

Katja Kallio

KUULEMINEN MAISTRAATISSA EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISASIASSA

KUULEMINEN MAISTRAATISSA EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISASIASSA

Katja Kallio
Opinnäytetyö
Kevät 2012
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä: Katja Kallio

Opinnäytetyön nimi: Kuuleminen maistraatissa edunvalvojan määräämisasioissa

Työn ohjaaja: Katja Sankala

Työn valmistumislukukausi ja –vuosi: Kevät 2012

Sivumäärä: 44 + 12

Maistraatissa tehtävä edunvalvontaan ehdotetun kuuleminen on yksi edunvalvojan määräämisasian tärkeimpiä selvityksiä. Kuulemisella turvataan päämiehen osallistumisoikeus ja yhdessä muiden selvitysten kanssa kuulemisella pyritään turvaamaan edunvalvonnan oikea kohdentuminen. Kuuleminen on tärkeää päämiehen oikeusturvan kannalta, koska edunvalvonta vaikuttaa lievimmilläänkin päämiehen oikeustoimikelpoisuuteen.

Tässä opinnäytetyössä käsitellään kuulemismenettelyä maistraatissa edunvalvojan määräämisasiassa. Opinnäytetyön toimeksiantajana oli työn aloitusvaiheessa Pohjois-Pohjanmaan maistraatti, joka työn etenemisen aikana yhdistyi vuoden 2011 päättyessä Kainuun maistraatin kanssa, muodostaen uuden Pohjois-Suomen maistraatin. Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää edunvalvojan määräämisasiaan liittyviä kuulemiskäytäntöjä sekä lainsäädännön että käytännön näkökulmista. Työssä pyritään perehtymään kuulemisen toteuttamiseen ja siihen, millaisia mahdollisia eroavaisuuksia kuulemismenettelyissä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maistraattien välillä on ollut.

Tämä opinnäytetyö on toiminnallinen ja sen tuloksena syntyi lyhyt työhohje ja kuulemislomake Pohjois-Suomen maistraatin holhoustoimen henkilökunnan käyttöön. Opinnäytetyö on toteutettu lainopillisena ja kvalitatiivisena tutkimuksena. Teoriapohja on muodostettu voimassaolevasta lainsäädännöstä, lain esitöistä, oikeustapauksista, kirjallisuudesta ja oikeusalan artikkeleita. Opinnäytetyössä on käytetty lähdehierarkian mukaisesti ensisijaisena lähteenä voimassaolevaa lainsäädäntöä. Käytännön näkökulmaa on saatu käyttämällä asiantuntijahaastatteluisia menetelmänä laadullisen tutkimuksen temahaastattelua.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että maistraatissa toteutettava kuuleminen on merkittävä osa selvitystyötä edunvalvojan määräämisasiassa ja kuulemismenettelyissä on jonkin verran yksikkökohtaisia eroja. Pääsääntö on, että kuuleminen toteutetaan tavalla tai toisella ja siitä luovutaan vain, jos käy ilmi, että kuulemisen toteuttaminen on mahdotonta tai siitä voi olla kuultavalle kohtuutonta haittaa. Kuuleminen voidaan toteuttaa henkilökohtaisesti tai kirjallisesti. Menetelmällisesti kuulemisessa noudatetaan aina tapauskohtaista harkintaa ja otetaan huomioon edunvalvontaan ehdotetun sekä hänen asiansa yksilöllisyys.

Asiasanat: Kuuleminen, edunvalvonta, laki holhoustoimesta, maistraatti

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Degree programme of business and administration,,option of law and administration

Author: Katja Kallio

Title of thesis: Hearing in trusteeship matters at the Local Registry Office

Supervisor: Katja Sankala

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2012 Number of pages: 42 + 12

Hearing of an alleged incapacitated person carried out by the Local Registry Office is one of the most important clarifications in trusteeship matters. Hearing ensures the participation of an alleged incapacitated person in trusteeship matters, and with other clarifications it helps the Local Registry Office to ensure the correct allocation of trusteeship. Hearing or at least providing the alleged incapacitated person with an opportunity to be heard is important for the sake of his legal protection since even the mildest level of trusteeship can influence his legal competence.

This thesis covers the hearing procedure in the Local Registry Office in trusteeship matters. The Thesis was conducted in association with the Local Registry Office of Northern Ostrobothnia which during the time of the study was integrated with the Local Registry Office of Kainuu at the end of 2011 and is now called the Local Registry Office of Northern Finland. The purpose of the study is to determine the procedures of hearing in the guardianship matter from the view points of legislation and practice.

This thesis attempts to describe the process and procedures of hearing and to bring out the possible differences in these procedures between the two registry offices in Northern Ostrobothnia and Kainuu. This thesis is a functional study, and the output is a short guide for orientation purposes as well as a new form to be used in the process of hearing at the Local Registry Office of Northern Finland. This thesis was conducted as a legal and qualitative study. Theoretical framework of the study included consolidated legislation, the government proposals, legal literature and articles. According to the source hierarchy, the primary source of this study was consolidated legislation. The practical aspect of the study was conducted by interviewing the officials in Oulu and Kajaani.

As a conclusion, hearing is an important part of the process in guardianship matters, and there are some differences between the hearing procedures in Northern Ostrobothnia and Kainuu. As a rule, hearing will be executed one way or the other. The hearing of the alleged incapacitated person can be abandoned only in case it turns out to be impossible, or the hearing itself could cause damage to the person to be heard. Hearing can be conducted personally or in writing. The execution of hearing always includes case-specific consideration, and the procedures need to take into account the special characteristics of the case.

Keywords: Hearing, trusteeship, Guardianship Services Act, Custody representation services

LYHENTEET

EOA	Euroopan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
HolhTL	Laki holhustoimesta
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	EDELLYTYKSET EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISELLE	10
2.1	Edunvalvontajärjestelmä ja sen merkitys	10
2.2	Asian vireilletulo ja selvitykset edunvalvojan määräämisasiassa	13
2.3	Maistraatin toimivalta edunvalvojan määräämiseen	16
3	KUULEMINEN EDUNVALVONNAN TARPEEN SELVITTÄMISEKSI	19
3.1	Kuulemista koskevat periaatteet	20
3.2	Asianosaisen kuuleminen	23
3.3	Läheisen kuuleminen	25
3.4	Kuulemistilaisuuden järjestäminen	26
4	MAISTRAATISSA TEHTÄVÄN KUULEMISEN MERKITYS TUOMIOISTUIMEN PÄÄTÖKSENTEOSSA	30
5	TYÖOHJEEN LAATIMINEN	34
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	36
7	POHDINTA	41
	LÄHTEET	43
	LIITTEET	45

1 JOHDANTO

Edunvalvonnan ja avun tarve tulee lähitulevaisuudessamme kasvamaan. Yhteiskunta on monimutkaistunut ja sen vuoksi yhä useammalle on muodostumassa ylitsepääsemättömiä vaikeuksia hoitaa taloudellisia asioitaan tietokoneilla sähköisissä verkoissa (Anttila 2009, 21). Vanhustyössä kohdataan usein tilanteita, joissa iäkäs henkilö ei enää kykene arvioimaan ympärillään olevien ihmisten aikeita ja on siksi vaarassa joutua hyväksikäytetyksi (Hallintovaliokunnan lausunto 19/1998 vp, 4). Lapset eivät enää ota vastuuta vanhemmistaan kuten ennen, koska ovat kasvaneet yhteiskunnassa, jossa julkinen valta huolehtii apua tarvitsevista. Avun tarvitsijat ovat toisaalta nykyisin myös valmiimpia ottamaan vastaan ja vaatimaan yhteiskunnan apua. (Anttila 2009, 24.)

Edunvalvojan määräämistä voidaan hakea sekä maistraatista että käräjäoikeudesta. Valtaosassa tapauksista asia tulee vireille maistraatissa ja päättyy maistraatin hakemuksesta lopulta käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Maistraatin rooli edunvalvojan määräämisasioissa on siis pääosin edunvalvonnan tarpeen selvittämistä ja edunvalvontaan liittyvien selvitysten tekemistä. Holhoustoimilaissa maistraatille on selvitysvelvollisuuden lisäksi annettu toimivalta päättää edunvalvojan määräämisestä tiettyjen edellytysten täytyessä, jotta riidattomat ja selvät tapaukset eivät kuormittaisi selvitysvelvollisuksineen käräjäoikeuksia. Maistraatti kuulee edunvalvontaan ehdotettua ja tarvittaessa myös tämän läheisiä saadakseen selville tämän edunvalvonnan tarpeen sekä mielipiteen edunvalvojan määräämisestä ja edunvalvojan henkilöstä. Maistraatin toimivallan alaisissa asioissa kuulemisessa on edellä mainittujen seikkojen lisäksi kyse myös henkilön asiaa koskevan ymmärryksen tason selvittämisestä, vaikka painavampi arvio asianosaisen ymmärryksen tasosta katsotaan olevan lääkärinlausunnossa.

Opinnäytetyön aihe saatiin Pohjois-Pohjanmaan maistraatissa suoritettuna ammattiharjoittelun aikana kesällä 2011. Ammattiharjoittelun sisältö muodostui osittain kuluttajaneuvonnan palvelusta ja osittain holhoustoimen avustavista selvitystehtävistä. Harjoittelun jälkeen jatkunut työ holhoustoimen arkistoinnissa ja nelivuotisselvityksissä antoi mahdollisuuden tutustua maistraatin työtapoihin syvemmin ja päätös toiminnallisen opinnäytetyön aiheesta varmistui. Harjoitteluun liittyvistä havainnoista kävi ilmi, että maistraatin työtavoissa on paljon hiljaista tietoa ja kuulemismenettelyn työtapojen selventäminen ja kirjoittaminen lyhyeksi työohjeeksi (Liite 4) ja uudeksi kuulemismuistiopohjaksi (Liite 5) ovat tulevaisuudessa työn opastamiseksi ja työtapojen

yhtenäistämiseksi tarpeen. Opinnäytetyön keskeiset tutkimuskysymykset ovat, mikä on maistraatissa tehtävän kuulemisen tarkoitus, ketä edunvalvojan määräämisasiassa kuullaan ja miten kuuleminen käytännössä toteutetaan. Keskeisten tutkimusongelmien lisäksi on pyritty selvittämään, onko entisten Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maistraattien toimintatavoissa eroja kuulemiskäytäntöjen suhteen. Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maistraatit yhdistyivät vuosien 2011 – 2012 vaihteessa Pohjois-Suomen maistraatiksi.

Opinnäytetyö on lainopillinen. Työn keskeisin teoriaperusta perustuu lakiin holhustoimesta ja hallintolakiin. Lisäksi teoriaperustassa on käytetty lähteinä lakien esitöitä, oikeustapauksia, oikeusalan kirjallisuutta sekä artikkeleita. Työhön on saatu käytännön näkökulmaa laadullisella tutkimuksella, jonka menetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Tutkimukseen haastateltiin kaikki Oulun ja Kajaanin yksiköiden holhustoimen henkikirjoittajat, kolme entisen Pohjois-Pohjanmaan maistraatin henkikirjoittajaa Anu Annala, Eila Keränen ja Pirjo Lahti sekä entisen Kainuun maistraatin henkikirjoittaja Suvi Malinen. Teemahaastattelun tulokset on esitetty raportissa teoriaperustaa ja käytäntöä vuorotellen.

Opinnäytetyö on kirjoitettu maistraatin näkökulmasta ja maistraatin tekemistä selvityksistä edunvalvojan määräämisasiassa pääpaino on asianosaisen henkilökohtaisella kuulemisella. Työn toisessa pääluvussa on käsitelty edunvalvonta-asian vireilletulo ja sen yhteydessä tehtävät selvitykset sekä asian eteneminen selvityksistä maistraatin päätösharkintaan tai vaihtoehtoisesti hakemuksella käräjäoikeuteen. Kuulemisen lisäksi työn kolmannessa pääluvussa on kerrottu lääkärinlausunnon merkityksestä edunvalvonta-asiassa, sillä lääkärinlausunto käytännössä määrittelee voidaanko ja miten edunvalvontaan ehdotettua voidaan kuulla. Neljännessä pääluvussa kerrotaan maistraatissa tehtävän kuulemisen tai kuulematta jättämisen vaikutuksesta tuomioistuimen työskentelyyn. Viidennessä pääluvussa esitellään tarkemmin haastattelun tuloksia ja kuudes pääluku kertoo työohjeen sisällöstä. Seitsemäs pääluku käsittelee itse opinnäytetyöprosessia ja käytettyjä menetelmiä. Opinnäytetyö on rajattu edunvalvojan määräämisasiaan ja rajauksen ulkopuolelle on jätetty edunvalvojan sijaisen määräämisasiat, edunvalvojan määrääminen poissaolevalle, alaikäisten rekisteröinti holhousrekisteriin sekä edunvalvontavaltuuksien vahvistaminen.

Holhustoimilain (1.4.1999/442) käsitteistö lähtee siitä, että holhous-käsitteestä johdettavat termit ovat säilyneet instituution nimissä holhustoimi ja holhousviranomainen, mutta poistettu asiayhteyksistä, joissa ne liittyvät yksilöön. Yksilöistä käytetään edunvalvonta-asioissa käsitteitä

edunvalvoja ja päämies. (Lakivaliokunnan mietintö 20/1998 vp, 4.) Muutokset koettiin tarpeelliseksi aikaisempien käsitteiden leimaavuuden vuoksi. Muita opinnäytetyössä keskeisesti esiintyviä käsitteitä ovat edunvalvontaan ehdotettu, asianosainen, edunvalvojaksi ehdotettu, edunvalvonta ja kuuleminen. Edunvalvonta on edunvalvojan toimintaa kuvaava käsite ja tarkoittaa sellaisen henkilön taloudellisten etujen valvomista ja käytännön hoitamista, joka ei itse pysty valvomaan etuaan tai oikeuttaan erilaisissa oikeustoimissa (HolhTL 1:1 §). Päämies tarkoittaa edunvalvonnan kohteena olevaa henkilöä ja edunvalvoja on hän, joka hoitaa päämiehen asioita käräjäoikeuden tai maistraatin määräyksen alaisena. Edunvalvontaan ehdotettu tarkoittaa sellaista henkilöä, jonka edunvalvojan määräämisasia on tullut vireille kolmannen osapuolen ilmoituksella ja asiaa koskevat selvitykset ovat vielä kesken. Hallintolain (6.6.2003/343) 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka käsittelyssä olevasta asiasta on kyse, tai jonka etua tai oikeutta asia koskee. Tässä opinnäytetyössä asianosaisen käsitettä on käytetty sellaisten tapausten yhteydessä, joissa henkilö on itse hakenut itselleen edunvalvojaa. Asianosainen ja edunvalvontaan ehdotettu muuttuvat päämieheksi edunvalvojan määräämispäätöksellä (Tornberg 2012, 8). Edunvalvojaksi ehdotettu on se henkilö, jota hakemuksessa ehdotetaan tehtävää hoitamaan. Vaihtoehtoisesti edunvalvojaksi voidaan määrätä joko yksityinen henkilö tai yleinen virkansa puolesta päämiesten taloudellisia asioita hoitava edunvalvoja. Kuuleminen tarkoittaa asianosaisen tai hänen läheisensä mielipiteen selvittämistä ja samalla hänen osallistumisoikeutensa turvaamista asian käsittelyssä (HL 6:34 §).

2 EDELLYTYKSET EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISELLE

Holhousviranomaisena toimii maistraatti ja holhoustoimen sisällöstä sekä sen kehittämisestä huolehtii oikeusministeriö. Maistraattien hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriölle. Ahvenanmaalla holhousviranomaisen tehtäviä hoitaa lääninhallitus. (HolhTL 84 §.) Uudistuneen holhouslainsäädännön myötä maistraateille on annettu entistä aktiivisempi osa. Holhoustoimen siirtyminen maistraateille mahdollisti tehokkaamman holhoustoimen luomisen. (Anttila 2009, 25.) Maistraatin holhoustoimen tehtäviin kuuluvat edunvalvojen toiminnan valvonta, lupien myöntäminen päämiehen puolesta tehtäviin oikeustoimiin, holhousrekisterin ylläpito ja joissakin tapauksissa myös edunvalvojen määrääminen (Hallituksen esitys 146/1998 vp, 1).

Edunvalvonnan lupa-asiat ja edunvalvonnan määräämistä koskevat asiat ratkaistaan maistraatissa esittelystä (HolhTL 85.1 §). Maistraatin toimintaa johtaa maistraatin päällikkönä toimiva henkikirjoittaja, joka ratkaisee maistraatin toimivaltaan kuuluvat asiat. Maistraatissa voi olla useampia henkikirjoittajia ja maistraatin päällikkö voi antaa ratkaisutoimivaltaa myös maistraatin muille virkamiehille maistraatin työjärjestyksen nojalla. (HE 146/1998 vp, 20.) Pohjois-Suomen maistraatissa maistraatin päällikkö on antanut ratkaisutoimivallan holhoustoimen asioissa holhoustoimen henkikirjoittajille Pohjois-Suomen maistraatin työjärjestyksellä.

2.1 Edunvalvontajärjestelmä ja sen merkitys

Holhoustoimesta annetun lain 1:1 §:n mukaan holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan. Holhoustoimilain säännöksen mukaan holhoustoimen edunvalvonta on niitä ihmisiä varten, jotka eivät voi tai kykene hoitamaan asioitaan itse. Tavallisesti kykenemättömyyden syyt ovat tosiasiallisia, kuten sairaus tai poissaolo, tai oikeudellisia, kuten alaikäisyydestä johtuva vajaavaltaisuus. (Välimäki 2008, 1.) Viranomaisilla on edunvalvonta-asiassa välitön intressi siitä, että sellaiset henkilöt, jotka eivät kykene huolehtimaan asioistaan sairauden, vanhuuden tai muun syyn vuoksi, eivät joudu hyväksikäytetyiksi (Kuuliala 2011a, 244).

Holhousoikeuden merkitys on kasvanut kansainvälisesti ja edunvalvontaan esitetyn osallistumisoikeus on korostunut siten, että mahdollisista edunvalvontamuodoista on valittava edunvalvontaan esitetyn toiminnanvapautta vähiten rajoittava vaihtoehto. (Kuuliala 2011a, 162.) Suomen edunvalvontajärjestelmä noudattaa samoja tavoitteita ja periaatteita Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Itävallan vastaavien järjestelmien kanssa (HE 146/1998, 15-18). Kansainvälisesti tarkastellen edunvalvonta-asioiden käsittelymuoto on yleensä hakemuslainkäyttö ja edunvalvontaan esitetyn oikeusturvan ei ole katsottu edellyttävän haastehakemusta edes silloin, kun vaaditaan oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista tai poistamista. (Kuuliala 2011a, 163.)

Meillä Suomessa yleisten edunvalvontapalveluiden tarve tulee kasvamaan, koska ihmisten lisääntynyt liikkuvuus johtaa siihen, että vanhuksen tukena kotipaikkakunnalla on entistä harvemmin sellainen lähiomainen, joka voisi ottaa huolehtiakseen läheisensä edunvalvonnasta (HE 146/1998 vp, 21). Lisäksi voidaan ennakoida, että yhä useammassa tapauksessa vanhuksella tulee olemaan sellaista varallisuutta, jonka hoitaminen edellyttää toimenpiteitä. (HE 146/1998 vp, 1.) Edunvalvonnan alaisena onkin eniten vanhuksia, jotka sairauden tai heikentyneen fyysisen tai psyykkisen toimintakyvyn vuoksi eivät itse kykene valvomaan etujaan. Vanhusten lisäksi edunvalvonnassa on jonkin verran alle 18-vuotiaita lapsia. Työikäisten osalta edunvalvonnan tarvetta aiheuttavat vammaisuus, mielenterveysongelmat ja vakavat sairaudet. Erilaisista tilanteista johtuen avun ja tuen tarve on erilaista, minkä vuoksi holhousviranomaisen on kiinnitettävä riittävästi huomiota edunvalvonnan tarpeen syihin sekä tarjottavan tuen ja avun laatuun. (HaVL 19/1998 vp, 4.) Vanhuksilla edunvalvonnassa on kyse ihmisarvon kunnioittamisesta ja nuoremmilla on ihmisarvon lisäksi kyse koko edessä olevan elämän hallinnasta (Anttila 2009, 23).

Holhustoimilain 91 §:n mukaan se, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. Holhustoimilain 91 §:llä halutaan turvata se, että edunvalvonnan tarpeesta oleva henkilö pääsee edunvalvonnan piiriin ja että häneen kohdistuneet mahdolliset väärin- ja hyväksikäytöt voidaan selvittää. Sen mukaan ketään ei kuitenkaan velvoiteta ilmoituksen tekemiseen, vaan ainoastaan mahdollistetaan se. (HaVL 19/1998 vp, 8.) Edunvalvojan määräämistä asiamiehen käyttämisen sijaan voidaan perustella esimerkiksi sillä, että asiamiehen toimintaa ei yleensä valvo kukaan muu kuin valtuuttaja itse. Kun valtuuttajan resurssit valvoa asiamiehensä toimintaa heikkenevät, on mahdollista että asiamies voi toimia tahallisesti tai

tahattomasti vastoin valtuuttajansa etua. Toisin kuin asiamiehen, tehtävänsä määrätyn edunvalvojan kontrollointi ei riipu päämiehen voimista ja kyvyistä, vaan kuuluu holhousviranomaiselle. (Välimäki 2008, 40-41.) Vireillepanomenettely on pyritty järjestämään niin, ettei kukaan edunvalvonnan tarpeessa oleva jäisi avun ja tuen ulkopuolelle vain siksi, että menettely koetaan monimutkaiseksi tai yksilöä leimaavaksi (HE 146/1998 vp, 18).

Edunvalvonta on luonteeltaan viimesijainen palvelu, jota tulee käyttää vasta sitten, kun läheisten tuki tai muut palvelut eivät riitä (Holhoustoimen yhteistyöryhmä 2006, 3). Maistraatin on pyrittävä selvittämään, voidaanko asiat hoitaa edunvalvontaa kevyemmällä tavalla. Asiat voidaan saada hoidettua esimerkiksi läheisten toimesta tai valtakirjalla. Joskus riittää sekin, että asianosainen ohjataan oikeusaputoimistoon, jossa hänen asiansa hoidetaan. Toisinaan taloushuolissa elävä asianosainen voidaan opastaa myös kunnan velkaneuvojalle. (Keränen 8.2.2012, haastattelu.) Edunvalvojan määräämiseksi edellytetään, että henkilö ei itse kykene huolehtimaan asioistaan ja asiat vaativat hoitoa eivätkä tule hoidetuksi muulla tavoin (HolhTL 8:1 §).

Edunvalvonta koskee pääsääntöisesti henkilön taloudellisten asioiden hoitamista, mutta edunvalvonnan tarve voi ilmetä myös edunvalvontaan ehdotetun henkilöä koskevassa asiassa. Edunvalvoja voidaan määrätä asiaan, joka koskee henkilöä itseään, jolloin kyse on lakimääräisen edustuksen järjestämisestä päämiehelle. Päämiehen avustaminen puhtaasti käytäntöön liittyvien tehtävien tekemisessä, kuten arjen askareissa kuuluu kuitenkin sosiaalihuollon tehtäviin. (HE 146/1998 vp, 34.) Holhoustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä on siis selkeä työnjako, jonka mukaan holhoustoimi huolehtii oikeusturvasta, ja käytännön hoitotehtävät kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan (LaVM 20/1998 vp, 4).

Kelpoisuus täysi-ikäisen päämiehen henkilöä koskevien asioiden hoitamiseen edellyttää aina erillistä määräystä, sillä välttämättömyyden periaatteesta johtuen taloudellisten asioiden hoitamiseen tarkoitettu edunvalvonta ei saa automaattisesti rajoittaa päämiehen kelpoisuutta päättää henkilökohtaisista asioistaan. Henkilökohtaisia asioita koskevan määräyksen ulkopuolelle jää sellaisia asioita, joita koskevaa tahdonilmaisua edunvalvoja ei voi päämiehensä puolesta antaa. Näitä ovat niin sanotut korostetusti henkilökohtaiset asiat, kuten suostumus avioliittoon, lapseksiottaminen, isyyden tunnustaminen, tunnustetun isyyden hyväksyminen, testamentin tekeminen ja peruuttaminen sekä muut näihin rinnastetut tahdonilmaisut. Tällaisissa asioissa päämies on huonommassa asemassa kuin ne, jotka ymmärtävät asioiden merkityksen. (Välimäki 2008, 19-21.) Päämiehen etujen suojaamisen voidaan joissakin asioissa katsoa olevan

puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa, vaikka sillä on toisaalta mahdollisuus myös edistää hänen ihmisarvoaan. Näin on esimerkiksi silloin, kun edunvalvoja on laittanut vireille hakemuksen sosiaalietuuksien saamiseksi tilanteessa, jossa henkilö ei ole itse siihen kyennyt ja on siksi ajautunut taloudelliseen ahdinkoon (Sarja 2011, 148). Hyvässä edunvalvonnassa otetaan huomioon päämiehen ja hänen asioidensa ja olosuhteidensa yksilöllisyys (Sarja 2011, 150).

Toimintakelpoisuuden rajoittaminen edunvalvonta-asiassa merkitsee normaalia edunvalvontaa voimakkaampaa puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen sisältäen kuitenkin myös vaihtoehtoja. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun vaarana on, että päämies käyttää oikeustoimikelpoisuuttaan omaksi vahingokseen. Holhustoimilain 18 §:n mukaan edellytyksenä toimintakelpoisuuden rajoittamiselle on se, ettei henkilö kykene huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen varallisuutensa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa. Lisäksi edellytetään, että edunvalvojan määrääminen ei yksin riitä turvaamaan päämiehen etuja. Rajoitus sopeutetaan aina päämiehen suojan tarpeeseen käyttämällä lievintä, mutta riittävää rajoitusta. (HE 146/1998 vp, 19.) Toimintakelpoisuuden rajoittamisesta voi päättää vain tuomioistuin (HE 146/1998 vp, 20). Holhustoimilain 18 §:ssä säädetään päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta asteittain. Toimintakelpoisuutta voidaan rajoittaa niin, että henkilö voi tehdä tiettyjä oikeustoimia vain yhdessä edunvalvojansa kanssa tai niin, että henkilöllä ei ole lainkaan kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan. Kolmas ja äärimmäisin aste on julistaa päämies vajaavaltaiseksi, jolloin häneltä puuttuu lähtökohtaisesti kaikki kelpoisuus tehdä oikeustoimia tai vallita omaisuuttaan. Vajaavaltaiseksi julistettu voi kuitenkin päättää henkilöään koskevasta asiasta, mikäli hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. (Kuuliala 2011a, 139.) Toimintakelpoisuuden rajoittaminen on käytännössä kuitenkin melko harvinaista. Oikeuskäytännössä noin 85 prosenttia ratkaisuista on toistaiseksi voimassaolevia yleisesti tukevaa edunvalvontaa koskevia ratkaisuja ilman erityismääräyksiä. Toiseksi yleisimpiä ovat ratkaisut, joissa edunvalvoja määrätään tiettyä oikeustointa tai omaisuutta varten. (Anttila 2009, 22.)

2.2 Asian vireilletulo ja selvitykset edunvalvojan määräämisasiassa

Edunvalvonta-asian käsittelyyn holhousviranomaisessa sovelletaan hallintolakia (HolhTL 85:2 §). Edunvalvojan määrääminen tulee vireille ilmoituksella siihen maistraattiin, jonka alueella edunvalvonnan tarpeessa olevaksi esitetyllä on kotikunta. Ilmoituksen voi tehdä

vaitiolovelvollisuuden estämättä kuka tahansa, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä. Ilmoituksen saatuaan maistraatti ryhtyy toimenpiteisiin henkilön edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tekee selvitysten jälkeen tarvittaessa hakemuksen käräjäoikeuteen edunvalvojan määräämiseksi. (HolhTL 91 §.) Hakija voi lähettää hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi maistraatin sijasta myös suoraan käräjäoikeudelle. Käräjäoikeus antaa keskimäärin kolmessa neljästä tapauksesta edunvalvojan määräyksen maistraatin tekemän hakemuksen perusteella (Anttila 2009, 22). Maistraattiin toimitetuissa hakemuksissa myös maistraatti voi rajatuin ehdoin määrätä henkilölle edunvalvojan. Näistä ehdoista on kerrottu enemmän luvussa 2.3.

Maistraatin menettely on pääosin kirjallista, joten myös edunvalvonta-asia laitetaan vireille kirjallisesti (HL 4:19 §). Holhousviranomaisena maistraatin on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä muun muassa kuulemalla asianosaista ja hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (HL 6: 31 §). Viranomaisessa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Selvitysten on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on myös suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia eli viranomaisessa asioivan on saatava luottaa viranomaisen toiminnan oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. (HL 2:6 §.) Edunvalvontaan ehdotetun suostumus voi nopeuttaa menettelyä edunvalvojan määräämisasiassa, mutta suostumus ei kuitenkaan vapauta holhousviranomaista varmistumasta edunvalvonnan tarpeellisuudesta (Kuuliala 2011a, 245). Holhousviranomaisella on oikeus saada tehtävänsä suorittamiseksi tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta, yhteisöiltä, laitoksilta ja toimintayksiköiltä salassapitosäännösten estämättä ja yleensä tiedot saadaan maksutta. Holhousviranomainen voi valvontatehtävässään tarvita tietoja esimerkiksi päämiehen tilitapahtumista tai päämiehelle maksetuista eläkkeistä ja vakuutuskorvauksista. Holhousviranomainen voi pyytää lausuntoa myös kunnan sosiaali- tai terveydenhuollolta asianomaisen olosuhteista, jos se on edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi välttämätöntä. Tapauksen olosuhteista riippuu, millaista lausuntoa voidaan pitää yksittäistapauksessa asianmukaisena. (HE 146/1998 vp, 83.)

Edunvalvonnan tarpeen selvittämisessä yksi tärkeimmistä selvityksistä on lääkärinlausunto. Holhoustoimilain uudistuksen myötä lääkärinlausunnoissa on tapahtunut merkittävää muutosta. Aikaisemmin noin 75 % lääkärinlausunnoista todettiin, että henkilöä ei voida kuulla. Uuden lain voimaantulua suhdeluku on kääntynyt toisin päin. Muutos johtunee siitä, että nykyisin lääkärit

noudattavat saamiaan ohjeita paremmin ja ovat ehkä tulleet myös varovaisemmiksi itsemääräämisoikeuden suhteen. (Anttila 2009, 23.)

Lääkärintlausunnon sisältö holhousasioissa on määritelty Sosiaali- ja terveysministeriön määräyksellä 1999:51 ja sen mukaan lääkärinlausunto voidaan antaa maistraatille tai tuomioistuimelle tutkittavan suostumuksella tai ilman tutkittavan suostumusta, edellyttäen kuitenkin tutkittavan suostumista tutkittavaksi. Tutkittavan suostumuksella lausunto voidaan antaa myös sille, jolla on oikeus panna vireille edunvalvojan määräämisasia. Lausunnon tulee perustua lausunnon antavan lääkärin lausunnon laatimissajankohtana suorittamaan tutkimukseen.

Lausunto otsikoidaan ”Lääkärintlausunto holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämistä varten” ja lausunnon johdannossa ilmoitetaan kenen pyynnöstä ja suostumuksella lausunto annetaan, tutkimuspaikka ja -aika sekä selvitys lausunnon perusteena olevasta aikaisemmasta hoitosuhteesta. Lausunnon esitiedoissa esitetään lyhyesti lääkärin omat ja muualta saadut tiedot tutkittavan terveydentilasta, sairauksista ja elämäntilanteesta. Tutkimushavainnot -osiossa lääkäri esittää omat havaintonsa ja tutkimustuloksensa, jotka vaikuttavat johtopäätöksiin. Samassa kohdassa esitetään myös tutkitun oma käsitys edunvalvojan määräämisen tarpeesta. (Sosiaali- ja terveysministeriön määräyskokoelma 1999:51, 4)

Lausunnon johtopäätöksissä esitetään lääketieteellisin syin perustellut johtopäätökset siitä, onko tutkittava kykenevä vai kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista ja ovatko hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa hänen tilansa johdosta vaarassa. Lisäksi lausunnossa on aina ilmoitettava perusteltu kannanotto kysymyksiin, kykeneekö asianosainen ymmärtämään edunvalvojan määräämistä koskevan asian merkityksen, voidaanko tutkittua kuulla asiassa henkilökohtaisesti, minkä kaltaisissa taloudellisissa, oikeudellisissa tai henkilöä koskevissa asioissa tutkittu tarvitsee edunvalvojan tukea, vastustaako tutkittu edunvalvojan määräämistä ja olisiko edunvalvoja määrättävä toistaiseksi tai määräajaksi. Määrääjän pituus tulee perustella ja kannanoton määräytyä tutkitun tilan ennusteen pohjalta. (Sosiaali- ja terveysministeriön määräyskokoelma 1999:51, 4-6.)

Asiassa, joka koskee toimintakelpoisuuden rajoittamista, tulee lääkärinlausunnossa ottaa lisäksi kantaa siihen, vaatiiko tutkitun etu hänen julistamistaan vajaavaltaiseksi tai onko tutkitun toimintakelpoisuutta rajoitettava toistaiseksi tai määräajaksi. Kannanotossa tulee tällöin myös

perustella, miksi lievemmat toimenpiteet eivät ole tutkitun kohdalla riittäviä ja määräajan pituuden määräytyä tutkitun tilan ennusteen pohjalta. Jos joku vaadituista tiedoista ei ole lääketieteellisin syin arvioitavissa, tulee lääkärin ilmoittaa myös tästä lausunnossaan. (Sosiaali- ja terveysministeriön määräyskokoelma 1999:51, 5-6.)

Lopuksi lääkärinlausunnossa esitetään lausunnonantajan käsitys siitä, ovatko esitiedoissa esitetyt seikat sopusoinnussa vai ristiriidassa tutkimushavaintojen kanssa ja lausunto vahvistetaan sanoilla ”minkä kunnian ja omantuntoni kautta vakuutan”. Lausuntoon merkitään paikka ja aika, sekä laillistetun lääkärin nimikirjoitus, nimen selvennys, erikoislääkärin pätevyys ja lääkärin virka-asema. (Sosiaali- ja terveysministeriön määräyskokoelma 1999:51, 6.)

2.3 Maistraatin toimivalta edunvalvojan määräämiseen

Tuomioistuimen ohella myös holhousviranomainen voi määrätä henkilölle edunvalvojan tapauksissa, joissa asianosainen on selvästi edunvalvonnan tarpeessa ja on pyytänyt itselleen nimettyä edunvalvojaa sekä kykenee ymmärtämään edunvalvonnan merkityksen (HolhTL 12:1-2 §). Maistraatin toimivalta edunvalvojan määräämisratkaisuissa vaatii kolmen edellytyksen täyttymistä. Ensimmäinen edellytys on, että henkilö, jonka edunvalvonnasta on kysymys, kykenee ymmärtämään, mitä edunvalvojan määrääminen hänen kannaltaan merkitsee. Maistraatin on varmistuttava asianosaisen riittävän ymmärryksen olemassaolosta holhoustoimilain 86 §:ssä säädetyin keinoin eli kuulemalla asianosaista henkilökohtaisesti. Toisena edellytyksenä on että asianosainen itse hakee edunvalvojan määräämistä ja pyytää nimeämäänsä henkilöä edunvalvojakseen. Asianosainen tulee siis menettelyssä itse suostuneeksi toimenpiteeseen, kuten myös siihen, että edunvalvojaksi tulee hänen nimeämänsä henkilö. Kolmantena edellytyksenä ovat riittävät selvitykset siitä, että edunvalvojan määrääminen on holhoustoimilain säännösten valossa tarpeellinen toimenpide ja, että edunvalvojan tehtävä on asianmukainen. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, maistraatin on hylättävä hakemus tai siirrettävä se hakijan pyynnöstä käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Maistraatin toimivalta rajoittuu siis näiltä osin vain riidattomiin tapauksiin, joissa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät vaadi käsittelyä tuomioistuimessa. (HE 146/1998 vp, 36.)

Maistraatti voi tarjota päämiehehdokkaalle vaihtoehtoa muuttaa kolmannen osapuolen tekemä ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä asianosaisen omaksi hakemukseksi

edunvalvojan määräämiseksi, mikäli hän kykenee ymmärtämään edunvalvonnan merkityksen ja on itse myöntäväinen edunvalvojan määräämiselle. Ilmoituksen hakemukseksi muuttamisen edellytyksenä on myös se, että asianosainen on saanut asiasta riittävästi informaatiota, jonka perusteella hän voi päättää haluaako tehdä hakemuksen vai ei, ja että häntä ei sopimattomalla tavalla painosteta ratkaisuun. (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011.) Itsemääräämisoikeuden kannalta edunvalvontaan ehdotetulle on olennaisen tärkeää tietää, millä tavoin hän tosiasiasa voi toimia sen jälkeen, kun hänelle on määrätty edunvalvoja (Tornberg 2012, 189). Pohjois-Suomen maistraatin Kajaanin yksikössä asianosaiselle on haluttu antaa tilaisuus myös peruuttaa hakemuksensa kirjallisesti, mikäli on katsottu, että edunvalvonnalle ei ole riittävästi perusteita (Malinen 13.2.2012, haastattelu).

Seuraava oikeustapaus selventää maistraatin toimivaltaa sekä lääkärinlausunnon ja henkilökohtaisen kuulemisen merkitystä arvioitaessa edunvalvontaan esitetyn ymmärrystä edunvalvonta-asiassa:

Maistraatti on A:n hakemuksen mukaisesti määrännyt kaupungin yleisen edunvalvojan A:n edunvalvojaksi hoitamaan A:n taloudellisia asioita. A kuitenkin valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen ja vaati maistraatin päätöksen kumoamista sekä asiansa suullista käsittelyä hallinto-oikeudessa. A perusteli valitustaan sillä, että hän myöntää allekirjoittaneensa hakemuksen ja saaneensa kuulemisen yhteydessä maistraatilta selvityksen siitä, mitä edunvalvojan määrääminen saattaa merkitä. Tästä huolimatta A ei ollut ymmärtänyt asiaa eikä päätöksen merkitystä eli sitä, että päätöksen jälkeen hän ei tosiasiallisesti voinut enää käyttää omia varojaan. A ei halua, että hänen oikeustoimikelpoisuuttaan rajoitetaan millään tavalla ja kykenee mielestään huolehtimaan ja vastaamaan itsestään ja omaisuudestaan ilman edunvalvojaa.

Hallinto-oikeus hylkäsi A:n vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä, perustellen asiaa sillä, että edunvalvonnan lakkauttamista koskeva asia kuuluu käräjäoikeudelle. Hallinto-oikeus hylkäsi myös A:n valituksen edunvalvojan määräämisestä, koska lääkärinlausunnon mukaan A tarvitsee edunvalvojan, on halunnut edunvalvojan ja ymmärtänyt edunvalvonnan merkityksen. A:ta on myös kuultu henkilökohtaisesti, jolloin hän on kertonut ongelmistaan ja avuntarpeestaan sekä ilmoittanut erikseen kysyttäessä pitävänsä hakemuksensa voimassa. Hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei tullut esiin seikkoja, jotka tukisivat väitettä siitä, että A ei olisi kyennyt ymmärtämään edunvalvontasian merkitystä. Hallinto-oikeuden päätös oli, että pyyntö edunvalvojan määräämiseksi on ollut pätevä ja maistraatti on ollut toimivaltainen määräämään A:lle edunvalvojan.

A vaati korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan hallinto-oikeuden päätöksen, järjestämään asiassa suullisen käsittelyn hänen itsensä kuulemiseksi, jotta voitaisiin todeta kykeneekö hän hoitamaan asiansa ilman edunvalvojaa. Perusteluinaan A toteaa erehtyneensä allekirjoittaessaan hakemuksen, ja että asiakirjan oli laatinut toinen henkilö. Lääkärintodistuksessa ei A:n mukaan mainita mitään sellaista seikkaa, joka edellyttäisi A:n

asettamista holhoukseen. A huomautti myös, ettei ymmärtänyt miksi edunvalvontaa koskeva asia yleensä otettiin lääkärin kanssa esille.

Korkein hallinto-oikeus tutki asian. Maistraatin päätös perustui A:n omaan hakemukseen, henkilökohtaiseen kuulemiseen, lääkärinlausuntoon sekä asiakirjoista saatavaan selvitykseen, joten suullisen käsittelyn järjestäminen valituksessa esitetyn selvityksen esittämiseksi ei ollut tarpeen. Ottaen huomioon asiassa esitetyt vaatimukset ja saadut selvitykset, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei nähty syytä ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi myös valituksen edunvalvojan määräämisestä. (KHO 6.2.2002 T 323, Finlex.)

Tilanteessa, jossa holhousviranomainen on hyväksynyt hakemuksen ja määrännyt edunvalvojan, mutta päämies katu ratkaisuaan, voi päämies joko yksin tai yhdessä edunvalvojansa kanssa hakea asiaansa muutosta tai edunvalvojan vapauttamista käräjäoikeudessa. Seuraava oikeustapaus kuvaa hieman toisenlaisen lääkärinlausunnon merkitystä suhteessa henkilökohtaisen kuulemisen avulla tehtyyn selvitykseen asianosaisen ymmärryksen tilasta edunvalvojan määräämisasiassa:

Maistraatti oli Y:n hakemuksesta ja häntä henkilökohtaisesti kuultuaan määrännyt Y:lle edunvalvojan. Edunvalvojan määräämistä varten annetun lääkärinlausunnon mukaan Y ei kykene ymmärtämään edunvalvojan määräämistä koskevan asian merkitystä. Maistraatin lausunnon mukaan edunvalvonta-asia oli käyty Y:n kanssa yksityiskohtaisesti läpi, eikä maistraatilla ollut aihetta epäillä, että Y ei olisi ymmärtänyt mistä edunvalvojan määräämisessä on kyse. Hallinto-oikeus piti kuitenkin lääkärinlausuntoa merkityksellisempänä ja kumosi maistraatin päätöksen katsoen, ettei Y ollut kyennyt ymmärtämään asian merkitystä, eikä siten voinut esittää pätevää pyyntöä edunvalvojan määräämiseksi. Maistraatti ei näin ollen ollut toimivaltainen asiassa eikä siksi voinut määrätä edunvalvojaa. (HAO 28.2.2007 07/0150/2, Finlex.)

Holhousviranomaisella ei ole velvollisuutta asian siirtämiseen käräjäoikeudelle, mikäli hakemus on selkeästi perusteeton ja hankittu selvitys osoittaa, ettei edunvalvonnan tarvetta ole. Siirtäminen on kuitenkin aiheellista silloin, kun edunvalvonnan tarve on selkeä, mutta holhousviranomainen ei ole täysin vakuuttunut siitä, että asianomainen ymmärtää toimenpiteen merkityksen tai, että hän olisi esittänyt pyynnön omasta vapaasta tahdostaan. (HE 146/1998 vp, 37.) Holhousviranomaisen päätökseen voi pääsääntöisesti hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Vain harvoissa tapauksissa muutosta ei voi hakea valittamalla. (HolhTL 87 §.)

3 KUULEMINEN EDUNVALVONNAN TARPEEN SELVITTÄMISEKSI

Maistraatin roolin strateginen painopiste edunvalvojan määräämistä koskevissa asioissa vuonna 2009 – 2013 on edunvalvonnan oikea kohdentuminen. Tavoitteena on, että maistraatit selvittävät entistä tarkemmin voidaanko edunvalvonta hoitaa muiden ensisijaisena pidettävien palveluiden avulla. Jatkossa maistraattien tulee osaltaan edistää edunvalvontaa lievempien keinojen käyttämistä asioiden hoitamisessa. (Holhoustoimen yhteistyöryhmä 2006, 7.) Tämä tarkoittaa sitä, että edunvalvonta-asioissa selvitysten, mukaan lukien kuuleminen, painoarvo kasvaa entisestään. Maistraattien palvelun tavoiteaika edunvalvojan määräämisasioiden ratkaisuisissa ja hakemuksissa käräjäoikeuteen vuonna 2012 on keskimäärin neljä kuukautta (Heusala 2011, 10).

Maistraatti järjestää edunvalvontaan ehdotetulle tilaisuuden tulla kuulluksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa se on toimivaltainen määräämään edunvalvojan itse ja yli 60 prosenttisesti niissä tapauksissa, joissa hakemus tehdään käräjäoikeudelle (Anttila 2009, 23). Kuulemistilaisuuksia järjestetään myös muissa kuin edunvalvojan määräämisasioissa. Holhousviranomaisen velvollisuutena on valvoa, ettei tarpeetonta edunvalvojan määräämistä pidetä voimassa. Jo olemassa olevissa edunvalvonnoissa valvonta tapahtuu kuulemalla edunvalvojaa ja tarvittaessa myös päämiestä tai esimerkiksi hoitohenkilökuntaa (HE 146/1998 vp, 40). Maistraatissa kuulemisen järjestää toimenkuvansa mukaan asiaa valmisteleva virkamies (Pohjois-Pohjanmaan maistraatti 2011, 6).

Ratkaisijoilla on maistraatissa kuntajako, ja asiaa valmisteleva virkamies toimii ratkaisijan kanssa työparina tämän alueelta vireilletulleissa asioissa. Henkilökohtaisen kuulemistilaisuuden järjestämiseen voi osallistua myös muita tahoja, kuten hoitolaitoksen henkilökunta tai omahoitaja. Jos asianosainen on hyväkuntoisempi, tilaisuuden järjestämisestä voidaan sopia myös suoraan hänen kanssaan. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

Kuuleminen edellyttää aina vastaamaan kykenevää asianosaista (Kuuliala 2011b, 4). Kajaanin yksikön käytössä olevassa lääkärintoimituspyyntökirjeessä asiaa on selvennetty kertomalla, että kuuleminen edellyttää asianosaiselta kykyä itsenäiseen tahdonmuodostukseen asiassa (Malinen 13.2.2012, haastattelu). Kuuleminen voidaan katsoa mahdottomaksi, kun esimerkiksi lääkärintodistuksella tai muuten on saatu luotettava selvitys siitä, että kuultava on tajuton tai muuten sellaisessa tilassa, ettei hän kykene lainkaan ymmärtämään mistä asiassa on kyse.

Kohtuuttoman haitan perusteella asianosaista voidaan jättää kuulematta esimerkiksi silloin, kun henkilö on mielenterveydellisten syiden vuoksi hoidettavana ja henkilökohtainen kuuleminen tulisi olemaan hänen kuntoutumisensa tai mielenterveytensä kannalta vahingollista. (HE 146/1998 vp, 76.) Päätöstä kuulemistilaisuuden järjestämisestä tai järjestämättä jättämisestä ei kuitenkaan tule tehdä pelkästään lääkärintilaisuuden perusteella (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011). Lausunnoissa ei aina ole riittävästi tietoja edunvalvonnan tarpeen luotettavaksi arvioimiseksi, koska kaikilla lääkäreillä ei ole holhustoimen periaatteiden tuntemusta. (Holhustoimen yhteistyöryhmä 2006, 6.)

Jos lääkärintilaisuus on epäselvä, edunvalvontaan ehdotettua tulee lähtökohtaisesti aina kuulla, sillä kuuleminen on oikeusturvakysymys. Kriteereitä, joiden perusteella edunvalvontaan ehdotettu ei ymmärrä tai hänen kuulemisellaan ei ole merkitystä, tulee tulkita suppeasti. Voi olla, että edunvalvontaan ehdotettu kykenee ottamaan kantaa edunvalvojan henkilöön, vaikka lääkärintilaisuuden mukaan tutkittua ei voida kuulla. Lääkäri on voinut ajatella asiaa lausunnossaan siltä kannalta, että ymmärtääkö tutkittu edunvalvontaa instituutiona. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

3.1 Kuulemista koskevat periaatteet

Kuuleminen edunvalvonta-asioissa on hyvin moniulotteinen ilmiö (Kuuliala 2011a, 165). Kuulemisen tarkoituksista voidaan erottaa kaksi tasoa, joista ensimmäisessä on kyse saavutettavista eduista ja toisessa oikeuden tausta-arvojen toteuttamisesta (Kuuliala 2011a, 41). Holhustoilain keskeisin periaate on ihmisarvon kunnioittaminen ja se täsmentyy edunvalvonnassa välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteina, päämiehen etujen ensisijaisuutena ja päämiehen osallistumismahdollisuuksien turvaamisena häntä itseään koskevassa päätöksenteossa. Holhustolainsäädännössä ihmisarvon kunnioittaminen näkyy käsitteiden leimaavuuden vähentymisenä. (LaVM 20/1998 vp, 3.) Kuulemisen merkitys on siinä, että sillä saadaan selville paitsi sen henkilön mielipide, jolle edunvalvojaa on esitetty määrättäväksi, myös selvitys niistä seikoista, joihin asianomaisen mahdollinen vastustaminen perustuu. Aviopuolison kuuleminen tuo selvitystä edunvalvonnan tarpeeseen vaikuttavista taloudellisista seikoista ja siitä, mitä edunvalvojan määrääminen merkitsee asianomaisen perheen kannalta. (HE 146/1998 vp, 75.) Läheisten kuuleminen edunvalvojan määräämisasioissa perustuu oikeusasiamiehen kannanottoon perheyhteydestä ja sen suojaamisesta, mutta ei ole

lainvaatimus. Läheisten kuuleminen ei saa koskaan kääntyä asianosaista itseään vastaan. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

Tuomioistuimille kohdistettu ihmisarvoisen ja asiallisen kohtelun vaatimus ulottuu edunvalvonta-asioissa myös muihin menettelyn osapuoliin. Samaa asianmukaisuutta voidaan odottaa myös maistraatilta. Kyse on ihmisten asiallisesta kohtelemisesta osana hyvän hallinnon perusteita. Tämä hienotunteisuuden periaate voidaan jakaa kolmeen osaan, jotka ovat kohtuuttomien pakkokeinojen käytön kieltö, asiallisen kohtelun vaatimus ja asianosaisen yksityisyyden tarpeettoman loukkaamisen kieltö. (Kuuliala 2011a, 51.) Hienotunteisuuden periaate merkitsee edunvalvonta-asioissa kahta merkityksellistä seikkaa. Ensimmäinen näistä on se, että mitkä tahansa keinot eivät ole sallittuja lopputulokseen pääsemiseksi ja riittävän selvityksen hankkimiseksi. Toiseksi se, että vaikka kuuleminen toisaalta suojaa edunvalvontaan esitettyä, voi se toisaalta aiheuttaa edunvalvontaan esitetyle myös vahinkoa ja kuulemisen toteuttamista on siksi pystyttävä tarvittaessa modifioimaan. Soveltamistilanteissa joudutaan punnitsemaan keskenään asianosaisen osallistumisoikeutta, hienotunteisuuden periaatetta ja tarkoituksenmukaisuusperiaatetta. (Kuuliala 2011a, 73-74.) Tuomioistuimessa asialliseen kohteluun kuuluva asianmukainen viestintä koskee paitsi tuomarin käyttämiä ilmaisuja, myös hänen äänensävyään ja muuta esiintymistään (Kuuliala 2011a, 54). Edunvalvontaan ehdotetun tunteet ja toivomukset on otettava huomioon ja niille on osoitettava asianmukaista kunnioitusta kuulemistilaisuuden aikana. Erityisesti menettelyssä on huomioitava edunvalvontaan ehdotetun toivomus siitä, kenet hän haluaa edunvalvojakseen. (Kuuliala 2011a, 244.)

Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan edunvalvonnan tarpeessa olevaksi esitetyn vastustuksesta huolimatta, mikäli katsoo, ettei vastustamiselle ole valvottavan tila ja edunvalvonnan tarve huomioon ottaen riittävästi aihetta (HolhTL 8:2 §). Tilanteisiin, jossa asianosaisen mielipidettä ei saada selvitettyä, ei ole olemassa yksiselitteistä oikeusohjetta. On kuitenkin selvää, että toimenpiteen tarpeellisuudesta on tällöin hankittava perusteellisempi selvitys, kuin tapauksissa, joissa asianomainen on suostunut toimenpiteeseen. (HE 146/1998 vp, 34.) Mikäli päämies vastustaa edunvalvojan määräämistä jo maistraatin kuulemistilaisuudessa, maistraatti joutuu arvioimaan, onko asian käsittelyä syytä jatkaa. Asianosaisella pitää kuitenkin olla tunne, että hän on aidosti saanut sanoa mielipiteensä ja, että häntä on kuunneltu. Kuunteleminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että aina tehdään niin kuin asianosainen haluaa. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

Kuulemisella turvataan myös asianosaisen aktiivinen osallistuminen menettelyyn. Kuultava ei ole tällöin vain tutkimuksen kohde, vaan hänelle syntyy tasa-arvoinen osallistumisoikeus (Kuuliala 2011a, 41). Tilanteessa, jossa edunvalvontaan ehdotettu vastustaa ajatusta edunvalvonnasta voidaan häneltä kysyä mielipidettä siitä, että jos edunvalvoja hänen vastustuksestaan huolimatta määrätään, kenet hän mieluummin haluaa asioitaan hoitamaan, yleisen edunvalvojan vai sukulaisensa tai ystävänsä. Asiaa voidaan kysyä myös niin, että kuka hänen asioitaan ei missään nimessä saisi hoitaa. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.) Kun sanotaan, että edunvalvojan määräämisasioissa on noudatettava kuulemisperiaatetta, tarkoitetaan itse asiassa sitä, että edunvalvonnan tarpeessa olevaksi ilmoitetun osallistumisoikeus on turvattava (Kuuliala 2011a, 73). Kuulemisperiaate ei kuitenkaan käsitteellisesti edellytä sitä, että asianosainen käyttää saamiaan oikeuksia. Vaikka henkilökohtaisella kuulemisella on tärkeä merkitys, asianosaista ei voida pakottaa kuultavaksi. Periaatteen toteuttamiseksi riittää, että asianosaiselle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. (Kuuliala 2011a, 40.)

Jos asianosaiselle on lähetetty kuulemiskirje eikä ole siihen vastannut, ei tästä voida vielä päätellä, että hän olisi jättänyt tilaisuutensa käyttämättä. Aina on mahdollista, että kirje ei ole koskaan tavoittanut häntä. On myös mahdollista, että asianosainen on saanut kirjeen, mutta on niin dementoitunut, että on unohtanut vastata siihen. Asianosainen voi olla myös niin velkaantunut, että ei enää avaa kirjeitään, koska pelkää niiden olevan laskuja. Tällaisissa tilanteissa maistraatin täytyy pyrkiä ottamaan asianosaiseen yhteyttä muulla tavoin, puhelimella tai lähettämällä toinen kirje. Jos asianosainen asuu jossain hoitolaitoksessa, voidaan tiedustella laitoksen henkilökunnalta tai asianosaisen läheisiltä, että onkohan asianosainen saanut kirjettä. Maistraatin on siis pyrittävä selvittämään, onko henkilö aidosti omasta halustaan jättänyt tilaisuuden käyttämättä. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

Kuulemistilaisuudessa noudatettavat menettelytavat ovat maistraatin omassa harkinnassa, sillä niistä ei laissa ole erikseen säädetty. Laissa ei ole säädetty myöskään siitä, tuleeko tai voiko paikalla olla maistraatin edustajien lisäksi myös jokin muu taho tai edunvalvontaan esitetyn läheinen. Se, millä tavoin kuulemisesta ilmoitetaan ja mitä edunvalvontaan ehdotetulle kerrotaan tilaisuudesta etukäteen, riippuu maistraatin omista kuulemiskäytännöistä. Perustuslain 2:21 §:n mukaisesti asian asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon sekä hallintolain 2:8 §:n ensimmäisen momentin mukaiseen neuvontaveloitteeseen voidaan katsoa kuuluvan, että maistraatti informoi edunvalvontaan ehdotettua kuulemistilaisuuden menettelytavoista. (EOA 26.4.2010 Dnro 2171/4/08.)

3.2 Asianosaisen kuuleminen

Edunvalvojan määräämisasiassa sille, jonka edunvalvonnasta on kysymys, on lähes poikkeuksetta varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Alaikäiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi vain, jos hän on täyttänyt 15 vuotta. Alaikäisen huoltajalle on kuitenkin varattava tilaisuus tulla kuulluksi, koska alaikäisen asioiden hoitaminen vaatii tavallisesti huoltajan ja edunvalvojan hyvää yhteistyötä. (HE 146/1998 vp, 75.) Selvittämisvelvollisuutta koskeva hallintolain 31:1 § ja kuulemisvelvollisuutta koskeva hallintolain 34:1 § velvoittavat maistraattia varaamaan edunvalvontaan esitetulle tilaisuuden tulla kuulluksi. Velvollisuus ei riipu siitä, onko lopullisen ratkaisun tekijänä maistraatti vai tuomioistuin. Maistraatin on arvioitava, onko lähtökohtaisesta kuulemisvelvoitteesta huolimatta olemassa tilanteita, joissa edunvalvontaan esitetyn kuulemisesta voidaan maistraatissa luopua. (Kuuliala 2011a, 169-170.) Pohjois-Suomen maistraatin holhustoimen henkikirjoittajien haastatteluiden mukaan kuulemisesta luovutaan kokonaan vain, jos asiassa annettu lääkärinlausunto on asianosaisen kuulemisen ja ymmärtämisen suhteen niin ilmeisen kielteinen, ettei kuulemisella voida katsoa olevan mitään merkitystä. Henkilö on tällöin esimerkiksi tajuton, koomassa, totaalisen dementoitunut tai hän ei lainkaan orientoidu aikaan tai paikkaan.

Holhustoimilain 12 §:n 2 momentin mukaan maistraatin toimivallan alaisissa edunvalvojan määräämistapauksissa henkilökohtainen kuuleminen on kevennetyn menettelyn ehdoton edellytys, joten maistraatilla ei ole kelpoisuutta määrätä edunvalvojaa silloin, kun hakijaa ei hänen tilansa vuoksi voida kuulla (Välimäki 2008, 40). Holhousviranomaisen ei kuitenkaan aina varaa edunvalvontaan ehdotetulle henkilökohtaista tilaisuutta tulla kuulluksi ja joissakin maistraateissa on pääsääntö, että edunvalvontaan ehdotettua kuullaan vain kirjallisesti. Henkilökohtaista kuulemistilaisuutta ei järjestetä esimerkiksi tapauksissa, joissa ratkaisun tekee kärjäoikeus ja joissa lääkärinlausunnosta ilmenee, ettei tutkittava ymmärrä asian merkitystä eikä häntä voida kuulla. Kuuleminen pyritään näissäkin tapauksissa kuitenkin järjestämään, jos asian muut selvityksen antavat aiheita epäillä lääkärinlausunnon paikkansapitävyyttä. (Kuuliala 2011a, 171.) Kokonaan kuulematta maistraateissa jätetään vajaat 30 prosenttia edunvalvonnan tarpeessa olevaksi ilmoitetuista (Anttila 2009, 23). Jos lääkärin kanta lääkärinlausunnossa asianosaisen ymmärtämiskyvystä on eri kuin maistraatilla tekemiensä selvitysten jälkeen, maistraatti siirtää päätösvallan hakemuksella kärjäoikeudelle (Malinen 13.2.2012, haastattelu).

Jos asia tulee vireille kolmannen osapuolen ilmoituksella, ja edunvalvontaan ehdotettua voidaan lääkärinlausunnon mukaan kuulla, silloin häntä kuullaan kirjallisesti. Jos edunvalvontaan ehdotettu antaa myönteisen lausunnon eikä edunvalvojan henkilöstäkään ole riitaa, kirjallinen kuuleminen voidaan katsoa riittäväksi selvitykseksi. Jos asiassa kuitenkin ilmenee jotain epäselvää tai edunvalvontaan ehdotettu vastustaa hakemusta ja lääkärinlausunnon mukaan hän ymmärtää asian merkityksen ja häntä voidaan kuulla, haluaa maistraatin edustaja yleensä henkilökohtaisesti kuulla edunvalvontaan ehdotetulta ne seikat miksi hän vastustaa hakemusta ja onko vastustamiselle perusteita. (Annala 8.2.2012, haastattelu.) Pohjois-Suomen maistraatin Kajaanin yksikön alueella ilmoituksella vireille tulleissa asioissa edunvalvontaan ehdotettua kuullaan henkilökohtaisesti Oulun yksikön menettelytavoista poiketen ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Jokaista itselleen edunvalvojaa hakenutta asianosaista kuullaan kuitenkin aina henkilökohtaisesti. (Malinen 13.2.2012, haastattelu.) Jos asian selvitysvaiheessa ilmenee ristiriitaa aiemmin esitetyn kanssa, on maistraatilla velvollisuus kuulla tai ainakin yrittää kuulla edunvalvontaan esitettyä ennen hakemuksen tekoa käräjäoikeudelle (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011).

Kuulemistilanteeseen liittyy aina myös informointivelvollisuus. Asianosaiselle on ilmoitettava etukäteen kuulemisen tarkoitus ja kuulemisen määräaika. Tarvittaessa tilaisuuden järjestäjän on myös yksilöitävä, mistä seikoista selvitystä tilaisuudessa halutaan. (HL 6:36 §.) Maistraateilla on edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyn yhteydessä velvollisuus tiedottaa edunvalvonnan kohteeksi esitetyle myös edunvalvonnan mukanaan tuomista rajoituksista (Anttila 2009, 22).

Henkilökohtaisessa kuulemistilaisuudessa selvitetään asianosaisen taloudellinen tilanne ja edunvalvonnan tarve, hänen mielipiteensä edunvalvonta-asiaan sekä hänen mielipiteensä edunvalvojan henkilöstä. Taloudellista tilannetta selvitetään kyselemällä asianosaisen tuloista ja menoista, omaisuudesta sekä veloista. Lisäksi selvitetään, kuka asianosaisen asioita on tähän mennessä hoitanut ja mitä ongelmia niiden hoitamisessa on ollut. (Annala 8.2.2012, haastattelu.) Kuulemistilaisuudessa asianosaiselle kerrotaan rinnakkaisesta toimivallasta edunvalvojan kanssa, tilien haltuunotosta, käyttövaroista, palkkioista, maistraatin suoritemaksuista, lupa-asioista, edunvalvojan tilivelvollisuudesta ja siitä, miten edunvalvoja hoitaa päämiehen asioita. (Keränen 8.2.2012, haastattelu.)

3.3 Läheisen kuuleminen

Jos edunvalvontaan ehdotettu on avioliitossa, tulee edunvalvojan määräämisasiassa myös aviopuolisolle varata tilaisuus tulla kuulluksi puolisoiden välillä vallitsevien yhteisten taloudellisten etujen johdosta (HE 146/1998 vp, 75). Maistraatin selvitysvelvollisuudesta seuraa usein tarve kuulla myös muita edunvalvontaan haettavan lähellä olevia henkilöitä, joilta on mahdollista saada asian ratkaisemisen kannalta oleellista tietoa. On myös hyvän hallintotavan mukaista kuulla edunvalvontaan haettavan läheisiä ja tämä voi osaltaan helpottaa päämiehen lähimmäisten, edunvalvojan ja maistraatin yhteistyötä jatkossa. (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011.) Puolison kuulemista voidaan kuitenkin pitää tarpeettomana, jos puolisolta ei ole saatavissa sellaisia tietoja, jotka auttaisivat arvioimaan edunvalvonnan tarvetta tai mikäli puolisoiden elämänyhteys on lakannut niin, ettei edunvalvojan määrääminen vaikuta toisen puolison etuihin tai oikeuksiin. (HE 146/1998 vp, 75). Läheisten kuuleminen on harkinnanvaraista, sillä kuulemisessa olennaista on se, kenellä saattaa olla edunvalvonta-asian ratkaisemiseen vaikuttavaa tietoa. Läheisten osalta kuuleminen suoritetaan kirjallisesti. (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011.)

Vaikka laissa ei sanota läheisten kuulemisesta mitään, pääsääntöisesti läheisiä kuitenkin kuullaan, jotta saadaan selvitys hoitoa vaativista asioista sekä siitä, miten asioita on tähän asti hoidettu ja mitä ongelmatilanteita hoitamisessa on ollut. Jos asianosainen itse toimii hakijana ja maistraatilla on asiasta jo kaikki tarpeelliset selvitykset, läheisiä ei ole puolisoa lukuun ottamatta edes tarpeen kuulla. Asianosaiselta kysytään haluaako hän, että hänen läheisiään kuullaan, ja jos hän kieltää, läheisille ei kerrota asian selvitysvaiheesta asiasta mitään. (Annala 8.2.2012, haastattelu.) Silloin kun maistraatti kuulee asianosaisen läheisiä, kuuleminen rajoittuu yleensä vain taloudellisten asioiden selvittämiseen ja kuuleminen tehdään kirjallisesti (Malinen 13.2.2012, haastattelu).

Jos edunvalvontaan ehdotetun terveydentila on huono, eikä hän itse osaa kertoa asioistaan ja on oletettavaa, että läheisiltä saadaan informaatiota asioiden hoitamisesta, maistraatti kuulee edunvalvontaan ehdotetun lähipiiriä, ellei edunvalvontaan ehdotettu sitä kiellä. Jos edunvalvontaan ehdotetulla on puoliso ja lapsia, myös lapsia voidaan tarvittaessa kuulla. Jos edunvalvontaan ehdotettu on naimaton ja lapseton, voidaan asiassa kuulla hänen mahdollisia sisarusiaan. Maistraatti saa perheen tiedot väestötietojärjestelmästä, ja lausuntokirjeessä, joka läheisille lähetetään sisältää jakeluluettelon henkilöistä kenelle samanlainen lausuntopyyntö on lähetetty. Lausuntokirjeessä on myös lisäys, jolla vastaanottajaa pyydetään ilmoittamaan, mikäli

hänen tiedossaan on luettelossa mainittujen lisäksi muita edunvalvontaan ehdotetulle läheisiä henkilöitä. Varsinkin vanhempien henkilöiden kohdalla kaikki hänen lapsensa eivät välttämättä näy väestötietojärjestelmässä. (Annala 8.2.2012, haastattelu.)

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8. artiklassa tarkoitettu perhe-elämän kunnioittaminen edellyttää, että edunvalvontaan ehdotetun omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä, kuten edunvalvojan määräämisestä. Läheisiä voidaan myös kuulla asiassa, jotta heidän mahdollinen halukkuutensa edunvalvojaksi saadaan kartoitettua tai he voisivat tuoda esiin käsittelyn kannalta muita merkityksellisiä seikkoja. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomioita salassapitoa koskeviin säännöksiin, jotta kuulemisen yhteydessä ei paljasteta mitään sellaista, johon kuultavalla ei ole tiedonsaantioikeutta. (EOA 26.4.2010 Dnro 2171/4/08.)

Kun asianosainen ymmärtää, mitä edunvalvonta hänen kohdallaan merkitsee ja hakee itse asioilleen hoitajaa, on kyse hänen yksityisestä asiastaan. Maistraatti kuulee asianosaisen puolisoa, koska heillä on yleensä yhteisiä taloudellisia asioita, mutta lapsille, vanhemmille tai sukulaisille asioita ei esitellä selvitysvaiheessa. Päätös edunvalvojan määräämisestä on julkista tietoa. Päätöksen jälkeen edunvalvonta-asiaa ei millään tavalla salailta, mutta ennen päätöstä kyse on asianosaisen yksityisasiasta. (Malinen 13.2.2012, haastattelu.)

3.4 Kuulemistilaisuuden järjestäminen

Kuuleminen voidaan toteuttaa kirjallisena tai henkilökohtaisesti. Lähtökohtaisesti tapauksissa, joissa asia on tullut vireille henkilön omalla hakemuksella ja hän toimittanut hakemuksen mukana lääkäriinlausunnon, asianosaista kuullaan maistraatissa aina henkilökohtaisesti. Muissa tapauksissa, joissa asia on tullut vireille kolmannen osapuolen ilmoituksella, edunvalvontaan ehdotetun kuuleminen hoidetaan yleensä kirjallisesti kuulemiskirjeellä, jonka liitteenä on vastauslomake. Jos ilmoituksella vireille tullessa asiassa kuitenkin ilmenee jotain epäselvää tai asiassa ilmenee riitaa, tai jos edunvalvontaan ehdotettu lausumassaan vastustaa hakemusta, edunvalvontaan ehdotettua kuullaan henkilökohtaisesti. (Annala 8.2.2012, haastattelu.)

Kuulemistilaisuudessa aloitteellisena järjestäjänä on yleensä maistraatissa asiaa valmisteleva virkamies (Lahti 14.2.2012, haastattelu). Kuulemistilaisuuden aloite voi tulla myös asianosaiselta

tai edunvalvontaan ehdotetulta itseltään, jos hän ilmoittaa halustaan tulla kuultavaksi maistraattiin. Tilaisuus pyritään tällöin järjestämään saman tien. Maistraatin lisäksi kuulemistilaisuutta muualla kuin maistraatin tiloissa voivat olla järjestämässä esimerkiksi asianosaisen hoitohenkilöt, kotihoito, hoitolaitoksen henkilökunta tai sosiaalityöntekijät. (Malinen 13.2.2012, haastattelu.)

Kuultavaksi asianosaista henkilökohtaisesti, häntä pyydetään kirjeellä saapumaan tiettyyn paikkaan tietynä aikana tai jos häntä kuullaan kotona, hänelle lähetetään ilmoituskirje (Annala 8.2.2012, haastattelu). Jos asianosaisen kanssa sovitaan puhelimitse päivästä, jolloin häntä tullaan kuulemaan kotona, on hyvä tapa lähettää hänelle puhelun jälkeen kirje, jossa kerrotaan päivämäärä ja kellonaika, jolloin kuulemistilaisuus pidetään, sekä ilmoitetaan asianosaiselle tilaisuuteen osallistuvien muiden henkilöiden nimet. Lisäksi kirjeessä yleensä mainitaan, että asianosaisella on oikeus osallistua kuulemiseen oman tukihenkilönsä kanssa. Ilman tukihenkilöä kuulemistilanne voi olla tavalliselle ihmiselle pelottava. Kuulemistilaisuudesta ennakkoon lähetetty kirje voidaan usein havaita kuultavan kotona jossain näkyvillä eli asia otetaan tosissaan. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.)

Kuulemisen suorittavat maistraatissa ratkaisija ja asiaa valmisteleva virkamies yhdessä työparina. Henkilökohtainen kuulemistilaisuus alkaa maistraatin edustajien esittäytymisellä. Sillä, mitä maistraatin edustajat tekevät tai mikä on heidän virkanimikkeensä, ei ole asiassa merkitystä. Tärkeintä on asettua kuultavan kanssa samalle tasolle neutraalilla puheenaiheella ja luoda asianosaiseen niin luottamuksellinen suhde, että hän pystyy avoimesti kertomaan asioistaan ja vastaa hänelle esitettyihin kysymyksiin. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.) Jos asia on tullut vireille hakemuksella, hakemus esitetään asianosaiselle ja häntä pyydetään perustelemaan miksi hän on hakenut itselleen edunvalvojaa. Yleensä keskustelu lähtee luontevasti etenemään ja asiaan tartutaan melko suoraan, koska kyse on virkakäynnistä. (Annala 8.2.2012, haastattelu.) Asianosainen voi ottaa kuulemistilaisuuteen mukaan itse valitsemansa tukihenkilön, ja maistraatin edustajalla on hyvä tilaisuus samalla kuulla myös, mitä tukihenkilöllä voi olla asianosaisen tilanteesta kerrottavana. Tukihenkilön läsnäolo ei kuitenkaan saa millään tavalla vaikuttaa asianosaisen tilaisuuteen puhua vapaasti, eikä hänellä ole minkäänlaista lähtökohtaista oikeutta olla paikalla. (Lahti 14.2.2012, haastattelu.) Jos kuuleminen järjestetään laitoksessa, tilanne pyritään rauhoittamaan ja tarvittaessa järjestämään myös niin, että tilanteessa ei varmuudella ole muita kuulemassa (Keränen 8.2.2012, haastattelu).

Henkilökohtaisena kuulemisena voidaan pitää pitkien välimatkojen vuoksi myös henkilökohtaisen kuulemisen sijaan järjestettyä videokuulemista, mikäli maistraatti voi varmistua siitä, että kuultava voi häiriöttä ja ilman painostusta kertoa näkemyksiään. Myös puhelinkuuleminen voi jossain tilanteessa olla soveltuva vaihtoehto. Joka tapauksessa maistraatin on pystyttävä varmistamaan, että kuultavana on oikea henkilö ja, että tilanne on kuultavalle häiriötön. (Mintra 2011, hakupäivä 19.10.2011.)

Jos asianosainen on itse laittanut hakemuksella asian vireille ja jättää saapumatta hänelle varattuun henkilökohtaiseen kuulemistilaisuuteen, on maistraatin pyrittävä selvittämään, mistä poisjääminen johtui. Samalla on selvitettävä oliko asianosainen unohtanut tai muuttanut mieltään. Usein asia selviää puhelinkeskustelussa, jolloin asianosaisen kuulemiselle sovitaan uusi aika tai asianosaista pyydetään kirjallisesti peruuttamaan hakemuksensa, mikäli hän on muuttanut mieltään, eikä mielestään tarvitsekaan edunvalvojaa. Käsittelyä voidaan peruuttamisesta huolimatta jatkaa, jos muut seikat puoltavat hakemuksen tekemistä käräjäoikeuteen, mutta asia voidaan peruuttamisilmoituksella jättää myös sillensä. Jos asianosainen heittäytyy passiiviseksi eikä vastaa puheluihin, maistraatti lähettää hänelle kirjallisen kuulemiskirjeen, jossa asianosaisen vastaukselle annetaan määräaika. Lisäksi kirjeeseen voidaan lisätä uhkaus asian sillensäjättämisestä ja/tai hakemuksen tekemisestä käräjäoikeuteen, ellei vastausta saada määräajassa. (Malinen 13.2.2012, haastattelu.) Jos maistraatin tekemä muu selvitys tukee edunvalvonnan tarpeen olemassaoloa, hakemus käräjäoikeuteen voidaan tehdä, vaikka edunvalvontaan ehdotettu jättäytyisikin passiiviseksi eikä vastaisi yhteydenottoihin (Annala 8.2.2012, haastattelu).

Asian vireille tulosta kertovan ilmoituskirjeen liitteenä lähetetään lomakkeita ja kirjeessä kerrotaan, että asianosainen voi jo tässä vaiheessa kertoa mielipiteensä oheista lomaketta käyttäen. Jos asianosainen tai edunvalvontaan ehdotettu ei vastaa, hänelle lähetetään myöhemmin virallinen kuulemiskirje. Yleensä kirjallista kuulemista yritetään vain kerran tai kahdesti. Asia voi joskus mennä myös niin, että asianosainen vastaa ja tilanne muuttuu sen myötä. Parhaillaan maistraatissa on käsittelyssä tapaus, jossa asianosainen itse on tehnyt hakemuksen ja ehdottanut itselleen yleistä edunvalvojaa. Maistraatin edustaja kävi kuulemassa asianosaista henkilökohtaisesti ja kuulemistilaisuudessa asianosainen esitti edunvalvojakseen kummipoikaansa. Maistraatti kuuli kummipoikaa ja tämä ilmoitti, että ei halunnut ryhtyä kumminsa edunvalvojaksi. Asianosaiselle lähetettiin kuulemiskirje, jossa kerrottiin, että asianosainen on ehdottanut hakemuksessa edunvalvojakseen yleistä edunvalvojaa, mutta kuulemisessa esittänyt

edunvalvojakseen kummipoikaansa, joka ei kuitenkaan suostunut ryhtymään asianosaisen edunvalvojaksi. Kuulemiskirjeessä maistraatti kysyi asianosaiselta, haluaako asianosainen palata ensimmäiseen ehdotukseensa, eli siihen, että ehdotti yleistä edunvalvojaa hoitamaan asioitaan. Asianosainen ei ottanut siihen kirjeeseen kantaa, ja maistraatti pyysi tehtävään suostumusta yleiseltä edunvalvojalta. Yleinen edunvalvoja kertoi suostumuksen annettuaan maistraatille, että hänelle oli yllättäen tullut yhteydenotto asianosaisen lähipiiristä. Läheisten joukosta oli löytynyt sukulaistyttö, joka mahdollisesti olisi halukas ryhtymään asianosaisen edunvalvojaksi. Maistraatti lähetti asianosaiselle järjestyksessään jo kolmannen kuulemiskirjeen, jossa asia esitettiin alusta asti. Nyt maistraatti odottaa jälleen asianosaisen vastausta. Mikäli hän ei vastaa mitään, muu näyttö tukee sitä, että edunvalvonnalle on tarvetta, ja maistraatti tulee tekemään asiassa hakemuksen käräjäoikeuteen. (Annala 8.2.2012, haastattelu.)

4 MAISTRAATISSA TEHTÄVÄN KUULEMISEN MERKITYS TUOMIOISTUIMEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Holhoustoimilaki lähtee siitä, että kuulemisvelvollisuus edunvalvojan määräämisasiassa on ensisijaisesti tuomioistuimella. Käräjäoikeudet vahvistavat maistraattien tekemät hakemukset melko kaavamaisesti, hankkimatta juurikaan lisäselvityksiä tai käyttämättä hakemuksista poiketen laajemmin edunvalvonnan tarjoamia vaihtoehtoja. Tästä voidaan päätellä, että maistraatit tekevät selvitys- ja valmistelutyöt varsin hyvin. (Anttila 2009, 25.) Käräjäoikeus antaa keskimäärin kolmessa neljästä tapauksesta edunvalvojan määräyksen maistraatin tekemän hakemuksen perusteella. Lopuissa tapauksista maistraatti määrää päämiehelle edunvalvojan. Maistraatin tekemiä hakemuksia hylätään käräjäoikeuksissa todella harvoin (vuonna 2006 vain 0,5 %), joten käytännössä maistraatit päättävät edunvalvonta-asioista. (Anttila 2009, 22.) Maistraatin tekemä valmistelutyö ei kuitenkaan vapauta tuomioistuinta noudattamasta oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä ja periaatteita (Kuuliala 2011a, 169). Edunvalvontaan ehdotetun holhousviranomaiselle antama suostumus on näyttöä siitä, mitä hän on holhousviranomaiselle esittänyt, mutta ei kuitenkaan osoita hänen mielipidettään asiasta tuomioistuimessa. Tällä on merkitystä, koska tuomioistuin ei voi kontrolloida missä olosuhteissa holhousviranomaiselle annettu suostumus on annettu. (Kuuliala 2011b, 12.)

Maistraatissa tehdään pääasiassa selvitystyötä. Käräjäoikeus voi käsittelyssään kiinnittää huomiota maistraatin tekemään kuulemiseen ja tehdä siitä omat johtopäätöksensä. Jos edunvalvontaan ehdotettu on maistraatin kuulemisen aikaan ollut esimerkiksi loukkaantuneena sairaalahoidossa ja on tämän vuoksi ollut ilmeisen kuulemiskelvoton, voi hän istuntopäivään mennessä olla kuitenkin jo niin tervehtynyt, että häntä voidaan istunnossa kuulla. (Keränen 8.2.2012, haastattelu.) Tilanne voi olla kuulemisen kannalta vaikea myös silloin, jos kuultavan sanomiset jäävät puhevamman tai muun vastaavan syyn vuoksi arvailun varaan ja varsinkin, jos kuultava ei pysty antamaan minkäänlaista kirjallista lausumaa. Muistioon kirjoitetaan sitten vain, mikä tilanne oli, ja että maistraatin edustaja ei voi ottaa kantaa ymmärsikö kuultava vai ei. Muistiota ei yleensä lähetetä käräjäoikeuteen hakemuksen mukana, vaan tilanne kirjoitetaan hakemukseen jollain tavalla auki. (Annala 8.2.2012, haastattelu.)

Kirjallinen kuuleminen on edunvalvonta-asioissa pääsääntö myös käräjäoikeuksissa. Asiassa, jossa edunvalvontaan ehdotettu ei vastusta maistraatin tekemää hakemusta ja asia on kirjallisen aineiston perusteella selvä, kirjallisen kuulemisen edut ovat ilmeisiä. Käsittely on joutuisaa ja halpaa, eikä oikeudenkäynnin varmuuskaan edellytä muunlaista kuulemistä. Kirjalliseen kuulemiseen on kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti. On harkittava, voidaanko kirjallisella kuulemisella todella taata edunvalvontaan ehdotetun oikeudet parhaalla mahdollisella tavalla. (Kuuliala 2011a, 319.) Kuulemiskäytännöt käräjäoikeuksissa vaihtelevat. Osa käräjäoikeuksista ei ylipäätään korvaa edunvalvontaan esitetyn kuulemistä hänen maistraatille antamallaan suostumuksella. Osassa käräjäoikeuksia edunvalvontaan esitetyn maistraatille allekirjoittama suostumus voi korvata kuulemisen, mutta kirjallinen suostumus ei saa olla yli kolme kuukautta vanha. Kolmannessa osassa käräjäoikeuksia maistraatin hakemukseen merkitty edunvalvontaan esitetyn suostumus korvaa kuulemisen, eikä tuomioistuin edellytä suostumuksesta erillistä asiakirjaa. (Kuuliala 2011b, 9.)

Vähimmillään maistraatin käräjäoikeudelle toimittamassa hakemuksessa voi olla liitteenä vain lääkärinlausunto, mutta lisäksi olisi hyvä saada myös läheisten lausumia, mikäli edunvalvontaan ehdotettua itseään ei pystytä kuulemaan. Jos kaikki kuultavat, edunvalvontaan ehdotettu mukaan lukien ovat sitä mieltä, että edunvalvonnan tarve on olemassa, ja myös lääkärinlausunto tukee edunvalvojan määräämistä, muuta ei tarvita. Jos joku kuultavista on eri mieltä, maistraatti jatkaa selvityksiä. Jos asiassa annetuista lausumista käy ilmi, että edunvalvontaan ehdotetun taloudelliset asiat voidaan hoitaa muulla tavoin, hakemusta käräjäoikeudelle ei tarvitse edes tehdä, vaan asia jätetään jo maistraatissa sillensä. Jos kuitenkin päädytään tekemään hakemus käräjäoikeudelle, siihen kirjoitetaan, että edunvalvontaan ehdotettua on kuultu, aika milloin edunvalvontaan ehdotettua on kuultu ja mitä kuulemistilaisuudessa pääsääntöisesti kävi ilmi. Jos kuultava on ollut myötämielinen edunvalvonta-asiaansa, hakemukseen kirjoitetaan, että edunvalvontaan ehdotettu antoi suostumuksensa hakemukselle. Jos kuultava vastustaa asiaa, täytyy hakemuksessa kertoa perusteellisemmin myös niitä seikkoja, minkä takia edunvalvontaan ehdotettu vastustaa hakemusta. Edunvalvontaan ehdotetun vastustuksesta huolimatta hakemuksessa tulee kertoa myös maistraatin edustajan näkemys asianosaisen tilanteesta ja edunvalvonnan tarpeesta. (Annala 8.2.2012, haastattelu.)

Kuulemisperiaatteella on tuomioistuimessa sekä suppea että laaja määritelmä. Suppean määritelmän mukaan tuomioistuin ei voi antaa asianosaiselle oikeussuojaa ennen kuin vastapuoli on saanut tilaisuuden antaa vastineensa asiassa. Laajemman määritelmän perusteella

kuulemiseen sisältyy ulottuvuuksia, esimerkiksi asianosaisen oikeus saada tietoa, esittää vaatimuksensa perusteluineen, esittää vastineensa sekä vastakuulustella vastapuolen nimeämiä todistajia. (Kuuliala 2011a, 37-38.) Kuulemisella turvataan myös asian oikeusvarmuus, sillä kuulemalla asianosaista saadaan usein asian kannalta oleellista faktainformaatiota. Hakemuslainkäytössä on paljon tilanteita, joissa kuulemisen oikean ja riittävän faktainformaation hankkimiseen tähtäävä tarkoitus on erityisen tärkeä. (Kuuliala 2011a, 43.) Täydentäessään tuomioistuimen ratkaisun pohjana käytettävää faktainformaatiota, kuuleminen vaikuttaa myös siihen, että asianosaiset tyytyvät ratkaisuun, joka edelleen merkitsee edullisempaa menettelyä tuomioistuimessa. Kun kuulemisesta on huolehdittu asianmukaisesti, asianosaisten on helpompi hyväksyä ratkaisu lopputuloksesta riippumatta. Lisätessään asiallisesti oikeiden ratkaisujen määrää, kuuleminen pienentää myös koko oikeudenkäyntijärjestelmästä syntyviä kustannuksia. (Kuuliala 2011a, 43.)

Edunvalvonta-asioissa oikeudenkäynnin joutuisuuden vaatimus korostuu. Asioiden huolellinen ja toisaalta nopea käsittely voivat olla vaikeasti yhteen sovittavissa (Kuuliala 2011a, 66). Asianosaisen kuuleminen vaatii aina aikaa. Mikäli asian ratkaisemisessa painaisi vain nopeus, asianosaista ei kuultaisi lainkaan. Kuulemisen periaatteet ja niiden taustalla olevat osallistumis- ja itsemääräämisoikeus kuitenkin edellyttävät asianosaisen kuulemista, mikäli se suinkin vain on mahdollista. (Kuuliala 2011a, 67.) Tuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen edunvalvojan määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevissa asioissa myös edunvalvontaan ehdotettua kuulematta, mikäli asia on sen luonteinen, että ratkaisua ei voida viivyttää (Välimäki 2008, 147). Mikäli maistraatti jättää kuulematta edunvalvontaan ehdotettua, voi kuulematta jättäminen aiheuttaa hakemuksen saapuessa tuomioistuimeen ongelman siitä, miten kuuleminen tulisi tuomioistuimessa hoitaa (Kuuliala 2011a, 272). Kuulemisesta voidaan käräjäoikeudessa luopua silloin, kun lääkärinlausunto on perusteellinen ja ristiriidaton, maistraatti kuulee edunvalvontaan esitettyä henkilökohtaisesti ja tuomioistuin voi havaita valmistelun laadun käytettävänä olevista asiakirjoista. Lisäksi edunvalvojan henkilöllisyyttä koskevan kysymyksen tulee olla riidaton. (Kuuliala 2011b, 8.) Ilmoittamalla suostuvansa hakemukseen, edunvalvontaan ehdotettu ilmaisee, että asia voidaan ratkaista tuomioistuimeen tai viranomaiseen siihen mennessä kertyneen aineiston perusteella, eikä tuomioistuimen tarvitse ryhtyä selvittämään asiaa enempää. Asia ratkaistaan kirjallisessa menettelyssä, jos edunvalvontaan ehdotetun mielipide ilmenee jo asiakirjoista. (Kuuliala 2011a, 244.)

Edunvalvoja voidaan määrätä, vaikka edunvalvontaan ehdotettu vastustaisi maistraatin tekemään hakemusta, jos vastustamiselle ei edunvalvontaan ehdotetun tila ja edunvalvonnan tarve huomioon ottaen ole riittävää aihetta. Edunvalvontaan ehdotetun vastustaessa hakemusta, voi tuomioistuin järjestää istunnon, sillä vastustus on merkki siitä, että asia on riitainen ja epäselvä. Mikäli edunvalvontaan ehdotettu itse vaatii istuntoa, on tilaisuus järjestettävä. Jos edunvalvontaan ehdotettu ei vastustuksestaan huolimatta saavu istuntoon vaan jättäytyy passiiviseksi, on tuomioistuimen käytettävä tapauskohtaista harkintaa asian ratkaisemiseksi. (Kuuliala 2011a, 257-258.)

Kun maistraatti tekee hakemuksen kärjäoikeuteen, siinä kerrotaan lyhyesti asian ydin. A:lle pyydetään edunvalvojaksi B:tä ja maistraatin kanta asiaan. Hakemukseen kirjoitetaan myös aina jotain kuulemisesta. A:ta on kuultu tai jos ei ole, miksi ei ole kuultu. Onko A jättänyt käyttämättä tilaisuutensa tulla kuulluksi, onko häntä kuultu kirjallisesti vai henkilökohtaisesti. Jos A:ta on kuultu henkilökohtaisesti, hakemuksessa perustellaan myös se, miksi hakemus kärjäoikeuteen on tehty. Perustelu voi olla esimerkiksi se, että kuulemistilaisuudessa maistraatin edustajille jäi epäselväksi kykenikö asianosainen riittävässä määrin ymmärtämään asian merkitystä. Maistraatti siirtää hakemuksella kärjäoikeuden harkittavaksi haluaako se tehdä jotakin henkilön kuulemiseksi, tai esimerkiksi määrätä edunvalvontaan ehdotetulle prosessiedunvalvojan. (Malinen 13.2.2012, haastattelu.)

Kun kuuleminen osoittautuu mahdottomaksi sekä maistraatissa että kärjäoikeudessa, on kärjäoikeudella mahdollisuus selvittää asiaa vielä muulla tavoin. Kun edunvalvontaan esitettyä ei muuten voida kuulla, tuomioistuin voi määrätä hänelle prosessiedunvalvojan, joka edustaa päämiestään tuomioistuimen järjestämässä kuulemisessa. Prosessiedunvalvojan perehtyy päämiehen aikaisempaan elämään, selvittää tämän näkemystä ja oletettuja toiveita asiassa, sekä hankkii merkityksellisiä tietoja esimerkiksi edunvalvojan henkilövalintaa varten. Tärkeää asiassa on, että ulkopuolinen taho pyrkii itsenäisesti, päämiehen läheisten eduista riippumatta selvittämään ja tarkastelemaan asiaa pelkästään päämiehen itsensä kannalta. (Kuuliala 2011b, 4-6.) Mikäli edunvalvontaan ehdotetun aikaisempaa elämää, näkemystä, oletettuja toiveita koskevat ja muut merkitykselliset tiedot on hakemuksen käsittelyn yhteydessä maistraatin toimesta luotettavasti selvitetty, prosessiedunvalvojaa ei välttämättä tarvitse määrätä (Kuuliala 2011b, 7).

5 TYÖOHJEEN LAATIMINEN

Ehdotus Pohjois-Suomen maistraatin työohjeeksi (Liite 4) selvitystyöhön ja siihen liittyviin kuulemistilanteisiin edunvalvojan määräämisasioissa sai pohjansa henkikirjoittajien haastatteluista sekä käytössä olevista kuulemismuistiopohjista. Opinnäytetyöprojektin edistyessä havaittiin, että yksioikoisen lyhyen kirjallisen ohjeen laatiminen olisi käytännössä mahdotonta. Työohjeessa on siksi edetty kysymyksiin, joilla on pyritty huomioimaan käsiteltävien tapausten yksilöllisyys, ja kysymyslistalla tapahtuva lähestymistapa voi auttaa hahmottamaan tapauksen erityispiirteet. Työohjeeseen otettiin mukaan vain ne selvitysten vaiheet, jotka opinnäytetyön aikana tulivat edunvalvojan määräämisasioiden käsittelystä esille.

Sekä Oulussa että Kajaanissa käytetään apuna kuulemismuistiopohjia, joista on nähtävissä eroja yksiköiden välillä. Kajaanin muistiopohja (Liite 2) on laadittu selkeästi itselleen edunvalvojaa hakevien asianosaisten kuulemiseen, kun taas Oulun muistiopohja (Liite 3) soveltuu sellaisenaan sekä ilmoituksella, että hakemuksella vireilletulleiden edunvalvojan määräämisasioiden kuulemistilaisuuksiin. Johtuneeko kuulemismuistiolomakkeesta vai vireilletulolomakkeen tulkinnasta, mutta Kajaanissa myös maistraatin määräämien edunvalvojen suhteellinen määrä kokonaisuuteen verraten on huomattavasti suurempi verrattuna Oulun vastaaviin tilastoihin.

Työohje on jaettu kahteen osaan sen mukaan, miten asia tulee maistraatissa vireille. Osat noudattavat asioiden todennäköisintä esiintymisjärjestystä lähinnä ilmoituksen tai hakemuksen sekä lääkärinlausunnon osalta. Muuten selvitysten asiat etenevät asian yksilöllisyydestä riippuen satunnaisessa järjestyksessä, eikä jokaiseen kohtaan asiasta riippuen aina tarvitse hakea vastausta. Työohjeen käyttäjän on siis ajateltava asiaa kokonaisuutena alusta lähtien, ohje vain auttaa hahmottamaan asian selvittämisen pienemmät osat.

Ensimmäinen osa koskee hakemuksia, joissa asia on tullut vireille hakemuksella, jolla asianosainen on itse hakenut itselleen edunvalvojaa. Selvitystyö lähtee liikkeelle hakemuksen sisällöstä ja lääkärinlausunnosta. Hakemuksesta voidaan saada selville alkutietoja edunvalvontaan ehdotetun taloudellisesta tilanteesta ja edunvalvonnan tarpeesta. Lääkärinlausunnosta selviää asianosaisen ymmärryskyky edunvalvonta-asiaan sekä se, voidaanko häntä kuulla ja mitkä ovat ne terveydelliset seikat joiden vuoksi asianosainen on edunvalvonnan tarpeessa. Lääkärinlausunto voi kertoa joskus jotain myös asianosaisen

taloudellisesta tilanteesta. Tärkein tietolähde hakemuksella vireille tulleessa asiassa on usein asianosainen itse. Tietoja asianosaisen taloudellisista asioista voidaan tarvittaessa pyytää myös muilta viranomaisilta sekä tarvittaessa myös esimerkiksi vakuutus- ja rahoituslaitoksilta.

Työohjeen toinen osa koskee ilmoituksella vireille tulleita asioita ja niihin liittyviä selvityksiä. Näissäkin lähtökohtana on se, että lääkärinlausunnosta selviää edunvalvontaan ehdotetun ymmärryskyky ja se, voidaanko häntä kuulla. Ilmoituksen taustalla on yleensä jokin terveydellinen seikka, jonka vuoksi ilmoituksen tehnyt taho on katsonut edunvalvonnan olevan tarpeen. Maistraatti selvittää pääsääntöisesti kirjallisena menettelynä edunvalvontaan ehdotetun edunvalvonnan tarpeen sekä sen, minkälaisia taloudellisia asioita hänellä on hoidettavana, ja mitä ongelmia niiden hoitamisessa on ollut. Ilmoituksella vireille tulleissa tapauksissa tehdään pitkälti samanlaisia selvityksiä kuin hakemuksella vireille tulleissa asioissa, sillä erotuksella, että edunvalvontaan ehdotettua ei välttämättä voida kuulla tai hän ei ole aikoihin hoitanut omia asioitaan, eikä näin ollen edes osaa kertoa taloudellisesta tilanteestaan. Tällöin tietoja taloudellisten asioiden hoitamisesta voidaan selvittää kuulemalla myös edunvalvontaan ehdotetun läheisiä. Läheisten kuuleminen hoidetaan lähes poikkeuksetta kirjallisena menettelynä.

Työohje täydentyy kuulemismuistiopohjalla (Liite 5), joka on uudelleen visualisoitu yhdistelmä entisten Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maistraattien kuulemismuistioista. Kuten vanhemmatkin kuulemismuistiopohjat, uusi toimii kuulemisessa muistilistana ja tarvittaessa siihen voi myös lyhyesti kirjata ylös tärkeimpiä tietoja.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mikä on maistraatissa tehtävän kuulemisen tarkoitus, ketä edunvalvojan määräämisasiassa kuullaan ja miten kuuleminen käytännössä toteutetaan. Keskeisten tutkimusongelmien lisäksi pyrittiin selvittämään, onko entisten Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maistraattien toimintatavoissa eroja kuulemiskäytäntöjen suhteen. Vastaukset saatiin käytettävissä olleesta lähdeaineistosta ja asiantuntijahaastatteluista, jotka toteutettiin raportin liitteenä olevan teemahaastattelurungon mukaisesti (Liite 1).

Kuuleminen on yksi keskeisimmistä edunvalvojan määräämisasiassa tehtävistä selvityksistä ja yhdessä muiden selvitysten kanssa sen avulla saadaan selville täyttyvätkö edunvalvontaan ehdotetun kohdalla holhoustoimilain määrittelemät edellytykset edunvalvonnan tarpeesta. Tarpeen selvittämisen lisäksi kuulemisella saadaan lisätietoja edunvalvontaan ehdotetun elämäntilanteesta, hänen mielipiteensä edunvalvojan määräämisasiaan sekä tieto siitä, kenet edunvalvontaan ehdotettu haluaisi asioitaan hoitamaan. Edunvalvojan määräämisasiassa kuullaan ensisijaisesti edunvalvontaan ehdotettua itseään, jos se vain on mahdollista. Mikäli edunvalvontaan ehdotettua ei voida kuulla, kuullaan tarvittaessa hänen puolisoaan ja lähipiiriään. Edunvalvontaan ehdotetun puolisoa kuullaan aina, mikäli voidaan katsoa että puolisoilla on yhteisiä taloudellisia asioita ja olemassa oleva elämänyhteys. Läheisten kuulemisesta luovutaan, jos edunvalvontaan ehdotettu ei halua läheisiään kuultavan. Läheisten kuulemisessa on huomioitava myös edunvalvontaan ehdotetun yksityisyyden suoja. Kuuleminen voidaan toteuttaa kirjallisesti tai henkilökohtaisesti. Kirjallinen kuuleminen on maistraatissa pääsääntö silloin, kun maistraatti ei itse ole asiassa toimivaltainen. Henkilökohtaisesti pyritään kuulemaan kaikki sellaiset edunvalvontaan ehdotetut, joiden asiassa on jotain epäselvää tai jotka ovat itse hakeneet itselleen edunvalvojaa.

Yhteenvedona Pohjois-Pohjanmaan henkikirjoittajien Anu Annalan (toimialueena Oulu, Raahe ja Pudasjärvi), Pirjo Lahden (toimialueena Oulu ja Ylivieska), Eila Keräsen (toimialueena Oulu) ja Suvi Malisen (toimialueena Kajaani) haastatteluista voidaan todeta, että kuulemiskäytännöt yksiköissä ovat holhoustoimilain mukaisia eivätkä merkittävilta osin juuri poikkea toisistaan. Yhteistä kaikille haastateltaville on se, että he ovat kaikki työskennelleet maistraatissa yli 12 vuotta ja, että jokainen heistä käsittelee tai osallistuu vuosittain useiden satojen edunvalvojan määräämisasioiden käsittelyyn. Entisessä Pohjois-Pohjanmaan maistraatissa tuli vuonna 2011

vireille yhteensä 734 edunvalvojan määräämisasiaa. Näistä käräjäoikeuteen tehtiin 457 hakemusta ja 44:ssä tapauksessa edunvalvoja määrättiin maistraatin toimesta, loppuisissa tapauksissa asia jätettiin sillensä. Entisessä Kainuun maistraatissa vuonna 2011 vireilletulleista edunvalvojan määräämisasioista tehtiin 161 hakemusta käräjäoikeuteen, 144:ssä tapauksessa maistraatti määräsi edunvalvojan itse ja loput jätettiin sillensä. Sillensä jätettyjen tapausten määrää ei pystytty tutkimuksen tekohetkellä tarkastamaan.

Luvut poikkeavat kuitenkin suhteessa huomattavasti toisistaan varsinkin maistraatin toimivallan alaisissa tapauksissa ja erojen voidaan arvella johtuvan yksiköiden välisistä kulttuurillisista eroista, erityisesti siitä miten ilmoitus/hakemuslomaketta yksiköissä tulkitaan. Sama lomake on käytössä sekä silloin, kun ilmoitetaan edunvalvonnan tarpeessa olevasta että silloin, kun henkilö itse hakee itselleen edunvalvojaa ja tämän epäselvyyden vuoksi lomakkeen täyttäjällä ei välttämättä ymmärrä hakemuksen ja ilmoituksen eroa (Lahti 14.2.2012, haastattelu).

Edunvalvojan määräämisasiassa kuuleminen jaotellaan kaikissa yksiköissä käytännössä sen perusteella, tuleeko asia vireille asianosaisen hakemuksella vai ilmoituksella edunvalvojan tarpeessa olevasta henkilöstä. Hakemuksen ja ilmoituksen mukana voi jo lähtökohtaisesti olla liitteitä, joilla annetaan tietoja edunvalvontaan ehdotetusta tai edunvalvojaksi esitetystä. Ennen asianosaisen kuulemistä kaikissa yksiköissä pyydetään henkilöstä lääkärinlausuntoa, koska lausunto määrittää asianosaisen ymmärryksen tason edunvalvojan määräämisasiassa ja sen, voidaanko asianosaista kuulla. Asianosaista, joka on itse hakenut itselleen edunvalvojaa kuullaan kaikissa yksiköissä poikkeuksetta henkilökohtaisesti. Henkilökohtaisen kuulemisen tarkoituksena on selvittää asianosaisen riittävä ymmärryskyky ja oma mielipide edunvalvonta-asiaan sekä se, kenet asianosainen haluaa edunvalvojakseen. Kun riittävä ymmärrys on kuulemisella varmistettu ja asia on muutenkin todettu riidattomaksi, maistraatti on itse toimivaltainen määräämään asianosaiselle edunvalvojan. Muussa tapauksessa maistraatti voi asianosaisen pyynnöstä tai edunvalvonnan tarpeen havaittuaan tehdä asiassa hakemuksen käräjäoikeuteen.

Kajaanin yksikössä edunvalvontaan ehdotettuja kuultiin lähes poikkeuksetta kirjallisesti. Myös Oulun yksikössä kirjallinen kuuleminen osoittautui edunvalvontaan ehdotettujen kohdalla pääsäännöksi. Jos asiassa kuitenkin ilmeni epäselvyyttä tai edunvalvontaan ehdotettu vastusti hakemusta, haastateltavat katsoivat parhaaksi kuulla tätä henkilökohtaisesti selvittääkseen vastustamisen perusteet. Mikäli edunvalvontaan esitetty ei kirjallisessa kuulemisessa vastaa

kuulemiskirjeeseen, pyritään kaikissa yksiköissä selvittämään esimerkiksi puhelimitse, miksi henkilö ei ole vastannut tai onko hän saanut kirjettä.

Alustavana tietolähteenä maistraatin selvityksille voi toimia ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta tehnyt henkilö. Tarvittaessa lisäselvityksiä ja tietoja henkilön talousasioiden hoidosta pyydetään usein myös pankeilta, vakuutuslaitoksilta, ulosotosta tai sosiaalitoimelta. Jos edunvalvontaan ehdotettu asuu hoitolaitoksessa, myös hoitolaitoksen henkilökunta voi antaa arvokasta tietoa henkilön asioiden hoidosta ja taloudellisesta tilanteesta. Edunvalvontaan ehdotettua ei kuulla lainkaan vain silloin, kun lääkärinlausunnon mukaan on ilmeistä, että edunvalvontaan ehdotettua ei voida kuulla. Tällaisissa tapauksissa selvitykset hoidetaan muulla tavoin, esimerkiksi kuulemalla edunvalvontaan ehdotetun puolisoa tai läheisiä.

Hakemuksella vireilletulleissa asioissa läheisten kuuleminen riippuu asianosaisen omasta tahdosta. Edunvalvonta-asia katsottiin kaikissa yksiköissä asianosaisen yksityisasiaksi. Mikäli asianosainen ei halua läheisiään kuultavan lainkaan, tarkemmat selvitykset voidaan tehdä asiaosaisen kertoman perusteella tiedustelemalla rahankäyttö- ja velka-asioita esimerkiksi pankista, sosiaalitoimelta tai ulosotosta.

Henkilökohtainen kuulemistilaisuus järjestetään yleensä asian valmistelijan aloitteesta joko maistraatin tiloissa tai tarvittaessa asiakkaan kotona tai hoitolaitoksessa. Vain Anu Annala kertoi sopivansa tilaisuuksia pitkien välimatkojen vuoksi esimerkiksi Kuusamossa yleisen edunvalvojan toimistolle ja käyttävänsä tilaisuuksien järjestämisessä apuna esimerkiksi vanhuspalveluiden ohjaajaa. Kaikissa yksiköissä kuuleminen voidaan järjestää välittömästi myös silloin, kun asianosainen itse omasta aloitteestaan ilmaantuu paikalle ja ilmoittaa, että haluaa tulla kuulluksi.

Kukaan haastateltavista ei ole saanut ohjeita pukeutumiseen tai käyttäytymiseen kuulemistilaisuudessa, vaan kaikki ovat oppineet työkäytännön tekemisen kautta tai seuraamalla esimerkkiä. Joskus hoitohenkilökunta on varoittanut edunvalvontaan ehdotetun kodin epäsiisteydestä tai ohjannut huolellisempaan käsihygieniaan eristyspotilasta kuultaessa. Kaikki haastateltavat noudattaisivat kuitenkin mielellään ohjetta, jos heitä varoitettaisiin potilaan pelkotiloista tai aggressiivisuudesta. Kaikki ovat myös kuulleet epävirallisesta suosituksesta kääntää auto lähtövalmiiksi kotikäynnille mennessä ja kahdella heistä oli omakohtaista kokemusta nopeasta paikaltapoistumisesta aggressiivisesti käyttäytyvän asianosaisen vuoksi.

Maistraatin edustajat toimivat kuulemisissa yleensä työparina, jossa toinen kirjoittaa ja toinen puhuttaa asianosaista. Parina toimimisen koetaan omalta osaltaan parantavan työturvallisuutta ja antavan paremman arvion asianosaisen tilanteesta kuin yksin työskennellessä. Valitettavasti kuulemisia tehdään resurssipulan vuoksi melko usein myös yksin. Kuulemistilaisuuteen osallistuvien ulkopuolisten henkilöiden paikallaolo on myös riippuvaista asianosaisen omasta tahdosta. Haastateltavien kanta on, että toisaalta on hyvä, jos asianosaisella on kuulemistilaisuudessa joku turvanaan, mutta toisaalta, jos ulkopuolisen paikallaolosta on haittaa asianosaisen mielipiteen ilmaisemiselle, on ulkopuolisen poistuttava. Joskus ulkopuolisen henkilön läsnäolon katsottiin tuovan turvaa myös maistraatin edustajalle.

Henkilökohtainen kuuleminen aloitetaan aina esittäytymällä ja lyhyellä jutustelulla esimerkiksi säätilasta, jonka jälkeen kaikki haastateltavat kertoivat lähtevänsä kartoittamaan asianosaisen ymmärrystä edunvalvonta-asiaan kannustamalla henkilöä itse kertomaan, mistä tapaamisessa on kyse. Kuulemistilaisuudessa asianosaisella on mahdollisuus kysellä edunvalvonnan käytännöistä ja hänelle kerrotaan muun muassa maistraatin suoritemaksuista, edunvalvojan palkkiosta sekä siitä, että edunvalvoja ottaa käytännössä päämiehen tilit haltuunsa, maksaa laskut ja antaa päämiehelle käyttövaroja. Asianosaiselta kysytään talousasioista tulot ja velat, sekä miten asiat ovat tähän asti hoituneet ja kuka niitä on hoitanut. Lisäksi selvitetään asianosaisen mielipide edunvalvojan määräämiseen ja siihen, kenet asianosainen haluaisi asioitaan hoitamaan. Asianosaisen ymmärrystä edunvalvojan määräämisasioihin arvioidaan ja havainnoidaan henkilön olemuksesta ja jossain määrin myös ympäristöstä sekä orientoitumisesta tilanteeseen ja hänen kanssaan käytävään keskusteluun. Kuulemistilaisuuden jälkeen kaikilla haastateltavilla on yleensä selkeämpi käsitys asianosaisen edunvalvonnan tarpeesta, hänen mielipiteestään ja ymmärryskyvystään asiassa. Tarvittaessa kuulemisen jälkeen voidaan asianosaisen kertoman perusteella pyytää lisäselvityksiä niistä asioista, jotka jäivät epäselviksi.

Kaikki haastateltavat pitävät kuulemista tärkeänä osana edunvalvojan määräämisasiassa tehtäviä selvityksiä. Kysyttäessä parannusehdotuksia kuulemiskäytäntöihin haastateltavat haluaisivat kuulla kaikkia edunvalvontaan ehdotettuja henkilökohtaisesti. Kaikkien edunvalvontaan ehdotettujen henkilökohtaisen kuulemisen katsottaisiin vähentävän turhia riitoja ja käräjäoikeuden istuntoja, kun riittaiset asiat voitaisiin keskustella selväksi jo asian selvitysvaiheessa. Tämän lisäksi varmistettaisiin paremmin se, että päämiehelle ei tulisi koskaan yllätyksenä, mitä edunvalvonta käytännössä hänen kohdallaan tarkoittaa. Osa haastateltavista on sitä mieltä, että myös edunvalvojaksi esitettyjen kanssa olisi hyvä tavata kasvotusten. Suurimpana esteenä

parannuksille nähtiin maistraatin hallinnon negatiivinen suhtautuminen matkalaskuihin ja henkilökunnan ajankäyttöön silloin, kun kuulemisia tehdään työparina maakunnissa pitkienkin ajomatkojen päässä. Yhtenä parannusehdotuksista mainittiin halu tutustua muiden yksiköiden ja jopa muiden maistraattien työtapoihin. Haastateltavat uskoivat, että tutustumistilaisuudesta voisi saada idean tai jo valmiiksi kehitellyn paremman toimintamallin omassa työssä käytettäväksi.

Kysyttäessä kuulemisessa erityisesti huomioitavaa seikkaa, haastateltavat kertoivat, että paikalle olisi hyvä saada aina joku asianosaiselle tuttu henkilö. Huomioitavaa olisi myös se, että maistraatin edustajan ei tulisi tehdä kuulemisia yksin varsinkaan silloin, jos tilaisuus järjestetään kuultavan kotona. Lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä edunvalvontaa kevyempien keinojen selvittämiseen ja siihen, että asiaosaisella olisi kuultavana aina tilaisuus aitoon kiireettömään tahdonmuodostukseen ja mielipiteen ilmaisuun.

7 POHDINTA

Ammattiharjoitteluni ohessa suorittamani tarkkailu maistraatin henkilöstön työtavoissa ja menetelmissä toi esiin havaintoja työpaikalla esiintyvän hiljaisen tiedon määrästä. Työtehtävien vaiheista ei ole kirjallisia ohjeita, joista harjoittelun aluksi olisi voinut olla hyötyä työtehtäviin perehdyttäessä. Selvitysmenettelystä ja kuulemisestakaan ei ole ollut työohjetta, jonka avulla uusi työntekijä voisi lyhyellä perehtymisellä ymmärtää valmistelun kokonaisuutta. Holhoustoimessa perehdytys hoidetaan pääosin suullisesti ja esimerkkinä toimien. Toisaalta menettely varmistaa sen, että jokainen työntekijä todella oppii työnsä työn tekemiseen liittyvän pohdinnan kautta.

Opinnäytetyön työstäminen lähti käyntiin teoriapohjan luomisella. Teoriapohjan loin käyttämällä lähdehierarkian mukaisesti ensisijaisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä ja lain esitöitä. Teoriaa syventävää kirjallisuutta löysin muutamista lähivuosina kirjoitetuista edunvalvontaa ja holhustoimea käsittelevistä kirjoista sekä oikeusalan artikkeleista. Teoriapohjan koostamisessa koin hankalaksi maistraatin näkökulmasta kirjoitetun kirjallisen aineiston lähes täydellinen puuttumisen, sillä asiasta painettu aineisto oli poikkeuksetta kirjoitettu käräjäoikeuden näkökulmasta.

Opinnäytetyö eteni pieniä viivästyksiä lukuunottamatta aikataulun mukaisesti. Aikataulu havaittiin ohjauseminaarin kohdalla tiukaksi ja kiire näkyi sekä työn jäljessä että raportin rakenteessa. Korjasin rakennetta ja välitarkistusten jälkeen työ eteni haastatteluvaiheeseen muutaman viikon aikataulusta jäljessä. Haastattelut onnistuivat kokonaisuudessaan hyvin, ja niistä saatu käytännön näkemys antoi minulle uutta intoa tutkimuksen loppuunsaattamiseen. Haastattelut tallennettiin digitaalisesti ja haastattelutilanteen jälkeen kirjoitin tallenteet pääpiirteittäin muistioiksi.

Haastattelukysymykset (Liite 1) olivat pääasiassa toimivia, vaikka jokaisessa haastattelutilanteessa kysymykset 2 a 1-6 tuntuivat olevan väärässä järjestyksessä. Välillä keskustelu eteni kirjallisen kuulemisen kautta henkilökohtaiseen kuulemiseen ja seuraavassa haastattelussa kuulemismenettelyn selvittäminen aloitettiin henkilökohtaisella kuulemisella. Nämä kaksi menettelytapaa olisin jo alkujaan voinut erotella kysymyksissä selkeämmin toisistaan, samoin asioiden vireilletulotapaan olisi pitänyt kiinnittää kysymysten asettelussa enemmän huomiota. Toisaalta kysymysten jako teemoittain onnistui hyvin ja haastateltava pystyi hyvin ennakoimaan vastauksissaan jo seuraavaa kysymystä. Edellä mainittujen ongelmien lisäksi

kysymys 4 d osoittautui haastattelussa liian pitkäksi ja turhan johdattelevaksi. Haastattelutilanteet pyrittiin järjestämään mahdollisimman häiriöttömiksi, mutta silti tilanteita häiritsivät huoneeseen säännänyt kollega, ulkona huutanut paloauton sireeni ja alkuun usein myös haastattelun äänittämiseen käytetty digitaalilennin. Haastattelutilannetta ei koettu yhtä stressaavaksi, kun kysymykset annettiin haastateltavan tutustuttavaksi etukäteen.

Menetelmänä teemahaastattelu sopi tutkimukseen erinomaisesti ja haastateltavien valinta kävi kuin itsestään, sillä tutkimukseen haastateltiin kaikki Oulun ja Kajaanin holhustoimen henkikirjoittajat. Keskustelu aiheesta jatkui usein vielä haastattelun jälkeen ja haastateltavat antoivat mielellään opinnäytetyön aineistoksi malliesimerkkejä käsittelemistään tapauksista ja käyttämistään asiakirjoista. Esimerkkitapauksista poistettiin kaikki yksilöintitiedot, joten tutkimuslupaa aineiston käyttöön ei tarvinnut esimerkkien vuoksi hakea.

Opinnäytetyön tekemisessä haastavinta oli muodostaa työlle looginen rakenne, ja näin jälkikäteen sen voi päätellä johtuneen siitä, että asiasta ei ollut työn alkuvaiheessa vielä kokonaiskuvaa. Kokonaiskuva tarkentui oikeastaan vasta haastatteluvaiheessa, jolloin työssä käytettävät menetelmät ja käytännöt tarkensivat käsitteet kohdilleen ja täydensivät teorian ymmärrettäväksi. Parhaana oppimiskokemuksena opinnäytetyöprosessista jäi mieleen tiedon ja ymmärryksen kasvaminen omalta ammattialalta. Aluksi aihe vaikutti kovin yksinkertaiselta ja työhje helpolta toteuttaa, mutta asiantuntemuksen kasvaessa asioiden erityisyys ja yksilöllisyys tekivät kattavan työhjeen kirjoittamisesta käytettävissä olevilla resursseilla lähes mahdotonta. Työ holhustoimessa on asioiden jatkuvaa kyseenalaistamista ja tavallaan myös jatkuvaa tiedon etsimistä. Aiheesta juontuvia mahdollisia jatkotutkimusaiheita voisivat olla esimerkiksi laajempi toimintatapojen yhtenäistämiprojekti ja työ- tai perehdytysohjeiden laatiminen holhustoimen kokonaisuudelle.

LÄHTEET

Annala, A. henkikirjoittaja, Pohjois-Suomen maistraatti, 2012. Tallennettu haastattelu 8.2.2012. Tekijän hallussa.

Anttila, S. 2009. Holhoustoimilaki käytännössä. Oikeustieto 2009 (5), 21-25.

EOA 26.4.2010. Dnro 2171/4/08. Hakupäivä 10.11.2011,
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.25/1320955705_488223&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.25/1320955705_488223&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).

Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18.19/1990. Hakupäivä 10.11.2011,
<http://www.edilex.fi/saadokset/valtiopimukset/19900019?archive=1>.

Hallintolaki 6.6.2003/343.

Hallintovaliokunnan lausunto 19/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi. HaVL 19/1998 vp – HE 146/1998 vp. Hakupäivä 17.10.2011,
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havl_19_1998_p.shtml

Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi. HE 146/1998. Hakupäivä 17.10.2011, <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980146>.

HAO 28.2.2007 07/0150/2. Finlex.

Heusala, A. 2011. Ajankohtaista holhoustoimessa. Holhoustoimen koulutuspäivät, Helsinki, 8.11.2011 luentomateriaali.

Holhoustoimen yhteistyöryhmä. 2006. Ehdotus menettelytavoista edunvalvonnan tarpeen arvioimisessa. Maistraatin sisäinen lähde. Hakupäivä 19.10.2011.
<http://mintra.maistraatti.fi/Tulosalueet/Holhoustoimi/Ohjeet-ja-maaraykset>

Keränen, E. henkikirjoittaja, Pohjois-Suomen maistraatti, 2012. Tallennettu haastattelu 8.2.2012. Tekijän hallussa.

KHO 6.2.2002 T 323, Finlex.

Kuuliala, M. 2011a. Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kuuliala, M. 2011b. Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa. Holhustoimen koulutuspäivät, Helsinki, 9.11.2011 luentomateriaali.

Lahti, P. henkikirjoittaja, Pohjois-Suomen maistraatti, 2012. Tallennettu haastattelu 14.2.2012. Tekijän hallussa.

Laki holhustoimesta 1.4.1999/442.

Lakivaliokunnan mietintö 20/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi. LaVM 20/1998 vp – HE 146/1998 vp. Hakupäivä 17.10.2011,
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavm_20_1998_p.shtml

Lääkärinlausunto holhousasioissa. Sosiaali- ja terveysministeriön määräyskokoelma 1999:51.

Malinen, S. henkikirjoittaja, Pohjois-Suomen maistraatti, 2012. Tallennettu haastattelu 13.2.2012. Tekijän hallussa.

Mintra 2011. Kehittämistyöryhmän kannanotot. Maistraatin sisäinen lähde. Hakupäivä 19.10.2011,
<http://mintra.maistraatti.fi/Tulosalueet/Holhustoimi/Kehittamistyoryhman-kannanotot/>

Pohjois-Pohjanmaan maistraatti. 2011. Työjärjestys.

Sarja, M. 2011. Hyvä edunvalvontatapa holhustoimessa. Defensor Legis 2011 (2), 133-162.

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

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

LIITTEET

- LIITE 1 Haastattelukysymykset Pohjois-Suomen maistraatin henkikirjoittajille
- LIITE 2 Kainuun maistraatin kuulemismuistiopohja
- LIITE 3 Pohjois-Pohjanmaan maistraatin kuulemismuistiopohja
- LIITE 4 Ehdotus lyhyeksi työohjeeksi Pohjois-Suomen maistraatin holhoustoimelle edunvalvojan määräämisasioissa
- LIITE 5 Ehdotus Pohjois-Suomen maistraatin kuulemismuistiopohjaksi

LIITE 1

Haastattelukysymykset Pohjois-Suomen maistraatin henkikirjoittajille:

1. Taustakysymykset
 - a. Kuka olet ja saako nimesi mainita opinnäytetyössä?
 - b. Kuinka kauan olet työskennellyt holhoustoimessa?
 - c. Kuinka paljon edunvalvojan määräämisasioita käsittelet/käsittelette vuodessa (noin) ?

2. Kuulemistilaisuuden järjestäminen
 - a. Kun saat/saatte ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä..
 - i. mitä selvityksiä teette ennen kuulemista?
 - ii. missä/minkälaisissa tapauksissa kuulette asianosaista henkilökohtaisesti?
 - iii. missä/minkälaisissa tapauksissa kuulette asianosaista kirjallisesti?
 - iv. missä/minkälaisissa tapauksissa ette kuule asianosaista lainkaan?
 - v. missä/minkälaisissa tapauksissa kuulette asianosaisen läheisiä?
 - vi. mitä teette jos asianosainen jättää käyttämättä tilaisuuden lausua mielipiteensä ja tulla kuulluksi?
 - b. Kuka tai ketkä järjestää/järjestävät kuulemistilaisuuden?
 - c. Miten asianosainen kutsutaan kuulemistilaisuuteen tai miten kuuleminen järjestetään esimerkiksi vuodeosastolla tai hoitolaitoksessa?
 - d. Ketä tilaisuudessa voi olla paikalla; muita maistraatin edustajia, asianosaisen läheisiä, lääkäri tai hoitohenkilökuntaa?
 - e. Onko tilaisuuden järjestäjälle tai haastattelijalle annettu jonkinlaisia käytös- tai pukeutumisneuvoja?
 - f. Onko kuulemistilaisuuksissa ollut haastavia tilanteita? Jos on, voitko kertoa esimerkkiä?

3. Kuuleminen
 - a. Jos paikalla on useampia maistraatin edustajia, onko olemassa jonkinlainen työnjako esim. haastattelija ja sihteeri tai tarkkailija?
 - b. Miten esittädyt ja saat keskustelun alkuun?
 - c. Onko yksikössänne olemassa ja käytättekö apunanne valmista kuulemismuistiopohjaa tai -lomaketta?
 - d. Mitä asianosaiselta kysytään?
 - e. Mitä asianosaiselle kerrotaan?
 - f. Miten tai mistä seikoista voidaan arvioida/havainnoida asianosaisen ymmärryskyky edunvalvonta-asiaan?

4. Tulokset ja niiden merkitys
 - a. Mitä kuulemistilaisuudesta saaduilla tiedoilla tehdään?
 - b. Mitä muita selvityksiä asianosaisesta tehdään kuulemisen perusteella?
 - c. Mitä selvityksiä tehdään, jos asianosaista ei ole voitu kuulla?
 - d. Voidaanko kuulemistilaisuudesta saaduilla tiedoilla muodostaa viranomaisen mielipide esimerkiksi edunvalvojan määrittämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista varten järjestettävää istuntoa varten? Miten merkittävä osuus kuulemisella on holhousviranomaisen lausuntoon käräjäoikeudelle?
 - e. Miten merkittävänä osana pidät kuulemista edunvalvojan määrittämisprosessissa?

5. Parannusehdotuksia
 - a. Onko mielessäsi jotain sellaisia seikkoja, joihin kuulemisessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota?
 - b. Omaan kokemukseesi perustuen, tehdäänkö kuulemiset yksikössäsi aina samalla tavalla vai onko työ- ja toimintatavoissa eroja?
 - c. Koetko, että kuulemiskäytäntöjä tulisi jotenkin parantaa (ja jos niin miten)?

**LIITE 2
KAINUUN MAISTRAATTI
Holhustoimi**

MUISTIO PÄÄMIEHEN KUULEMISESTA EDUNVALVONTA-ASIASSA

Päämies

Aika ja paikka

Läsnä

Miksi päämies haluaa edunvalvojan, millaista edunvalvontaa pm. haluaa ja kenet pm haluaa edunvalvojaksi:

Kuinka pitkäksi aikaa pm haluaa edunvalvojan:

Päämiehen kyky ymmärtää edunvalvonta-asia:

Ymmärsi

Ei ymmärtänyt

Jäi epäselväksi

Perustelut:

Vastustaako päämies edunvalvojan määräämistä: _____(x) kyllä _____(x) ei

Annettu yleisinformaatiota edunvalvonnasta ja pankkitilien hallinnoinnista.

Allekirjoitukset:

LIITE 3
POHJOIS-POHJANMAAN MAISTRAATIN KUULEMISMUISTIO

KUULTAVA

Nimi:

Hetu:

Kotikunta:

KUULEMISAIKA JA -PAIKKA

MAISTRAATIN EDUSTAJA(T)

Nimi:

MUUT LÄSNÄOLIJAT JA SYY SIIHEN

KUULEMISEN TARKOITUS

HAKEMUS

HALUAAKO KUULTAVA, ETTÄ HÄNEN SUKULAISIAAN KUULLAAN ASIASSA

MAISTRAATIN EDUSTAJA KERTOO, MITÄ EDUNVALVONTA MERKITSEE PÄÄMIEHEN OSALTA:

- 1) Omaisuuden ja taloudellisten asioiden hoitamista. Minkälaisia asioita päämiehellä on hoidettavana?
 - asuminen
 - tulot:
 - menot:
 - omaisuus:
 - kuolinpesäosuudet:
 - pankkitilit:
 - velat:
 - ulosotossa olevat velat
 - takausvastuut

- 2) Päämiehen oma toimivalta säilyy taloudellisissa asioissa
- 3) Edunvalvoja ilmoittaa pankille, kuka saa käyttää päämiehen pankkitilejä
- 4) Holhousviranomaisen lupaa edellyttävät oikeustoimet
- 5) Edunvalvojan palkkiot menevät päämiehen varoista (arvio palkkiosta)
- 6) Maistraatin suoritmaksut menevät päämiehen varoista (kerrotaan hinnoista)
- 7) Päämiehelle selvitetään, mihin kohdat 4 ja 5 perustuvat (annetaanko ohje ja asetus?)
- 8) Käyttövarat
- 9) Miksi kuultava haluaa juuri esittämänsä edunvalvojan?

MAISTRAATTI KERTOO MUISTA KUIN EDUNVALVONNASTA KUULTAVALLE
MAHDOLLISESTI SOPIVISTA TUKIMUODOISTA (esim. velkajärjestely, välitystili)

MAISTRAATIN EDUSTAJIEN KÄSITYS SIITÄ, YMMÄRSIKÖ KUULTAVA EDUNVALVONTA-
ASIAN MERKITYKSEN JA PERUSTELUT

LIITE 4

Edunvalvojan määräämisasiassa tehtävät selvitykset, osa 1

Edunvalvojan määräämisasia, joka on tullut vireille asianosaisen omalla hakemuksella

Hakemus ja sen liitteet

Mitä hakemuksesta ja sen mahdollisista liitteistä käy ilmi? Mitä pitää lähteä selvittämään?

Lääkärintlausunto

Pyydetään aina. Voidaanko asianosaista kuulla? Kykeneekö hän ymmärtämään edunvalvonnan merkityksen? Onko asianosaisella jokin perussairaus ja/tai hänen terveydentilastaan sellaista haittaa, että hän ei itse kykene hoitamaan taloudellisia asioitaan ja valvomaan etujaan?

Kuuleminen

Asianosaiselle lähetetään vireilletuloilmoituksen mukana lomakkeita, joilla hän voi ilmaista kantansa asiaan jo ennen varsinaista kuulemistilaisuutta. Asianosainen kutsutaan kuitenkin vielä virallisesti kuulemistilaisuuteen tai mikäli kuuleminen soveltuu paremmin tehtäväksi hänen kotonaan tai hoitolaitoksessa, lähetetään hänelle ilmoituskirje maistraatin edustajien tulosta häntä kuulemaan. Kuulemisessa asianosaiselle kerrotaan edunvalvonnasta ja selvitetään hänen tilanteensa ja edunvalvonnan tarpeensa. Muistilistana kuulemisessa voi käyttää kuulemislomaketta.

Mikäli vaikuttaa siltä, että asianosainen jättäytyy passiiviseksi, on häntä pyrittävä tavoittamaan muulla keinoin esimerkiksi puhelimitse tai kirjeellä ja sopimaan hänen kanssaan uudesta kuulemisajankohdasta. Mikäli tavoittaminen ei yrityksistä huolimatta onnistu, tehdään selvitykset loppuun muulla tavoin ja tehdään asiassa tarvittaessa hakemus käräjäoikeudelle tai mikäli edunvalvonnalle ei havaita olevan tarvetta, jätetään asia sillensä.

Asianosaisen ymmärrys edunvalvonta-asiassa

Tietääkö asianosainen mistä on kyse? Ymmärtääkö asianosainen mitä edunvalvonta hänen kohdallaan voi merkitä? Onko asianosainen orientoitunut aikaan ja keskusteluun?

Taloudellinen tilanne

Onko asianosaisella omaisuutta tai sellaisia taloudellisia asioita, jotka vaativat hoitoa? Kuka asioita on tähän asti hoitanut? Miksi asioiden hoitaminen ei enää onnistu? Vaikuttaako

asianosaisen terveydentila asioiden hoitamiseen? Voidaanko asioita hoitaa edunvalvontaa kevyemmillä keinoilla, esim. välitystili, velka-neuvonta tai voiko hoitolaitoksen henkilökunta auttaa asianosaista asioiden itsenäisessä hoitamisessa? Onko tarvetta tilata kiinteistörekisteriotteita tai lainhuudatusasiakirjoja?

Epäselvyyksien selvittäminen

Onko ilmennyt epäilystä mahdollisesta taloudellisesta hyväksikäytöstä? Onko tarpeen pyytää sosiaalitoimelta lausuntoa asianosaisen toimeentulotilanteesta? Onko tarpeen pyytää pankista tilitietoja? Onko tarpeen pyytää selvitystä ulosotossa olevista saatavista?

Asianosaisen suhtautuminen edunvalvontaan

Pystyykö asianosainen muodostamaan mielipidettään edunvalvonta-asiasta? Mitä mieltä hän on edunvalvojan määräämisestä? Pystyykö asianosainen perustelemaan mielipidettään?

Asianosaisen läheisten kuuleminen

Onko asianosainen naimisissa ja onko hänellä lapsia? Voiko puolisoilla olla jotain tietoja asianosaisen taloudellisesta tilanteesta? Onko puolisoilla ja asianosaisella yhteisiä taloudellisia asioita? Mitä mieltä asianosainen ja hänen mahdollinen puolisonsa ovat siitä, voidaanko heidän lapsiaan kuulla? Onko muita läheisiä, jotka voisivat kertoa jotain asianosaisen taloudellisesta tilanteesta?

Onko maistraatti toimivaltainen määräämään asianosaiselle edunvalvojan?

Täyttyvätkö kriteerit:

- Onko asianosainen itse hakenut itselleen edunvalvojaa?
- Kykeneekö riittävässä määrin ymmärtämään edunvalvonnan merkityksen vai jäikö asia epäselväksi?
- Onko edunvalvonnalle tarve vai saadaanko asiat hoidettua edunvalvontaa kevyemmin keuin?
- Voiko asianosainen nimetä haluamansa edunvalvojan?

Edunvalvojan määräämisasiassa tehtävät selvitykset, osa 2

Edunvalvojan määräämisasia, joka on tullut vireille kolmannen osapuolen ilmoituksella edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä

Ilmoitus ja sen liitteet

Mitä ilmoituksesta ja sen liitteistä käy ilmi? Mitä pitää lähteä selvittämään?

Lääkärintlausunto

Pyydetään aina. Voidaanko edunvalvontaan ehdotettua kuulla? Kykeneekö hän ymmärtämään edunvalvonnan merkityksen? Onko edunvalvontaan ehdotetulla jokin perussairaus ja/tai hänen terveydentilastaan sellaista haittaa, että hän ei itse kykene hoitamaan taloudellisia asioitaan ja valvomaan etujaan?

Kuuleminen

Onko edunvalvontaan ehdotettu kykenevä antamaan kirjallisen lausuman? Mikäli edunvalvontaan ehdotettua voidaan lääkärinlausunnon mukaan kuulla, lähetetään hänelle kuulemiskirje, jonka mukana lähetetyllä lomakkeella edunvalvontaan ehdotettua pyydetään ilmoittamaan kantansa ja antamaan lausuntonsa edunvalvojan määräämisasiaan.

Mikäli lausuntopyyntöön ei saada vastausta, on edunvalvontaan ehdotettua pyrittävä tavoittamaan muulla keinoin, esimerkiksi puhelimitse. Mikäli vaikuttaa siltä, että edunvalvontaan ehdotettu jättäytyy passiiviseksi, tehdään selvitykset loppuun muulla tavoin ja tehdään tarvittaessa hakemus käräjäoikeudelle tai mikäli edunvalvonnalle ei ole tarvetta, jätetään asia sillensä.

Edunvalvontaan ehdotetun ymmärrys edunvalvonta-asiassa

Tietääkö edunvalvontaan ehdotettu mistä on kyse? Ymmärtääkö edunvalvontaan ehdotettu, mitä edunvalvonta hänen kohdallaan voi merkitä? Voiko edunvalvontaan ehdotettu ilmaista, kenet hän haluaisi edunvalvojakseen?

Taloudellinen tilanne

Onko edunvalvontaan ehdotetulla omaisuutta tai sellaisia taloudellisia asioita, jotka vaativat hoitoa? Kuka asioita on tähän asti hoitanut? Miksi asioiden hoitaminen ei enää onnistu? Vaikuttaako edunvalvontaan ehdotetun terveydentila asioiden hoitamiseen? Voidaanko asioita

hoitaa edunvalvontaa kevyemmällä keinoilla, esim. välitystili, velka-neuvonta tai voiko hoitolaitoksen henkilökunta auttaa edunvalvontaan ehdotettua asioiden itsenäisessä hoitamisessa? Onko tarvetta tilata kiinteistörekisteriotteita tai lainhuudatusasiakirjoja?

Epäselvyyksien selvittäminen

Onko ilmennyt epäilystä mahdollisesta taloudellisesta hyväksikäytöstä? Onko tarpeen pyytää sosiaalitoimelta lausuntoa edunvalvontaan ehdotetun toimeentulotilanteesta? Onko tarpeen pyytää pankista tilitietoja? Onko tarpeen pyytää selvitystä ulosotossa olevista saatavista?

Edunvalvontaan ehdotetun suhtautuminen edunvalvontaan

Pystyykö edunvalvontaan ehdotettu muodostamaan mielipidettään edunvalvonta-asiasta? Mitä mieltä hän on edunvalvojan määräämisestä? Pystyykö edunvalvontaan ehdotettu perustelevaan mielipidettään?

Edunvalvontaan ehdotetun läheisten kuuleminen

Onko edunvalvontaan ehdotettu naimisissa ja onko hänellä lapsia? Voiko puolisoilla olla jotain tietoja edunvalvontaan ehdotetun taloudellisesta tilanteesta? Onko puolisoilla ja edunvalvontaan ehdotetulla yhteisiä taloudellisia asioita? Voidaanko lapsia kuulla? Onko muita läheisiä jotka voisivat kertoa jotain edunvalvontaan ehdotetun taloudellisesta tilanteesta? Läheisiä kuullaan kirjallisesti.

Edunvalvontaan ehdotetun tai hänen läheistensä suhtautuminen edunvalvojan henkilöön

Haluaako edunvalvontaan ehdotettu, että hänen asioitaan hoitaisi tulevaisuudessa joku läheisistä, vai yleinen edunvalvoja? Jos edunvalvontaan ehdotetun läheisiä on kuultu, ovatko he yhtä mieltä edunvalvojan henkilöstä? Ovatko kaikki selvitysten tulokset samansuuntaisia vai onko asiassa ristiriitaa? Voidaanko asiaan saada lisätietoja tai ristiriitaan saada selvyyttä kuulemalla edunvalvontaan ehdotettua vielä henkilökohtaisesti?

Henkilökohtainen kuuleminen

Asianosainen kutsutaan kuulemistilaisuuteen tai mikäli kuuleminen soveltuu paremmin tehtäväksi hänen kotonaan tai hoitolaitoksessa, lähetetään hänelle ilmoituskirje maistraatin edustajien tulosta häntä kuulemaan. Kuulemisessa asianosaiselle kerrotaan edunvalvonnasta ja selvitetään hänen tilanteensa ja edunvalvonnan tarpeensa. Muistilistana kuulemisessa voi käyttää kuulemislomaketta.

LIITE 5
EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMINEN / KUULEMISMUISTIO

KUULTAVAN TIEDOT

Nimi:

Hlötunnus:

Osoite:

Asia tullut vireille:

Omalla hakemuksella / Ilmoituksella

KUULEMISTILAISUUS

Aika ja paikka:

Maistraatin edustajat:

Muut läsnäolijat:

EDUNVALVONTA

(kerrotaan kuultavalle)

Yksityinen tai yleinen edunvalvoja

Taloudenhoito

Toimivallan säilyminen

Lupaa edellyttävät oikeustoimet

Tilivelvollisuus ja maistraatin valvonta

Tilien haltuunotto

Käyttövarat

Palkkio ja maistraatin suoritemaksut

Edunvalvontaa kevyemmät keinot; välitystili, velkajärjestely

EDUNVALVONNAN TARVE

Kykeneekö itse hoitamaan taloudellisia asioitaan?

Jos ei, kuka on hoitanut taloudelliset asiat?

Voiko hän hoitaa asioita jatkossakin? Jos ei, miksi?

Onko asioiden hoitamisessa ilmennyt ongelmia?

EDUNVALVOJAN HENKILÖ

Kenet kuultava haluaisi hoitamaan asioitaan? Yleinen / yksityinen,

- kuka?

KUULTAVAN TALOUDELLINEN TILANNE

Asuminen?
Liikkuminen?
Tulot?
Menot?
Omaisuus?
Kuolinpesäosuudet?
Pankkitilit?
Velat?
Takausvastuut?
Ulosotossa olevat velat?

MAHDOLLISEN EDUNVALVONNAN KESTO

Määräaikainen / Toistaiseksi
Perustelut:

KUULTAVAN KYKY YMMÄRTÄÄ EDUNVALVONTA-ASIA

Ymmärtää / Ei ymmärrä / Jäi epäselväksi
Perustelut:

KUULTAVAN MIELIPIIDE LÄHEISTEN KUULEMISESTA

Ei kuulla / Voidaan kuulla, ketä?

KUULTAVAN MIELIPIIDE EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISEEN

Antaa suostumuksensa / Vastustaa hakemusta
Perustelut:

ALLEKIRJOITUKSET