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen. Edunvalvontavaltuutusta koskevan hallituksen esityksen (52/2006) mukaan tästä periaatteesta seuraa muun muassa, että holhousoikeudellisiin toimenpiteisiin on syytä ryhtyä vain silloin ja siinä määrin kuin se on välttämätöntä henkilön etujen suojaamiseksi.⁶⁰

Edunvalvontavaltuutus on suhteellisen uusi oikeudellinen instituutio. Sen avulla valtuuttaja voi järjestää asioidensa hoidon sen tilanteen varalta, että hän myöhemmin tulee esimerkiksi sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi huolehtimaan asioistaan.⁶¹ Hallituksen esityksen mukaan edunvalvontavaltuutuksella on sama tavoite kuin edunvalvonnalla. Pyrkimyksenä on huolehtia luotettavalla tavalla niistä asioista, joihin ihmisen oma toimintakyky ei edellä mainituista syistä riitä. Eroa on lähinnä siinä, että edunvalvontavaltuutusta käyttäessään päämies itse etukäteen valitsee valtuutetun ja määrittelee niiden asioiden piirin, jotka hän haluaa valtuutetulle uskoa. Mäki-Petäjä-Leinonen muistuttaa, että lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna tämän kaltaisen ennakoinnin mahdollistamisessa on kysymys ennen kaikkea hyvän hallinnon toteuttamisesta.⁶²

Käytännössä edunvalvontavaltuutus syntyy kolmivaiheisesti. Välimäki mainitsee, että ensin päämiehen tulee laatia edunvalvontavaltakirja, joka on määrämuotoinen asiakirja. Tämän jälkeen päämies luovuttaa laatimansa edunvalvontavaltakirjan nimeämälleen valtuutetulle. Sen jälkeen,

⁶⁰ HE 52/2006, s. 7.

⁶¹ Antila 2007, s. 1.

⁶² Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 318.

kun päämies on tullut sairautensa tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi hoitamaan niitä taloudellisia tai henkilökohtaisia asioitaan, joita valtuutus koskee, tulee valtuutetun pyytää maistraattia vahvistamaan edunvalvontavaltuutus. Vahvistamisen jälkeen valtuutettu on Välimäen mukaan kelpoinen edustamaan päämiestä sekä oikeustoimissa että prosesseissa.⁶³ Hallituksen esityksen mukaan se, että päämies on itse valinnut valtuutetun, johon hän luottaa, antaa mahdollisuuden myös siihen, että valtuutetun toimenpiteisiin kohdistuva viranomaisvalvonta voi olla vähäisempää kuin edunvalvojan toiminnan valvonta.⁶⁴ Mäki-Petäjä-Leinonen muistuttaa, että edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen on toimenpide, joka rajoittaa päämiehen immuniteettia, sillä sen jälkeen valtuutetulla on oikeus tehdä erilaisia sitovia oikeustoimia päämiehen puolesta.. Valtuutetulla onkin velvollisuus kunnioittaa päämiehensä itsemääräämisoikeutta ja kuulla päämiestä päätöksenteossa. Tällä tavoin päämiehen itsemääräämisoikeutta immuniteetin osalta tulee rajoitettua mahdollisimman vähän.⁶⁵

Hallituksen esityksen mukaisesti päämies määrittelee itse ne asiat, jotka valtuutus kattaa. Valtuutus voi koskea päämiehen, eli valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa tai tämän henkilöä koskevissa asioissa tai vastaavasti niissä molemmissa. Taloudellisten asioiden hoitamista varten annettu valtuutus voi olla luonteeltaan yleinen, esimerkiksi kattaa päämiehen koko omaisuuden tai valtuuttaja voi valtakirjassa yksilöidä ne oikeustoimet, joihin valtuutetulla on kelpoisuus. Henkilöä koskevien asioiden hoitamista varten annettu valtuutus voi vastaavasti olla joko yleinen tai yksilöity.⁶⁶ Parviainen – Rubanin huomauttavat, että on olemassa myös korostetusti päämiehen henkilöä koskevia asioita, joita valtuutettu ei voi edustaa. Valtuutettu ei esimerkiksi voi antaa suostumusta avioliittoon tai lapseksiottamiseen, tunnustaa isyyttä, hyväksyä isyyden tunnustamista, tehdä tai peruuttaa testamenttia eikä edustaa valtuuttajaa muussa sellaisessa asiassa, joka on näihin rinnastuvien tavoin henkilökohtainen.⁶⁷ Edunvalvontavaltuutuksien määrä on noussut tasaisesti lain säätämisen jälkeen vuodesta 2006. Saamani tilastoraportin perusteella valtuutettujen edunvalvontojen määrä oli 31.12.2014 kaiken kaikkiaan 2345.⁶⁸

⁶³ Välimäki 2013, s. 10.

⁶⁴ HE 52/2006, s. 10.

⁶⁵ Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 200.

⁶⁶ HE 52/2006, s. 10.

⁶⁷ Parviainen – Rubanin 2009, s. 6.

⁶⁸ Perustuu tilastoon, jonka sain 7.9.2015 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämisspäälliköltä, Aila Heusalalta. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

3. YKSILÖN OIKEUSASEMA EDUNVALVONNASSA

3.1. Edunvalvojan määrämisen edellytykset

HolhTl 1 §:n 1 momentin mukaan HolhTL:n tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. HolhTL 8 §:n mukaan tuomioistuim 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. Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan muuna vastaava syynä voidaan pitää kehityksen viivästymistä.⁶⁹ Tässä yhteydessä on huomattava, että lähtökohtaisesti alaikäisen huoltaja on myös hänen edunvalvojansa. HolhTL 7 §:n mukaan mikäli alaikäinen tai henkilö, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, on edunvalvojan kuoleman tai muun syyn johdosta ilman edunvalvojaa, tulee tuomioistuimen määrätä hänelle edunvalvoja.

Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan edunvalvojan määrämisen edellytykset muodostuvat tarkennettuna kolmen ehdon täytyessä. Ensimmäiseksi edunvalvoja voidaan määrätä täysi-ikäiselle henkilölle, joka on esimerkiksi sairauden tai henkisen toiminnan häiriintymisen vuoksi kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan varallisuuttaan koskevista asioista. Antila huomauttaa, ettei laissa ole kuitenkaan säännöksiä, jotka velvoittaisivat päämiehen alistumaan lääkärin tutkimuksiin kykenemättömyyden selvittämiseksi. Päämiehen kieltäytyessä tutkimuksista joudutaan usein turvautumaan muuhun selvitykseen, kuten esimerkiksi sosiaaliviranomaisten todistuslausumiin.⁷⁰ Joskus voi vastaan tulla myös tilanne, että esimerkiksi lääkärintodistus tai muu asiantuntijalausunto on puutteellisesti perusteltu tai ne ovat ristiriitaiset keskenään. Tällöin tuomioistuimen tulee hankkia Välimäen esityksen mukaisesti tarkempia ja laajempia selvityksiä asiassa, sillä edunvalvojan määrämisen edellytykset ovat nimenomaan tuomioistuimen päätettävissä, eivätkä lääkärin. On myös ensiarvoisen tärkeää muistaa, että selvityksiä hankittaessa tulee erityisesti päämiehen

⁶⁹ HE 146/1998 vp, s.28.

⁷⁰ Antila 2007, s. 75.

ihmisarvosta huolehtia hienotunteisuuden periaatteen mukaisesti, joka myös on hyvän hallinnon mukaista toimintaa.⁷¹

Toinen edellytys edunvalvonnan määräämiselle on, etteivät henkilön asiat tule muuten asianmukaisesti hoidetuksi. Tämä merkitsee sitä, että vaikka henkilö olisikin saadun selvityksen mukaan edunvalvonnan tarpeessa, ei edunvalvontaa välttämättä tule käynnistää. Esimerkiksi jos vanhus asuu holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaisesti hoitokodissa ja hänen kaikki maksunsa hoituvat maksupalvelun kautta, ei hoidettavia asioita välttämättä ole. Usein vastaavanlaisissa tilanteissa hoitokodeissa olevien vanhusten hoidettavat asiat ovatkin järjestetty erilaisten valtakirjojen ja tilinkäyttösovimusten avulla.⁷²

Kolmantena edunvalvojan määräämisen edellytyksenä on, ettei päämies vastusta edunvalvojan määräämistä. Holhouslakia koskevan hallituksen esityksen perusteella edunvalvoja voidaan kuitenkin tästä huolimatta määrätä, mikäli vastustamiselle ei päämiehen tilan ja edunvalvonnan tarve huomioon ottaen ole riittävää perustetta.⁷³ Edunvalvojan kelpoisuuden laajuus tulee Mäki-Petäjä-Leinosen mukaan ratkaista päämiehen tilan ja suojaamisen tarpeen perusteella.⁷⁴ On huomattava, että holhouslakia koskevan hallituksen esityksen perusteella edunvalvojan määräämisen kynnystä on lähtökohtaisesti pidettävä suhteellisen korkeana: jos se, jolle edunvalvojaa haetaan voi vaikeuksitta huolehtia asioistaan käyttämällä valtuutettua ja jonka toimintaa hän itse kykenee riittävästi valvomaan, ei edunvalvojan määräämistä voida pitää asianmukaisena.⁷⁵

HolhTL 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Näin ollen edunvalvojalla ja päämiehellä on siis tietyissä tilanteissa rinnakkainen toimivalta oikeustoimien tekemiseen. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia ja riskejä esimerkiksi kaksoisdisponointien muodossa. Välimäki pitääkin mahdollisena, että sekä päämies että edunvalvoja tekevät päämiehen varallisuudesta kilpailevia disponointeja, esimerkiksi siten, että kumpikin myy samaa päämiehen

⁷¹ Välimäki 2013, s. 201.

⁷² HE 146/1998 vp, s. 31.

⁷³ HE 146/1998 vp, s. 31.

⁷⁴ Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 265.

⁷⁵ HE 146/1998 vp, s. 31.

omistamaa irtaimistoa kolmannelle.⁷⁶ Lähtökohtana näissä tilanteissa on, että kyseessä on kaksi päämiehen tekemää kauppaa, jossa toisessa myyjänä on päämies itse ja toisessa päämiehen puolesta toimiva laillinen edustaja, eli edunvalvoja.

HolTL 10 § sisältää säännökset edunvalvojan määräämisestä valvomaan poissaolevan henkilön ja tulevan omistajan etua. Määrääminen konkretisoituu esimerkiksi silloin, kun kuolleelta on jäänyt perintö eikä perillistä tai testamentin saajaa tai hänen olinpaikkaansa tiedetä taikka jos perillinen tai testamentin saaja ei voi muuten valvoa oikeuttaan. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan liikenne- ja tietoyhteyksien parannuttua ne tapaukset, joissa oikeudenomistajan olinpaikka jää tuntemattomaksi tai joissa asianomainen ei pitkien etäisyyksien vuoksi voi valvoa etuaan, ovat käyneet entistä harvinaisemmiksi.⁷⁷

HolhTL 10 § tulee sovellettavaksi myös silloin, mikäli kyseessä on tapaus, jossa poissaolevan oikeutta valvotaan tai hänen omaisuuttaan hoidetaan. Edunvalvonta tulee järjestää myös silloin, mikäli käsillä on tilanne, jossa omaisuus on omistajattomassa tilassa, koska tulevasta tapahtumasta riippuu kenelle omaisuus menee tai koska joku saa omaisuuden haltuunsa omistusoikeudella vasta tulevaisuudessa, ja edustaja on tarpeen valvomaan tulevan omistajan oikeutta tai hoitamaan omaisuutta.

HolhTL 10 §:n perusteella edunvalvoja on määrättävä myös silloin, kun lahjakirjassa tai testamentissa on määrätty, että saajalle tuleva omaisuus on uskottava muun henkilön kuin saajan edunvalvojan hoidettavaksi. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi testamentin tekijälle, joka testamenttaa omaisuuttaan alaikäiselle saattaa olla tärkeää, että omaisuutta hoitaa saajan alaikäisyyden aikana henkilö, johon testamentin tekijä luottaa. Tällöin edunvalvojaksi tulee määrätä lahjakirjassa tai testamentissa osoitettu henkilö. Edellytyksenä määräyksen antamiselle on kuitenkin, että omaisuuden hoitaminen on tällä tavoin saajan edun mukaista. Asiasta tulee esittää näyttö edunvalvojan määräystä haettaessa.⁷⁸

⁷⁶ Välimäki 2008, s. 34.

⁷⁷ HE 146/1998 vp, s. 31.

⁷⁸ HE 146/1998 vp, s. 32.

3.2. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen

Vuoden 1898 holhouslaki tunsi vain kaksi edunvalvonnan muotoa, jolloin henkilöt olivat kokonaan joko täysivaltaisia tai vajaavaltaisia. Välimäen mukaan vuoden 1999 HolhTL on rakennettu suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteita kunnioittaen tarjoten mahdollisuuden, että vajaavaltaisuuden oikeusvaikutukset räätälöidään kunkin ihmisen oman suojaruokun mukaisiksi.⁷⁹ HolhTL:ssa johtavana periaatteena on myös niin sanottu vähemmän puuttumisen periaate, jolloin päämiehen autonomiaa tulee kunnioittaa mahdollisimman pitkälle. Mäki-Petäjä-Leinonen mainitsee, että päämiehen taloudellisia ja / tai henkilöön liittyviä intressejä suojatessa on päämiehen itsemääräämisoikeus otettava vakavasti. Edunvalvontakysymyksiä ratkaistaessa tulisikin aina punnita sekä päämiehen suojaamisen että itsemääräämisoikeuden toteutuminen: mitä laajemmat toimintakelpoisuuden rajoitukset asetetaan, sitä huonommin toteutuu itsemääräämisoikeuden periaate. Toisaalta, mitä vähemmän päämiehen kelpoisuuteen puututaan, sitä suurempi on väärinkäytösten ja oikeudenmenetysten vaara. Näin ollen itsemääräämisoikeuden kunnioitus saattaa johtaa suojaamisen periaatteen sivuuttamiseen ja päinvastoin. Tämän vuoksi edunvalvontatapaa harkittaessa kaikki mahdolliset seikat tulee tarkasti selvittää ja punnita niitä etuja ja haittoja, joita toisen periaatteen sivuuttaminen ja toisen noudattaminen voi aiheuttaa.⁸⁰

HolhTL 18 §:n mukaan mikäli täysi-ikäinen on kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa eikä edunvalvojan määrääminen yksin riitä turvaamaan hänen etujaan, voi tuomioistuin rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan eri tavoin. Välimäen mukaan lievin tapa rajoittaa päämiehen toimintakelpoisuutta on velvoittaa päämies yhteistoimintaan edunvalvojan kanssa. Tämä edunvalvonnan muoto ei rajoita mitenkään päämiehen itsemääräämisoikeutta, vaan edunvalvojalla ja päämiehellä on rinnakkainen toimivalta asioissa, jotka kuuluvat edunvalvojan toimivaltaan. Välimäki täsmentää, että mikäli edunvalvojan kelpoisuus koskee ainoastaan määrättyä omaisuutta tai oikeustoimia, toimii edunvalvoja erityisenä yhteistoimivana edunvalvojana. Yleisestä yhteistoimivasta edunvalvojasta on kyse puolestaan silloin, kun

⁷⁹ Välimäki 2013, s. 50.

⁸⁰ Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 270.

edunvalvojan toimivalta koskee päämiehen kaikkia taloudellisia asioita ja kaikkea päämiehen varallisuutta.⁸¹

HolhTL 38.1 §:n mukaan päämiehelle on yhteistoiminnan lisäksi jätettävä omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten. Päämiehen vallintaan on lisäksi jätettävä myös hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja sekä muutakin omaisuutta, jos se on päämiehen edun mukaista. Mäki-Petäjä-Leinonen muistuttaa, ettei kyseinen säännös kuitenkaan myöskään lisää täysivaltaisen päämiehen oikeuksia. Edunvalvojan haltuunotto-oikeus perustuu tilanteisiin, jossa päämies nimenomaan suostuu omaisuuden haltuun ottamiseen tai ainakin sallii sen.⁸²

Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan rajoituksen avulla voidaan tehokkaasti varmistaa se, että päämiehen voimaantulon kannalta keskeinen omaisuus, esimerkiksi asunto tai maatila säilyy päämiehen omistuksessa. Päämiehen ja hänen edunvalvojansa sitominen yhteistoimintaan ei toisaalta ole erityisen joustava tapa hoitaa päämiehen omaisuutta. Tämän kaltainen rajoitus voineekin holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun päämiehen edun mukaista on säilyttää rajoituksessa tarkoitettu omaisuus suhteellisen pysyvästi päämiehen omistuksessa.⁸³

Mikäli HolhTL 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu rajoitus ei ole tarkoituksenmukainen tai riittävä päämiehen suojan kannalta, voi tuomioistuin HolhTL 18 §:n 2 momentin perusteella rajoittaa henkilön toimintakelpoisuutta päättämällä, ettei hänellä ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita määrättyä omaisuuttaan. Tällöin hänelle määrätään joko yleinen tai erityinen sivuuttava edunvalvoja, joka voi tehdä näitä oikeustoimia tai vallia tiettyä omaisuutta päämiehen puolesta. Rajoitus voi koskea joko päämiehen oikeustoimikelpoisuutta tai tietyn omaisuuden vallintaoikeutta taikka niitä molempia (yleinen sivuuttava edunvalvoja). On huomattava, että holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan päämies kuitenkin säilyttää vallintaoikeuden siihen omaisuuteensa ja on kelpoinen tekemään niitä oikeustoimia, joita määräys ei koske.⁸⁴

⁸¹ Välimäki 2013, s. 51.

⁸² Mäki-Petäjä-Leinonen, 2013, s. 291-292

⁸³ HE 146/1998 vp, s. 36.

⁸⁴ HE 146/1998 vp, s. 36.

Mikäli edellä mainitut suojatoimet eivät ole riittäviä, voi tuomioistuin HolhTL 18 §:n 3 momentin mukaisesti rajoittaa henkilön toimintakelpoisuutta julistamalla hänet vajaavaltaiseksi, jolloin vajaavaltaista koskevat Välimäen mukaan samat oikeusvaikutukset kuin alaikäistä.⁸⁵ Rajoitusta ei kuitenkaan tule asettaa laajempaan kuin asianosaisen edun suojaamiseksi on tarpeen. Rajoitusta ei myöskään voi ulottaa koskemaan sellaista oikeustoimea, jonka tekemiseen vajaavaltaisella on HolhTL:n tai muun erityissäännöksen mukaan kelpoisuus. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista ei siten voida käyttää keinona vajaavaltaisuutta tuntuvamman rajoituksen aikaansaamiseksi.⁸⁶

HolhTL 18 §:n perusteella toimintakelpoisuuden rajoittaminen voi tapahtua vain tiettyjen edellytysten täytyessä: Ensimmäiseksi päämiehen on oltava kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan. Toiseksi edellytetään, että ilman toimintakelpoisuuden rajoittamista päämiehen varallisuusasema, toimeentulo ja muut tärkeät edut ovat vaarassa. Kolmanneksi edellytetään sitä, etteivät lievemmät suojakeinot riitä. Pelkkä päämiehen kykenemättömyys hoitaa taloudellisia asioitaan ei kuitenkaan ole riittävä peruste toimintakelpoisuuden rajoittamiselle, vaan lisäksi HolhTL:ssä edellytetään päämiehen taloudellisten intressien olevan vaarassa.

Holhouslainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, ettei pelkkä lääketieteellinen diagnoosi, esimerkiksi psyykinen sairaus sinänsä oikeuta rajoittamaan kenenkään kelpoisuutta määrätä varallisuudestaan. Rajoittaminen voi tulla ajankohtaiseksi lähinnä silloin, kun tiedetään, että asianomainen tilastaan huolimatta pyrkii aktiivisesti ja vastoin etujaan muuttamaan taloudellista asemaansa esimerkiksi luovuttamalla omaisuuttaan tai ottamalla velkaa. Edunvalvojan määrääminen ei näissä tapauksissa edes yksin riitä turvaamaan päämiehen etua.⁸⁷

Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan toimintakelpoisuuden rajoittaminen voi tulla kysymykseen joko edunvalvojan määräämisen yhteydessä tai erillisenä asiana silloin, kun asianomaiselle on jo aikaisemmin määrätty edunvalvoja. Viimeksi mainittu tilanne voi ajankohtaistua lähinnä silloin, kun päämiehen ja hänen edunvalvojansa välinen

⁸⁵ Välimäki 2008, s. 47.

⁸⁶ HE 146/1998 vp, s. 36.

⁸⁷ HE 146/1998 vp, s. 36.

yhteistyö ei ole muodostunut riittävän toimivaksi edunvalvonnan kannalta eikä yhteistyön puutteita voida pitää tilapäisinä tai edunvalvojasta johtuvina.⁸⁸

Toimintakelpoisuuden rajoittamisen yhteydessä päämiestä on lähtökohtaisesti aina kuultava henkilökohtaisesti ja tähän liittyy oleellisesti myös Välimäen mainitsema päämiestä kunnioittava hienotunteisuuden periaate⁸⁹Kysymys on henkilökohtaisesta kuulemisesta eikä pelkästään kuulemistilaisuuden järjestämisestä. Kuuleminen ei kuitenkaan ole HoITL 74 §:n perusteella tarpeen, jos se on päämiehen tilan takia mahdotonta tai aiheuttaa hänelle kohtuutonta haittaa, tai mikäli on selvää, että hakemus heti hylätään perusteettomana. Kuuleminen voidaan HoITL 76.2 §:n perusteella toimittaa myös pääkäsittelyn ulkopuolella, jos kuultavan on erityisen vaikea saapua istuntoon tai jos siihen on muu erityinen syy.

Toimintakelpoisuuden rajoittamista koskeva päätös voi olla voimassa toistaiseksi tai määräajan. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella asia on ratkaistava päämiehen ennakoitavan suojan tarpeen mukaan. Jos on ilmeistä, että päämiehen tilassa ei vastaisuudessa tule tapahtumaan muutosta, on tarkoituksenmukaista määrätä rajoitus olemaan voimassa toistaiseksi. Muussa tapauksessa tulee päätös antaa määräaikaisena. Määräajan pituus on tuomioistuimen vapaasti harkittavissa kussakin tapauksessa esille tulleiden seikkojen nojalla.⁹⁰ Molemmissa tapauksissa maistraatin on HoITL 22.3 §:n mukaan tarkistettava oma-aloitteisesti neljän vuoden määrävälein toimintakelpoisuuden rajoittamisen aiheellisuus yhteistyössä edunvalvojan ja päämiehen kanssa. Mikäli maistraatti toteaa, että rajoitusta olisi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi aiheellista muuttaa tai että toimintakelpoisuuden rajoittaminen on kokonaan aiheetonta, käräjäoikeus voi maistraatin hakemuksesta lakkauttaa edunvalvojan tehtävän.⁹¹

Hallituksen esityksen (203/2010) mukaan selvityksen tarkoituksena on nimenomaan se, ettei kukaan jäisi edunvalvontaan ilman syytä. Tällä pyritään toisin sanoen turvaamaan se, että niin sanottu välttämättömyyden periaate toteutuu. Toimintarajoitteisten aikuisten asemaa koskevassa Euroopan neuvoston suosituksessa R (99) 4 välttämättömyyden periaate on luettu osaksi

⁸⁸ HE 146/1998 vp, s. 36.

⁸⁹ Välimäki 2013, s. 201.

⁹⁰ HE146/1998 vp, s. 38.

⁹¹ Tiedot perustuvat 10.5.2013 maistraattien kotisivujen antamaan tietoon www.maistraatti.fi.

aikuisten suojelua koskeviin pääperiaatteisiin.⁹² Mainittakoon vielä, että holhustoimen nykyisillä asiakasmäärillä maistraatti tekee vuosittain noin 10 000 selvitystä. Suomessa oli 31.12.2014 kootun tilaston mukaan yhteensä 643 edunvalvonnan piirissä olevaa henkilöä, joiden toimintakelpoisuutta oli osittain rajoitettu. Vastaavasti niiden edunvalvottavien määrä, joiden toimintakelpoisuutta ei oltu rajoitettu oli 63520. Yhteensä kaikkia edunvalvontaan kuuluvia päämiehiä oli samaisena ajankohtana maassamme 65174⁹³

3.3. Vajaavaltaiseksi julistaminen

Henkilön vajaavaltaisuus määräytyy joko suoraan lain nojalla tai erillisen määräyksen perusteella. HolTL 2 §:n perusteella kaikki alle 18 -vuotiaat ovat alaikäisiä eli ikänsä perusteella vajaavaltaisia. Alaikäistä ei erikseen määrätä tai julisteta vajaavaltaiseksi, vaan vajaavaltaisuus syntyy suoraan lain perusteella. Alaikäisen vajaavaltaisen edunvalvojina ovat HolTL 4.1 §:n mukaan hänen huoltajansa suoraan lain nojalla ilman erityistä viranomaisen määräystä.

Alaikäiselle voidaan lisäksi määrätä edunvalvoja esimerkiksi silloin, kun halutaan turvata alaikäisen henkilön varallisuuden säilyminen. Mikäli alaikäinen tarvitsee edunvalvontaa tullessaan täysi-ikäiseksi, voidaan alaikäinen julistaa holhottavaksi sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 17 vuotta. Tällainen päätös tulee voimaan, kun holhottavaksi julistettu täyttää 18 vuotta. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan alaikäisen toimintakelpoisuuden rajoittaminen tulee kysymykseen ainoastaan silloin, kun on selvitetty, että alaikäinen vielä 18 vuotta täytettyään tulee olemaan kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja että hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän johdosta ilmeisesti vaarassa. Aina on kuitenkin pyrittävä käyttämään lievintä riittävää rajoitusta.⁹⁴

Erillisen määräyksen perusteella vajaavaltaiseksi katsotaan sellaiset 18 vuotta täyttäneet, joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu voimakkaimmalla mahdollisella tavalla, eli julistamalla heidät vajaavaltaisiksi. HolTL 23 §:n 1 momentti ilmaisee vajaavaltaisuuden keskimmäisen oikeusvaikutuksen: vajaavaltaisella ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä

⁹² HE 203/2010 vp, s. 6.

⁹³ Perustuu tilastoon, jonka sain 7.9.2015 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämisspäällikön, Aila Heusalalta. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

⁹⁴ HE 146/1998 vp, s. 38.

sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa ole toisin säädetty. Vajaavaltaiseksi julistamisen olennainen periaate on suojata henkilöä oikeudettomien oikeustoimien varalta. HolhTL 26 §:n perusteella sellainen oikeustoimi, jonka tekemiseen vajaavaltaisella ei ollut oikeutta, ei sido häntä, jollei hänen edunvalvojansa ole antanut siihen suostumustaan. Vajaavaltaisen tekemä oikeustoimi tulee häntä sitovaksi vain, mikäli hänen edunvalvojansa tai hän itse täysivaltaiseksi tultuaan sen hyväksyy.

Pääsäännön mukaan vajaavaltaisella ei siis ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. HolhTL 24 §:n perusteella vajaavaltainen voi kuitenkin tehdä itsenäisesti oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Hän voi myös ilman edunvalvojan myötävaikutusta ottaa vastaan lahja tai irtaimen omaisuuden lahjalupaus, mikäli hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Lisäksi vajaavaltaisella on HolhTL 25 §:n mukaan oikeus vallita omalla työllään ansaittua tai edunvalvojan hänen vallittavakseen antamaa omaisuutta, sen tuottoa sekä sen sijaan tullutta omaisuutta. Näillä säännöksillä on hallituksen esityksen (146/1998) mukaan haluttu turvata vajaavaltaiselle tietty kuluttamisen mahdollisuus, joka muillakin ihmisillä on.⁹⁵

Vajaavaltaiseksi julistettu voi itse HolhTL 23 §:n perusteella päättää henkilöään koskevista asioista, mikäli hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Oikeus päättää tällaisesta asiasta ei siten siirry edunvalvojalle, mikäli vajaavaltaiseksi julistetulla on riittävä ymmärrys asiasta päättämiseksi. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan esimerkkejä tahdonilmaisuuksista, joita vajaavaltainen voi tämän lain nojalla pätevästi antaa ovat passin ja henkilökortin hakeminen, hakemuksen tai ilmoituksen tekeminen nimen muuttamiseksi sekä suostumuksen antaminen lääkinnällisiin toimenpiteisiin. On kuitenkin huomattava, että suostumuksen antamisesta esimerkiksi sellaisiin lääketieteellisiin toimenpiteisiin, kuten raskauden keskeyttämiseen, sterilointiin ja kudoksen irrottamiseen toisen ihmisen sairauden tai vamman hoitamiseksi, on säädetty erikseen. Näissä tilanteissa noudatetaan siis ensisijaisesti erityislain säännöksiä.⁹⁶

⁹⁵ HE 146/1998 vp, s. 40.

⁹⁶ HE 146/1998 vp, s. 39.

Vajaavaltaiseksi julistaminen ei poista päämiehen kelpoisuutta tehdä avioehtosopimusta. Avioliittolain 42 §:n mukaan vajaavaltainen voi tehdä avioehtosopimuksen edellyttäen, että hän ymmärtää asian merkityksen ja että edunvalvoja hyväksyy sopimuksen. Välimäki täsmentää, ettei edunvalvoja voi tehdä avioehtosopimusta päämiehensä puolesta. Avioehtosopimuksen tekemisessä edunvalvojalla on puolestaan niin sanottu hyväksyvä asema eli myötämääräämisoikeus.⁹⁷

Vajaavaltaiseksi julistaminen ei myöskään poista päämiehen oikeutta tehdä testamenttia. Lähtökohtaisesti testamentin saa Perintökaaren 9. luvun 1. momentin perusteella tehdä se, joka on täyttänyt 18 vuotta. Mikäli henkilö on ollut naimisissa, saa hän tehdä testamentin tätä nuorempanakin. 15 vuotta täyttänyt saa aina tehdä testamentin siitä omaisuudesta, jota hänellä on oikeus hallita. Tällä tarkoitetaan sitä omaisuutta, mistä vajaavaltainen saa HolhTL 25 §:n 1. momentin mukaan itse määrätä. On huomattava, että Perintökaaren 9. luvun mukaan vajaavaltainen voi tehdä pätevän testamentin vain, mikäli hän ymmärtää asian merkityksen ja edunvalvoja hyväksyy päämiehen tekemän testamentin.

HolhTL 38 §:n mukaan edunvalvojan tulee jättää vajaavaltaisen hallintaan riittävä määrä käyttövaroja. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaisesti on vajaavaltaisen perusetujen mukaista, että hänellä on käytössään varoja, josta hän voi vapaasti määrätä omien tarpeittensa mukaisesti. Vajaavaltaiselle tulee muiden ihmisten tavoin sallia tietty kuluttamisen mahdollisuus. Se seikka, että vajaavaltainen ulkopuolisen arvion mukaan käyttää vallintaansa kuuluvia varoja epätarkoituksenmukaisesti ei vielä oikeuta edunvalvojaa hallituksen esityksen mukaan ottamaan varoja hoitoonsa, ellei vajaavaltaisen tärkeät edut vaarannu tai ellei ole kysymys siitä, että muut käyttävät vajaavaltaista hyväkseen. Alaikäisen osalta perusteena ovat lisäksi huoltoon ja kasvatukseen liittyvät syyt.⁹⁸

Jotta henkilö voidaan julistaa vajaavaltaiseksi, tulee tiettyjen HolhTL 18 §:ssä ilmenevien henkilöä koskevien edellytysten täytyä. Ensimmäiseksi henkilön on oltava kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan. Toiseksi henkilön varallisuusasema, toimeentulo ja muut tärkeät edut ovat vaarassa. Kolmas edellytys on se, etteivät lievemmat suojakeinot riitä.

⁹⁷ Välimäki 2008, s. 47-48.

⁹⁸ HE 146/1998 vp, s. 48-49.

Huomioitavaa on, että nämä kaikki kolme edellytystä tulee täyttyä samanaikaisesti, jotta vajaavaltaiseksi julistamisen perusteet ovat olemassa.

Toimivaltainen viranomainen vajaavaltaiseksi julistamisen menettelyssä on HolhTL 18 §:n perusteella aina tuomioistuimien. HolhTL 8 §:n perusteella mikäli henkilö julistetaan vajaavaltaiseksi, tulee käräjäoikeuden määrätä hänelle samassa yhteydessä edunvalvoja. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan tuomioistuimen tulee määrätä sellaiselle henkilölle edunvalvoja, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun sellaisen syyn johdosta on kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevia asioita, jotka vaativat hoitoa.⁹⁹ Vajaavaltaiseksi julistettu henkilö tarvitsee näin ollen aina edunvalvojan. Huomioitavaa on, että ennen vajaavaltaiseksi julistamista henkilön toimintakelpoisuutta on voitu rajoittaa, jolloin hänellä on jo entuudestaan ollut edunvalvoja. Lukumääräisesti 31.12.2014 kootun tilastoraportin mukaan maassamme oli yhteensä 999 vajaavaltaiseksi julistettua henkilöä.¹⁰⁰

Esimerkki toimintakelpoisuuden rajoittamisesta ja edunvalvojan yrityksestä julistaa päämies vajaavaltaiseksi on KKO:n antama ratkaisu vuodelta 2005 (S2003/1058). Tapauksessa päämiehellä oli ollut edunvalvoja 18 vuotta ja edunvalvojan mielipide oli, ettei pelkkä edunvalvojan määrääminen enää ollut riittävä tapa valvoa päämiehen etua. Lähtötulovaiheessa oli tulossa useita merkityksellisiä taloudellisia, jotka tuli ratkaista joidenka lisäksi edunvalvojan mielestä myös päämiehen asumismuoto ja -paikka vaativat uusia järjestelyitä. Edunvalvojan ja päämiestä hoitaneiden lääkäreiden näkemyksen perusteella myös päämiehen henkilöön liittyvät asiat edellyttivät kokonaisvaltaisempaa hoitoa ja näihin seikkoihin perustuen edunvalvoja haki päämiehen vajaavaltaiseksi julistamista. Tapauksen teki haasteelliseksi se, päämiehen läheiset pitivät päämiehen oloa ja selviytymistään joka päiväisistä askareistaan huomattavasti myönteisimpinä kuin mitä edunvalvoja ja päämiestä hoitaneet lääkärit.

Käräjäoikeus antoi ratkaisussaan merkityksellisemmän arvon lääketieteellisille arvioille kuin läheisten arvioille päämiehen kyvystä, kunnosta ja toimeen tulemisesta henkilökohtaisten asioidensa hoitamisessa. Käräjäoikeus katsoi, etteivät HolhTL:n mukaiset lievemmat edunvalvontakeinot pystyisi tarjoamaan sellaista suojaa ja apua, mitä päämiehen asioiden hoitaminen olisi edellyttänyt. Tämän perusteella käräjäoikeus julisti päämiehen HolhTL 18 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla vajaavaltaiseksi.

Päämiehen valittaessa käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen tuli ilmi, ettei päämiehen ja yleisen edunvalvojan välinen yhteistyö ollut päämiehen toimivaa eikä yhteistyötä helpottanut päämiehen epästabiili terveydentila. Päämies esimerkiksi karkasi

⁹⁹ HE 146/1998 vp, s. 30.

¹⁰⁰ Perustuu tilastoon, jonka sain 7.9.2015 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämisspälliköltä, Aila Heusalalta. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

tahdonvastaisesta hoidosta vuoden vaihteessa 2002 useaksi viikoksi eikä hänen olinpaikastaan ollut tietoa. Edunvalvonnan vaikeutta ja päämiehen yhteiskyvyn puutetta ei voinut hovioikeuden mielestä pitää tilapäisenä. Edellä mainitut ja käräjäoikeuden päätöksestä ilmenevät seikat huomioon ottaen hovioikeus katsoi, ettei muiden toimenpiteiden kuin vajaavaltaiseksi julistamisen voitu katsoa olevan riittäviä turvaamaan päämiehen etuja. Näin ollen hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden päätöstä.

Päämies teki hovioikeuden päätöksestä muutoksenhakemuksen KKO:hon, jossa hän vaati hovioikeuden päätökseen muuttamista siten, ettei hänen toimintakelpoisuuttaan rajoiteta julistamalla hänet vajaavaltaiseksi. Päämies katsoi, ettei siihen ollut laillisia perusteita. Hänelle myönnettiin valituslupa.

Antamassaan ratkaisussa KKO perusteli, että päämiehen ihmisoikeuksien kunnioittaminen, päämiehen etujen ensisijaisuus ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen edellyttävät, että edunvalvoja toimii yhteistoiminnassa päämiehen kanssa ja tämän tahtoa kunnioittaen. HolhTL 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestänsä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuin ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. KKO mainitsi, että sellaisessakin tapauksessa, jossa päämiehelle on määrätty edunvalvoja hänen toimintakelpoisuutta rajoittamatta, voi edunvalvoja tehdä päämiehen puolesta oikeustoimia pääsääntöisesti päämiehen suostumuksesta riippumatta. HolhTL 43 §:n mukaan edunvalvoja on kuitenkin velvollinen ennen päätöksentekoa kuulemaan päämiestänsä, jos asia on tämän kannalta tärkeä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Mikäli päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, kuuleminen ei ole tarpeen.

Ratkaisussa KKO nimenomaan painotti sitä, että mikäli päämies ja edunvalvoja ovat eri mieltä esimerkiksi edunvalvojan tehtäväpiiriin kuuluvasta oikeustoimesta, edunvalvojalla on kelpoisuus ratkaista asia päämiehen tahdon vastaisesti, vaikka päämiehen toimintakelpoisuutta ei olisikaan rajoitettu. Niin ikään tilanteissa, joissa päämies ei suostu ilmaisemaan kantaansa taikka jos häntä ei esimerkiksi tavoiteta, edunvalvojalla on yleensä kelpoisuus ratkaista asia. 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. Näin ollen KKO kumosi hovioikeuden päätöksen päämiehen julistamisesta vajaavaltaiseksi.

Kyseisessä tapauksessa maistraatti ei ollut yksilöinyt sitä, miten päämiehen yhteistyöhaluttomuus ja vaikea tavoitettavuus vaaransivat päämiehen etuja kuolinpesien tai asumisen järjestämisessä. Maistraatti ei ollut myöskään näyttänyt muita seikkoja, joiden johdosta päämiehen tärkeät edut olisivat olleet vaarassa. Näin ollen asiassa oli jäänyt näyttämättä, että päämiehen varallisuusasema, toimeentulo tai muut tärkeät edut olisivat olleet vaarassa siten kuin HolhTL 18 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Täten oli perusteltua, että KKO kumosi hovioikeuden päätöksen ja hylkäsi Oulun maistraatin hakemuksen päämiehen julistamisesta vajaavaltaiseksi.

3.4. Lahjakirjaan ja testamenttiin perustuva erityisen edunvalvojan määrääminen

HolhTL 10 §:n 4 –kohdan mukaan edunvalvoja on määrättävä silloin, kun lahjakirjassa tai testamentissa on nimenomaisesti määrätty, että saajalle tuleva omaisuus on uskottava muun henkilön kuin saajan edunvalvojan hoidettavaksi. Mikäli edunvalvoja määrätään tähän tiettyyn tehtävään, on kyseessä niin sanottu erityinen tukeva edunvalvoja. Lähtökohtaisesti edunvalvojaksi määrätään tällöin päämiehen lahjakirjassa tai testamentissa nimeämä henkilö, mikäli omaisuuden hoitaminen on tällä tavoin sen saajan edun mukaista. Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan edellytyksenä tällaisen määräyksen antamiselle on, että omaisuuden hoitaminen on tällä tavoin sen saajan edun mukaista. Asiasta on esitettävä näyttö edunvalvojan määräystä haettaessa. Mikäli testamentin tekijällä tai lahjoittajalla ei ole hyväksyttävää perustetta sille, miksi omaisuus olisi uskottava muun kuin saajalle jo olevan edunvalvojan hoidettavaksi, ei omaisuuden erillisen hoidon järjestäminen kaikissa tapauksissa ole saajan edun mukaista. Jos esimerkiksi voidaan olettaa, että edunvalvojien erilaiset näkemykset tulevat vaikuttamaan omaisuuden käyttämiseen päämiehen hyväksi, ei edunvalvojaa voida HolhTL 10 §:n 4 -kohdan nojalla määrätä.¹⁰¹ Erityisen edunvalvojan määräämisestä päättää aina tuomioistuin.

Tilanteissa, kun esimerkiksi vajaavaltaisen hyväksi on tehty testamentti, on samalla selvítettävä kuka voi tai kenellä on velvollisuus edustaa vajaavaltaista ja ryhtyä vaadittaviin toimiin, joita testamenttiin perustuvan oikeuden toteuttaminen eri vaiheissa vaatii. Tämä johtuu siitä, ettei vajaavaltaisella itsellään ole oikeustoimikelpoisuutta hoitaa asioita, joilla on taloudellista merkitystä. Yleensä vajaavaltaista edustaa taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa hänen edunvalvojansa ja alaikäisten kohdalla edunvalvojina toimivat pääsääntöisesti HolhTL 4 §:n mukaan hänen huoltajansa. Holhouslainsäädäntöä koskevan esityksen perusteella, mikäli tilanne olisi poikkeuksellisesti sellainen, ettei huoltajille ole syytä uskoa edunvalvojan tehtäviä, on asianmukaista ratkaista kysymys edunvalvojen tehtävien uskomisesta tuomioistuimessa.¹⁰²

On kuitenkin mahdollista, että vajaavaltaisen ja hänen huoltajansa välille syntyy eturistiriita muun muassa silloin, kun he ovat saman kuolinpesän osakkaita. Rautialan mukaan, mikäli päämiehen ja edunvalvojan edut ovat ristiriidassa tai edunvalvojan muun syyn takia edunvalvoja on estynyt hoitamaan tehtävänsä, on edunvalvojalle määrättävä HolhTL 11 §:ssä tarkoitettu

¹⁰¹ HE 146/1998 vp, s. 32.

¹⁰² HE 146/1998 vp, s. 32.

sijainen valvomaan vajaavaltaisen etua ja suorittamaan tarvittavat toimet vajaavaltaisen puolesta.¹⁰³

Edunvalvojan sijaiseen verrattava edunvalvojan määräämistilanne syntyy HoITL 10 §:n perusteella myös silloin, kun lahjan antaja tai testamentin tekijä määrää, että saajalle tuleva omaisuus on uskottava muun henkilön kuin saajan varsinaisen edunvalvojan hoidettavaksi. Tällaisissa, suhteellisen harvinaisissa tapauksissa, omaisuutta hoitamaan pitää määrätä erityinen edunvalvoja, joka on tavallisesti myös nimetty lahjakirjassa tai testamentissa. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella esimerkiksi testamentin tekijälle, joka testamenttaa omaisuuttaan alaikäiselle, saattaa olla tärkeää, että omaisuutta hoitaa saajan alaikäisyyden aikana henkilö, johon testamentin tekijä luottaa.¹⁰⁴ HolhTL 11 §:n mukaan edunvalvojan sijainen tulisi kuitenkin määrätä ainoastaan kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin, kun edunvalvoja on sairauden tai muun syyn vuoksi tilapäisesti estynyt hoitamaan tehtäviään, voidaan määrätä edunvalvojan sijainen. Toiseksi sijaisen määrääminen voi tapahtua vain silloin, kun edunvalvojalla ei eturistiriidan vuoksi ole oikeutta toimia päämiehensä puolesta.

HolhTL 11 §:n 3 momentin mukaan sijaisen määräys voidaan rajoittaa tarvittaessa koskemaan ainoastaan määrättyä oikeustointa, asiaa tai omaisuutta. Tällainen määräys saattaa olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi silloin, kun edunvalvojan esteellisyys koskee ainoastaan määrättyä oikeustointa tai asiaa. Anttilan mukaan erityisesti tukevaa edunvalvontaa koskeva määräys on tavallisesti määräaikainen ja päättyy, kun nimenomaisesti määrätty oikeustoimi on suoritettu.¹⁰⁵ Tämän lisäksi sijainen, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaisesti myös velvollinen vuosittain tekemään hoidostaan tilin ja tehtävänsä päättyessä antamaan päätöstilin edunvalvojia koskevien säännösten mukaisesti.¹⁰⁶

¹⁰³ Rautiala 1986, s. 58.

¹⁰⁴ HE 146/1998 vp, s. 32.

¹⁰⁵ Anttila 2009, s. 65.

¹⁰⁶ HE 146/1998 vp, s. 32.

4. HALLINTOLAKI JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEET OSANA EDUNVALVONTA-ASIAN KÄSITTELYÄ

4.1. Hallintolain systematiikka

Oikeusministeriössä valmisteltiin pitkään esitystä uudeksi hallintolaiksi ja lain valmisteluun liittyi laaja eri tahojen kuuleminen. Uusi hallintolaki (HL 434/2003) tuli voimaan 1.1.2004, korvaten vuodesta 1983 voimassa olleen hallintomenettelylain (HMenL 598/1982). Hallituksen esityksen (72/2002) perusteella keskeinen tavoite uudistukselle on ollut saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia.¹⁰⁷ Niemivuo – Keravuori täsmentävät lisäksi, että uuden hallintolain lähtökohtina ja taustatekijöinä vaikuttivat myös perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki sekä julkishallinnon rakennemuutos yksityistämiskehityksineen. Myös eurooppaoikeuden haasteet, tietotekninen kehitys sekä yleishallinto-oikeuden kodifiointitarpeet vaikuttivat taustalla. Painoarvoa oli myös hallinto-oikeudellisen sääntelyn selkeysvaatimuksella – unohtamatta hyvän lakikielen vaatimuksia.¹⁰⁸

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä silloisen hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin säännökset oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nykyisin PL 21 §:ään sisältyvät säännökset ilmentävät vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista. Perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden että hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista. Hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää nimenomaan vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä.¹⁰⁹

¹⁰⁷ HE 72/2002 vp, s. 4-5.

¹⁰⁸ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 1.

¹⁰⁹ HE 72/2002 vp, s. 4.

PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Arjola-Sarjan mukaan hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä kyseisen PL:n säännöksen kokonaisuudesta. Se pitää sisällään säännöksen 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta ja sen 2 momentissa esitetyn luettelon hyvän hallinnon osakysymyksistä. Arjola- Sarja mainitsee, että hallituksen esityksen (309/1993) mukaan myös vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta sekä palveluperiaate voidaan myös katsoa kuuluvan asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen.¹¹⁰

PL 21 §:n lisäksi hyvän hallinnon perusteista säädetään myös vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 2 luvussa. Luvun säännökset koskevat hallinnon oikeusperiaatteita (HL 6 §), palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta (HL 7 §), neuvontaa (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimusta (HL 9 §) ja viranomaisten yhteistyötä (HL 10 §). Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hyvä hallinto tähtää tehokkaaseen ja palveluperiaatteen mukaiseen virkatehtävien hoitamiseen. Hyvä hallinto merkitsee tämän lisäksi myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäyttöön. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että asiakkaiden tarpeet tulee ottaa riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella hyvään hallintoon katsotaan lisäksi kuuluvan myös se, että yksilölle taataan riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.¹¹¹

Mäenpään mukaan menettelyllisten oikeuksien lisäksi hallintolaki sisältää hallinnossa asioivalle myös tiettyjä menettelyllisiä velvollisuuksia. Ne koskevat muun muassa vireillepanon muotoa ja asianosaisen velvollisuutta myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämistä. Menettelyllisiä velvollisuuksia hallintolaissa on kuitenkin melko niukasti. Ne sisältävät

¹¹⁰ Arjola-Sarja 2009, s. 86.

¹¹¹ HE 72/2002 vp, s. 43.

pääasiassa viranomaisten soveltavaan aineelliseen lainsäädäntöön, jotka koskevat muun muassa noudatettavia määräaikoja sekä erityisiä menettelymuotoja.¹¹²

HL 2 §:n perusteella hallintolakia sovelletaan sekä valtion että kunnan viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan näiden lisäksi myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella lähtökohta on, että hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti. Kyseiset säännökset tulevat siten sovellettaviksi paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista.¹¹³

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen. Esimerkiksi rakennustarkastaja voi keskeyttää maankäyttö- ja rakennuslain vastaisen rakennustyön, jonka seurauksena rakennustarkastajan toimi joko hyväksytään tai hylätään.¹¹⁴

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan myös hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Hallintosopimusta tehtäessä on siten noudatettava keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä toimittava muutoinkin asianmukaisesti ja hallinnon palveluperiaatteen suuntaisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä. Hallintosopimuksen tekemiseen soveltuvat luonnollisesti myös asianosaisasemaa ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset. Niemivuo ja Keravuori katsovat myös, että hallintosopimus on julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tarkoitettu sopimus, joka liittyy nimenomaan julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusten käsittely ei

¹¹² Mäenpää 2008b, s. 31-32.

¹¹³ HE 72/2002 vp, s. 45.

¹¹⁴ HE 72/2002 vp, s. 45.

poikkeaa hallintoasioiden käsittelystä, sillä niidenkin yhteydessä on noudatettava HL:n säännöksiä.¹¹⁵

HL 2 §:n perusteella hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei myöskään sovelleta sotilaskäskyasioihin eikä tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintolakia ei myöskään sovelleta eduskunnan tekemiin päätöksiin eikä tasavallan presidentin päätöksentekoa lueta osaksi hallintolakia.¹¹⁶

4.2. Hallinnon oikeusperiaatteiden merkitys edunvalvonnassa

Oikeusperiaate on määritelty oikeuteen sisältyväksi keskeiseksi arvoksi tai tavoitteeksi. Oikeusperiaatteet ovat etenkin oikeuskirjallisuudessa tai muussa oikeuslähteessä yleisesti tunnettuja periaatteita, joista ei välttämättä ole varsinaista lainsäädäntöä, mutta joiden rikkominen voi Laakson mukaan aiheuttaa oikeudellisia seuraamuksia.¹¹⁷

Tähden mukaan oikeusperiaatteet ovat säätämätöntä oikeutta, jotka sijoittuvat oikeuden ja arvojen leikkauskohtaan. Ne ovat myös niin sanotun säännöt – periaatteen –jaottelun mukaisia ja niihin liittyy periaatteen terminologinen käyttö.¹¹⁸ Makkonen erottelee kolme erilaista näkemystä oikeusperiaatteista. Ensinnäkin voidaan ajatella, ettei oikeusperiaatteen sisältyminen positiiviseen oikeusjärjestykseen ole sinänsä ole ratkaisevaa, vaan periaate voi hänen mukaansa olla oikeusperiaate ilman omaksumista oikeusjärjestyksessä ja toisaalta oikeusjärjestyksessä voi olla periaatteita, joita ei voida edes pitää oikeusperiaatteina. Toiseksi Makkosen mukaan voidaan nähdä, että vain sellaiset periaatteet, jotka sisältyvät positiiviseen oikeusjärjestykseen ovat velvoittavia oikeusperiaatteita. Tällöin yleiset oikeusperiaatteet ovat positiivisen oikeusjärjestyksen yläpuolella ja voimassaolon perustana. Makkosen hahmottelema kolmas suhtautumistapa oikeusperiaatteisiin liikkuu vahvasti empiirisellä pohjalla. Sen mukaan vain

¹¹⁵ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 304.

¹¹⁶ HE 72/2002 vp, s. 44-48.

¹¹⁷ Laakso 2012, s. 1.

¹¹⁸ Tähti 1987, s. 77-90.

sellaiset periaatteet, jotka ovat nimenomaan ilmaistu tietyssä oikeusjärjestyksessä, ovat oikeusperiaatteita.¹¹⁹

Makkosen mukaan oikeusjärjestyksen periaatteiden yleisyys voidaan ymmärtää esimerkiksi sen mukaan, miten laaja vaikutus asianomaisen periaatteen ilmaisemalla oikeusnormilla on. Periaatteen yleistettävyyteen voi vaikuttaa myös sen yhteisyys eri oikeudenaloilla ja sen ajallinen soveltaminen. Makkosen mielestä periaatteen yleisyyden määrittämiseksi ei kuitenkaan ole mitään tarkkoja kriteerejä, vaan on makuasia mitä periaatetta kutsutaan yleiseksi oikeusperiaatteeksi ja mitä taas ei.¹²⁰

Brusiin on vastaavasti katsonut, että yleiset oikeusperiaatteet voivat esiintyä joko säädöksissä nimenomaan formuloituina tai sitten ne voivat sisältyä oikeusjärjestykseen täysin formuloimattomina. Hänen mukaansa niiden voimassaolo rakentuu yhteiskunnalliselle todellisuudelle ja ne kuvaavat erittäin hyvin konkreettisen yhteisön tosiasiallista rakennetta. Brusiin kuitenkin korostaa, että yleisten periaatteiden olemassaolon todisteeksi kelpaavat muutkin faktat, kuten esimerkiksi kunkin yhteisön historiallinen pohja.¹²¹

Aarnio on määritellyt yleiset oikeusperiaatetyypit, jossa hän erottelee kaksi päätyyppiä. Nämä päätyypit ovat ensinnäkin oikeuden ideologiseen arvoperustaan kuuluvat periaatteet ja toiseksi positiivisoikeudelliset periaatteet. Oikeuden ideologiseen arvoperustaan kuuluvat hänen mukaansa moderneissa länsimaissa esimerkiksi oikeusvaltioperiaateajatus ja siihen kytkeytyvä oletus rationaalisesta lainsäätäjästä. Sen sijaan positiiviset oikeusperiaatteet ovat periaatteita, jotka ovat nimenomaan sisällytetyjä voimassa olevaan oikeuteen. Ne Aarnio on jaotellut ensinnäkin muodollisesti voimassaoleviin periaatteisiin, kuten sananvapaus ja yhdenvertaisuus. Positiivisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvat lisäksi ratkaisuperiaatteet, joista osa on kirjoitettu lakiin, mutta muut ovat oikeusyhteisön hiljaisen hyväksynnän kautta institutionalisoituneet länsimaiseen oikeustraditioon sekä systeeminulkoiset periaatteet, joilla tarkoitetaan lähinnä moraaliperiaatteita.¹²²

¹¹⁹ Makkonen 1981, s. 184-192.

¹²⁰ Makkonen 1981, s. 192-196.

¹²¹ Brusiin 1938, s. 157-163.

¹²² Aarnio 1989, s.81-83.

Pöyhösen mukaan periaate toimii yksittäisen tapauksen ratkaisunormina lähinnä silloin, kun varsinaisia sääntöjä ei ole. Toisena mahdollisuutena hän näkee, että periaatteet voivat toimia yhdessä sääntöjen kanssa ratkaisunormiin ohjaavina normeina. Oikeusperiaatteilla on hänen mukaansa lisäksi muitakin käyttömahdollisuuksia, sillä niiden avulla voidaan suoraan perustella ratkaisuja ja niillä voidaan myös kuvata erilaisten normien sisältöä sekä niiden tavoitteita.¹²³

Tornberg katsoo, että hallintolain näkökulmasta hyvän hallinnon perusteet ovat niitä, jotka luovat puitteet nimenomaan hallinnon palvelun laadulle. Se prosessi, jonka yksi oma-aloitteinen edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus käy lävitse, muodostaa palvelukokonaisuuden. Hyvän hallinnon perusteet määrittelevät minimitason, miten hallintoasia tulee käsitellä ja kuinka asiakasta on kohdeltava sekä mitä asioita käsittelyssä tulee ottaa huomioon.¹²⁴ Kullan mukaan hyvän hallinnon perusteita ovat tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus, luottamuksensuoja ja palvelun asianmukaisuus. Oikeusperiaatteina nämä asettavat sisällöllisiä vaatimuksia hallinnolle. Näiden lisäksi myös julkisuus ja hallinnon avoimuus määrittävät ja rajaavat hallintoasian asianmukaista käsittelyä. Kullan mukaan neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten välinen yhteistyö ovat puolestaan menettelyä tukevia ja siten muodollisia perusteita hyvälle hallinnolle.¹²⁵

HL:n 6 §:ssä on määritelty viisi hallinnon keskeistä oikeusperiaatetta. Periaatteiden noudattaminen on jo ennen HL:n säätämistä kuulunut hyvän hallinnon vaatimukseen lähinnä oikeuskäytännön tukemana. HL:ssa nämä periaatteet ovat määritelty myös normatiivisesti sitoviksi. Hallinnon oikeusperiaatteiden sisältöä on mahdollista määritellä ja selvittää erikseen mutta käytännössä niiden erot eivät ole täysin selvärajaisia. Myös periaatteiden päällekkäinen soveltaminen on mahdollista. Edunvalvonta perustuu pitkälti etenkin HolhTL:n mukaiseen sääntelyyn, mutta kuten Kulla mainitsee, hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoituksena on ohjata viranomaisen harkintavaltaa sekä luoda aineelliset ratkaisuperiaatteet asettamalla hallintotoiminnalle, kuten edunvalvonnalle tietyt laatuvaatimukset, jotka ohjaavat ja rajoittavat viranomaisen päätösharkintaa sekä muuta asian käsittelyä edunvalvonnassa, esimerkiksi vuosi- ja päätöstilien tarkastusta.¹²⁶

¹²³ Pöyhönen 1988, s. 18-19, 65-67.

¹²⁴ Tornberg 2012, s. 255.

¹²⁵ Kulla 2008, s. 69.

¹²⁶ Kulla 2008, s. 69.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta säädetään PL:n 6 §:ssä ja sama periaate on HL:n 6 §:ssä vaatimuksena hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Mäenpään mukaan tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee kaikkea viranomaistoimintaa, riippumatta sen muodosta tai sisällöstä. Tasapuolisen kohtelun keskeisenä sisältönä on vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on normia tulkitessaan ja sitä soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita myös niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon.¹²⁷

Hallituksen esityksen (72/2002) perusteluissa todetaan, että tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.¹²⁸ Niemivuo – Keravuori painottavat, että yhdenvertaisuusperiaate ilmenee hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä myös siten, että ratkaisutoiminnan tulee olla johdonmukaista. Tämä merkitsee sitä, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja tulee arvioida samojen perusteiden mukaan. Säännönmukaisesta käytännöstä ei näin ollen saisi poiketa muuta kuin perustellusta syystä. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi muuttunut lainsäädäntö, tuomioistuimen ratkaisu tai kansainvälisessä oikeudessa tapahtuneet muutokset.¹²⁹

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu oleellisena osana syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentävät etenkin yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21), tasa-arvolaki (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609) sekä virkanimitystä ja virkasuhdetta koskevat syrjintäkiellot. Mäenpää täsmentää, että syrjintä muun muassa

¹²⁷ Mäenpää 2008b, s. 66-70.

¹²⁸ HE 72/2002 vp, s. 54.

¹²⁹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 124.

virkatöiminnassa ja julkisessa tehtävässä on erikseen säädetty rangaistavaksi rikoslaissa. Näin ollen viranomaisen käyttäessä harkintavaltaa esimerkiksi virkanimityksen tai lupapäätöksen tekemisen yhteydessä viranomaisen ei siis voi perustaa päätöstään esimerkiksi hakijan uskontoon, ikään tai asuinpaikkaan.¹³⁰

Tornbergin mukaan etenkin edunvalvontaoikeudessa korostuu tapauskohtaisuus, sekä edunvalvojaa määrättäessä että edunvalvontavaltuutusta vahvistettaessa. Menettelyn tulee olla muodoltaan jokaiselle hakijalle samanlainen, mutta sisällöllisiä ja tapauskohtaisia eroja voi olla. Tämä johtuu siitä, että oma-aloitteisissa edunvalvojan hakemuksissa ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisessa menettelyn etenemistä ja myös selvitysten hankkimista ohjaavat päämiehen tai valtuutetun etu, ihmisarvon kunnioittaminen sekä itsemääräämisoikeuden edistäminen, joiden tulee olla jokaisen päätöksen ja toimen pohjana sekä viimeisenä vertailukohtena. Päätöksenteon on tapahduttava siten, että yksittäisen päämiehen tai valtuutetun erityispiirteet otetaan kussakin tapauksessa erikseen huomioon. Tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaakin tässä yhteydessä, että jokaisen kohdalla hänen henkilökohtainen etunsa määrittelee myös menettelyn sisällön.¹³¹ Myös Mäenpään mukaan yhdenvertaisuusperiaate edellyttääkin menettelyltä nimenomaan johdonmukaisuutta.¹³²

Edunvalvontaan kuuluvassa vuositilien tarkastuksessa yhdenvertaisuusperiaate ilmenee siten, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla. Tarkastusmerkintöjen, huomautusten sekä tiliin liittyvien lausuntojen tulee niin ikään olla johdonmukaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tileissä ilmeneviä seikkoja arvioidaan samojen perusteiden mukaan. Yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen maistraattien on huolehdittava siitä, että edunvalvojilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selville lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Edunvalvojilla on myös esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi ja hänen on saatava tieto mahdollisen huomautuksen oikeudellisesta merkityksestä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältyy myös HL 6 §:ään. Se edellyttää viranomaisen käyttämään toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei näin ollen saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia

¹³⁰ Mäenpää 2008b, s. 69.

¹³¹ Tornberg 2012, s. 257-258.

¹³² Mäenpää 2008b, s. 71.

kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoitusperän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. Vastaavasti viran lakkauttamispäätöstä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon hankalasta virkamiehestä.¹³³

Objektiviteettiperiaatteen keskeisenä sisältönä on Niemivuon ja Keravuoren mukaan se, ettei hallintotoiminta saa perustua epäasialliseen tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Virkamiehen on myös käyttäydyttävä asiakkaita kohtaan asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen.¹³⁴ Mäenpään mukaan objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on turvata luottamus julkisen hallinnon asianmukaisuuteen puolueettomuuden ohella.¹³⁵ Tämän toteuttamiseksi objektiviteettiperiaatta pyritään vahvistamaan muun muassa esteellisyyssäännöksillä, jotka ilmenevät HL 28 §:ssä. Heurun mukaan puolueettomuus voidaan jakaa sekä subjektiiviseen että objektiiviseen puolueettomuuteen. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee toimimista ilman henkilökohtaista ennakoasennetta ja vakaumusta. Objektiivinen puolueettomuus merkitsee puolueettomuuden arvioimista ulkonaisten seikkojen perusteella, jotka ovat määritelty jääviyssäännöksiin.¹³⁶

Objektiviteettiperiaate ilmenee edunvalvontaan liittyvässä vuositilien tarkastuksessa esimerkiksi siinä, ettei tarkastus saa perustua epäasiallisiin perusteisiin, kuten esimerkiksi ystävien tai jonkun tahon suosintaan, taikka henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun. Myös ratkaisujen ja toimenpiteiden on oltava objektiivisesti perusteltavissa. Objektiivisuuden vaatimus tarkastuksessa merkitsee myös sitä, että siinä on tuotettava asioista oikeaa, riittävää ja puolueetonta tietoa. Näin ollen tarkastustoiminnan tulee olla sekä muodollisesti että asiallisesti riippumattonta. Tarkastajan riippumattomuuden kriteereinä voidaan käyttää hallintolaissa olevia virkamiehen esteellisyyssperusteita. Mikäli tarkastaja on siis esteellinen, hänen tulee itse jäädä itsensä.

¹³³ HE 72/2002 vp, s. 55.

¹³⁴ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 125.

¹³⁵ Mäenpää 2008b, s. 73.

¹³⁶ Heuru 2003, s. 1.

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä periaatteena on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Niemivuo – Keravuori mainitsevat, että käytännössä suhteellisuusperiaatetta noudattaen viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.¹³⁷

Kullan mukaan suhteellisuuden arvioinnissa on otettava huomioon kolme peruselementtiä. Ensiksi toimen tulee olla asianmukainen, tehokas ja sen tulee tapahtua sopivassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toiseksi toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arvioinnin tulee tapahtua toimen kohteen etujen ja oikeuksien näkökulmasta. Näin ollen pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei Kullan mukaan riitä, vaan toimen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön myös tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmanneksi suhteellisuusperiaate edellyttää valitulta toimelta oikeasuhteisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee valita käytettävistä vaihtoehdoista se, joka vähiten rajoittaa tai puuttuu henkilön oikeuksiin.¹³⁸ Niemivuo ja Keravuori mainitsevat, että tämä näyttäytyy muun muassa siten, ettei asianosaiselta voida esimerkiksi vaatia enempää lisäselvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi.¹³⁹ Laakson mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää intressivertailua, jossa päätöksentekijän oma harkinta on keskeisessä asemassa. Harkinta tulee myös Laakson mukaan mitoittaa sen mukaan, ettei yksityisen asemaan puututa enempää kuin on välttämätöntä.¹⁴⁰ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan silloin kun lisäselvityksen hankkiminen on viran puolesta välttämätöntä, sen tulisi tapahtua suhteellisuusperiaatetta noudattaen asianosaisen ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla.¹⁴¹

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia ja oikeudellisia seuraamuksia. Niin ikään tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu oikeus voimakeinojen käyttämiseen, suhteellisuusperiaatteella on

¹³⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 125.

¹³⁸ Kulla 2003, s. 77-78.

¹³⁹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 126.

¹⁴⁰ Laakso 1990, s. 215-216.

¹⁴¹ HE 72/2002 vp, s. 55.

erityistä merkitystä. Esimerkiksi poliisilain 2 §:n 2 momentista ilmenevän suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on myös oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin¹⁴²

Luottamuksensuojaperiaate saa sisältönsä HL 6 §:n sisällöstä, jonka mukaan ”viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia” Periaatteen keskeisenä tarkoituksena on, että yksityinen voi luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate ei ole hallintoa koskevana periaatteena kovin vanha. Mäenpään mukaan se on aiemmin tunnettu lähinnä verotusmenettelyä koskevana säännöksenä.¹⁴³ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan luottamuksen suojan periaatetta on sovellettu laajasti yhteisöoikeudessa, johon se on johdettu jäsenvaltioiden oikeusperinteestä sekä yleisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuusajattelun pohjalta. Yhteisöoikeudellinen vakiintuminen on johtanut periaatteen vakiintumiseen myös kansallisessa oikeudessa.¹⁴⁴

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsvovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan ilman lainsäädännön antamaa valtuutta. Suojaamisen kohteena olevat odotukset on kuitenkin voitava perustaa viime kädessä oikeusjärjestykseen, lähinnä lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.¹⁴⁵ Niemivuo – Keravuori tosin huomauttavat, ettei luottamuksen suojaamiseen oikeuta henkilön tietoinen lainvastainen menettely tai oikeustilan muutoksen ennakoitavuus. Näin ollen luottamuksen suojan edellytyksenä voidaan pitää sitä, ettei asianosainen anna virheellisiä tai puutteellisia tietoja asiansa käsittelyssä. Myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia ei voida pitää HL 6 §:n mukaisena oikeutettuna odotuksena. Niemivuo ja Keravuori täsmentävät, etteivät esimerkiksi

¹⁴² HE 72/2002 vp, s. 55.

¹⁴³ Mäenpää 2008b, s. 76.

¹⁴⁴ HE 72/2002 vp, s. 55- 56.

¹⁴⁵ HE 72/2002 vp, s. 56.

viranomaisen esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon asianosainen voisi jälkikäteen vedota. Luottamuksen suojan arviointi tuleekin viime kädessä perustua tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.¹⁴⁶

Edunvalvojan antamien tilien tarkastamisessa keskeinen luottamuksensuojaan liittyvä näkökulma on se, onko edunvalvoja hoitanut päämiehensä asioita tämän etujen mukaisesti. Sekä päämiehen että edunvalvojan on sinänsä voitava nimittäin luottaa holhousviranomaisen, eli maistraatin tarkastustoimintaan. Maistraatin tekemiä ratkaisuja tai reagoimattomuutta tilien tarkastuksen yhteydessä voidaan joutua arvioimaan näin ollen luottamuksensuojan näkökulmasta.

Esimerkki luottamuksensuojaperiaatteen vastaisesta menettelystä on apulaisoikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa (3992/4/05) vuodelta 2005. Siinä maistraatti oli aluksi hyväksynyt vuositilin muistutuksista. Seuraavassa tilintarkastuksessa se oli kuitenkin muuttanut aiempaa kantaansa edunvalvojan eräiden kulujen hyväksyttävyydestä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa katsottiin, että edunvalvoja oli luottamuksensuojasta johtuen voinut perustellusti olettaa maistraatin kannan pysyvän ennallaan sikäli kuin olosuhteissa ei tapahdu muutosta. Ratkaisussa korostettiin myös sitä, että viranomaisten tulee perustella tulkintojensa muutokset asianmukaisesti ja että tämä koski myös edunvalvojan toimintaa ohjaavia tilintarkastusmuistutuksia, joilla maistraatti toteutti neuvontavelvoitettaan. Annettu muistutus katsottiin ratkaisussa epätasälliseksi, koska siitä ei selvästi ilmennyt miksi maistraatin suhtautuminen eräiden kulujen perimiseen päämieheltä oli muuttunut.

Oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn tulee kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä sekä itsenäisenä valitusperusteena. Mikäli hallintotuomioistuin toteaa päätöksenteon olleen jonkin periaatteen vastaista, menettelyä pidetään Mäenpään mukaan oikeuskäytännössä yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin muussakin hallintotoiminnassa eikä pelkästään varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa.

¹⁴⁶ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 127.

Näin ollen esimerkiksi virkavastuun toteuttaminen on mahdollista sen vastaisen menettelyn seurauksena.¹⁴⁷

Hautamäen mukaan HL 6 §:stä huolimatta on pitkälti tulkinnanvaraista ja rajanvetoa vaativaa, milloin mainitut oikeusperiaatteet toteutuvat lainsäätäjän ajattelemalla tavalla ja milloin puolestaan voidaan puhua harkintavallan väärinkäytöstä. Silloin kun periaatteita vastaan rikotaan hyvin räikeästi ja näkyvällä tavalla, eivät tulkintaongelmat ole niinkään suuria. Harkintavallan rajoitusperusteiden konkretisoinnissa Hautamäki pitää tärkeinä laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä ja oikeuskäytäntöä, koska oikeusperiaatteiden noudattamisen tarkastelu vaatii niiden kytkemistä johonkin konkreettiseen toimintaan.¹⁴⁸

Viime vuosina on kiinnitetty huomiota hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen ja hallinnon oikeusperiaatteiden huomioonottamiseen etenkin edunvalvojen koulutuksessa. Lisäksi oikeusministeriön yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä pohtii hyvää edunvalvontatapaa ja antaa asiasta ohjeistusta kentälle. Eduskunnan oikeusasiamiehen (ja apulais-) ratkaisuissa ja kannanotoissa nämä periaatteet ovat olleet selkeästi esillä perusoikeuksien rinnalla. Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa on usein juuri ollut kyse siitä, että hyvän hallinnon periaatteet eivät ole kantelijan mielestä toteutuneet. Maistraattien kehittämisyksikkö on ottanut vastaan maistraattien toimintaa koskevia kanteluita vuoden 2009 alusta lukien. Pääasiallisena kanteluiden syynä on ollut se, ettei hyvän hallinnon periaatteet ole kantelijoiden mielestä toteutuneet lain edellyttämällä tavalla.¹⁴⁹

4.3. Palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus edunvalvonta-asiakkuudessa

HL 6 §:n mukaisten yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan HL 7 §:ssä määritelty hallinnon palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sekä HL 8 §:ssä määritelty neuvontavelvollisuus. HL 7 §:n perusteella asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallituksen esityksen (72/2002)

¹⁴⁷ Mäenpää 2008b, s. 68- 69.

¹⁴⁸ Hautamäki 2004, s. 80.

¹⁴⁹ Perustuu haastatteluuni 10.10.2010 maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön kehittämispäällikön, Aila Heusalan kanssa. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

perusteella palveluperiaatteen lähtökohtina ovat asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen.¹⁵⁰ Niemivuo ja Keravuori huomauttavat, että neuvontavelvollisuuden ja hallinnon palveluperiaatteen soveltamisen lähtökohtana on ajatus siitä, ettei hallinnon muutosidonnaisuuden noudattaminen saa olla itsetarkoitus. Menettely on päinvastoin ensi sijassa pyrittävä järjestämään hallinnon asiakkaita silmälläpitäen ollen mahdollisimman joustava ja palvelumyönteinen.¹⁵¹ Kuusikon mukaan neuvonta ja tietojen antaminen ovat osa hallinnon avoimuutta ja asiakkaiden huomioon ottamista. Neuvonta nähdään hänen mukaansa myös keinona vähentää mielikuvaa viranomaistoiminnan mielivaltaisuudesta.¹⁵²

Edunvalvonnassa palvelu- ja neuvontaprosessin voidaan katsoa alkavan asiakkaan ensimmäisestä yhteydenotosta, joka voi tapahtua esimerkiksi sähköisen ajanvarausjärjestelmän, puhelimen, sähköpostin tai toimipisteeseen saapumisen avulla. Yhteydenoton taustalla on usein tarve saada tietoa edunvalvontaan liittyvistä prosesseista. Esimerkiksi edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisessa kysymys voi olla esimerkiksi tiedustelusta milloin vahvistamista voi ja kannattaa hakea. Kuusikon mukaan neuvonta on nimenomaan se vaihe, jolloin hallinto-oikeudellinen asian käsittely tosiasiallisesti alkaa.¹⁵³

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Viranomaisella ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseen järjestämiseen, vaan hänen tulee ottaa huomioon käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat.¹⁵⁴ Mäenpään muistuttaa, että taloudellisten resurssien vähyys tai henkilöstön puute eivät kuitenkaan poista tai lievennä viranomaisen vastuuta.¹⁵⁵

¹⁵⁰ HE 72/2002 vp, s. 56.

¹⁵¹ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 284.

¹⁵² Kuusikko 2007, s. 457.

¹⁵³ Kuusikko 2000, s.15.

¹⁵⁴ HE 72/2002 vp, s. 57.

¹⁵⁵ Mäenpää 2008b, s. 78.

HL 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin aina tarpeen mukaan. Niemivuo ja Keravuori toteavat hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluista poiketen, ettei mikään kuitenkaan estä viranomaista antamasta parempaa palvelua kuin mitä laki edellyttää. Resurssien puitteissa viranomainen voi näin ollen esimerkiksi täyttää ja täydentää lomakkeita.¹⁵⁶ Neuvontavelvollisuus on säädetty koskemaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä asioita. Näin ollen neuvontavelvollisuutta on ollut aiheellista rajoittaa kahdella tavalla: ensinnäkin neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Kyseisen sääntelyn taustalla on hallituksen esityksen perusteella ajatus siitä, ettei neuvontavelvollisuuden täyttäminen tuottaisi viranomaiselle merkittävää lisätyötä. Toiseksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Näin ollen neuvontaan eivät siis kuulu esimerkiksi hakemusten täyttäminen asiakkaan puolesta tai asiakirjojen laatiminen. Myöskään asian menestymisen arvioiminen ei kuulu neuvontaan.¹⁵⁷

Julkisuuslain 20 § sääntelee viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa. Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja ja tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Tämä on olennainen osa hallinnossa toteutettavaa palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuutta. Tornbergin mukaan tiedottamisella on merkitystä myös palvelujen esteettömyyden näkökulmasta. Esimerkiksi verkkosivujen suunnittelussa tulisi huomioida mahdollisimman monenlaiset käyttäjäryhmät ja esteettömyys heidän näkökulmastaan.¹⁵⁸ Lisäksi tulee huomioida, että HL:n neuvontaa koskevan säännöksen lisäksi lainsäädännössä on myös erityissäännöksiä, jotka täsmentävät tai laajentavat neuvontavelvollisuuden sisältöä. Esimerkkeinä Mäenpää mainitsee potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada selvitys eri hoito- ja huoltovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksesta sekä julkisuuslain 13 §:n velvollisuuden avustaa tiedon pyytäjää asiakirjan yksilöimisessä.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 131.

¹⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 58.

¹⁵⁸ Tornberg 2012, s. 269.

¹⁵⁹ Mäenpää 2008a, s. 155.

HL 8 §:n 1 momentin mukaan neuvonta on maksutonta. Mäenpää huomauttaa tämän olevan erityissäännös, sillä se syrjäyttää valtion maksuperustelain (150/1992) 5 §:n 3 –kohdan, jonka mukaan viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen ovat maksullisia, mikäli niistä aiheutuu vähäistä suurempia kustannuksia. HL 8 §:n 1 momentin perusteella viranomainen ei kuitenkaan voi periä maksua sellaisen menettelyvelvollisuutensa toteuttamisesta, jolla on tarkoitus toteuttaa perusoikeuden edellytykset.¹⁶⁰

Oikeusasiamiehen kannanotoissa ja ratkaisukäytännössä on kuitenkin useaan kertaan jouduttu ottamaan kantaa maksuttomaan neuvontaan viranomaisessa. Julkishallinnossa yleistyneiden valtakunnallisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönoton myötä oikeusasiamies on kiinnittänyt ratkaisuisaan viranomaisten huomion neuvonnan maksuttomuuden vaatimukseen, sillä useissa tapauksissa Arjola-Sarjan mukaan viranomaiset eivät ole tiedostaneet, että neuvonnan maksuttomuus koskee myös heidän tarjoamaansa puhelinneuvontaa.¹⁶¹ Neuvontaa koskevissa tapauksissa on käynyt ilmi, että viranomainen on järjestänyt maksuttoman neuvontanumeron, mutta jättänyt varsinaiset asiakaspalvelunumerot, virkamiesten ohivalintanumerot sekä viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin katsottu, ettei esimerkiksi viranomaisten yhteysnumeroita ja asiakaspalvelunumeroita voida jättää maksuttomuuden ulkopuolelle.¹⁶² Kuten esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2006 antaman ratkaisun (1776/4/05) perusteella voidaan todeta, puhelinneuvonnasta aiheutuvat kustannukset tulisi ensin kohdentaa viranomaisen maksettavaksi ja siten viranomaisen muista tuloista katettavaksi. Kun kysymys on nimenomaan maksuttomaksi säädetystä palvelusta, ei kustannuksia tulisi kohdentaa käyttäjille.¹⁶³

Palveluperiaatteen ja asianmukaisen neuvonnan olennainen osa on myös hallinnossa käytettävä kieli. Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskielet. PL 17 §:n mukaan jokaisen on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista. PL 17 §:n perusteella saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

¹⁶⁰ Mäenpää 2008a, s. 157.

¹⁶¹ Arjola-Sarja 2009, s. 90.

¹⁶² Arjola-Sarja 2009, s. 90

¹⁶³ Eduskunnan oikeusasiamiehen antama ratkaisu 3155/4/04 vuodelta 2006.

Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan myös lailla. PL:ssa edellä mainittuihin kielellisiin, sivistyksellisiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin voidaan katsoa kuuluvan myös hallinnon palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus.

Keskeisin viranomaisen kanssa asioitaessa käytettävä kielisäädös on kielilaki (423/2003). Jokaisella on kielilain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla sillä kuulluksi myös yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa, kun käsiteltävänä on viranomaisen aloitteesta vireille tullut asia, joka välittömästi kohdistuu asiakkaan tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen asiakkaalle asettamaa velvoitetta.

Kielilain 12 §:n 1 momentin perusteella hallintoasian käsittelykielenä kaksikielisessä viranomaisessa on asianosaisten kieli, joko suomi tai ruotsi. Jos asianosaisten ovat erikielisiä tai jos kaikki asianosaisten eivät asian vireille tullessa ole viranomaisen tiedossa, viranomainen voi päättää käytettävästä kielestä asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen. Mikäli kielivalintaa ei tehdä tällä perusteella, käytetään viranomaisten virka-alueen väestön enemmistön kieltä.

Kielilain 12 §:n 2 momentin perusteella yksikielinen viranomainen käyttää viranomaisen kieltä käsittelykielenä hallintoasiassa, jollei viranomainen asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen päättä toisen kielen käyttämisestä. Myös viranomaisen päätös laaditaan asian käsittelykielellä. Mikäli viranomaisaloitteisen hallintoasian käsittelykieli on toinen kuin asianosaisten oma kieli, viranomaisen on kielilainlain 18 §:n mukaan järjestettävä maksuton tulkkaus tai huolehdittava itse tulkkauksesta asiaa käsiteltäessä. Tämän lisäksi asianosaisten on myös oikeus saada maksuton virallinen käännös asiassa tehdystä päätöksestä.

Selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on edellytyksenä asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Mäenpään mukaan asiakkaan tulee täysimääräisesti ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset ja viranomaisen päätöksen sisältö. Kielenkäytön selkeyteen kuuluu myös, että asiakas saa riittävästi tietoa asiastaan. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että päätös on laadittu selkeästi ja että asiakas ymmärtää päätöksen perusteet¹⁶⁴

¹⁶⁴ Mäenpää 2008b, s. 105.

Edunvalvojan työhön kuuluu edustamansa päämiehen neuvominen. HolhTL 1 §:n perusteella holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan. Holhoustoimen perusajatuksena on siis päämiehen omaisuuden hoitaminen päämiehen omien etujen mukaisesti. Käytännössä tämä edellyttää päämiehen ja edunvalvojan yhteistyötä, johon edunvalvojan suorittama neuvonta luonnollisesti kuuluu.

HolhTL 14 § sisältää perussäännöksen päämiehen asemasta tapauksissa, joissa hänelle on määrätty edunvalvoja. Hallituksen esityksen (146/1998) perusteella päämiehensä taloudellisia asioita hoitamaan määrätty edunvalvoja saavuttaa useimmiten sangen vahvan aseman päämieheensä nähden. Päämies pääsääntöisesti luottaa edunvalvojaansa ja kuuntelee hänen neuvojaan. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan ristiriitaisten oikeustoimien mahdollisuus ei käytännössä ole suuri, vaikka päämies olisikin aktiivinen ja oikeustoimien tekemiseen kykenevä. Mikäli edunvalvoja ja hänen päämiehensä tekevät ristiriitaisia oikeustoimia, syntynyt tilanne tulee ratkaista niiden oikeusohjeiden mukaan, joita sovelletaan myös silloin, kun valtuutettu ja hänen päämiehensä ovat määränneet samasta omaisuusobjektista.¹⁶⁵ Edunvalvojan asianmukainen neuvonta usein helpottaa päämiehen ja edunvalvojan yhteistyötä ja samalla päämiehen taloudellisten asioiden hoitamista.

Arjola-Sarjan mukaan neuvontaan liittyvät kysymykset tulevat usein esille oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa. Neuvontaan liittyvissä kanteluasioissa on usein kysymys siitä, ettei viranomaisen ole reagoanut saamaansa tiedusteluun joko lainkaan tai vastauksen saaminen on kantelijan käsityksen mukaan kestänyt liian kauan. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluu oikeus saada vastaus viranomaisille lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on järjestelmällisesti katsottu, että lähetettyihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin tulee aina vastata takaisin myös kirjallisesti, vaikka yhteydenotot olisivatkin lähinnä vain mielipiteen ilmaisuja. Lähtökohtana oikeusasiamiehen ratkaisussa on, ettei vastaamisen kynnystä tule pitää korkeana, sillä yhteydenottaja usein odottaa jonkinlaista vastausta. Arjola-Sarja muistuttaa, että kysymys on aina tapauskohtaisesta arvioinnista edellyttääkö yhteydenotto viranomaisen reagointia.¹⁶⁶

¹⁶⁵ HE 146/1998 vp, s. 34.

¹⁶⁶ Arjola-Sarja 2009, s. 89.

Esimerkki neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä on apulaisoikeuskanslerin antama ratkaisu (430/1/04) vuodelta 2005. Tapauksessa maistraatti ei ollut vastannut kantelijan esittämään kirjalliseen yhteydenottopyyntöön. Ratkaisussa apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota siihen, että maistraatilla on perustuslain 21§:ään ja hallintolain 8§:ään perustuva velvollisuus antaa tarvittaessa neuvoja ja ohjausta toimintaansa kuuluvissa asioissa. Tämän vuoksi maistraatilla olisi ollut velvollisuus vastata kantelijan selkeästi esittämään yhteydenottopyyntöön muutenkin kuin toimittamalla tarkastettu vuositili kantelijalle.

Myös eduskunnan oikeusapumiehen antama ratkaisu (2341/4/05) vuodelta 2005 perustuu neuvonnan laiminlyömiseen neuvontaan kuuluvassa asiassa. Kyse on omaisten ja läheisten mahdollisuudesta saada tietoja edunvalvonnassa olevasta henkilöstä ja hänen asioidensa hoitamisesta.

HolhTL 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Saman lain 92 §:n 1 momentin mukaan valtion, kunnan tai holhustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamushenkilö, edunvalvoja ja holhustoimen tehtävässä käytetty asiantuntija eivät ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa.

Omaisten mahdollisuudet saada tietoja päämiehen asioista ovat lähinnä päämiehen omien ilmoitusten varassa ja mikäli päämies ei kuntosaa puolesta enää voi tahtoaan tässä suhteessa ilmaista, ovat omaisten tiedonsaantimahdollisuudet vähäiset. Edunvalvojien tai holhousviranomaisten edustajien on hyvin vaikea keskustella omaisten kanssa tai vastata heidän kirjallisiin tiedusteluihin heidän tiedontarvettaan edellyttävällä tavalla ilman, että salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita samalla paljastuisi.

Kyseisessä tapauksessa kantelija oli ollut puhelimitse yhteydessä maistraattiin koskien hänen äitinsä asioiden hoitamisesta. Koska puhelimesta edunvalvonta-asioita oli ollut mahdollista käsitellä vain yleisellä tasolla, soittajaa oli pyydetty esittämään kirjallisesti ne asiat, jotka hänen mielestään kaipaivat edunvalvojan erityisiä toimia, jotta maistraatti voisi edunvalvojan toimintaa valvoessaan kiinnittää näihin asioihin huomiota. Maistraatti katsoi, ettei kyseinen kirjelmä ollut varsinainen kantelukirjelmä edunvalvojan toiminnasta, vaan pikemminkin kirjelmän laatijoiden näkemys siitä, mitkä kaikki asiat vaativat edunvalvojalta toimenpiteitä ja jonka yksityiskohtiin vastaaminen ei maistraatin mukaan olisi onnistunut salassapitovelvollisuutta loukkaamatta.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi lausunnossaan, että PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tähän perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisille toimitettuihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin vastataan pääsääntöisesti kirjallisesti, jos yhteydenottajan voidaan tulkita edellyttävän tai odottavan vastaamista. Kynnystä vastaamiselle ei eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä voida pitää kovin korkeana.

Lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että riippumatta salassapitonäkökohdista kirjeeseen olisi joka tapauksessa ollut mahdollista vastata

esimerkiksi kertomalla, että kirjeen johdosta oli hankittu selvitystä edunvalvojalta, jonka perusteella ei kuitenkaan ollut ilmennyt aihetta välittömiin toimenpiteisiin. Oikeusasiamies totesi myös, että vastauksessa maistraatin olisi pitänyt myös kertoa aikomuksistaan jatkossa informoida kirjelmän laatijoita toimenpiteistä siinä vaiheessa, kun se olisi salassapitosäännösten estämättä mahdollista. Näin ollen olisi ollut mahdollista välttää syntynyt epätietoisuuden tila siitä, oliko asialle ylipäätään tehty mitään.

Nimenomaisessa tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies halusi kuitenkin korostaa sitä, että viime kädessä kyse on tapauskohtaisesta arviosta edellyttäkö yhteydenotto viranomaisen reagointia. Viranomaisilla on tässä suhteessa harkintavaltaa, jonka käyttämiseen oikeusasiamies ei voi puuttua, jollei sitä ole käytetty väärin. Kyseisessä tapauksessa tilanne oli jossain määrin tulkinnanvarainen, eikä maistraatti ollut menetellyt asiassa varsinaisesti lainvastaisesti. Hyvän hallinnon näkökulmasta olisi kuitenkin ollut asiallista lähettää kirjelmän laatijoille edes lyhyt ilmoitus edellä esitetystä seikoista.

Vastaava esimerkki, kun hyvään hallintoon perustuva palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus eivät toteutuneet lain edellyttämällä tavalla on apulaisoikeuskanslerin sijaisen antama ratkaisu (922/1/2009) vuodelta 2011. Tapauksessa kantelija oli vuosina 2003-2008 lähettänyt holhoustoimen edunvalvontatoimistoon useita kanteluja sisältäviä kirjeitä ja kortteja saamatta minkäänlaista vastausta siitä, että kirjeet ja kortit olisivat tulleet perille.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksestä käy ilmi, että PL 21 §:n sekä HL 7 §:n ja 8 §:n 1 momentin perusteella hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen vastaa sille osoitettuihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin kysymyksessä olevasta asiasta riippuen asianmukaisesti ja joutuisasti. Pääsääntöisesti kirjalliseen tiedusteluun tulee vastata kirjallisesti. Vastauksen sisältö riippuu puolestaan tiedustelun ominaispiirteistä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen mainitsi, että korttien ja kirjeiden sävy ja niissä esitetyt vaatimukset olivat olleet epäselviä ja yksilöimättömiä. Edellä mainittujen hyvän hallinnon toteutumista turvaavien säännösten perusteella oli selvää, että edunvalvonnan olisi kuitenkin tullut vastata kantelijan lukuisiin kirjallisiin yhteydenottoihin vähintäänkin ilmoittaakseen, että kirjeet ja kortit olivat saapuneet perille mutta selventäen samalla, ettei niihin voitu salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien vuoksi vastata. Olennaista tapauksessa oli nimenomaan se, ettei yhteydenottaja olisi saanut jäädä epätietoiseksi siitä, mitä hänen kirjeilleen ja korteilleen oli viranomaisessa tapahtunut. Myöhemmin yleinen edunvalvoja oli kantelijalle osoittamassa kirjeessä 17.7.2009 pahoitellut kantelijan yhteydenottoihin vastaamatta jättämistä. Tätä elettä apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hyvän hallinnon mukaisena menettelynä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi tietoon vastaisen varalle oikeusaputoimiston yleiselle edunvalvonnalle edellä esittämänsä näkökohdat kirjeisiin vastaamisesta. Kantelu ei kuitenkaan johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Edellä mainitut esimerkit kuvaavat hyvin sitä kuinka viranomaisten tulisi reagoida nopeasti erilaisiin tiedusteluihin sekä informoida hallinnon asiakkaita, jotta hyvän hallinnon takeet hallinnossa toteutuisivat. Esimerkit kertovat myös asiakkaiden olevan tietoisia oikeuksistaan ja siitä kuinka heitä tulee kohdella. Ratkaisujen läpinäkyvyydellä voidaan kehittää hallintoa aina

parempaan suuntaan, lisäten samalla viranomaistoiminnan tarkkuutta, tehokkuutta ja palveluaittiutta. Nämä puolestaan ovat hyvän hallinnon oleellisia elementtejä.

4.4. Viranomaisten yhteistyövelvoite

HL 10 § sääntee hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta viranomaisten yhteistyöstä: viranomaisella on velvollisuus yhteistyöhön, kun asia koskee hallintotehtävän hoitamista, asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan ja pyyntö on oikeassa suhteessa asian laatuun nähden. Yhteistyövelvoite on luonteeltaan yleinen tavoite, jonka tarkoituksena on vahvistaa ja tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa rakenteellisesti varsin eriytyneen julkisen sektorin sisällä.

Vuoden 1982 hallintomenettelylaissa, jonka uusi HL korvasi vuonna 2004 ei ollut pykälää nimenomaisesta viranomaisten yhteistyövelvoitteesta. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan sanotunlaisen yleissäännöksen puuttuminen johti siihen, että vuoden 1982 hallintomenettelylakiin jouduttiin lisäämään nimenomaan viranomaisyhteistyöhön velvoittavia erityissäännöksiä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaistenyksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä katsotaan olevan myös varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Myös muiden maiden hallintolaeissa viranomaisten yhteistyöhön velvoittavat säännökset ovat varsin tavallisia. Yleinen yhteistyövelvoite sisältyy esimerkiksi Saksan, Italian, Espanjan ja Portugalin hallintolakeihin. Myös Ruotsin hallintolakiin kirjattiin viranomaisten yhteistyötä koskeva yleinen periaate vuoden 1986 lakiuudistuksen yhteydessä.¹⁶⁷

Hallinnon ja viranomaisten toimintamuotojen kirjo on maassamme laaja. Mäenpää mainitsee, että viranomaisten välinen yhteistoiminta edellyttää siirtymistä tiukasta hierarkkisesta organisaatiosta verkostomaisempaan hallinnolliseen rakenteeseen, jonka mahdollistaa muun muassa tietotekniikan tarjoama joustava ja tehokas viestintä. Toisaalta modernissa hallinnossa tehtävät eivät Mäenpää mukaan rajoitu selvästi vain yhden viranomaisen toimivallan puitteisiin,

¹⁶⁷ HE 72/2002 vp, s. 60.

vaan esimerkiksi EU –oikeuden toteuttaminen edellyttää lojaalia yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten ja EU:n toimielinten kanssa.¹⁶⁸

Niemivuo ja Keravuori mainitsevat, että viranomaisten välistä yhteistyötä koskeva säännös pyrkii nimenomaan lieventämään eri hallinnonalojen välisiä jäykkiä toimivaltarajoja sekä edistämään yhteistyötä myös saman hallinnonalan eri organisaatioyksiköiden kesken. Säännöksellä on luonnollisesti merkitystä myös palveluperiaatteen ja hyvän hallinnon kannalta.¹⁶⁹ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan viranomaisyhteistyön sisältöä on tulkittava myös laajemmin siten, että se kattaisi myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Esimerkkeinä yhteistyötavoista hallituksen esityksessä mainitaan muun muassa viranomaisten väliset neuvottelut sekä se, että samanlaisia asioita käsittelevät viranomaiset seuraavat toistensa käytäntöjä.¹⁷⁰ Mäenpään mukaan viranomaisten välinen yhteistyö voi parhaimmillaan johtaa myös tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämiseen.¹⁷¹

On tärkeä huomata, ettei viranomaisen yhteistyövelvoitteesta voi johtaa yleistä tietojenantovelvollisuutta. Näin ollen salassapidosta ja tietosuojaa koskevista säännöksistä ei voi poiketa HL 10 §:n toteuttamiseksi. Julkisuuslain 29 § sisältää erityissäännöksen salassapidosta viranomaisten välisissä suhteissa. Sen mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta vain tietyin perustein: Ensimmäiseksi salassa pidettävän tiedon voi antaa toiselle viranomaiselle mikäli kyseistä asiaa säätelee laintasoinen erityissäännös. Toiseksi tämä on mahdollista silloin, kun asianosainen itse antaa siihen suostumuksensa. Kolmas peruste tiedon antamiselle muodostuu siitä, että kyseinen asiakirja on tarpeen oikeusturvamenettelyssä. Neljäntenä perusteena on se, että asiakirja on tarpeen valvonta- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi.

HL 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisapua on annettava hallintotehtävän hoitamisessa. HL 10 §:n 2 momentti sisältää sääntelyn, joka erottaa viranomaisavun lakiin perustuvasta virka-avun antamisesta, vaikka virka-avun katsotaan kuuluvan osana viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja samalla hyvän hallinnon toteuttamiseen. Mäenpään mukaan virka-avun sisältö on sitä, että

¹⁶⁸ Mäenpää 2008a, s. 163.

¹⁶⁹ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 137.

¹⁷⁰ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁷¹ Mäenpää 2008a, s. 163.

virka-apua antava viranomaiskäyttäjä toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-apun saaja voisi toteuttaa tietyn tehtävänsä.¹⁷² Niemivuo & Keravuori mainitsevat, että virka-apun käsitettä käytetään myös suppeammassa merkityksessä. Tällöin sillä tarkoitetaan viranomaisten toisilleen antamaa apua yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvien pakkotoimien toteuttamiseksi. Tyypillinen virka-apun piiriin kuuluva toimi on poliisin antama apu, jota säädetään poliisilain (872/2011) 40 §:ssä.¹⁷³ Poliisi voi antaa virka-apua myös sosiaaliviranomaisille esimerkiksi lasten huoltajuskriisissä, lastensuojeluasioissa ja pakkohoitopäätösten toimeenpanossa sekä ajoittain edunvalvontaan liittyvissä asioissa.

Heuru mainitsee puolustusvoimien antaman virka-apun poliisille, mikä tulee kysymykseen sellaisessa tehtävässä, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai välineistöä. Myös poikkeusoloihin liittyy yleinen virka-apua koskeva säännöstö. Poikkeusolojen vallitessa kaikkien viranomaisten on Heurun mukaan annettava virka-apua toisilleen poikkeusoloja koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa.¹⁷⁴

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan virka-avulla tarkoitetaan lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista niitä pyytäneelle viranomaiselle. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että avun tarpeen olisi perustuttava vireillä olevan asian käsittelyyn. Apua pyytävän viranomaisen tulee itsenäisesti arvioida, milloin ja missä laajuudessa se tarvitsee apua toisilta viranomaisilta. Pyyntö tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella pyrkiä rajoittamaan ainoastaan asian selvittämisen tai tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä yksityiskohtia. Lähtökohtana on, että kirjallista viranomaisapua pyydetään kirjallisesti.¹⁷⁵

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella viranomaisen avustamisvelvollisuus ei ole rajoittamaton. Ensinnäkin viranomaisavun antaminen koskee ainoastaan pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Tämä perustuu siihen, ettei viranomaisavun antaminen tuota pyynnön kohteena olevalle viranomaiselle merkittävää selvitys- tai muuta lisätyötä. Tavoitteena on lähinnä asiantuntemuksen välittyminen muille viranomaisille. Virka-

¹⁷² Mäenpää 2008a, s. 165.

¹⁷³ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 139.

¹⁷⁴ Heuru 2003, s. 307.

¹⁷⁵ HE 72/2002 vp, s. 61.

avun tulee tämän lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen. Menettelyn on muutenkin oltava lainmukaista ja virka-apupyyntö on yksilöitävä. Virka-apua koskevat säännökset eivät näin ollen laajenna virka-apua saavan viranomaisen toimivaltaa, eivätkä ne myöskään perusta virka-avun antajalle uutta toimivaltaa.¹⁷⁶

4.5. Edunvalvonta-asian käsittely

HolhTL:n mukaiseen holhoustoimen alaan kuuluu ensisijaisesti päämiehen taloudellisten asioiden hoitamien. Välimäki huomauttaa, että HolhTL 37 §:n mukaan edunvalvojan on aina pidettävä tunnollisesti huolta päämiehen oikeuksista ja edistettävä hänen parastaan. Huolellisuusvelvoite koskee päämiehen varojen hoitamisen lisäksi myös päämiehen oikeuksien valvomista esimerkiksi jakamattomassa kuolinpesässä sekä sosiaalietuuksien hakemisessa.¹⁷⁷

HolhTL 39 § sisältää ohjeet niistä periaatteista, joiden nojalla edunvalvojan tulee hoitaa haltuunsa uskottua omaisuutta. Lainkohdasta ilmenee, että edunvalvojan tulee ensinnäkin säilyttää päämiehen tarpeita varten sellainen omaisuus, jota päämies tarvitsee asumiseensa tai elinkeinon harjoittamiseen tai jolla on muuten päämiehelle erityistä arvoa. Vastaavasti päämiehen elatus tulee kustantaa päämiehen omista varoista jota varten edunvalvojan onkin varattava riittävästi varoja. Mikäli varojen tuotot eivät riitä elatukseen, tulee edunvalvojan varata sitä varten tarpeelliset pääomavarat. Välimäki huomauttaa, ettei asunto- ja elinkeino-omaisuutta tule realisoida tällaiseen käyttöön paitsi silloin, ellei muita mahdollisuuksia ole.¹⁷⁸

HolhTL 39 §:n 2 momentin mukaan myös kaikki sellainen omaisuus, jota ei tarvita päämiehen asumiseen, elinkeinon harjoittamiseen tai päämiehen elatukseen tulee edunvalvojan toimesta sijoittaa turvaavalla ja tuottavalla tavalla. Välimäen mukaan kunnioittavana lähtökohtana on, että edunvalvoja kuulee sijoittamisesta päämiestä, mikäli tämä ymmärtää asian merkityksen. Jos päämies on ennen edunvalvontaa esimerkiksi itse harjoittanut sijoittamista, hyvän hallinnon mukaisena toimintana voidaan pitää samanlaisen toiminnan jatkamista, kunhan sijoittaminen on tuottavaa ja turvattua.¹⁷⁹

¹⁷⁶ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁷⁷ Välimäki 2013, s. 84.

¹⁷⁸ Välimäki 2013, s. 86.

¹⁷⁹ Välimäki 2013, s. 86

Kaiken kaikkiaan päämiehen omaisuutta tulee Välimäen esityksen mukaisesti hoitaa ja valvoa päämiehen itsemääräämisoikeutta kunnioittavalla tavalla. Tämä tarkoittaa, että mikäli päämies pystyy itse toimimaan, tulee edunvalvojan kannustaa päämiestä itsenäisessä toiminnassa sen sijaan, että edunvalvoja itse rupeaa toimimaan aktiivisesti oman mielensä mukaan. Tämän vuoksi edunvalvojan on HolhTL 43 §:n mukaisesti kuultava päämiestä ja pyrittävä selvittämään päämiehen tahto ja näkemys asiaan.¹⁸⁰ Mäki-Petäjä-Leinonen lisää, että mikäli päämies ei esimerkiksi sairautensa takia ymmärrä asiaa tai jos häneen ei saada kontaktia, tulee edunvalvojan pyrkiä selvittämään kuinka päämies hoiti asioitaan aiemmin ollessaan terve tai miten hän olisi toivonut niitä hoidettavan¹⁸¹ Tämä kaikki tähtää hyvän hallinnon mukaiseen toimintaan edunvalvonnassa.

HolhTL 48 §:n mukaan edunvalvojalla on velvollisuus laatia päämiehen omaisuudesta luettelo ja toimittaa se holhousviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa tehtävän alkamisesta. Omaisuusluettelon avulla holhousviranomainen voi valvoa päämiehen varallisuusasemassa tapahtuvia muutoksia sekä seurata edunvalvojan toimintaa. Hallituksen esityksen (146/1998) perustella velvollisuus koskee myös lapsen edunvalvojana olevaa lapsen vanhempaa. Omaisuusluetteloa ei kuitenkaan tarvitse antaa mikäli alaikäisellä ei ole lainkaan omaisuutta tai sen määrä on vähäinen.¹⁸²

Mikäli päämiehen omaisuuden määrä on huomattava tai kun omaisuus on laadultaan vaikeasti hoidettava, voi holhousviranomainen määrätä HolhTL 40 §:n mukaisesti, että edunvalvojan on laadittava omaisuuden hoidon ja käytön ohjeeksi hoitosuunnitelma ja esitettävä se holhousviranomaisen hyväksyttäväksi. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan hoitosuunnitelmassa voidaan antaa täsmälliset ohjeet esimerkiksi käsivarojen ja arvopapereiden säilytyksestä sekä muista omaisuuden hoidossa noudatettavista periaatteista. Siinä voidaan myös yksityiskohtaisemmin määritellä millä tavoin päämiehen omaisuutta on käytettävä hänen hyväkseen, esimerkiksi päämiehen koulutuksessa, virkistyksessä tai hoidon vaatimissa kustannuksissa.¹⁸³

¹⁸⁰ Välimäki 2013, s. 84.

¹⁸¹ Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 311.

¹⁸² HE 146/1998 vp, s. 53.

¹⁸³ HE 146/1998 vp, s. 49.

Osana edunvalvonta-asian käsittelyyn liittyy myös HolhTL 51 §:n säännökset vuositilin antamisesta. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen antamaan vuositili, jonka holhousviranomaisen puolestaan tarkistaa. Tilikautena pidetään lähtökohtaisesti kalenterivuotta ja myös vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Holhousviranomaisen voi kuitenkin muuttaa tilikautta siten, että vuoden pituinen jakso on muu kuin kalenterivuosi. Näin voidaan menetellä, mikäli tilikauden muuttamista voidaan pitää päämiehen omaisuuden hoidon ja tilinpidon kannalta tarkoituksenmukaisena. Tietyissä tilanteissa tilikausi saattaa poikkeuksellisesti muodostua vuotta pidemmäksi. Mikäli edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, voi holhousviranomaisen päättää, että tili annetaan vasta seuraavan tilin yhteydessä. Asiaa harkittaessa tulee hyvän hallinnon mukaisesti varmistautua siitä, ettei päätöksestä aiheudu vaaraa päämiehen eduille. Huomattakoon, ettei alaikäisen edunvalvojan ole HolhTL 51 §:n 4 momentin mukaan velvollinen antamaan vuositiliä, jollei edunvalvontaa ole erikseen merkitty holhousasioiden rekisteriin. Käytännössä tämä vapauttaa tilivelvollisuudesta sellaisen lapsen edunvalvojina toimivat vanhemmat, kun alaikäisen omistavan omaisuuden määrä on vähäinen. Bruttovarallisuuden alarajana on tällä hetkellä 20 000 euroa.¹⁸⁴

Hallituksen esityksen (203/2010) mukaan holhousviranomaisen on tarkastettava tili hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa. Holhousviranomaisen voi poikkeuksellisesti tarkastaa kyseisen tilin tätä yleispiirteisemmin, jos omaisuuden määrän tai laadun taikka muiden seikkojen perusteella voidaan todeta, ettei päämiehen etu tästä vaarannu. Hyvää tarkastustapaa voidaan kuitenkin pitää lähtökohtana arvioitaessa holhousviranomaisen vahingonkorvausvelvollisuutta. Jos päämiehelle on aiheutunut vahinkoa siitä, ettei tilintarkastuksessa ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita hyvän tarkastustavan mukaisessa tilintarkastuksessa, tulee vahinko korvata vahinko valtion varoista.¹⁸⁵

Omaisuusluettelon ja vuositilin lisäksi edunvalvojan tehtäviin kuuluu lisäksi HolhTL 52 §:n mukaisesti viipymättä antaa edunvalvojan tehtävien lakkautuksen tai tehtävien rajoituksen yhteydessä omaisuuden hoidosta tili siltä ajalta, jolta ei ole aiemmin annettu tiliä. Edunvalvoja ei kuitenkaan ole velvollinen antamaan kyseistä päätöstiliä sellaisesta alaikäisen

¹⁸⁴ HE 146/ 1998 vp, s. 54.

¹⁸⁵ HE 203/2010 vp, s. 1.

edunvalvonnasta, jota ei ole merkitty holhousasioiden rekisteriin. Välimäki täsmentää, että alaikäisten osalta edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin HolhTL 65-66 §:n niissä tapauksissa, kun alaikäisen edunvalvojaksi määrätään muu henkilö kuin alaikäisen vanhempi tai silloin kun alaikäisen toimintakelpoisuuttaan rajoitetaan hänen täytettyään 17 vuotta. Edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin myös silloin, kun alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista vainajan ja pesän velkoja vähentämättä ylittää 20 000 euroa. Samoin menetellään myös silloin, kun edunvalvojalla on hoidettavana alaikäiselle kuuluvaa omaisuutta, jonka määrä alaikäisen velkoja siitä vähentämättä ylittää 20 000 euroa.¹⁸⁶

Vaikka lähes poikkeuksetta edunvalvoja määrätään huolehtimaan päämiehensä taloudellisista asioista, voi edunvalvojan tehtäviin kuulua myös omana erityisalanaan päämiehen huolto, joskin etenkin aikuisten vajaavaltainen huoltokysymykset ovat yhä osittain järjestämättä. Välimäki mainitsee, että aikaisemmassa lainsäädännössä holhoukseen kuului automaattisesti huolto. Nykyisessä HolhTL:ssä tilanne on eri: alaikäisen huollosta, hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista päättää hänen huoltajansa eikä edunvalvoja. Alaikäisten päämiesten huoltoa sääntelee pääasiassa laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983).

Huollon tarpeessa olevien aikuisten huolto otaksutaan yleensä sitä vastoin Välimäen mukaan järjestyvän sosiaalitoimen aloitteesta. Lisäksi myös edunvalvojalle on määrätty velvollisuus valvoa huoltojärjestelyn toteutumista.¹⁸⁷ HolhTL 42 §:ssä mainitaankin edunvalvojan velvollisuus huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota voidaan pitää päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen asianmukaisena. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella kysymys ei kuitenkaan ole päämiehen konkreettisesta huollosta, vaan selonotto-, vireillepano- ja valvontavelvollisuudesta sekä huollon yleisjohdosta.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Välimäki 2013, s. 194.

¹⁸⁷ Välimäki 2013, s. 30.

¹⁸⁸ HE 146/1998 vp, s. 51.

4.5.1. Käsittelyn viivytyksettömyys

PL 21 §:n perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Hallintolaissa viranomaisen käsittelyvelvollisuutta määrittää HL 23 §:n säännös, jonka mukaan jokainen vireille tullut asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännökseen sisältyy vaatimus siitä, että toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on antaa vireille tulleeseen asiaan ratkaisu. Myös valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Mäenpään mukaan käsittelyn viivytyksettömyys tarkoittaa asian käsittelyä sen laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Viranomaiselta se Mäenpään esityksen perusteella edellyttää sitä, että menettelytavat järjestetään siten, että asian joutuisa ja sujuva käsittely ovat käytännössä mahdollisia.¹⁸⁹ Niemivuo ja Keravuori huomauttavat, että säännös käsittelyn viivytyksettömyydestä kohdistuu kuitenkin vain virkamieheen eikä viranomaiseen, jonka vuoksi sillä on vain välillinen merkitys hallintoasioiden käsittelyaikojen kannalta.¹⁹⁰

Hautamäen mukaan eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö on Euroopan parlamentin 6.9.2001 hyväksymä säännöstö, jota unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin. Päätöksenteon kohtuullisia määräaikoja määrittävässä 17 artiklassa päätöksenteon enimmäisajaksi on määritetty kaksi kuukautta kaikkien unionin toimielimille osoitettujen pyyntöjen ja valitusten osalta. Mikäli määräaika ei pystytä noudattamaan asian monimutkaisuudesta johtuen, on asianomaista informoitava sekä ilmoitettava lopullisesta päätöksestä mahdollisimman pian. Hautamäki lisää, että myös hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan HL:a valmisteltaessa yhden kuukauden määräaika päätöksenteon yhteydessä. Kiinteästä määräajasta kuitenkin luovuttiin, kun sen ajateltiin johtavan käytännön ongelmiin. Aina ei yksinkertaisesti pystytä tekemään

¹⁸⁹ Mäenpää 2008a, s. 129.

¹⁹⁰ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 201.

nopeaa ratkaisua.¹⁹¹ Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaankin, että asian monimutkaisuus ja käsittelyn aikana mahdollisesti tapahtuvat olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa hakemuksen käsittelyä. On myös otettava huomioon, että käsittelyn viivästyminen saattaa johtua asianosaisen omasta menettelystä. Esimerkiksi asianosaisen yhteistyöhaluttomuus tai asioiden riitauttaminen saattavat pitkittää asian käsittelyä.¹⁹²

Niemivuo ja Keravuori korostavat, että hallintoasioiden käsittelyn viivästyminen on viime vuosina ollut yhä useammin viranomaisvalvonnan ja julkisen huomion kohteena. Viivytyksien syinä ei niinkään ole ollut virkamiesten töiden laiminlyönti, vaan asioiden ruuhkautuminen viranomaisissa. Varsin usein viivytyksen syyksi on osoittautunut se, että viranomaisilla on liikaa töitä käytettävissä oleviin henkilöstövoimavaroihin nähden. Päätöksenteon viivästyminen ei yleensä pidetä normaalin muutoksenhaun kohteena olevana menettelyvirheenä mutta joutuisa käsittely katsotaan periaateluontoiseksi velvoitteeksi. Hautamäki huomauttaa, että käsittelyn nopeus on aina suhteellinen asia, ellei asiaan liittyen ole säädetty nimenomaisia asian käsittelemiseen käytettäviä aikarajoja. Mikäli asiaa käsitellään suhteettoman kauan verrattuna muihin vastaaviin asioihin, voidaan puhua aiheettomasta viivytyksestä.¹⁹³ Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat seuranneet hallintoasioiden käsittelyaikoja PL 21 §:n näkökulmasta ja ovat tapauskohtaisesti selvittäneet viivästysten syitä tuoden parannusehdotuksia menettelyn parantamiseksi.¹⁹⁴

Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan säännöksellä käsittelyn viivytyksettömyydestä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Tämä merkitsee, että selvitystä tulee hankkia ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Viranomaisen tulee antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Asiakasta tulee myös tiedottaa, ettei asian käsittely etene ilman pyydettyjä tietoja. Hyvään hallintoon ei kuitenkaan kuulu käsittelyn nopeuttaminen lyhentämällä asiakkaalle tietojen täydentämiseen tai selityksen antamiseen varattua aikaa. Selvitysten ja lausuntojen antamiselle on myös HL 33 §:n

¹⁹¹ Hautamäki 2004, s. 168.

¹⁹² HE 72/2002 vp, s. 75.

¹⁹³ Hautamäki 2004, s. 60.

¹⁹⁴ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 202.

mukaan aina asetettava määräaika. Määräajan tulee olla kohtuullinen pyydettyjen tietojen laatuun ja laajuuteen nähden.¹⁹⁵

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että asian käsittelyn vaatimaan aikaan voivat vaikuttaa asian erityislaatu. Käsittelyaika saattaa näin ollen pitkittyä, mikäli asian erityislaatu edellyttää tavanomaista laajempaa selvitystyötä. Käsittelyssä tulee esityksen mukaan kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn tulee pyrkiä.¹⁹⁶ Joskus verraten lyhytkin käsittelyaika on saattanut asian laadullisten erityispiirteiden vuoksi muodostua asianosaisen oikeusturvan kannalta kohtuuttomaksi ja siten PL 21 §:n vastaiseksi. Oikeusasiamies piti esimerkiksi ratkaisussaan (1953/4/02) vuodelta 2003 toimeentulotukihakemuksen vajaan kolmen kuukauden käsittelyaikaa asian laatu huomioon ottaen liian pitkänä. Oikeusasiamies korosti ratkaisussaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena toimeentuloa turvaavana etuutena, jonka vuoksi hakemusten käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamiseksi.

HL 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskee ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Käsittelyaika-arvion antamista koskeva pyyntö voi olla joko suullinen tai kirjallinen. Vastaavasti myös viranomainen voi esittää arvion asian käsittelyajasta asianosaiselle joko suullisesti tai kirjallisesti.¹⁹⁷

Niemivuon ja Keravuoren mukaan Euroopan yhteisön oikeudessa ei ole asetettu yleisiä normatiivisia vaatimuksia hallintoasioiden käsittelyajalle. Eräissä tapauksissa käsittelylle on kuitenkin asetettu määräaika, jonka ylittäminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden valittaa asiasta muutoksenhakuviranomaiseen. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan hylkäävään päätökseen. Yhteisön lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä myös päinvastaisesta menettelystä. Sen mukaan hakemus katsotaan hyväksytyksi, jollei viranomainen ole reagoanut asiaan säädettyssä

¹⁹⁵ HE 72/2002 vp, s. 74-75.

¹⁹⁶ HE 72/2002 vp, s. 75.

¹⁹⁷ HE 72/2002 vp, s. 75.

määräajassa.¹⁹⁸ Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan lisäksi, että Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellään yksilön oikeusturvaa ja oikeusturvamenettelyä koskevat laadulliset perusvaatimukset. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa.¹⁹⁹

Käsittelyn viivytyksettömyyden tehostamiseksi myös asianosaisella on omalta osaltaan velvollisuus myötävaikuttaa asian joutuisaan käsittelyyn. HL 33 § sääntelee selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta. Kyseinen lainkohta pitää sisällään muun muassa asiakirjan täydentämiseen, selityksen antamiseen sekä tarvittavan selvityksen esittämiseen määräytyvien määräaikojen periaatteista. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan selvityksen antamisen määräaika perustuu aina viranomaisen harkintaan. Määräajan tulee kuitenkin olla asian laatuun nähden riittävä. Riittävyys tulee harkita suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä suhteessa Asian käsittelylle varattuun aikaan. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös selvityksen antajan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia selvityksen kohteena olevat tiedot. Viranomaisen on lisäksi ilmoitettava asianosaiselle määräajan noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Asianosainen voi tosin yksittäistapauksissa pyytää määräajan pidennystä, mikäli pidennys on tarpeen asian selvittämiseksi. Huomionarvoista on, että määräajan jälkeenkin saapunut selvitys tulee kuitenkin ottaa päätöksenteossa huomioon, jollei asian käsittely ole edennyt niin pitkälle, että sen huomioon ottaminen on päätöksenteossa mahdotonta.²⁰⁰

Arjola-Sarjan mukaan vuodesta 2009 alkaen oikeusministeriössä on ollut vireillä lainsäädäntöhanke, jonka toteutuminen merkitsisi muun muassa uusia oikeussuojakeinoja viranomaisten passiivisuutta vastaan. Hankkeeseen liittyvä hallintolainkäytön kehittämistoimikuntaa avustavan työryhmän mietintö (työryhmämietintö 2008:5) sisältää Arjola-Sarjan mukaan ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi.²⁰¹

Esimerkki maistraatin käsittelyaika-arviota koskevasta virheellisestä menettelystä on eduskunnan oikeusasiamiehen antama ratkaisu (4832/4/09) vuodelta 2009. Tapauksessa

¹⁹⁸ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 205-206.

¹⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 74.

²⁰⁰ HE 72/2002 vp, s. 88.

²⁰¹ Arjola-Sarja 2009, s. 100.

kantelija pyysi 19.12.2009 eduskunnan oikeusapulaismiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Savon maistraatin Savonlinnan yksikön esittelijän ja henkikirjoittajan menettelyä lupahakemuksen käsittelyssä. Kantelija katsoi maistraatin aiheettomasti viivytelleen asiakirjaa käsitellessään, minkä lisäksi henkikirjoittajan esittämä käsittelyaika-arvio ei kantelijan mukaan ollut pitänyt paikkaansa.

Ratkaisussaan eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että PL 21 §:n 1 momentin ja HL 23 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Tapauksessa käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallituksen esityksen (72/2002) mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Edelleen käsittelyssä tulee myös hallituksen esityksen mukaan kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Holhousoikeudellisten lupa-asioiden käsittelystä tai käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä, joten asia tulee arvioida yleisistä lähtökohdista. Näin ollen käsittelyn vaatimaa aikaa arvioidaan asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vanhastaan katsottu myös, että pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei sinänsä riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.

Tapauksessa kantelijalle oli ilmoitettu käsittelyn kestävän ruuhkasta johtuen noin kuukauden. Lopullinen käsittelyaika muodostui kuitenkin nelinkertaiseksi ilmoitettuun käsittelyaikaan nähden. Tällaista käsittelyajan venymistä eduskunnan oikeusasiamies piti liian pitkänä ja mainitsi, ettei henkikirjoittaja ei ollut riittävällä tavalla selvittänyt ja ottanut huomioon olennaisia asian käsittelyaikaan mahdollisesti vaikuttavia seikkoja arviota esittäessään. Koska käsittelyaika-arvion esittämistä koskeva säännöstö konkretisoi osaltaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta hyvään hallintoon, katsoi eduskunnan oikeusasiamies henkikirjoittajan menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti käsittelyaika-arviota esittäessään. Lisäksi hän totesi, että henkikirjoittaja olisi voinut korjata virheensä ilmoittamalla kantelijalle uuden käsittelyaika-arvion silloin, kun alkuperäinen arvio osoittautui virheelliseksi. Ratkaisun johdosta eduskunnan oikeusasiamies saattoi käsityksensä hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä henkikirjoittajan tietoon ja samalla pyysi henkikirjoittajaa kiinnittämään huomiota huolellisuuteen käsittelyaika-arvioita esitettäessä.

Toinen esimerkki asian viivytyksettömästä käsittelystä on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama ratkaisu (1311/4/06) vuodelta 2006. Tapauksessa edunvalvoja pyysi 13.4.2006 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Keski-Suomen maistraatin Jämsän yksikön menettelyä, holhoustilien tarkistamista sekä lupa-asian käsittelyn viipymistä.

Kantelijana toimiva edunvalvoja kertoi, että hänen päämiehensä vuositilit vuosilta 2001, 2002 ja 2003 olivat tarkastettu vasta 16.6.2005 ja vuosien 2004 ja 2005 tilit olivat kantelun tekohetkellä vielä tarkastamatta. Näin ollen vuoden 2001 tilin tarkistaminen oli siten

kestänyt yli vuoden. Vuoden 2002 tilin osalta käsittelyaika oli puolestaan ollut reilut kaksi vuotta ja vuoden 2003 tilin osalta reilun vuoden. Silloisen Jämsän maistraatin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen tulosneuvotteluissa asetettu käsittelytavoite – määräajassa saapuneiden tilien tarkastaminen saapumisvuoden loppuun mennessä – oli siten vuoden 2001 tilin osalta ylittynyt noin kahdella ja puolella vuodella, vuoden 2002 tilin osalta noin puolellatoista vuodella ja vuoden 2003 tilinkin osalta noin puolella vuodella. Selvisi myös, että vuosien 2004 ja 2005 vuositilit oli tarkastettu 27.4.2007 eli käsittelyaika oli kestänyt edellisen vuositilin osalta yli kaksi vuotta jälkimmäisen kohdalla reilun vuoden.

Maistraatin antaman selvityksen mukaan kyseessä olevan päämiehen tilien kohdalla kyseessä oli ollut erillistapaus, jossa tarkastuksen asiallinen suorittaminen määräajassa oli osoittautunut erityisen ongelmalliseksi lähinnä edunvalvojan palkkioiden ja kulukorvausten sekä päämiehen varojen arvostamisen osalta. Selvityksen tarkastusmuistiossa kuitenkin ilmeni, että edunvalvojan toiminnassa oli esiintynyt samantyyppisiä puutteita ja lisäselvitystä vaatineita ongelmakohtia jo vuodesta 2001 alkaen toistuvasti. Selvityksestä ilmeni myös, että asia oli ollut kolmen eri henkikirjoittajan hoidettavana.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan PL 21 §:n 1 momentissa ja HL 23 §:n 1 momentista seuraa viranomaisille velvollisuus käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytyksiä. Lisäksi valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Näiden lisäksi HL 23 §:n mukaan myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on merkitystä käsittelyajan pituuden arvioinnissa sikäli, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti ja että säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin. Yhdenvertaiseen kohteluun tähtää myös sekin hallinnossa vallitseva käytäntö, että asiat ratkaistaan niiden saapumisjärjestyksessä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi myös, että HolhTL 51 §:n 2 momentin mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomaisen voi saman lainkohdan mukaan päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä. Käytännössä tilikausi päättyy vuodenvaihteessa ja vuositili on annettava alkavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Päätöstili puolestaan on annettava HolhTL 52 §:n mukaan viipymättä edunvalvontatehtävän päätyttyä.

HolhTL 56 §:n 1 momentin mukaan tilit on tarkastettava viipymättä. Apulaisoikeusasiamiehen selvitysten ja havaintojen mukaan useissa maistraateissa noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan tilit pyritään tarkastamaan sen vuoden kuluessa, jona ne ovat saapuneet maistraattiin tai ennen seuraavan vuositilin jättämistä. Jämsän maistraatin selvityksessä ilmenee, että siellä tavoitteena on ollut, että määräaikana saapuneet tilit tarkastetaan saapumisvuoden loppuun mennessä.

Vuositilien tarkistamisessa on kyse valtion vastuulla olevasta ihmisten oikeusturvaan ja muihin perusoikeuksiin hyvin olennaisesti liittyvästä tehtävästä. Tällöin tulee myös käytettävissä olevien voimavarojen olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti täyttämään sille säädetyt tehtävät. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan laillisuusvalvontakäytännössä on vanhastaan katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä syillä ei lähtökohtaisesti voida perustella omaksuttujen menettelytapojen

poikkeamista siitä, mitä PL 21 § asianmukaiselta viranomaistoiminnalta edellyttää, sillä julkisen vallan tulee PL 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen. Toki voimavaroihin liittyvät tekijät on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korosti lausunnossaan, että on päämiehen edunmukaista ja tärkeää, että vuositilit tarkastetaan mahdollisimman ripeästi, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai suoranaiset lainvastaisuudet tulisivat ilmi mahdollisimman hyvissä ajoin. Toisaalta on myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä informaatiota ja palautettaan tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa muuttaa toimintatapojaan. Tilintarkastuksen viipyminen voi aiheuttaa edunvalvojan työlle monenlaisia käytännön vaikeuksia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi Jämsän maistraatin viivytelleen vuositilien tarkastuksessa huomattavasti ja siten menetelleen HolhTL 56 §:n 1 momentin vastaisesti. Menettely oli ollut sekä PL 21 §:n 1 momentin että HL 23 §:n 1 momentin vastaista toimintaa. Tämän perusteella eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi entiselle Jämsän maistraatille huomautuksen selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

4.5.2. Edunvalvonta-asiakirjan siirto ja täydentäminen

Lähtökohtaisesti asiakirjan käsitettä käytetään HL:ssa Niemivuon ja Keravuoren mukaan kahdessa eri merkityksessä. Se voi olla viranomaiselle toimitettu asiakirja ja toisaalta viranomaisen itse laatima tai sille toimeksiannon perusteella annettu asiakirja.²⁰² Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan sen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Tyypillisimmin viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi kirjallinen hakemus tai muu asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja, ilmoitus tai selvitys. Niemivuo ja Keravuori lisäävät, että kirjalliseen asiakirjaan rinnastetaan pääsäännön mukaan myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 3 §:n määritelmäsäännöksen mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireille panoon, käsittelyyn tai tiedoksiantoon.²⁰³

Hallintoasia, johon myös edunvalvonta kuuluu, on pantava vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, sillä vain asian käsittelyyn toimivaltainen viranomainen (holhousviranomainen, tuomari) voi käsitellä ja ratkaista asian. Jos hakemus tai muu vireillepanoasiakirja tai niihin

²⁰² Niemivuo & Keravuori 2003, s. 174.

²⁰³ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 175.

liittyvä asiakirja on toimitettu väärälle viranomaiselle, tämä ei voi tutkia asiaa ylittämättä toimivaltaansa. Mikäli asiakirja on erehdyksessä toimitettu väärälle viranomaiselle, sen siirtäminen toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi on viranomaisen yleinen velvollisuus, jota sääntelee HL 21 §.

HL 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen kuulumattomaan asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Tuori huomauttaa, että viranomaisen siirtäessä asian toiselle viranomaiselle tämän ei tarvitse tehdä päätöstä asian tutkimatta jättämisestä.²⁰⁴ On kuitenkin huomattava, että mikäli asiakirjaa ei siirretä eikä asian tutkiminen kuulu viranomaisen toimivaltaan, asian tutkimatta jättämisestä tulee tällöin tehdä hallituksen esityksen (72/2002) perusteella nimenomainen päätös. Tämä päätös on valituskelpoinen hallintolainkäyttölain nojalla.²⁰⁵ Mäenpää huomauttaa, että mikäli asianosaisen mielestä asiakirja on siirretty väärälle viranomaiselle, voidaan asiaratkaisuun hakea muutosta sillä perusteella, että päätöksen tehnyt viranomaisen ei ole ollut toimivaltainen tehdessään asiassa ratkaisua. Tässä yhteydessä asiakirjan siirron lainmukaisuus voidaan arvioida oikeudellisesti uudelleen.²⁰⁶ Asiakirjan siirrosta on aina ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kyseinen lainkohta on tärkeä nimenomaan lähettäjän oikeusturvan varmistamiseksi, sillä asiakirjan toimittaja voi käytännössä olla myös ulkopuolinen taho, jolle asiakirjan toimittaminen on uskottu.²⁰⁷ Kuusikko muistuttaa, ettei siirtäminen pidennä määräaikaa, vaan lähettäjän tulee huolehtia siitä, että asiakirja on oikealla viranomaisella ajoissa.²⁰⁸

Mäenpään mukaan väärälle viranomaiselle toimitetun asiakirjan siirtovelvollisuus edellyttää vilpittömää erehdystä. Erehtymisen mahdollisuutta arvioitaessa merkitystä on muun muassa vireillepanijan koulutuksella ja asian laadulla. Hallintokoneiston ollessa suhteellisen monimutkainen toimivalta- ja tehtävämäärittelyineen, asianosaisen erehtyminen oikeasta viranomaisesta on usein ymmärrettävää. Viranomaisen voi kuitenkin jättää toimivaltaansa kuulumattoman asiakirjan tutkimatta, jos lähettäjän olisi kohtuudella pitänyt tietää oikea

²⁰⁴ Tuori 2001, s. 83.

²⁰⁵ HE 72/2002 vp, s. 72.

²⁰⁶ Mäenpää 2008a, s. 104.

²⁰⁷ HE 72/2002 vp, s. 72.

²⁰⁸ Kuusikko 2006, s. 41.

viranomainen. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun viranomainen on selkeästi ilmoittanut osoitteen, johon asiakirja tai hakemus tulee toimittaa mutta asiakirja toimitetaan täysin eri viranomaiselle. Tällainen menettely ei yleensä voi johtua erehdyksestä.²⁰⁹

HL 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on hyvään hallintoon perustuva oma-aloitteinen velvollisuus tarjota asiakirjan toimittaneelle tilaisuus poistaa asiakirjassa oleva mahdollinen puutteellisuus määräajassa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Viranomaisen on selvästi yksilöitävä mitä lisäselvityksiä tai asiakirjoja se tarvitsee asian ratkaisemiseksi.²¹⁰ Viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei HL 22 §:n 2 momentin mukaan tarvitse kuitenkaan täydentää allekirjoituksella, mikäli asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. HL 22 §:n 3 momentin perusteella asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia tietoja.

4.5.3. Käsittelyn julkisuus

PL 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. PL 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. PL 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. On kuitenkin huomattava, että julkisuus on vain yksi perusoikeus muiden joukossa. Viranomaisen velvollisuutena on PL 22 §:n mukaisesti edistää kaikkia perusoikeuksia, jolloin julkisuuden toteuttamisessa erityisesti suhde yksityisyyden suojaan nousee esille. Lisäksi ihmis- ja perusoikeuksien perustehtävä on suojata ihmistä julkisen vallan perusteettomalta puuttumiselta yksilön elämään.

²⁰⁹ Mäenpää 2008a, s. 102.

²¹⁰ HE 72/2002 vp, s. 72-73.

Julkisuuslaki eli laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) antaa pelisäännöt viranomaisten viestinnälle. Julkisuuslain 1 § sisältää julkisuusperiaatteen. Sen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa tai muussa laissa erikseen säädetä toisin. Hallituksen esityksen (30/1998) mukaan julkisuuslain tarkoituksena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon.²¹¹

Tietyt asiakirjat on kuitenkin säädetty salassapitovelvollisuuden alaisiksi. Julkisuuslain 22 §:n mukaan asiakirja on salainen, mikäli se julkisuuslain tai muun lain mukaan säädetään salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen on lain nojalla määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joita koskee vaitiovelvollisuus. Julkisuuslain 24 §:n 25 –kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon sekä työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta. Saman säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat myös tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta sekä hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta sekä tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta Pahlman täsmentää, että edellä selvitettyt asiakirjat ovat salassa pidettäviä riippumatta hallussa pitävästä viranomaisesta ja tavasta, miten hän on ne haltuunsa saanut.²¹²

Julkisuuslain 24 §:n 23 -kohta käsittelee myös edunvalvonta-asiassa noudatettavaa menettelyä. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista ja kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa ovat säännelty salassa pidettäviksi.²¹³ Wallin ja Konstari täsmentävät, että edunvalvojan ja holhousviranomaisen tehtävien hoidossa ei ole kysymys julkisesta tehtävästä eikä siihen liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Näin ollen tehtävässä syntyneet asiakirjat eivät kuulu

²¹¹ HE 30/1998 vp, s. 3.

²¹² Pahlman 2010, s. 22.

²¹³ HE 30/1998 vp, s. 21.

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalan piiriin. Tämä pätee myös yleisen edunvalvojan edunvalvontaan liittyviin asiakirjoihin.²¹⁴

Käsittelyn julkisuus liittyy oleellisesti julkisen hallinnon toimintaan, jota HL yleislakina säätelee. Viranomaisen on HL 6 §:n mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on lisäksi toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen neuvontaa, vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Pahlman huomauttaa että HL:n mukaiseen hyvään asiakaspalveluun kuuluu myös, että mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, tulee hänen opastaa asiakas oikean ja toimivaltaisen viranomaisen luo.²¹⁵

HL:n ja käsittelyn julkisuuden suhde määräytyy pitkälti asianosaisaseman kautta. HL 11 §:n mukaan asianosaisena pidetään häntä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Näin ollen esimerkiksi oma-aloitteista edunvalvontaa koskevan hakemuksen oikeusvaikutukset ulottuvat sen hakijaan. Toiseksi hakemuksen oikeusvaikutukset ulottuvat myös edunvalvojaksi määrättyyn henkilöön niissä tapauksissa, joissa oma-aloitteisen hakemuksen perusteella henkilölle määrätään edunvalvoja. Hyvään hallintoon kuuluu lisäksi oleellisena osana velvollisuus ottaa huomioon yksityisyyden suojan aiheuttamat rajoitukset julkisuudelle. HL 24 §:n mukaan hallintoasia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

Terveystieteiden tutkimuksen ja sosiaalitoimen asiakkaan yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskee myös vuonna 1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston henkilötietodirektiivi (95/46/EY). Tätä ennen Suomi sitoutui jo vuonna 1992 noudattamaan Euroopan neuvoston sopimusta yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisesta tietojenkäsittelyssä (SopS 36/92, tietosuojasopimus). Pahlmanin mukaan henkilötietodirektiivi määrittää tietosuojalainsäädännön perustason, jonka unionin jäsenvaltion tulee toteuttaa. Direktiivin tavoitteena on turvata

²¹⁴ Wallin – Konstari 2000, s. 61-62.

²¹⁵ Pahlman 2010, s. 23.

jäsenvaltion yksilöille heidän perusoikeutensa ja –vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.²¹⁶

Paaso huomauttaa, että julkisuuslain soveltamisala ulottuu myös sellaisiin yksityisessä terveydenhuollossa oleviin potilasasiakirjoihin, jotka koskevat ostopalvelutoiminnan piirissä hoidettuja tai hoidettavina olevia ihmisiä.²¹⁷ Nykyisin myös edunvalvontapalvelut voidaan osittain toteuttaa ostopalveluina, jolloin edellä mainitut säännökset tulevat näin ollen myös ostopalvelun tarjoajiin sovellettaviksi. Myös Pahlmanin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä on alati kasvava määrä yksityisiä ammatinharjoittajia ja palveluntuottajia, joiden toimintaa ohjaavat potilaslaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetyt salassapitovelvoitteet. Valitettavasti näillä sosiaali- ja terveystalvveluilla tuottavilla yksiköillä ja henkilöillä ei kuitenkaan ole käytettävissään hallinto-organisaatiosta saatavaa oikeudellista neuvontaa ja tyypillistä on, ettei näiden alojen ammatilliseen koulutukseen merkittävässä määrin sisälly juridista koulutusta.²¹⁸

Edunvalvonta-asian käsittelyn julkisuudella on nimenomainen ja määrittävin yhteys etenkin holhustoimilakiin. HolhTL 90 § sääntelee tuomioistuimen ja holhousviranomaisen oikeutta saada tarpeellisia tietoja ja selvityksiä tehtäviensä suorittamiseksi. Sääntely mahdollistaa holhousviranomaisen ja tuomioistuimen valvoa tehokkaasti edunvalvojan toimintaa ja päämiehen omaisuuden hoitoa sekä luoda edellytykset sille, että edunvalvontaa koskevat holhousviranomaisen ja tuomioistuimen ratkaisut voidaan perustaa oikeaan tietoon. Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan muun muassa viranomaiset, yhteisöt, laitokset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö, terveydenhuollon ammattihenkilö sekä yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä holhousviranomaisille ja tuomioistuimelle pyynnöstä ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen edunvalvonta-asian selvittämiseksi ja vireillä olevan asian ratkaisemiseksi. Tyypillisesti holhousviranomaisen saattaa valvontatehtävässään tarvita esimerkiksi tietoa siitä, millaista eläkettä edunvalvonnassa olevalle on maksettu tai tilitapahtumista edunvalvonnassa olevan

²¹⁶ Pahlman 2010, s. 18.

²¹⁷ Paaso 2001, s. 65.

²¹⁸ Pahlman 2010, s. 78.

henkilön pankkitileillä. Tuomioistuin saattaa puolestaan tarvita esimerkiksi henkilön terveydentilaa koskevia tietoja silloin, kun tuomioistuin päättää henkilön edunvalvonnasta.²¹⁹

HolhTL 91 §:n mukaan se, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaisille. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella kyseisellä toiminnalla pyritään turvaamaan se, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja että mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi, voitaisiin selvittää. Ilmoitus tulee tehdä sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella ilmoitusta koskevalla henkilöllä on kotikunta. Mikäli henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa, ilmoitus tulee tehdä sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella henkilö pääasiallisesti oleskelee. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteella on kuitenkin tyypillistä, että sosiaaliviranomaiset tai hoitolaitoksen henkilökunta ovat jättäneet tällaisen ilmoituksen usein tekemättä sen tiedon perusteella, että holhous ja edunvalvojan tarpeesta ilmoittaminen kuuluisivat vaitiolovelvollisuuden piiriin.²²⁰

Käsittelyn julkisuuteen liittyy myös säännökset holhoustoimen tehtävissä olevien henkilöiden salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta HolhTL 92 §:n mukaisesti. Sen perusteella valtion, kunnan tai holhoustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamishenkilö, edunvalvoja sekä holhoustoimen tehtävissä käytetty asiantuntija eivät saa ilmaista tietoonsa saamaansa asiaa, jos se on pidettävä salassa joko yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaisesti salassapitovelvollisuudesta voidaan luopua, mikäli henkilö, jonka suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty, itse suostuu salassapitosäännöksestä luopumiseen, jolloin asia voidaan luonnollisesti ilmaista.²²¹

HolhTL 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jotka ovat päämiehen huollon

²¹⁹ HE 146/1998 vp, s.71.

²²⁰ HE 146/1998 vp, s. 71.

²²¹ HE 146/1998 vp, 71.

ja olojen mukaan tarpeellisia ja joita voidaan pitää päämiehen toivomukset huomioon ottaen asianmukaisena. Näin ollen edunvalvojan tulee tarvittaessa tehdä yhteistyötä esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Tehtävän toteuttamiseksi edunvalvojalla on holhouslainsäädäntöä koskevan esityksen mukaan myös oikeus antaa toimivaltansa rajoissa muun muassa suostumus asiakkaan salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tilanteissa, joissa asiakas ei itse pysty arvioimaan luovutuksen merkitystä. Tällä seikalla on olennainen merkitys etenkin silloin, kun asiakas tarvitsee useiden tahojen yhteistyönä toteutettavia palveluita.²²² Pahlman kuitenkin korostaa, että sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa luottamuksensuoja ja siihen liittyvät salassapitovelvoitteet ovat keskeinen edellytys hyvälle ja ammattieettisesti kestäväälle toiminnalle sekä asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämälle yksityisyyden suojalle. Näin ollen lähtökohta edunvalvonnassa, kuten muussakin sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiakastyössä on nimenomaan salassapito, eikä julkisuus.²²³

Tornbergin mukaan julkisuuslain 18 §:n hyvä tiedonhallintatapa onkin otettava huomioon myös arkistotoimen suunnittelussa. Henkilötietolain 35 §:n mukaan arkistolaitoksen tai siihen verrattavan arkiston on henkilötietoja luovutettaessa otettava huomioon, mitä henkilötietolaissa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta, jollei se henkilörekisteriin talletettujen tietojen ikä ja laatu huomioon ottaen ole rekisteröityjen yksityisyyden suojan vuoksi ilmeisen tarpeetonta. Myös arkistotoimen on noudatettava henkilötietolain vaatimuksia silloin, kun arkistolaista ei sääntelyä ole löydettävissä.²²⁴

HoITL 68 §:n 1 momentin mukaan myös holhousasioiden rekisteriin merkityt tiedot on säilytettävä kymmenen vuotta siitä, kun edunvalvonta on päättynyt. Edunvalvontavaltuutuslain 27 §:n 2 momentin mukaan tätä säännöstä sovelletaan myös edunvalvontavaltuutuksen rekisteriin merkittyihin tietoihin. Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan pitkää säilytysaikaa on perusteltu esimerkiksi mahdollisten vahingonkorvausasioiden esille nousemisen vuoksi edunvalvonnan päättymisen tai edunvalvontavaltuutuksen lakkaamisen jälkeen.²²⁵

²²² HE 146/1998 vp, s. 50.

²²³ Pahlman 2010, s. 78-79.

²²⁴ Tornberg 2012, s. 393.

²²⁵ HE 146/1998 vp, s. 121.

Tornbergin mukaan edunvalvontaan liittyvän arkistomateriaalin säilytysajoista on määrätty maistraattien arkistonmuodostussuunnitelmassa. Pääsäännön mukaan säilytysajan laskeminen alkaa edunvalvonnan päättymisestä niissä tapauksissa, joissa edunvalvoja on määrätty. Tapauksissa, joissa asia ei kuulu edunvalvonnan piiriin tai edunvalvojaa ei ole määrätty, säilytysajan laskeminen alkaa asian käsittelyn päättymisestä. Edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen säilytysaika on puolestaan neljä vuotta. Vastaavasti edunvalvojan määräämistä koskeva maistraatin päätös on säilytettävä kaikkiaan 25 vuotta.²²⁶ Mielenkiintoisen poikkeuksen neljän vuoden säilytysaikaan tuo Arkistolaitoksen päätös KA S2/00, jonka mukaan osa holhousasioihin liittyvistä asiakirjoista on pysyvästi säilytettäviä. Tällaisia asiakirjoja ovat päätöksen mukaan päämiehiä, edunvalvojaa ja edunvalvontaa koskevat keskeiset asiakirjat 8., 18. ja 28. päivänä syntyneiden kohdalla. Kyseistä syntymäpäivä otantaa ei kuitenkaan sovelleta niihin holhoustoimen asiakirjoihin, jotka liittyvät tapauksiin, joissa päämiehelle ei ole merkitty edunvalvojaa. Näissä tilanteissa kertyneet asiakirjat ovat säilytettävä määräajan mukaisesti.

4.5.4. Edunvalvonta-asian käsittelyn puolueettomuus

PL 2 §:n 3 momentin perusteella julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja hallinnollisen päätöksenteon on oltava lainmukaista ja riippumatonta. Viranomaisen toimien on HL 6 §:n mukaan oltava puolueettomia. HE (72/2002) perusteella vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu.²²⁷

Mäenpään mukaan hallintotoiminnan puolueettomuudessa voidaan erottaa subjektiivinen että objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen luottamus merkitsee, että hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn tai palvelun toteuttamiseen. Objektiivinen puolueettomuus puolestaan korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.²²⁸

²²⁶ Tornberg 2012, s. 394.

²²⁷ HE 72/2002 vp, s. 55.

²²⁸ Mäenpää 2008a, s. 133.

Valtion virkamieslaki (19.8.1994/750) sääntelee viranomaisten toimintaa. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kyseisen lain 15 §:n perusteella virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Näiden säännösten lisäksi virkamiesten riippumattomuutta ja hallintomenettelyn puolueettomuutta suojaa valtion virkamieslain 18 §:n mukaiset säännökset virkamiehen sivutoimesta. Lain 18 §:n 2 momentin mukaan virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (1.4.1999/443) käsittelee lain 5 §:ssä yleisen edunvalvojan kelpoisuutta ja määräämistä tehtävään. Lain 1 momentin perusteella yleisellä edunvalvojalla tulee olla sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Kyseisen lain 2 momentin mukaan yleinen edunvalvoja ei saa kieltäytyä HolhTL mukaisesta edunvalvojan tehtävästä ilman erityistä syytä. Erityinen syy kuitenkin aktivoituu, mikäli edunvalvoja tai holhousviranomainen ymmärtää olevansa virkansa puolesta puolueeton tai esteellinen käsittelemään asiaa. Tällöin edunvalvojan tai holhousviranomaisen tulee HL 27 §:n 1 momentin perusteella jäädä itsensä, sillä kyseisen säännösten perusteella virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, mikäli hän on esteellinen.

4.6. Esteellisyys edunvalvonnassa

Vaatus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hyvän hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin. Niemivuo ja Keravuori korostavat, että viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta esteellisyysäännökset ovat keskeisiä hyvän hallinnon keinoja turvata asian oikeudenmukainen ja puolueeton käsittely.²²⁹ Mäenpään mukaan niiden tarkoituksena on ensinnäkin estää, ettei asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muiden omien intressiensä vuoksi

²²⁹ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 214.

vaikuttaa asiaan. Esteellisyydellä tarkoitetaan yleensä suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, jolloin voidaan epäillä käsittelijän objektiivisuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden heikentyvän.²³⁰ Esteellisyyssäännöksillä pyritään preventiivisesti rajoittamaan tällaisen epäilyn mahdollisuuksia kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelijän ja asian tai asianosaisten välillä.

Edunvalvonnassa esteellisyysrajoitukset kumpuavat edunvalvonnan yleisestä luonteesta. Edunvalvonta on järjestetty päämiehen, ei edunvalvojan hyväksi. Saarenpään mukaan edunvalvojan toiminnan tuleekin juuri tämän vuoksi olla kaiken perustellun epäilyn yläpuolella. Tämä merkitsee sitä, ettei edunvalvoja saa edustaa päämiestä sellaisessa oikeustoimessa tai oikeusriidassa, missä toisena osapuolena on edunvalvoja itse, hänen puolisonsa, hänelle läheinen henkilö tai joku, jota edunvalvoja edustaa. Tosiasiallisen eturistiriidan arviointia ei näissä tilanteissa edes tarvitse tehdä: edustuskielto on ehdoton.²³¹

Eturistiriitatilanteessa tavoiteltu toimi voidaan kuitenkin saada toteutetuksi määräämällä edunvalvojan sijainen. Näin ollen eturistiriita ei merkitse totaalikieltoa, vaikka edustuskielto alkuperäisen edunvalvojan suhteen onkin ehdoton. Edunvalvojan sijaisen tuleekin sitten harkita ja päättää, onko aiottu toimi päämiehen edunmukaista. Mikäli edunvalvojan sijaista hakee edunvalvoja itse, on sijaisen määrääminen maistraatin tehtävä. Mikäli sitä vastoin hakija on joku toinen, asian ratkaiseminen kuuluu tuomioistuimelle. Jos sijaishakemuksen yhteydessä käy ilmi, ettei hakemuksessa tarkoitettu toimi ole päämiehen edunmukaista, tulee maistraatin ja tuomioistuimen jättää sijainen määräämättä.

HL 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Tämä koskee myös holhousviranomaisia sekä tuomioistuimen virkamiehiä, kuten tuomareita. Esteellisyyssäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen jäseniä sekä muita asian käsittelyyn osallistuvia, mukaan lukien tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei siis tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saa millään tavoin osallistua

²³⁰ Mäenpää 2008b, s. 90.

²³¹ Saarenpää 2006, s. 375.

sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekoaikavälissä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen henkilön läsnäolo voi vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin. Virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteella sovellettava lisäksi muuhun asian käsittelyyn osallistuvaan henkilöön. Näin virkamiehen käsite ulottuu myös julkista valtaa käyttävään henkilöön.²³²

HL 28 §:n 1 momentti sisältää kuusi erillistä esteellisyydsperustetta ja niitä täydentävän yleislausekkeen. Mäenpään mukaan esteellisyydsperusteet koskevat kaikenlaista hallintoasian käsittelyä viranomaisissa riippumatta siitä, onko kysymys asianosaisasiasta vai muusta hallintotoiminnasta. Asian luonteesta johtuen esteellisyydsilanteita tulee käytännössä usein esiin lähinnä hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä, erityisesti päätöstä valmisteltaessa ja varsinaista päätöstä tehtäessä.²³³

Hallituksen esitys (203/2010) käsittää muutoksia koskien yleisen edunvalvojan esteellisyyttä. Tämän holhustoimilakia ja holhustoimen edunvalvontapalveluiden muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että edunvalvoja katsotaan aina olevan esteellinen edustamaan päämiestään tilanteissa, kun vastapuolena on henkilö, jolla on edunvalvoja samasta toimistosta. Esityksen mukaan esteellisyydskysymys on aina arvioitava asiakohtaisesti. Periaatteena on, että esteellisyys syntyy, jos edunvalvoja on itse edustanut päämiehensä vastapuolta samassa asiassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa. Edunvalvoja ei siten ole esteellinen pelkästään sillä perusteella, että hän on joskus toiminut vastapuolensa edunvalvojan sijaisena.²³⁴

²³² HE 72/2002 vp, s. 80.

²³³ Mäenpää 2008a, s. 133-134.

²³⁴ HE 203/2010 vp, s. 9.

4.6.1. Esteellisyden vaikutukset

HL 27 §:n mukaan esteellisyden tärkein oikeusvaikutus on se, ettei esteellinen henkilö saa käsitellä eikä olla läsnä hallintoasian käsittelyssä. Esteellisyden yhteydessä hallintoasian käsittely tulee ymmärtää melko laajasti. Siihen kuuluvat varsinaisen päätöksen tekemisen lisäksi päätöksen esittely sekä asian ratkaisuun välittömästi liittyvä sisällöllinen valmistelu, jossa hankitaan selvitystä muun muassa asianosaisia kuulemalla sekä pyytämällä erilaisia lausuntoja. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekuelimessä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaiseminen edellyttää toimielinten jäsenten välistä keskustelua asiasta. Vaarana on, että esteellisen läsnäolo saattaa vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.²³⁵ Niemivuo ja Keravuori huomauttavat, ettei esteellisyys kuitenkaan koske asian käsittelyn mahdollistavia teknisiä toimia, kuten asiakirjojen puhtaaksikirjoittamista ja kopiointia.²³⁶ Esteellisen virkamiehen on viipymättä HL 30 §:n mukaan määrättävä tilalleen esteetön virkamies. Mikäli tämä ei jostain syystä ole mahdollista, virkamies saa käsitellä kiireellisen asian, mikäli on selvää, ettei esteellisyys voi vaikuttaa ratkaisuun. Heurun mukaan viranomaisten sisäisissä normeissa on yleensä määräys siitä, kuka virkamies tai viranhaltija toimii toisen sijaisena silloin kuin tämä itse on esteellinen asian käsittelyssä.²³⁷

Myös virkamiehen sidonnaisuudet voivat vaikuttaa virkatoiminnan uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentin mukaan työajan käyttöä edellyttävään sivutoimeen virkamiehen on saatava valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentin mukainen sivutoimilupa. Muusta kuin 1 momentissa tarkoitetun sivutoimesta on virkamiehen tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Asiaa harkittaessa on valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon, ettei virkamies saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista eikä kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

²³⁵ HE 72/2002 vp, s. 80.

²³⁶ Niemivuo - Keravuori 2003, s. 216.

²³⁷ Heuru 2003, s. 212.

Niemivuo ja Keravuori huomauttavat, että viime vuosina esteellisyys ja virkamiesten sidonnaisuudet ovat nousseet yhä useammin julkisen keskustelun ja arvostelun kohteeksi. Tämä on johtanut siihen, että suhtautuminen virkamiesten sidonnaisuuksiin ja esteellisyyserusteiden tulkintaan on tiukentunut.²³⁸ Valtioneuvoston oikeuskansleri on antamassaan ratkaisussa (32/20/01) vuodelta 2001 ottanut kantaa virkamiesten sivutoimiin. Sen perusteella virkamiesten esteellisyyssäännöksiä tulee myös tulkita ankarasti, sillä valtion virkojen niihin nimitettyjen virkamiesten viranhoito on ollut tiukan tulkintalinjan perustarkoitus. Valtion virat ovat olemassa erikseen säädettyjen ja määrättyjen julkisten tehtävien hoitamista varten. Työnantajana olevan viranomaisen velvollisuutena on turvata yleiset edellytykset viran ja siihen kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Vastaavasti virkaan nimitetyn virkamiehen perusvelvollisuutena on omalta osaltaan huolehtia viran ja virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta kaikissa tilanteissa. Virkamies ei saisi tulla esteelliseksi virkaansa kuuluvien tehtävien hoitamisessa muutoin kuin satunnaisesti ja sellaisissa tapauksissa, joihin virkamies ei ole voinut ennakolta itse vaikuttaa. Mäenpään huomauttaa, että etenkin valtion ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävällä henkilöllä on ennen nimitystä hyvän hallinnon mukaisesti velvollisuus ilmoittaa sellaiset sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään.²³⁹

Esimerkki esteellisyyssäännöksistä on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (1517/4/04) vuodelta 2006, joka koskee kunnan yleisen edunvalvojan esteellisyyttä. Tapauksessa kantelija pyysi 31.5.2004 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan yleisen edunvalvojan menettelyä erään päämiehensä edunvalvojana. Kantelijan käsityksen mukaan yleinen edunvalvoja oli antanut päämiehensä varallisuudesta tietoja perheelleen ja kantelija kertoi yleisen edunvalvojan muun muassa vuokranneen päämiehensä omistaman kiinteistön oman tyttärensä perheelle.

HolhTL 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on päämiehensä omaisuutta hoitaessaan tunnollisesti pidettävä huolta päämiehen oikeuksista ja edistettävä hänen parastaan. Saman lain 32 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai muu edunvalvojalle läheinen henkilö, taikka joku, jota edunvalvoja edustaa. Jos edunvalvoja on muun muassa edellä mainitusta lainkohdasta johtuvasta syystä tilapäisesti estynyt hoitamasta tehtävänsä, tuomioistuin voi holhoustoimilain 11 §:n 1 momentin mukaan määrätä hänelle sijaisen.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oikeuskirjallisuudessa on todettu, että esteellisyyssäännösten tarkoitus eli intressiristiriidan estäminen huomioon ottaen läheisyydellä pitänee ymmärtää ennen muuta sukulaisuuteen ja parisuhteeseen perustuvaa

²³⁸ Niemivuo & Keravuori 2003, s. 214.

²³⁹ Mäenpää 2008b, s. 104.

läheisyyttä. Läheisyyttä ovat siten esimerkiksi edunvalvojan lähisukulaiset, edunvalvojan puolison lähisukulaiset, edunvalvojan kihlattu, avopuoliso ja näiden lähisukulaiset. ”Läheisen” määrittelyyn on apulaisoikeusasiamiehen mukaan saatavissa tulkinta-apua myös hallintolain esteellisyyssäännöksistä, joita kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan sovelletaan kunnan viranhaltijaan, kuten tapauksessa olevaan edunvalvojaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen saadun selvityksen perusteella yleinen edunvalvoja ei ollut hakenut edunvalvojan sijaisen määräämistä, vaan hän oli 12.9.2001 itse edustanut päämiestään allekirjoittamalla tämän puolesta vuokrasopimuksen, jolla päämies oli vuokrannut omakotitalon yleisen edunvalvojan tyttärelle ja tämän aviomiehelle. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoi yleisen edunvalvojan menettelleen tapauksessa lainvastaisesti, kun hän oli vastoin holhoustoimesta annetun lain 32§:n 2 momenttia esteellisenä vuokrannut päämiehensä omistaman kiinteistön omalle tyttärelleen ja tämän puolisolle.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies antoi kyseiselle kunnan yleiselle edunvalvojalle huomautuksen vastaisen varalle hänen aiemmin selostetusta lainvastaisesta menettelystään. Tämän lisäksi oikeusasiamies saattoi edellä mainitun käsityksen myös kunnanhallituksen ja Oulun maistraatin tietoon.

Esteellisyyden oikeusvaikutukset voivat tulla kysymykseen myös päätöksenteon jälkeen. Esteellisyys on menettelyvirhe, jonka huomiotta jättäminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta. Mäenpää mukaan menettelyvirheenä esteellisyyden oikeusvaikutus on merkityksellinen, sillä vaikka ratkaisu asiassa olisikin lainmukainen ja oikea, päätös voidaan esteellisyyden vuoksi kumota. Esteellisenä toimineen virkamiehen saattaminen virkavastuuseen on myös mahdollista.²⁴⁰

4.7. Kuulemisvelvollisuuden toteuttaminen edunvalvonta-asiassa

Oikeus tulla kuulluksi on sekä PL 21 §:n 2 momentin mukaan että EIS 6 artiklan tarkoittaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementti ja sen toteuttaminen kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Lisäksi HL 34 § sisältää yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista. Kuulemisvelvollisuus voidaankin nähdä merkittävä hyvän hallinnon oikeusturvaperiaatteiden toteuttajana.

Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan kuulluksi tuleminen oikeus on nimenomaan oikeusturvaa edistävä periaate. Se nähdään myös asianosaisasemaan liittyvänä yksilön vaikuttamismahdollisuutena, jonka lisäksi asianosaisen kuuleminen palvelee myös itse asian

²⁴⁰ Mäenpää 2008b, s. 103.

selvittämistä. Kaikki nämä tähtäävät viranomaistoiminnan tasapuoliseen ja huolelliseen toimintaan. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kuulemisperiaatteen merkitystä on korostettu myös Euroopan yhteisön oikeudessa, jonne periaatetta on rantautunut sekä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä että kansainvälisestä oikeudesta. Kuulemisperiaate kuuluu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin ja sillä on kuulemista korostava merkitys erityisesti EU-oikeudellisesti relevantissa hallintotoiminnassa.

Kuulemisvelvollisuuden taustalla on oikeusperiaate, jonka mukaan viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava asianosaista (audi alteram partem -periaate). Periaatteen tavoitteena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Asianosaisen oikeusturva konkretisoituu kuulemisvelvoitteena myös edunvalvonnassa. HL 35 § pitää sisällään sääntelyn päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuulemisesta. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana on, että toisen käyttäessä asiassa itsenäistä puhevaltaa, on kuultava myös toista, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.²⁴¹ On huomattava, että kuulemisvelvollisuuden laiminlyönti on oikeudenkäyntimenettelyssä vakava menettelyvirhe sekä tuomiovirhekantelun peruste: OK 31 §:n 1 momentin mukaan lainvoimainen tuomio voidaan poistaa, jos henkilöä ei ole kuultu ja hän kärsii haittaa tuomion seuraamuksista. Kuulemisen laiminlyönti on myös peruste hakea päätökseen muutosta myös ylimääräisin muutoksenhakekeinoin.

Edunvalvojan määräämisasiat käsitellään alioikeudessa hakemusasioina. Tällaisissa asioissa on käytännössä vain asianosainen eli hakija. Mikäli päämies ei itse ole asiassa hakijana, on hän kuultavan asemassa. HolhTL:n mukaisen edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on taata henkilölle edunvalvontaan liittyvässä prosessissa oikeudenmukainen kohtelu. Edunvalvonnassa on kyse edunvalvojan määräämisestä ja toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, jotka merkitsevät puuttumista päämiehen ihmis- ja perusoikeuksiin. Välimäen mukaan näissä asioissa on vaadittava perusteellisuutta sekä asiaa selvitettyä että arvioidessa päämiehen oikeusturvaa. Tämän varmistamiseksi tuomioistuimen on lähes poikkeuksetta kuultava päämiestä henkilökohtaisesti HolhTL 74 §:n mukaisesti. Välimäki korostaa, että kysymys on nimenomaan kuulemisesta eikä pelkän kuulemistilaisuuden järjestämisestä.²⁴²

²⁴¹ HE 72/2002 vp, s. 90

²⁴² Välimäki 2008, s. 152.

Asianosaiselle, eli päämiehelle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat joko alkuperäisinä tai jäljennöksenä. Mäenpään mukaan asiakirjojen toimittamisen sijasta kuultavalle voidaan myös varata tilaisuus muuten tutustua niihin esimerkiksi siten, että asiakirjat ovat nähtävänä viranomaisessa. Etenkin viranomaisen palveluperiaatteesta johtuen asianosaiselle on varattava asianmukaiset mahdollisuudet tutustua kuulemisen kohteena olevaan asiakirjamateriaaliin.²⁴³

Päämiestä on informoitava kuulemisen tarkoituksesta ja kuulemiselle varatusta määräajasta. Määräajan on oltava asian laatuun nähden riittävä. Sitä voidaan asianosaisen, eli päämiehen pyynnöstä myös tarvittaessa pidentää, mikäli se osoittautuu liian lyhyeksi. Määräajan pituus riippuu lähinnä asian luonteesta. Monimutkaisessa ja paljon asiakirjoja sisältävässä asiassa määräaika on olennaisesti pidempi kuin hyvin yksinkertaisessa asiassa. Olennaista Mäenpään mielestä on, että asianosaisella on riittävästi aikaa perehtyä asiaan ja asiakirjoihin sekä muodostaa oma mielipiteensä asiasta ja tämän jälkeen esittää omat vaatimuksensa.²⁴⁴ Päämiehen toimintakelpoisuuden ollessa rajoitettu, edunvalvojan tai valtuutetun tulee yhdessä käydä asiakirjat läpi päämiehen kanssa päämiehen mielipiteen ja tahtotilan selvittämiseksi. Välimäki huomauttaa, että mahdolliset päämiehen ja edunvalvojan väliset näkemyserot ja ristiriidat tulee pyrkiä selvittämään keskinäisillä neuvotteluilla. Mikäli yksimielisyyttä ei kuitenkaan saavuteta, lähtökohtana on edunvalvojan velvollisuus noudattaa päämiehen tahtoa. Tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa päämiehen etua²⁴⁵

HL 34 §:n 2 momentin mukaan niin sanottu yleinen poikkeusperuste kuulemisesta perustuu siihen, että kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Muusta syystä kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeetonta vain, jos on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan tai tuoda lisäselvitystä asiaan. Hallintolakia koskevan hallituksen mukaan tämä yleinen kuulemisen poikkeusperuste rajoittuu lähinnä niihin tilanteisiin, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä kuitenkaan mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä.²⁴⁶

²⁴³ Mäenpää 2008b, s. 165-166.

²⁴⁴ Mäenpää 2008b, s. 166-167.

²⁴⁵ Välimäki 2013, s. 36.

²⁴⁶ HE 72/2002 vp, s. 90.

Lakivaliokunnan mietinnössä (20/1998) on otettu kantaa nimenomaan holhousviranomaisen velvoitteeseen kuulla alle 15-vuotiasta lasta edunvalvontaan liittyvissä asioissa. Useissa lausunnoissa on katsottu, että holhousviranomaisilla tulisi olla velvollisuus kuulla myös alle 15-vuotiasta lasta lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen. Lakivaliokunta on mietinnössään todennut, että useissa asiaa koskevissa huomautuksissa ja lausunnoissa on sekoitettu keskenään puhevaltaa ja kuulemista koskevat yleissäännökset sekä erityislaeissa olevat säännökset siitä, milloin viranomaisen on tärkeä selvittää alle 15-vuotiaan mielipide.²⁴⁷

Holhouslainsäädännön uudistamista koskevassa lakivaliokunnan mietinnön perusteella lainsäädännön lähtökohta ja systematiikka on se, että hallintolaissa, hallintolainkäyttölaissa, oikeudenkäymiskaareissa ja rikosasioiden oikeudenkäynnistä annetussa laissa on yleiset säännökset puhevallan käyttämisestä, jotka käsittävät myös alaikäisen ja vajaavaltaisen kuulemisesta hallintomenettelyssä ja oikeudenkäynnissä. Sen sijaan yksityiskohtaiset säännökset kuulemisvelvollisuuden ulottamisesta alle 15-vuotiaaseen ovat niissä erityislaeissa, joissa tällaisia säännöksiä tarvitaan. Holhousviranomaisten päätökset koskevat pääosin tilin antamista ja tarkastamista, omaisuuden hoitosuunnitelman laatimista ja pakotteiden käyttöä niiden saamiseksi. Lakivaliokunta katsoi, että kysymykset ovat sen laatuista, joissa pienellä lapsella ei ole erityistä tietoa tai asiantuntemusta.²⁴⁸ Tämän lakivaliokunnan selvityksen perusteella edunvalvojalla ei siis ole HL:n perusteella velvollisuutta kuulla myöskään alle 15-vuotiasta lasta tämän tavanomaisissa edunvalvontaan liittyvissä asioissa.

4.7.1. Päämiehen kuuleminen

Edunvalvonta aina rajoittaa päämiehen itsemääräämisoikeutta. Tämän lähtökohdan vuoksi edunvalvonnasta päätettäessä henkilön oikeusturva edellyttää henkilökohtaista kuulemistä. Kuulemisella pyritään selvittämään nimenomaan päämiehen oma mielipide: mitä mieltä hän on hakemuksesta ja hyväksyykö hän haetun toimenpiteen. Entä mitkä ovat hänen kantansa ja perustelut vastustaessa edunvalvontaan liittyvää hakemusta? Heikkinen ym. katsovat, että edunvalvojan on ymmärrettävä asemansa heikkojen puolustajana; vastassa voi olla toinen ihminen tai jopa yhteiskunta. Edunvalvojan tuleekin taata päämiehen etu ja hänen hyvinvointinsa

²⁴⁷ LaVM 20/1998 vp, s. 5.

²⁴⁸ LaVM 20/1998 vp, s. 5.

ensisijaisuus selvittämällä mahdollisimman tarkasti päämiehen oma näkemys ja tahtotila asiaan liittyen.²⁴⁹

Saarenpää mainitsee, että päämiehen ja edunvalvojan välillä on myös nimenomainen kommunikointivelvoite. Edunvalvojalla on myös velvollisuus päämiehen pyynnöstä selvittää ja kertoa toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt sekä antaa selvitys päämiehen taloudellisesta tilanteesta päämiehen tätä pyytäessä.²⁵⁰ Heikkinen ym. huomattavat, että kuulemisvelvollisuuden toteuttaminen on erityisen tärkeää silloin, kun päämiehen aikomuksena on syystä tai toisesta loukata omaa taloudellista etuaan. Tällöin on selvitettävä etenkin se, toimiiko hän vapaana esimerkiksi sivullisten puolelta tulevasta painostuksesta vai onko kysymys jostain muusta.²⁵¹

Päämiehen kuulemista on erityisesti korostettu eräissä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa silloin, kun kysymys on ollut päämiehen koti-irtaimiston kohtalosta. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (3026/4/08) on painotettu, että päämiehen koti-irtaimiston luovuttaminen on omaisuuden korostuneesti henkilökohtaisesta luonteesta johtuen toimenpide, joka edellyttää edunvalvojalta erittäin tarkkaa harkintaa sekä yhteistoimintaa päämiehen kanssa. Harkinnan merkitys korostuu myös siksi, ettei kyseisen omaisuuden myyminen edellytä maistraatin lupaa. Myös se, että päämies on kysyttäessä ilmoittanut haluavansa ottaa tiettyä omaisuutta mukaansa uuteen asuntoon, ei oikeuta edunvalvojaa tekemään vastakohtaispäätelmää siitä, että muun koti-irtaimiston voi hävittää päämiestä kuulematta. Näin ollen edunvalvojan tulee aina tiedustella asian ymmärtävän päämiehen mielipidettä tämän kannalta tärkeissä asioissa.²⁵²

Edunvalvojan määräämisasioissa kuulemistilaisuuden varaaminen ja päämiehen henkilökohtainen kuuleminen onkin vallitseva pääsääntö, joka toteutetaan käytännössä istunnossa. HolhTL 76 §:n 2 momentin perusteella kuuleminen voi kuitenkin tapahtua istunnon ulkopuolella, mikäli päämies ei voi saapua istuntoon ilman huomattavaa vaikeutta tai kun istunnon ulkopuolella tapahtuvaan kuulemiseen on muu erityinen syy. Kuulemisesta voidaan kuitenkin HolhTL 73 §:n mukaisesti luopua kokonaan, mikäli edunvalvojan määräämistä haetaan alaikäiselle eikä alaikäinen ole vielä täyttänyt 15 vuotta. Vastaavasti päämiehelle ei tarvitse

²⁴⁹ Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 6

²⁵⁰ Saarenpää 2006, s. 372.

²⁵¹ Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 6.

²⁵² Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (3026/4/08) 18.6.2010.

varata tilaisuutta tulla kuulluksi, jos kuultavaksi kutsuminen olisi toimitettava OK 11 §:n 9 momentissa tarkoitetulla tuomioistuimen kuulutuksella. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa vastaanottajan tai hänen asiamiehensä olinpaikasta ei voi saada tietoa. Näin ollen kun tulevalle tai poissaolevalle omistajalle haetaan edunvalvojaa, ei heille tarvitse varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Kolmanneksi päämiehelle ei tarvitse varata tilaisuutta tulla kuulluksi, jos hakemus hylätään saman tien perusteettomana.

Välimäki huomauttaa, että päämiehen kuuleminen saattaa olla vaikeaa päämiehen ollessa esimerkiksi häiriintynyt, dementikko tai kehitysvammainen. Tällöin päämiehen kuulemisen toimittamisen pääongelmana on päämiehen ymmärryskyky. Jos päämiehen häiriintyminen on lievää tai jos hänen tilansa on vain epäselvä, edunvalvojan määrääminen on voinut olla maistraatin harkittavana. Päämies on voinut jo aiemmin ehdottaa hyväksyttävää edunvalvojaa, johon hän on saattanut jo antaa perustellun suostumuksen, mutta maistraatti ei ole ollut täysin vakuuttunut päämiehen ymmärryskyvystä. Näin ollen maistraatti on voinut katsoa, etteivät HolhTL 12 §:n edellytykset täyty eikä ole vahvistanut edunvalvojan määräämistä.

4.7.2. Holhousviranomaisen kuuleminen

Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan holhousviranomaiselle eli maistraatille on HolhTL 75 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kuulluksi, mikäli holhousviranomaisen mielipide ei selvästi käy ilmi tuomioistuimen edunvalvontahakemusasiakirjoista. Välimäki huomauttaa, että holhousviranomaisen kuulemisella ja asian selvittämisellä pyritään toisaalta selvittämään itse edunvalvonnan tarve mutta toisaalta myös edunvalvojan luotettavuus.²⁵³

Mikäli hakemus koskee edunvalvojan sijaisen määräämistä alaikäiselle huoltajan tarkoituksena lahjoittaa alaikäiselle omaisuuttaan ja edunvalvojaksi ehdotetaan asianajajaa, on maistraatin lausunnon pyytäminen yleensä tarpeetonta. Välimäen mukaan maistraatin kuulemisen ei muutenkaan pitäisi olla itsetarkoitus, vaan huomioon tulee ottaa maistraatin kuulemisen perimmäinen tarkoitus: maistraatti valvoo edunvalvojan määräämisasioissa julkista intressiä. Mikäli julkinen intressi on asiassa vähäinen ja se tulee muutenkin selvitettyksi, voidaan maistraatin kuulemistä pitää tarpeettomana.²⁵⁴ Näin ollen holhousviranomaisen kuuleminen

²⁵³ Välimäki 2008, s. 150-151.

²⁵⁴ Välimäki 2008, s. 150.

voidaan HolhTL 75 §:n 2 momentin mukaisesti jättää toimittamatta. Säännös konkretisoituu lähinnä silloin, kun edunvalvojan määräys koskee yksittäistä asiaa tai oikeustointa. Lisäedellytyksenä luonnollisesti on, että tuomioistuin kykenee varmistamaan ilman holhousviranomaisen lausuntoa esimerkiksi tehtävään esitetyn edunvalvojan sopivuuden ja taitavuuden. HolhTL 76 §:n sääntelee vastaavasti tilanteita, joissa edunvalvojaksi esitettyä henkilöä halutaan kuulla oikeudenkäynnissä henkilökohtaisesti. Säännös koskee myös kaikkia niitä henkilöitä, joilla on HolhTL 72 §:n mukainen puhevalta käsiteltävässä asiassa.²⁵⁵

4.7.3. Läheisten kuuleminen

Aiemmin holhous liittyi läheisesti suvun asioihin ja etuihin. Silloin holhousasioissa lähisukulaisia kuultiin lähes poikkeuksetta. Nykyisessä HolhTL:ssä sukulaisten kuulemisesta on sitä vastoin lähtökohtaisesti luovuttu. HolhTL 73 §:n 2 momentin mukaisesti päämiehen puolisolle tulee kuitenkin varata tilaisuus tulla kuulluksi, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Hallituksen esityksen (52/2006) perusteella aviopuolisoiden kuuleminen on perusteltua puolisoitten välillä yleensä vallitsevan taloudellisten etujen yhteisyyden vuoksi. Mikäli puoliset ovat kuitenkin asuneet esimerkiksi välirikon vuoksi vuosikausia erossa toisistaan, ei kuulemisvelvoitetta ole.²⁵⁶

Läheisillä on kuitenkin holhousviranomaisen lisäksi oikeus tehdä hakemus edunvalvonnan käynnistämiseksi. Tämä johtaa siihen, että heitä voidaan tarvittaessa kuulla ja heidät voidaan velvoittaa saapumaan kuultavaksi. Mäki-Petäjä-Leinonen huomauttaa, että myös edunvalvontavaltuutuksen yhteydessä holhousviranomaisen voi lain mukaan tarvittaessa varata valtuuttajan vanhemmille, lapsille tai muille läheisille tilaisuuden tulla kuulluksi. Lähtökohtaisesti onkin asianmukaista, että valtuuttajalle tosiasiallisesti läheiset henkilöt saavat tiedon valtuutuksen vahvistamista koskevan asian vireillä olosta. Käytännössä läheisten kuulemisen funktio toteutuu usein asiasta tiedottamisena. Läheisten kuuleminen on kuitenkin tärkeää, sillä heillä saattaa esimerkiksi olla valtuutetusta sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä valtuutetun sopivuutta arvioitaessa. Tämä saattaa puolestaan vaikuttaa edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen lopputulokseen.²⁵⁷ Edunvalvontatehtävän menestyksellinen hoitaminen nimittäin

²⁵⁵ HE 146/1998 vp, s. 65.

²⁵⁶ HE 52/2006, s. 34.

²⁵⁷ Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 194.

vaatii, että valtuutetun tulee pystyä päämiehen kanssa yhteistoimintaan. Sopivuutta harkittaessa merkitystä tuleekin antaa taloudellisten kykyjen lisäksi esimerkiksi sille, että valtuutettu on luotettava ja tulee toimeen erilaisten ihmisten kanssa.

4.7.4. Edunvalvontavaltuutetun kuuleminen

EVVL 11.2 §:n mukaan kun valtuuttajalle, eli päämiehelle määrätään edunvalvoja, lakkaa valtuutus olemasta voimassa siltä osin kuin edunvalvojan tehtäviin kuuluu huolehtia niistä asioista, joita valtuutus koskee. Ymmärrettävästi näissä tapauksissa edunvalvojan määrääminen vaikuttaa suoraan valtuutetun asemaan. Tämän vuoksi HolhTL 73 §:n 3 momentin mukaan, jos päämies on tehnyt edunvalvontavaltuutuksen ja jos edunvalvojan määrääminen aiheuttaisi edunvalvontavaltuutuksen osittaisen ja kokonaan lakkauttamisen, on valtuutetulle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Hallituksen esityksen (52/2006) perusteella valtuutetun kuulemista on aina arvioitava tehdyn yksittäisen hakemuksen perusteella. Jos edunvalvojaa haetaan edustamaan päämiestä vain hänen henkilökohtaisissa asioissa, joita olemassa oleva valtuutus ei koske, ei valtuutetulle tarvitse varata erillistä tilaisuutta tulla kuulluksi.²⁵⁸

Esimerkki kuulemisen epäasianmukaisesta järjestämisestä on apulaisoikeuskanslerin antama ratkaisu (27/31/06) vuodelta 2008. Kyseisessä tapauksessa maistraatti oli hakenut henkilölle edunvalvojan määräämistä hänen vastustuksestaan huolimatta. Käräjäoikeus oli hakemuksesta poiketen määrännyt pääkäsittelyssä edunvalvojaksi tämän tyttären.

Pääkäsittelyyn oli kutsuttu kaikki asiaan osalliset, lukuun ottamatta hakijaa eli maistraattia. Käräjäoikeus ei ollut perustellut sitä, miksi hakijaa ei ollut kutsuttu asian istuntokäsittelyyn. Henkikirjoittajan mukaan maistraatin olisi tullut saada lausua tyttären määräämisestä edunvalvojaksi huolimatta siitä, oliko maistraatti ollut asiassa hakijana tai holhoustoimilain 75 §:n tarkoittamana lausunnon antajana.

HolhTL 75 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevassa asiassa, jos holhousviranomaisen mielipide ei käy ilmi hakemuksen asiakirjoista. Saman pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomaisen kuuleminen voidaan kuitenkin jättää toimittamatta edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa, jos kuuleminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi. Nyt esillä olleessa tapauksessa käräjäoikeus oli määrännyt edunvalvojaksi toisen henkilön kuin mitä maistraatin hakemuksessa oli haettu ja jonka kelpoisuutta maistraatti ei ollut tutkinut. Maistraatille ei oltu annettu tilaisuutta lausua mielipidettään asiassa.

²⁵⁸ HE 52/2006, s. 51.

Hallituksen esityksen (146/1998) mukaan kuulemista ei tarvitse järjestää, mikäli haettavan edunvalvojan määräys koskee yksittäistä asiaa tai oikeustoimea. Kyseisessä tapauksessa hakemus edunvalvojan määräämiseksi sisälsi kuitenkin edunvalvojan määräyksen henkilön taloudellisten asioiden hoitamista varten. Näin ollen asiassa olisi tullut kuulla myös maistraattia HolhTL 75 §:n 1 momentin mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä edunvalvojan määräämisessä oli kysymys henkilön oikeusturvaan olennaisesti vaikuttavasta asiasta. Tuomioistuimessa kaikkien osapuolten asianmukainen kuuleminen ja menettelysäännösten noudattaminen on tärkeää, jotta edunvalvontaan haettavan henkilön oikeusturva toteutuisi parhaalla mahdollisella tavalla. Maistraatin kuulemisen tärkeyttä on perusteltu maistraatin roolilla julkisen intressin valvojana. HolhTL 75 § ei myöskään anna käräjäoikeudelle harkintavaltaa tilanteessa, jossa maistraatin mielipide ei selviä hakemusasiakirjoista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että koska kyseessä oli OK 2 luvun 1 §:n 5 -kohdassa tarkoitettu HolhTL:n mukainen hakemusasia, joka oli muodostunut riitaiseksi, asian käsittelyä olisi tullut jatkaa riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Näin ollen asian hakemuksen vireillepannut maistraatti olisi tullut kutsua asiassa järjestettyyn pääkäsittelyyn. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti käräjätuomaria hänen menettelynsä lainvastaisuudesta.

Toinen esimerkki kuulemismenettelyn epäasianmukaisesta järjestämisestä on eduskunnan oikeusasiamiehen antama selvitys (2171/4/08) vuodelta 2008. Kantelijan mielestä Pohjois-Savon maistraatin toiminta ei täyttänyt oikeusvaltiossa hyväksytyjä ihmis- ja kansalaisoikeuksia. Kantelijan tyytymättömyys kohdistui ennen muuta kuulemismenettelyyn ja asian selvittämiseen.

Kantelijan mukaan oli epäasianmukaista, että päämies ei ollut saanut lupaa ottaa kuulemistilaisuuteen mukaan tätä varten kutsumaansa hyvää ystävää. Selvityksen perusteella maistraatti sallii myös ulkopuolisen osallistua kuulemistilaisuuteen, jos päämies antaa siihen luvan. Näin ollen mikäli kantelijan sisaren läheinen olisi ilmoittanut kuulemistilaisuuteen, maistraatti olisi siihen suostunut päämiehen luvalla. Maistraatin mukaan kukaan ei kuitenkaan ollut tullut päämiehen mukana kuulemistilaisuuteen eikä ollut myöskään ilmoittanut halustaan osallistua tuohon tilaisuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies on tapauksen johdosta todennut, että tällaisessa kuulemistilaisuudessa noudettavista menettelytavoista ei ole erikseen säädetty ja kysymys on nimenomaan maistraatin harkinnasta. Laissa ei siten ole säädetty myöskään sitä, tulisiko kuulemistilaisuudessa olla maistraatin edustajien lisäksi joku muu taho. Asia tulee näin ollen arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon myös sen, että kuulemistilaisuudessa on tarkoituksena saada selville päämiehen oma mielipide ulkopuolisista vaikutuksista vapaana. On kuitenkin huomattava, että läheisen voi olla vaikea ilmaista halukkuutensa osallistua kuulemiseen, jos hän ei ylipäättäen ole tällaisesta kuulemistilaisuudesta tietoinen. Edellytyksenä läheisen kutsumiselle ja läsnäololle onkin nimenomaan se, että päämies on itse tietoinen siitä, että hänellä on maistraatin omaksuman käytännön mukaan mahdollisuus pyytää joku henkilö paikalle.

PL 21 §:ssä oleva perusoikeus asian asianmukaisesta käsittelystä ja hyvästä hallinnosta sekä tätä oikeutta konkretisoivaan HL 8 §:n 1 momentin mukaiseen neuvontavelvoitteeseen voidaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan katsoa

kuuluvan myös se, että maistraatti informoi päämiehiä kuulemisessa omaksumistaan menettelytavoista selvästi. Näin ollen hyvän hallinnon mukaista olisi siis aina kertoa päämiehelle, että hänellä on – sikäli kuin maistraatti on sellaisen käytännön vakiintuneesti omaksunut – niin halutessaan mahdollisuus pyytää kuulemistilaisuuteen joku päämiehen läheinen.

HolhTL ei nimenomaisesti velvoita maistraattia kuulemaan sen henkilön läheisiä, jonka edunvalvonnasta on kysymys. Kuulemisvelvollisuudesta on säädetty HolhTL 73 §:n 2 momentissa vain käräjäoikeuden osalta ja tällöinkin kuulemisen piiriin kuuluu ainoastaan sen henkilön aviopuoliso, jonka edunvalvonnasta on kyse. Myöskään asian käsittelyä yleislakina sääntelevän HL 34 §:stä ei ole suoraan johdettavissa maistraatille velvoitetta kyseessä olevaan kuulemiseen, koska asianosaisella tarkoitetaan pääsäännön mukaan sitä tahoa, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Tämän lisäksi myöskään Euroopan neuvoston suosituksessa nro R (99) 4, joka käsittelee avun tarpeessa olevien täysi-ikäisten oikeussuojan järjestämistä, ei ole otettu asiaan selkeästi kantaa, vaan se on jätetty kansallisesti säänneltäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään (1429/2/00) katsonut, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu perhe-elämän kunnioittaminen merkitsee sitä, että viranomaisen tulee valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla ottavat huomioon perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välisen erityissuhteen. Perhe-elämän kunnioittaminen saattaa edellyttää viranomaisilta, että toimintakyvyttömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. Edunvalvojan määräämistä voidaan pitää juuri tällaisena toimenpiteenä.

Edellä esitetyssä tapauksessa oli kyse siis jo tehdystä edunvalvontaan määräämispäätöksestä ilmoittamisesta lähiomaisille eikä suoranaisesti kuulemisesta edunvalvonta-asian ollessa vireillä. Maistraateissa kuitenkin noudatetaan laajalti sellaista edellä mainittua perheyhteyttä kunnioittavaa ja hyvän hallinnon kannalta asianmukaisena pidettävää käytäntöä, jonka mukaan läheisiä kuullaan asiassa jo senkin vuoksi, että heidän mahdollinen halukkuutensa ryhtyä edunvalvojaksi saataisiin kartoitettua tai he voisivat tuoda esiin muita asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies ei näin ollen voinut muuttaa tai kumota tuomioistuimen ratkaisuja eikä puuttua niiden harkintavallan käyttöön, kun harkintavallan rajoja ei ollut ylitetty. Oikeusasiamies kuitenkin saattoi esittämänsä käsityksen maistraattien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesta toiminnasta ja siihen liittyvästä kuulemistilaisuuden järjestämisestä Pohjois-Savon maistraatin Kuopion yksikön tietoon.

Kuulemisvelvollisuudella toteutetaan ennen kaikkea henkilön itsemääräämisoikeutta. Sen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään sen henkilön mielipide, jolle on esitetty määrättäväksi edunvalvoja tai joka itse hakee edunvalvojan määräämistä. Kuulemisen yhteydessä päämies voi itse ottaa kantaa edunvalvontansa tarpeeseen ja samalla voidaan saada tärkeää selvitystä myös vastustuksen perusteista. Kuulemisen yhteydessä tuomioistuin tai holhousviranomaisen saa oleellista tietoa siitä, täyttyykö kyseisessä tapauksessa HolhTL:ssä määritellyt edellytykset edunvalvonnan alkamiseksi ja missä laajuudessa. Samalla voidaan arvioida tulisivatko henkilön taloudelliset asiat hoidetuksi ilman edunvalvontaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuulialan

mukaan nimenomaan kuulemisperiaatteen huolellisella noudattamisella saadaan hankituksi riittävä oikeudenkäyntiaineisto edunvalvontahakemuksen ratkaisemiseksi.²⁵⁹

4.8. Päätöksen perustelevminen

Päätöksen perustelevminen on yksi hyvän hallinnon keskeisimmistä vaatimuksista. Päätöksen perustelevmisesta on maininta PL 21.2 §:ssä, mutta tarkemmin siitä säädetään HL 45 §:ssä. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on puolestaan merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.²⁶⁰

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan myös sitä, että ensi asteen viranomaisen perusteluilla on merkitystä lainkäyttöviranomaisille: hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.²⁶¹

Perusteluvollisuuden merkitys yleisenä oikeusturvaperiaatteena on viimeisten vuosien aikana selvästi korostunut. Tähän on vaikuttanut osaltaan perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä oikeus perusteltuun päätökseen saatettiin voimaan perusoikeutena. Perusteluvollisuuden kannalta merkitystä on ollut myös Euroopan yhteisön oikeudella. Schwarze ym. mukaan Euroopan Neuvoston käsikirjassa *Principles of Administrative Law* (1996) päätösten perusteluvollisuuden (statement of reasons) katsotaan kuuluvan keskeisiin menettelyllisiin vaatimuksiin oikeusvaltiossa.²⁶² Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainakin yksityisten oikeussubjektien kannalta merkittävät päätökset on perusteltava. Perusteluvollisuus konkretisoituu hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan

²⁵⁹ Kuuliala 2011, s. 49.

²⁶⁰ HE 72/2002 vp, s. 100

²⁶¹ HE 72/2002 vp, s. 100

²⁶² Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 221-222.

erityisesti silloin, kun yhteisön oikeutta koskeva päätös on yksityisen kannalta kielteinen tai jollain tavoin oikeuksia rajoittava. Perusteluvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena oleva yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan.²⁶³

On tärkeää kiinnittää huomioita perustelujen ymmärrettävyyteen. Virolaisen ja Martikaisen mukaan yksityiskohtaiset ja laajat perustelut saattavat helposti johtaa perustelujen vaikeaselkoisuuteen etenkin laajoissa ja useita asianosaisia koskevissa tuomioissa, jolloin kunkin asianosaisen on vaikea löytää vastausta juuri häntä itseään kiinnostavaan ongelmaan, vaikka se perusteluissa jossain olisikin. Syynä tuomioiden vaikeatajuisuuteen voi olla myös perustelujen epätäsmällinen kirjoitustapa tai vaikeaselkoinen juridinen virka- ja ammattikieli, jota asianosaiset eivät ymmärrä.²⁶⁴ Erityisen tärkeää päätösten selkeä ja ymmärrettävä perusteleminen on edunvalvontaan liittyvissä hakemusasioissa. Etenkin niissä henkilön toimintakelpoisuutta rajoittavissa päätöksissä, joissa henkilö vastustaa esimerkiksi edunvalvojan määräämistä itselleen, tulee perustelujen olla mahdollisimman asialliset, kattavat ja ymmärrettävät. Jo itsessään vaikean päätöksen hyväksyminen voi olla helpompaa, kun päämies ymmärtää päätökseen johtaneet syyt ja seuraukset.

Nimenomaan perustelujen niukkuus on ollut yleisimpänä kritiikin kohteena suomalaisten tuomioistuinten perusteluissa viime vuosina. Perusteluissa esitetään usein vain jonkinlainen looginen perustelu eli johtopäätös, johon todisteiden hankinnassa tai oikeudellisessa päättelyssä on päädytty. Johtopäätöksen laajempi pohdinta sekä oikeudellinen päättely ja punninta sitä vastoin yleensä puuttuvat kokonaan. Virolainen ja Martikainen katsovat, ettei tällainen niukka ja puutteellinen perustelutapa riitä toteuttamaan perustelujen avoimuutta ja selkeyttä, eikä näin ollen toteuta hyvän hallinnon periaatteita.²⁶⁵

Päätöksen perusteluista tulee ilmetä mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Poikkeuksellisesti päätöksen perustelut voidaan kuitenkin HL 45 §:n 1 momentin mukaan jättää esittämättä, mikäli tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tärkeä yleinen etu liittyy ennen kaikkea yleisen turvallisuuden ylläpitoon. Päätöksen antaminen

²⁶³ HE 72/2002 vp, s. 100.

²⁶⁴ Virolainen – Martikainen 2003, s. 20-21.

²⁶⁵ Virolainen – Martikainen 2003, s. 112.

esimerkiksi valvontatoimen yhteydessä saattaa yksittäistapauksessa edellyttää yleisen edun kannalta päätöksen välitöntä antamista. Tärkeä yksityinen etu ei kuitenkaan voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvaamisen varmistamiseen.²⁶⁶ Heuru kuitenkin katsoo, että perustelut voidaan poikkeuksellisesti jättää esittämättä esimerkiksi lapsen kiireellisen huostaanoton yhteydessä.²⁶⁷ Kiireellinen huostaanotto liittyy mielestäni vahvasti yksityiselämän suojaamiseen sekä yksilön turvaamisen varmistamiseen, jolloin päätöksen perusteleminen myös minun mielestäni on tarpeetonta. Päätös huostaan ottamisesta tulisi kuitenkin ehdottomasti perustella heti yksilön turvaamisen varmistamisen jälkeen.

HL 45 §:n 2 momentin perusteella päätös voidaan myös jättää perustelematta, mikäli päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia. Tällä tarkoitetaan lähinnä luottamushenkilöiden valintaa ja muita palvelussuhteeseen ottamista koskevia asioita, joiden ratkaiseminen on kunnallishallinnossa yleensä monijäsenen toimielimen tehtävänä.

Päätös voidaan jättää tämän lisäksi HL 45 §:n 3 momentin mukaan perustelematta, mikäli päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin. Vastaavasti HL 45 §:n 4 momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä tilanteissa, joissa viranomainen hyväksyy asianosaisen tekemän vaatimuksen eikä asia koske toista asianosaista. HL 45 §:n 5 momentti mahdollistaa perustelemisselvollisuudesta poikkeamisen tilanteissa, joissa perusteluvollisuutta voidaan pitää muusta syystä ilmeisen tarpeettomana. Perusteluvollisuuden tarpeellisuutta tulee kuitenkin aina arvioida tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.

²⁶⁶ HE 72/2002 vp, s. 101.

²⁶⁷ Heuru 2003, s. 362.

5. YHTEENVETO JA POHDINTAA

Edunvalvonnassa olevien päämiesten määrä on kasvanut huomattavasti tällä vuosikymmenellä, eikä tilanne tule muuttumaan lähitulevaisuudessa etenkin ikääntyvän väestön määrän kasvaessa. Myös ihmisten lisääntynyt liikkuvuus on osaltaan johtanut siihen, että harvemmin vanhuksen tukena tämän kotipaikkakunnalla on sellainen lähiomainen, joka voi ottaa huolehtiakseen edunvalvonnasta. Mahdollisten epäkohtien ilmituloa vaikeuttaa myös se, että holhoustointa koskevat salassapitosäännökset rajoittavat lähiomaisten mahdollisuuksia saada tietoonsa edunvalvonnassa olevan omaisensa asioita. Holhoustoimilaki, edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki ja laki edunvalvontavaltuutuksesta pyrkivät lainsäädännön keinoin tarjoamaan mahdollisuudet muun muassa päämiesten taloudellisten asioiden huolehtimiseen hyvän hallinnon periaatteet huomioon ottaen.

Vaikka hyvä hallinto on periaatteena ollut jo kauan tiedostettu, on se saanut selkeän sääntöluonteisen vaikutuksensa vasta PL 21 §:n ja uuden HL:n myötä. Tämä näkyy myös hyvän hallinnon periaatteiden huomioon ottamisessa edunvalvonnassa. Hallinnon asiakkaan asemaa korostetaan ja samalla halutaan luoda kuvaa uudesta palvelualttiista, tehokkaasta ja laadukkaasta hallinnosta. vaikuttaakin siltä, että ainakin muodolliset, eli lainsäädännölliset puitteet tähän ovat lähtökohtaisesti olemassa. Hyvä hallinto ei ole pelkästään kansallisen oikeuden kehityspiirre. EY-oikeuden piirissä hyvä hallinto on jo pitkään ollut huomioitava tekijä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Kansainvälisesti arvioiden hyvä hallinto erilaisine ulottuvuuksineen on kasvattanut jatkuvasti merkitystään.

HolhTL:lle on olennaista päämiehen ja edunvalvojan välinen valta-asetelma. Valtaa käyttävä osapuoli voi omilla teoillaan joko parantaa tai huonontaa vallankohteen oloja. Onnistunut edunvalvonta tukeekin henkilön itsemääräämisoikeutta ja samalla hyvän hallinnon toteutumista. Tukeminen tapahtuu ensisijaisesti kuuntelemalla päämiestä ja kunnioittamalla hänen mielipiteitään ja tahtoaan, jotta päämies pystyy myös tosiasiallisesti vaikuttamaan häntä itseään koskevan päätöksen sisältöön ja lopputulokseen. Onnistuneessa edunvalvonnassa päämiestä toki suojellaan hänen omilta mahdollisilta vahingoittavilta toimiltaan rajoittamalla hänen itsemääräämisoikeuttaan, mutta vain lievimmällä mahdollisella tavalla. Oikeustoimikelpoisuuteen puuttumista tulisikin välttää niin pitkälle kuin mahdollista.

Se tosiasia on, että julkisella edunvalvojalla on kasvava määrä päämiehiä vaikuttaa pääsääntöisesti siihen millaiseksi päämiehen ja edunvalvojan henkilökohtainen huolenpitosuhde muodostuu. Käytännössä tällä hetkellä julkisilla edunvalvojilla on niin paljon päämiehiä, etteivät HolhTL:n tavoitteet voi edes teoriassa toteutua kunnolla. Näin ollen edunvalvonta jääkin lähinnä kirjanpidolliseksi asioiden ja talouden seurannaksi.

Edunvalvontajärjestelmä on kuitenkin luoto päämiesten edun turvaamiseksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan huomiota tulee tämän ohella kiinnittää myös edunvalvojien ja edunvalvontatoimiston muun henkilöstön jaksamiseen, sillä se väistämättä heijastuu päämiesten asioiden hoitamiseen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa (1200/4/04) yksi Helsingin kaupungin edunvalvontatoimiston yleisistä edunvalvojista oli käyttänyt vuosittain 100-200 tuntia omaa aikaansa työtehtävien hoitamiseen, pahimmillaan määrä oli ollut jopa 400 tuntia vuodessa. Helsingin kaupungin terveyskeskus oli myös kiinnittänyt huomiota koko edunvalvontatoimiston henkilöstön ylikuormittumiseen, sillä sairauspoissaolot ja yhteydenotot työterveyshuoltoon uupumisreaktioiden vuoksi olivat jatkuvasti lisääntyneet.²⁶⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi antamassaan ratkaisussa, että päämiesten asioiden hoitamiseen liittyy vaativia oikeudellisia kysymyksiä ja huomattavia taloudellisia intressejä. Niin päämiehen kuin edunvalvojankin oikeusturvan kannalta on tärkeää, että edunvalvojalla on oikeus sekä tosiasiallinen mahdollisuus riittävästi perehtyä päämiehensä asioihin. Edunvalvontatoimisto ei kuitenkaan voi kieltäytyä uusien päämiesten vastaanottamisesta, mikä tekeekin asiasta hyvin ristiriitaisen. Edunvalvojan vastuu alkaa päätöksen ajankohdasta, mikä tarkoittaa, että myös päätöksen mukainen tehtävien hoito tulisi aloittaa välittömästi.²⁶⁹

Perustuslain 22 §:n perusteella julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös HolhTL 42 §:n mukaan edunvalvojalla on velvollisuus huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota voidaan pitää päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen asianmukaisena. Holhouslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan edunvalvontatehtävän hoitaminen edellyttää luottamuksellista suhdetta päämieheen. Näin ollen edunvalvojan on tutustuttava päämieheensä, hänen taustoihinsa ja asioihin sekä mahdollisiin

²⁶⁸ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama ratkaisu 1200/4/04, s. 9.

²⁶⁹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama ratkaisu 1200/4/04, s. 11.

yksilöllisiin ongelmiin voidakseen huolehtia tehtävästään asiaankuuluvalla tavalla. Jotta edunvalvoja voisi huolehtia siitä, että päämiehen varoja käytetään hänen hyväkseen, tulee edunvalvojalla olla hyvä tuntemus päämiehen henkilökohtaisista olosuhteista.²⁷⁰

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki (575/2008, järjestämislaki) on tulkinnanvarainen siinä mielessä, mitä pidetään riittävänä edunvalvontapalveluna. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi kuitenkin ratkaisussaan, ettei Helsingin kaupungin edunvalvontatoimisto kyennyt noudattamaan HolhTL:n mukaisia vuosi- ja päätöstilien antamiselle säädettyjä määräaikoja ja huomattavia ongelmia oli myös omaisuusluetteloiden ja alkuselvittelyiden kanssa, samoin kuin vuokratarkastuksissa, vuokravalvonnassa, päämiesten varojen sijoittamisessa, päättyneiden edunvalvontojen selvittämisessä ja luovuttamisessa. Puutteita esiintyi myös päämiesten asioiden järjestelmällisessä kartoittamisessa, päämiesten henkilökohtaisiin olosuhteisiin perehtymisessä, edunvalvojien tavoitettavuudessa sekä hoitotukien, lääke- ja sairausvakuutuskorvausten ja perhe-eläkkeiden hakemisessa samoin kuin laskujen maksamisessa ajallaan.²⁷¹

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan Helsingin yleisten edunvalvojien määrän suhde päämiesten lukumäärään poikkesi olennaisesti valtakunnallisista luvuista ja suosituksista. Sisäasiainministeriön yhteistyöryhmän enimmäissuositus on 1 edunvalvoja enintään 150 päämiestä kohden. Tämä edellyttäisi, että Helsingissä olisi 18 yleisen edunvalvojan virkaa, kun ratkaisun antohetkellä heitä oli yhteensä 7. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoikin, ettei Helsingin edunvalvontapalveluiden voida katsoa olevan järjestämislain tarkoittamalla tavalla riittäviä. Tämä johtuu nimenomaan edunvalvontatoimiston riittämättömistä voimavaroista.²⁷²

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) tuli voimaan 23.2.2007. Sen tarkoituksena oli muun muassa tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Mainitun lain 8 §:n mukaan valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirtyi holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestäminen.

²⁷⁰ HE 146/1998 vp, s. 51.

²⁷¹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama ratkaisu 1200/4/04, s. 13-15.

²⁷² Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama ratkaisu 1200/4/04, s. 13-14.

Hallituksen esityksen (45/2008) mukaan järjestämislain säätäminen oli alun alkaen osa holhouslainsäädännön vuonna 1999 toteutettua kokonaisuudistusta. Järjestämislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö toteuttivat yhteistyössä vuosina 2002 ja 2003 tutkimuksen, jossa arvioitiin holhoustoimen uuden organisoinnin onnistuneen hyvin. Toisaalta useat maistraatit esittivät huolensa siitä, että kunnat eivät antaneet edunvalvontapalveluiden tuottamiseen riittäviä voimavaroja. Syynä tähän pidettiin valtion maksaman korvauksen riittämättömyyttä ja sitä, että edunvalvontapalveluiden tuottaminen koettiin kunnissa vain marginaaliseksi tehtäväksi. Samoin myös esteellisyytilanteet koettiin hankaliksi, sillä joissain kunnissa edunvalvontapalvelut tuotettiin kunnan sosiaalitoimen alaisuudessa. Lisäksi maistraatit kokivat vaikutusmahdollisuutensa vähäiseksi hyvätasoisten palveluiden tuottamiseen. Pääosin näihin seikkoihin vedoten tutkimuksen tekijä, HAUS kehittämiskeskus Oy ehdotti harkittavaksi sitä, että edunvalvontapalveluiden tuottaminen siirrettäisiin kokonaan valtion tehtäväksi. Edellä mainittujen syiden ohella tätä puolsi tutkimuksen tekijän mukaan myös se, että oikeusturvatehtävät kuuluvat muutenkin pääsääntöisesti valtiolle.²⁷³

Kehityksen mentyä eteenpäin järjestämislaki tuli voimaan 1.1.2009. Lain 2 §:n mukaan edunvalvontapalvelut tuottaa edunvalvonta-alueellaan valtion oikeusaputoimisto, jonka lisäksi oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan myös ostaa edunvalvontapalveluita, mikäli se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen.

Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastaa tällä hetkellä 34 oikeusaputoimistoa. Valtiollistumisen myötä oikeusaputoimistoissa työskentelevän avustavan henkilöstön määrä on edunvalvojiin verrattuna kasvanut, jonka vuoksi osa edunvalvojien työtehtävistä on siirtynyt sihteereille. Tämä on osaltaan keventänyt edunvalvojien työtaakkaa ja mahdollistanut erilaisiin työtehtäviin panostamisen.²⁷⁴ Myös suurin osa ostopalveluita tuottavista tahoista on osoittautunut hyviksi vaihtoehdoiksi, mutta valitettavasti osan kanssa on ilmennyt ongelmia. Kun ostopalveluita tarjoavan yrityksen toiminta loppuu tai joudutaan lopettamaan toimintaan

²⁷³ HE 45/2008 vp, s. 1-4.

²⁷⁴ Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittämistyöryhmä 2009, s. 11-12.

liittyvien epäselvyyksien vuoksi, edunvalvontatehtävät palaavat oikeusaputoimistoille, joilla ei välttämättä ole enää resursseja niiden hoitamiseen.²⁷⁵

Yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämiseksi on perustettu yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on antaa suosituksia hyvistä edunvalvontapalvelun toimintatavoista sekä antaa tulkinta- ja menettelysuosituksia päämiesten hoitamisen ja oikeusturvan kannalta keskeisistä asioista.²⁷⁶ Oikeusministeriö asetti vuonna 2001 myös holhoustoimen kehittämistyöryhmän, jonka tarkoituksena on ilmenneiden ongelmien ja kysymysten pohjalta antaa tulkinta- ja menettelytapasuosituksia maistraateille holhoustoimen tehtävien hoidossa. Työryhmän tarkoituksena on lisäksi tukea yhtenäisten käytäntöjen muodostumista maistraattien kesken.²⁷⁷

Valtionhallinnon arvoja ovat myös toiminnan avoimuus, palveluperiaate sekä hyvä ja laadukas asiakaspalvelu. Hyvään hallintotapaan kuuluvat myös yleiset hyvän hallinnon periaatteet, jotka ohjaavat oikeusaputoimiston henkilökunnan toimintaa. Tämä näkyy esimerkiksi palvelujen ja henkilökunnan saatavuutena oikeusaputoimistoissa, jotka ovat avoinna valtion virastojen aukioalojoista annetussa asetuksessa (332/1994) säädetyllä tavalla. Edunvalvontahenkilöstön on oltava päämiehen tavoitettavissa puhelimitse kaikkina työpäivinä virastossa noudatettavana virka-aikana. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suosituksesta (14.4.2011) ilmenee, että edunvalvoja ja muu henkilöstö voivat lisäksi järjestää palveluperiaatteen mukaisesti niin sanottuja puhelinaikoja, jolloin tietty henkilö on parhaiten tavoitettavissa ja vastaa yhteydenottoihin.²⁷⁸

Oikeusministeriö järjestää yleisen edunvalvonnan henkilökunnalle säännöllisesti koulutusta, jossa näkökulmana ovat holhoustoimilain lähtökohdat päämiehen edun ajamiselle hyvän edunvalvontatavan mukaisesti sekä hyvän hallinnon periaatteiden huomioon ottaminen edunvalvonnassa. Koulutuksissa paneudutaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen

²⁷⁵ Perustuu haastatteluuni 7.9.2015 Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämisspällikön, Aila Heusalan kanssa. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

²⁷⁶ Tiainen-Hyrkäs 2011: Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän linjaukset. Yleisen edunvalvonnan sihteeripäivät 2.11-3.11.2011 Helsingissä.

²⁷⁷ Holhoustoimen kehittämistyöryhmän julkaisu 2012, s. 1.

²⁷⁸ Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositus 14.4.2011, s. 5.

holhoustoimen edunvalvontaa koskeviin tapauksiin ja ratkaisuihin.²⁷⁹ Järjestelmällisen koulutuksen lisäksi Heusala näkee positiivisena kehityksenä myös yhtenäiset kelpoisuusvaatimukset, jotka takaavat edunvalvontahenkilöstön perusosaamisen tason.²⁸⁰

Hyvän hallinnon kohdalla voi pohtia, toteutuuko teoria käytännössä ja miten paljon on kyse toteutumattomista tavoitteista ja tyhjästä merkityksistä. Tämä pätee myös hyvän hallinnon toteutumiseen edunvalvonnassa. Hyvää hallintoa koskevaa norminantoa ja ohjeistusta voidaan antaa loputtomasti. Normit velvoittavat tietyllä tapaa, mutta normien noudattamatta jättämisen seuraukset ovat erilaisia. On huomattava, että edunvalvojan työhän ei lähtökohtaisesti ole selkeää hallintoa vaan yksityisoikeudellista edustamista ja edunvalvojan tulee päämiestä edustaessaan toimia holhoustoimilain periaatteiden mukaisesti.

Kysymykseen toteutuuko hyvä hallinto edunvalvonnassa, voidaan vastata kyllä ja ei. Puhuttaessa asiakkaan, viranomaisen ja hyvän hallinnon valvonnan näkökulmista, on selvää, että valmiudet hyvän hallinnon toteutumisen arviointiin ovat hioutuneet nimenomaan valvonnan näkökulmasta, joka nimenomaisesti mieltää ja tarkastelee asioita hyvän hallinnon kannalta. Nykyään onkin alettu puhua edunvalvonnassa niin sanotusta hyvän edunvalvontatavan kehittämisestä, johon oikeusministeriökin pyrkii. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoissa on viitattu sekä hyvään hallintoon että hyvään edunvalvontatapaan, jonka perustana ovat juuri hyvän hallinnon periaatteet.

Edunvalvonnan asiakkaan näkökulmasta on huomattava, että valittajat harvoin osaavat nimetä valituksissaan perusteeksi juuri hyvän hallinnon vastaisuuden vaan sen, että heidän mielestään edunvalvoja ei ole toiminut heidän mielestään oikein. Myös käsittelyajat mielletään suhteettoman pitkiksi. Päämiehet ja omaiset kantelevat edunvalvojista useammille eri tahoille, oikeusaputoimistojen johtajille, maistraatteihin, joskus ministeriöön sekä yleisen edunvalvonnan osalta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kanteluiden määrästä ei ole olemassa tilastoja, mutta eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista voi tehdä sen johtopäätöksen, että hyvään

²⁷⁹ Perustuu tietoon, jonka sain 4.11.2010 Maaria Rubinilta. Hän toimii oikeusministeriössä oikeushallinto-osastolla oikeusapu- ja ulosottoyksikössä. Hänen vastuualueeseensa kuuluu muun muassa holhoustoimen sisällöllinen kehittäminen ja yleisen edunvalvonnan kehittämistyö.

²⁸⁰ Perustuu haastatteluuni 7.9.2015 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kehittämispäällikön Aila Heusalan kanssa. Hänen toimipaikkanaan on Itä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinkää.

hallintoon liittyvät kantelut edunvalvonnassa ovat tasaisesti lisääntyneet vuosi vuodelta. Myös oikeuskanslerille osoitetut valitukset hyvän hallinnon vastaisuudesta ovat lisääntyneet tasaisesti joka vuosi. Tämä kertoo siitä, että asiakkaat ovat yhä valppaampia peräämään oikeuksiaan ja hyvän hallinnon toteutumista edunvalvonnassa. Taustalla voi useissa tapauksissa olla päämiehen aito tarve aktiivisempaan yhteistyöhön edunvalvojan kanssa, johon hänellä onkin oikeus. On valitettavaa, että nykyisellä edunvalvojaressurssilla tämä ani harvoin tosiasiallisesti toteutuu.

LIITTEET

Liite 1: Tilasto päämiehen toimintakelpoisuuden rajoituksista 31.12.2014.

MTI-tunnus	MAISTRAATTI	Päämiehet yhteensä	Toimintakelpoisuus 31.12.2014						
			Ei rajoitettu				Rajoitettu osittain	Julistettu vajaa-valtaiseksi	Konvertoitu
			Täysi-ikäisiä	Alaikäisiä	Tuntematon ikä	Yhteensä			
718	Ahvenanmaan valtionvirasto, Maistraattiosasto	299	221	53	2	276	9	14	0
706	Helsingin maistraatti	7299	5415	1579	20	7014	32	243	10
791	Hämeen maistraatti	4291	3154	980	3	4137	73	81	0
795	Itä-Suomen maistraatti	9956	8281	1504	1	9786	89	81	0
789	Itä-Uudenmaan maistraatti	5092	3688	1353	2	5043	32	17	0
790	Kaakkois-Suomen maistraatti	4009	3040	737	1	3778	91	140	0
774	Lapin maistraatti	2872	2488	358	9	2855	12	4	1
792	Lounais-Suomen maistraatti	7237	5376	1626	12	7014	88	135	0
794	Länsi-Suomen maistraatti	4519	3577	825	8	4410	62	47	0
780	Länsi-Uudenmaan maistraatti	4022	2387	1517	0	3904	42	76	0
796	Pohjois-Suomen maistraatti	6367	5224	1047	5	6276	33	58	0
793	Sisä-Suomen maistraatti	9211	7255	1765	7	9027	80	103	1
YHTEENSÄ KOKO MAA		65174	50106	13344	70	63520	643	999	12

Liite 2: Valtuutettujen edunvalvontojen määrä 31.12.2014.

Päämiehen haku Edunvalvojan/tehtävän haku Edunvalvonnan lisäys Hävitysluettelot

Edunvalvojan/tehtävän haku

Vapaa haku:

Hae historiasta:

Lajittele tulokset: Edunvalvojan nimen ja järjestysnumeron mukaan

Diaarinumero:

Henkilöedunvalvojan sukunimi:

Henkilöedunvalvojan etunimi:

Yleisen edunvalvojan nimike:

Yleisen edunvalvojan järjestysnumero:

Edunvalvojan tunniste:

Tehtävän alkamispäivä: 31.12.2014

Tehtävän päättymispäivä: Voimassaolevat

Edunvalvojan tyyppi: -- Valitse --

Edunvalvojan tehtäväntyyppi: Valtuutettu

Postinumero ja -toimipaikka: -- Valitse --

Kunnan koodi ja nimi: -- Valitse --

Maisa ID-numero:

Hakutuloksia yhteensä 2345 kpl

Liite 3: Voimassaolevat edunvalvontavaltuutukset 15.1.2014

Voimassaolevat edunvalvontavaltuutukset	15.1.2014	Hakuehdot:					
Ahvenanmaan valtionvirasto	1	- valvontatiedot, tyyppi: valtuutettu					
Helsingin maistraatti	114	- asiatyyppi: edunvalvonnan seuranta					
Hämeen maistraatti	158	- asian tila: valvonnassa					
Itä-Suomen maistraatti	282	- vireilletulopvm: - 15.1.2014					
Itä-Uudenmaan maistraatti	112						
Kaakkois-Suomen maistraatti	104						
Lapin maistraatti	82						
Lounais-Suomen maistraatti	229						
Länsi-Suomen maistraatti	59						
Länsi-Uudenmaan maistraatti	75						
Pohjois-Suomen maistraatti	176						
Sisä-Suomen maistraatti	253						
Yhteensä	1645						

Liite 4: Varavaltuutettujen edunvalvontojen määrä 31.12.2014.

Vapaa haku:

Hae historiasta:

Lajittele tulokset: Edunvalvojan nimen ja järjestysnumeron mukaan

Diaarinumero:

Henkilöedunvalvojan sukunimi:

Henkilöedunvalvojan etunimi:

Yleisen edunvalvojan nimike:

Yleisen edunvalvojan järjestysnumero:

Edunvalvojan tunniste:

Tehtävän alkamispäivä: 31.12.2014

Tehtävän päättymispäivä: Voimassaolevat

Edunvalvojan tyyppi: -- Valitse --

Edunvalvojan tehtäväntyyppi: Varavaltuutettu

Postinumero ja -toimipaikka: -- Valitse --

Kunnan koodi ja nimi: -- Valitse --

Maisa ID-numero:

Hakutuloksia 15 kpl