

**EDUSKUNNAN
APULAIKESASIAMIES**

Helsinki

30.12.2005

Dnro 1200/4/04

Helsingin kaupunginhallitus
PL 1

00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Viite: Lausuntonne 28.6.2004

Khs dnro	2004-1089/397
Stn dnr	
Saap./Anl.	09-01-2006
EC	

LÄHETE

Lähetän ohessa jäljennöksen päätöksestäni xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx kante-
luun ratkaisusta ilmenevässä tarkoituksessa. Pyydän kaupunginhallitusta il-
moittamaan asian ratkaisusta myös muille siinä selvityksiä antaneille. Olen
erikseen ilmoittanut ratkaisusta edunvalvontatoimiston päällikölle.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Apulaisoikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Oikeusasiamiehensihteeri

Mikko Sarja

Helsinki 30.12.2005

Dnro 1200/4/04

Professori Urpo Kangas
Helsingin yliopisto
PL 4

ews 2004 - 1009/39

00014 HELSINGIN YLIOPISTO

PÄÄTÖS KANTELUUN HOLHOUSTOIMEN EDUNVALVONTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ HELSINGISSÄ

1
KANTELU

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 28.4.2004 osoittamassaan kirjoituksessa ja Helsingin Sanomissa 15.4.2004 julkaistuun artikkeliin viitaten tutkimaan, noudattaako Helsingin kaupunki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (443/1999) tuottaessaan holhoustoimilaissa tarkoitettuja edunvalvontapalveluita.

XXXXXXX mukaan Helsingissä yhden yleisen edunvalvojan päämiesten lukumäärä on sillä tasolla, ettei edunvalvojan aika riitä yksilöllisten edunvalvontapalveluiden järjestämiseen ja päämiehen eduista huolehtimiseen. Edellä mainittuun lehtiartikkeliin viitaten XXXXXXXX katsoi, että Helsingissä edunvalvontapalveluiden tarjoamisesta oli tullut kaupungille liiketoimintaa, jossa koko järjestelmän perusajatus oli uhattuna.

XXXXXX pyysi myös selvittämään, tulisiko holhoustoimen edunvalvontapalveluiden resursseja koskevia säännöksiä uudistaa siten, että asetuksella määrättäisiin se enimmäismäärä päämiehiä, joita yhdellä määrättyllä edunvalvojalla lain mukaan saa olla.

2
SELVITYS

Kirjoituksen johdosta hankittiin Helsingin kaupungin kaupunginkanslian, talous- ja suunnittelukeskuksen, sosiaalilautakunnan ja holhoustoimen edunvalvontatoimiston selvitykset sekä kaupunginhallituksen lausunto. Edelleen oikeusministeriö, sisäasiainministeriö ja Helsingin maistraatti antoivat lausuntonsa. XXXXXXXXXXXXXXX antoi hankittuihin selvityksiin

vastineensa.

Käytettävissäni ovat myös olleet Helsingin kaupungin holhoustoimen edunvalvontatoimiston toimintakertomukset vuosilta 2003 ja 2004, vuoden 2005 talousarvioehdotus ja taloussuunnitelmaehdotus vuosiksi 2005-2007 sekä sisäasiainministeriön asettaman holhoustoimen uudistuksen seurantatutkimuksen ohjaustyöryhmän raportti (Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003) ja siihen liittyvä HAUS Kehittämiskeskus Oy:n loppuraportti (Holhoustoimen arviointi, 2003).

Lisäksi olen 1.11.2005 tehnyt tarkastuskäynnin Helsingin kaupungin holhoustoimen edunvalvontatoimistossa. Tarkastuksen jälkeen edunvalvontatoimisto toimitti vielä kirjallisesti tietoja käytännön edunvalvontatyössä ilmenneistä ongelmista.

Selvityksistä ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.1

Helsingin kaupungin holhoustoimen edunvalvontatoimiston selvitys

Edunvalvontatoimiston 15.6.2004 päivätyssä selvityksessä todettiin muun muassa, että Helsingissä yksi yleinen edunvalvoja vastaa runsaan 550 päämiehen asioiden hoidosta. Edunvalvontatoimiston oma käsitys tarkoituksenmukaisesta mitoituksesta oli 200 päämiestä yhtä edunvalvojaa kohden. Suurten kaupunkien kesken tehty vertailu osoitti, että Helsingissä edunvalvontapalvelut joudutaan tuottamaan suhteessa päämiesten lukumäärään huomattavasti pienemmällä henkilöstöllä kuin muissa kaupungeissa. Edellä mainitussa vertailussa oli mukana vakinaisen henkilökunnan lisäksi tilapäinen henkilöstö.

Selvityksenantohetkellä vakinaisen henkilökunnan määrä oli kaikkiaan 23. Kun vakinaisia vakansseja ei ollut lisätty, virasto oli joutunut turvautumaan erikoisjärjestelyihin ottamalla muun muassa oppisopimuskoulutettavia henkilöitä sekä koulutus- ja kehittämiskeskuksen tarjoamia tilapäisiä työntekijöitä. Menettely oli pakon sanelema eikä sitä voitu viraston mukaan pitää tyydyttävänä, koska tilapäisen henkilöstön perehdyttäminen vaatii oman aikansa ja se sitoo vakinaisen henkilökunnan voimavaroja.

Viraston tulot ovat koostuneet päämiesten maksamista edunvalvontapalkkioista ja valtion maksamasta korvauksesta edunvalvontapalvelun tuottajalle. Viraston tulos on ollut ylijäämäinen vuodesta 2000 lähtien. Toteutuneet tilinpäätökset vuosilta 2000-2003 osoittivat yhteensä 722 000 euron ylijäämää. Vuoden 2004 talousarvion mukainen tulos oli arvioitavissa 211 000 euroksi, joka sittemmin vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan ylittyi 246 329 euroon eli 17 %:lla johtuen henkilöstön vaihtuvuudesta ja käyttötalousmenojen aktiivoinneista.

Edellyttäen, että valtion maksaman korvauksen peruste säilyy ennallaan, suunnitelmakauden 2005-2007 osalta vuoden 2005 ylijäämä on arvioitavissa 291 000 euroksi, vuoden 2006 ylijäämä 368 000 euroksi ja vuoden 2007 ylijäämä 446 000 euroksi. Käytännössä tämä johtaa viraston mukaan siihen, että vuonna 2006 edunvalvontapalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin yksinomaan päämiesten maksamilla palkkioilla. Tulojen kasvu johtuu suoraan päämiesten lukumäärän lisääntymisestä.

Sisäasiainministeriön toimeenpaneman holhoustoimen uudistuksen seurantalutkimuksen raportissa esitetyistä laatukriteereistä (edunvalvontatoimen päätoimisuus, edunvalvojan koulutustaso tai työkokemuksella hankittu taito, holhoustoimen alistussuhde kunnan organisaatiossa ja päämiesten lukumäärän suhde edunvalvojen ja muiden työntekijöiden lukumäärään) edunvalvontatoimisto katsoi täyttävänsä kolme ensiksi mainittua, kun taas päämiesten lukumäärän suhdetta edunvalvojen ja muiden työntekijöiden määrään ei voitu pitää tyydyttävänä.

2.2

Talous- ja suunnittelukeskuksen selvitys

Talous- ja suunnittelukeskus korosti 10.6.2004 päivätyssä selvityksessään ensinnäkin sitä, että vuonna 2003 päämiehiä oli 495 edunvalvojaa kohden, eli viidesosa siitä, mitä kantelussa esitettiin ja että vaikka työajan käyttöä ei pitäisi kaavamaisesti laskea päämiestä kohden, 220 työpäivää kohdistettuna päämiesten lukumäärään antaa tulokseksi runsaat kolme tuntia vuodessa eli lähes 20 minuuttia työkuukautta kohden.

Talous- ja suunnittelukeskuksen mukaan kantelussa viitatus Helsingin Sanomien artikkelin otsikko oli ollut harhaanjohtava sikäli, että vaikka edunvalvontatoimiston tilikauden tulos vuodelta 2003 osoitti 144 282,68 euron ylijäämää, toimiston menoissa ei ollut kaikkia toiminnasta aiheutuneita kustannuksia mukana. Edunvalvontatoimistossa oli mm. kaupungin työvoimapankin kautta sijoitettuja henkilöitä sekä oppisopimusoppilaita, joiden palkkakustannukset on maksettu muualta kuin edunvalvontatoimiston budjetista. Lisäksi talous- ja suunnittelukeskuksessa hoidetaan toimiston ostolaskujen käsittely sekä palkanlaskenta-tehtävät. Vuonna 2003 koulutus- ja kehittämiskeskuksen sekä talous- ja suunnittelukeskuksen maksamia kustannuksia oli arviolta yhteensä 74 800 euroa. Kaupungin keskushallinnon menoista ei ole arvioon sisällytetty mitään, vaikka osan niistäkin voisi kohdistaa myös edunvalvontatoimistolle. Jos kaikki kustannukset kohdistetaan edunvalvontatoimistolle, ei ylijäämä enää ole merkittävä.

Tuloista voidaan todeta, että valtion korvaus oli 67 000 euroa pienempi kuin talousarvion laatimisvaiheessa oli oletettu, ja edunvalvontapalkkioita perittiin 69 000 euroa enemmän kuin talousarviossa. Erityisesti valtion korvauksen suuruudesta oli vallinnut epävarmuutta mahdollisen korvausperusteiden muuttumisen takia. Edunvalvontatoimiston toimintaa ei

suunnitella kaupungin kannalta liiketoimintana.

Edunvalvontatoimiston osalta tarkastuksia ovat suorittaneet Helsingin kaupungin tilintarkastajat ja sisäinen tarkastus. Tarkastushavaintojen johdosta kaupunginjohtaja päätti 17.12.2003 asettaa kaksi erillistä työryhmää. Niiden laatimien ehdotusten lähtökohtana oli, että edunvalvontatoimisto ensin parantaisi toimintaprosesseja ja yrittäisi löytää muita vaihtoehtoja kuin henkilöstömäärän lisäys, ja vasta tämän jälkeen voitaisiin arvioida edunvalvontatoimiston esittämä henkilöstömäärän lisäys. Tätä toimintatapaa edellytettiin kaupunginhallituksen hyväksymissä talousarvion noudattamisohjeissa kaikilta virastoilta ja laitoksilta.

Johtava virkaholhooja raportoi 31.8.2004 mennessä kirjallisesti sosiaali- ja terveystointa johtavalle apulaiskaupunginjohtajalle niistä toimenpiteistä, joihin edunvalvontatoimistossa oli ryhdytty työryhmien ehdotusten johdosta. Talous- ja suunnittelukeskuksen mukaan työryhmien ehdotusten toteuttamisella edunvalvontatoimisto edistää merkittävästi suoriutumista tehtävästään.

2.3

Sosiaalilautakunnan selvitys

Sosiaalilautakunta oli 15.6.2004 päivätyn selvityksensä mukaan tietoinen edunvalvontatoimiston resurssitilanteesta ja erityisesti siitä, että Helsingissä jokaisella edunvalvojalla oli päämiehiä merkittävästi enemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa. Määrä ylittää moninkertaisesti valtakunnallisten suositusten määrän. Sosiaalilautakunta oli ehdottanut kaupunginhallitukselle, että vuoden 2005 talousarvioon otettaisiin määrärahat kolmen uuden edunvalvojan ja neljän uuden toimistosihteerin palkkaamiseen.

2.4

Kaupunginkanslian selvitys

Kaupunginkanslian 17.6.2004 päivätyn selvityksen mukaan holhoustoimen edunvalvontatoimisto oli muihin kaupungin virastoihin verrattuna poikkeuksellisen pieni, mutta kaupungin virasto-organisaatiossa se on samassa asemassa kuin muutkin virastot. Toimiston pienuus ja irrallisuus ovat osasyitä niihin ongelmiin, joita toimiston tarkoituksenmukaisessa työskentelyssä on ilmennyt.

Kaupunginkanslia on holhoustoimen edunvalvontapalveluista annetun lain 1, 2, 6 ja 10 §:iin viitaten todennut, että kaupunginkanslian tiedossa ei ollut, että maistraatti olisi pitänyt kaupungin yleisten edunvalvojen määrää riittämättömänä tai katsonut kaupungin järjestäneen edunvalvontapalvelujen tuottamisen epätarkoituksenmukaisesti. Tämän vuoksi kaupunginkanslia katsoi, että Helsingin kaupunki oli noudattanut holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia tuottaessaan edunvalvontapalveluita.

2.5

Kaupunginhallituksen lausunto

Kaupunginhallitus totesi 28.6.2004 päivätyssä lausunnossaan muun muassa, että lähinnä valtion tekemien yhteisötuloveroleikkausten takia kaupunki oli viime vuosina joutunut sopeuttamaan talouttaan varsin voimakkaasti. Toimintaa oli eri hallintokunnissa tämän vuoksi tehostettu. Edunvalvontatoimeen varattuja resursseja koskivat samat tehokkuus- ja kehittämisvaatimukset kuin kaupungin muitakin hallintokuntia. Asiakasmäärän kasvun takia edunvalvontatoimiston resursseja ei ollut supistettu, vaan niitä oli - päinvastoin kuin useimmissa muissa hallintokunnissa - hivenen lisätty viime vuosina.

2.6

Helsingin maistraatin lausunto

Helsingin maistraatti totesi 24.9.2004 päivätyssä lausunnossaan muun muassa, että nykyisen holhouslainsäädännön mukaisen järjestelmän käynnistyttyä tarve edunvalvontapalveluiden lisääntyvään tuottamiseen on ollut suurempi kuin valtion ja kaupungin alkuvaiheessa käymissä keskusteluissa oli osattu arvioida.

Sitä, mikä on laissa tarkoitettua tarkoituksenmukaista edunvalvontapalveluiden tuottamista, ei ole sisäasiainministeriön vuonna 2001 asettaman työryhmän ehdotuksen pohjalta vuosina 2002-2003 tehdyissä selvityksissä määritetty.

Sisäasiainministeriön tiedusteluihin on Helsingin kaupungin osalta maistraatin ja edunvalvontatoimiston henkilökunnan antaman arvion mukaisesti yhteneväisesti arvioitu, että alueellisesti riittävä ja laadukas edunvalvonta on Helsingissä tuotettavissa lukumääräkkriteerillä noin 200 päämiestä yhtä edunvalvojaa kohden, kun avustavaa henkilöstöä on riittävästi ja edunvalvojat ovat lakimieskoulutuksen saaneita ja tehtäväänsään kokeneita henkilöitä niin kuin Helsingin kaupungissa on asian laita.

Vuonna 2004 voimassa olleen edunvalvonnasta suoritettavia korvauksia koskeneen sisäasiainministeriön asetuksen mukaan korvauksena maksetaan palvelujen tuottamisesta aiheutuneista nettokustannuksista valtion talousarviossa varatun määrärahan rajoissa enintään puolet, vähintään kuitenkin 135 euroa ja enintään 201 euroa edunvalvontaa kohti.

Vuonna 2004 korvaus, joka on valtiontalouden kannalta korvaus edunvalvontapalvelun tuottamisesta vuonna 2003, oli Helsingin kaupungille 324 945 euroa. Tämä summa määräytyi em. asetuksen minimikorvauksen mukaan, kun Helsingin virkaholhojilla olevien edunvalvontojen lukumäärä on 1.3.2004 ollut 2407. Maistraatin mukaan edunvalvontapalveluiden tuottaminen on Helsingissä ollut ylivoimaisesti tehokkainta koko maassa.

Maistraatin mukaan sekä valtion että kaupungin puolella on vuosina 2003 ja 2004 tultu siihen käsitykseen, ettei holhoustoimen resurssien vähäinen lisääminen näytä riittävältä, vaan vuonna 2005 on tässä suhteessa ilmenneitä puutteita korjattava. Maistraatti katsookin, että kaupunginhallituksen lausunnosta ilmenneet suunnitelmat tulevalle talous-suunnittelukaudelle ja sosiaalilautakunnan esitys uusista resursseista edunvalvontatoimistolle on syytä toteuttaa hyvässä yhteistyössä holhoustoimen edunvalvontatoimiston pätevän mutta jo aivan kohtuuttomasti rasitetun henkilöstön kanssa.

Maistraatti toteaa käsityksenään, että vuoden 2003 päättyessä olleen tilanteen valossa Helsingin kaupunki täytti lain vähimmäisvaatimustason.

2.7

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

vastine

XXXXXXX katsoi 3.11.2004 päivätyssä vastineessaan hankittujen selvitysten osoittavan, että Helsingin kaupunki oli jo vuosien ajan ohjannut riittämättömästi varoja edunvalvontapalveluiden järjestämiseen. Edunvalvontapalveluja oli tuotettu aivan liian vähäisellä ja osin ammattikouluttamattomalla henkilökunnalla. Seurauksena oli ollut henkilökunnan uupumus ja tehtävien paljoudesta johtuva kyvyttömyys huolehtia edunvalvontapalveluiden sisältöjen kehittämisestä lain edellyttämällä tavalla. Vaikka kaupunki oli ollut asiointilasta tietoinen, se ei ollut kiireellisesti ryhtynyt korjaamaan tilannetta. XXXXXXXX mukaan kaupunginhallituksen lausunto osoitti, että se edelleenkin suhtautui tilanteeseen piittaamattomasti ja asiantuntemattomasti.

2.8

Sisäasiainministeriön lausunto

Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston 27.1.2005 päivätyssä lausunnossa dnro SM 2004-3256/Va-43 todettiin muun muassa, että vuodesta 2000 lähtien järjestelmän lähtökohtana on ollut, että yleinen edunvalvonta ei tuottaisi kunnille sen enempää voittoa kuin ylimääräisiä menoja. Koska kunnille on joka tapauksessa korvattu vähintään 135 euroa päämiestä kohden, on osa kunnista pystynyt saamaan tuloja edunvalvonnan järjestämisestä, kuten Helsingin kaupunki, ja osalle kunnista edunvalvonnan järjestäminen on ollut tappiollista.

Vuonna 2004 korvausperuste muuttui niin, että edunvalvontapalveluiden tuottajalle maksetaan korvauksena palvelujen tuottamisesta aiheutuneista nettokustannuksista enintään puolet, vähintään kuitenkin 135 euroa ja enintään 201 euroa edunvalvontaa kohti valtion talousarvioon tarkoitukseen varattujen määrärahojen puitteissa. Asukaslukuperusteesta siten luovuttiin, ja korvausmalli otti huomioon myös edunvalvontapalveluiden tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia.

Edunvalvontapalveluiden järjestämislain 6 §:n mukaisesti valtion suorittaman korvauksen tulee vastata palveluiden tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisuutta tarkemmin määritellävät yleisten edunvalvontapalveluiden tuottamisen kriteerit tulisi määrittellä lain tasolla kunnallisesta itsehallinnosta johtuen. Näihin kriteereihin perustuen voitaisiin sitten määrittellä valtion maksamien korvausten perusteet.

Ministeriön mukaan nykyisen holhoustoimilain voimassaoloaikana kaupungin yleisten edunvalvontapalveluiden tuottaminen on ollut vuosittain ylijäämäistä. Valtion maksamien korvausten vuosittaiseen vaihteluun on voinut vaikuttaa joko kaupungin asukasluvun muutos tai päämiesten määrän muutos. Valtion suorittamien korvausten maksuperusteet ja korvaustasot ovat pysyneet vuoteen 2003 saakka ennallaan, ja vuonna 2004 asukasluku korvauserusteena poistui mutta vähimmäiskorvaus päämiestä kohti pysyi ennallaan. Vuonna 2005 korvaus on määräytynyt samoin kuin vuonna 2004, mutta vähimmäiskorvaus on laskettu 70 euroon päämiestä kohden. Tällä tavoin korvauksissa pystytään paremmin toteuttamaan kustannusvastaavuuden periaatetta.

Helsingin kaupungissa yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten määrä on vuosittain kasvanut. Yleisiä edunvalvoja ja muuta henkilökuntaa ei asiakirjoissa olevan selvityksen mukaisesti ole vastaavasti lisätty. Korvauserusteiden uudistamista selvittäneen sisäasiainministeriön asettaman työryhmän ehdotuksessa 31.12.2001 on katsottu, että jos edunvalvojalla on riittävästi toimistoapua, yksi päätoiminen edunvalvoja pystyy työryhmän selvitysten mukaan hoitamaan noin 110 päämiehen asiat.

2.9

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön 25.1.2005 päivätyn lausunnon dnro OM 110/03/2004 mukaan edunvalvojan kyky huolehtia asianmukaisesti päämiestensä asioista ei riipu yksinomaan päämiesten lukumäärästä, vaan myös muita seikoista, kuten hänen koulutuksestaan ja kokemuksestaan sekä siitä, missä määrin hänellä on käytettävissään avustavaa henkilökuntaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan on ilmeistä, että kantelussa viitattut tiedot, jotka koskevat päämiesten lukumäärää yhtä yleistä edunvalvojaa kohti eri kunnissa, eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Helsingin kaupungissa edellytetään tuomarin virkaan oikeuttavaa tutkintoa ja heillä on avustavaa henkilökuntaa suhteellisesti enemmän kuin muissa vertailukunnissa.

Päämiesten lukumäärän ohella yleisen edunvalvojan kokonaistyömäärään vaikuttaa myös se, onko hänen huolehdittava päämiestensä kaikesta omaisuudesta ja muista taloudellisista asioista vai onko hänet määrätty edustamaan päämiehiään vain joissakin yksittäisissä asioissa.

Yksittäisen edunvalvontatehtävän työläys saattaa muutenkin vaihdella merkittävästi riippuen muun muassa edunvalvojan hoidettavana olevan omaisuuden määrästä ja laadusta.

Ministeriön mukaan säännös, jonka mukaan yhdellä edunvalvojalla saisi olla enintään tietty määrä päämiehiä, saattaisi käytännössä johtaa vaikeasti ratkaistaviin tilanteisiin. Päämiesten lukumäärän kasvaessa kunnan yleisten edunvalvojien lukumäärää ei aina välttämättä olisi mahdollista lisätä siinä vaiheessa, kun kunnan yleisillä edunvalvojilla jo olisi asetuksessa tarkoitettu enimmäismäärä päämiehiä. Järjestämislain 5 §:n 2 momentin mukaan yleinen edunvalvoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä holhustoimesta annetun lain mukaisesta edunvalvojan tehtävästä ilman erityistä syytä. Tällaisessa tilanteessa asetuksella säädetty päämiesten enimmäismäärä jouduttaisiin siis ilmeisesti joka tapauksessa ylittämään ainakin tilapäisesti.

Edellä esitetyistä syistä ministeriö katsoi, että yhdellä edunvalvojalla olevien päämiesten enimmäismäärän säänteleminen asetuksella ei olisi tarkoituksenmukainen keino pyrkiä turvaamaan edunvalvontapalveluiden asianmukainen hoitaminen.

2.10

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX vastine

XXXXXXX totesi 9.4.2005 päivätyssä vastineessaan muun muassa, että holhustoimen edunvalvontapalveluiden resurssiohjauksen keinoista vallitsi sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön näkemysten välillä yhteen sovittamaton ristiriita. XXXXXXXX ilmaisi huolensa myös siitä, että oikeusministeriö ilmoitti käynnistävänsä hankkeen korvauserusteiden uudistamiseksi, kun ministeriön voimavarat sen sallivat. XXXXXXXX mukaan ministeriön voimavarat olivat sellaiset, että asiallisesti ministeriön vastaus merkitsi, ettei ministeriö ryhdy kantelun johdosta välittömiin toimenpiteisiin ilman ulkopuolista puuttumista asiaan.

XXXXXXX mukaan edunvalvojien päämiesten lukumäärän suhde edunvalvojien ja muiden työntekijöiden lukumäärään on objektiivinen laatukriteeri, jolla edunvalvontapalveluiden riittävyyttä voidaan mitata. Pelkkä väite siitä, että päämiesten lukumääriä koskevat luvut eri kunnissa eivät ole vertailukelpoisia keskenään, ei riitä vielä osoittamaan kriteeriä vääräksi – ei ainakaan tilanteessa, jossa väitteen tueksi ei esitetä tutkimuksellista näyttöä.

XXXXXXX mukaan asetuksessa olevalla suhdelukusäntelyllä olisi merkittävä ennalta ohjaava vaikutus. Se ohjaisi mitoittamaan edunvalvonnan voimavarat jo ennakkoon riittäviksi. Toisaalta enimmäismäärän sääntely voisi olla joustava niitä tilanteita varten, joissa sallittu enimmäismäärä on vaarassa ylittyä. Liittämällä sääntelyyn enimmäismäärän ylittymisestä aiheutuva haitta, esimerkiksi taloudellinen sanktio, jonka mukaan edunvalvontapalveluiden tuottajalle maksetaan korvausta ainoastaan siltä

osin kuin asetuksessa on säädetty päämiesten enimmäismääräksi, sanktiouhka muuttuisi samalla houkuttimeksi uusien edunvalvojen palkkaamiseen.

XXXXXXXXX mukaan oikeusministeriön perustelu päämiesten enimmäismäärää koskevan sääntelyn voimaansaattamiselle ei ole vakuuttava. Lainsäädäntöteknisesti tämänkaltainen säännönmuotoilu ei Kankaan mukaan voine olla ylivoimaista.

XXXXXXX on kiinnittänyt huomiota myös resursointikysymykseen liittyvään valvontaan. Kankaan mukaan maistraatin harjoittama valvonta on teho- tonta, koska siihen ei sisälly sanktioita, eikä myöskään oikeus- tai sisä- asiainministeriöllä ole nykyisen lainsäädännön nojalla mahdollisuutta taivuttaa Helsingin kaupunkia täyttämään sille kuuluvan lakisääteisen velvollisuutensa moitteettomalla tavalla. XXXXXXXXX mukaan holhoustoi- men edunvalvontajärjestelmässä on aukko.

2.11

Tarkastuskäynti

Olen 1.11.2005 tehnyt tarkastuskäynnin Helsingin kaupungin holhous- toimen edunvalvontatoimistossa. Tarkastuksen aikana ilmenneet seikat samoin kuin sen jälkeen minulle toimitetut kantelun tutkimisen kannalta keskeiset tiedot esitetään jäljempänä eri asiayhteyksissä.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita edunvalvonnasta ja edunvalvontapalveluiden järjestämisestä

Holhoustoimen tarkoituksena on holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 1 §:n 1 momentin mukaan valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

Edunvalvonnassa lähtökohtana on siten toisen puolesta toimiminen tä- män etua puolustaen. Edunvalvoja on henkilö, joka edustaa päämiestä tai toimii tämän ohella eri oikeustoimissa. Edunvalvonta on pääsääntöi- sestä taloudellisten asioiden hoitamista.

Edunvalvojan on lain 37 §:n 1 momentin mukaan hoidettava päämie- hensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyt- tää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpei- taan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee 42 §:n mukaan huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntou- tus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämie- hen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Kyse on

hoitoa ym. koskevasta vireillepano- ja valvontavelvollisuudesta, ei sen sijaan siitä, että edunvalvojan olisi itse konkreettisesti hoidettava päämiestään.

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (443/1999) 1 §:n 1 momentin mukaan valtio on velvollinen järjestämään holhustoimessa tarvittavia edunvalvontapalveluita siten kuin tässä laissa säädetään. Maistraatti huolehtii toimialueellaan palveluiden järjestämisestä.

Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan 1 §:n 2 momentin mukaan huolehtimista siitä, että holhustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä yleisiä edunvalvoja.

Kunta vastaa 2 §:n 1 momentin mukaan edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Kunnat voivat 2 momentin mukaan tuottaa edunvalvontapalvelut perustamalla yhden tai useamman yleisen edunvalvojan viran tai työsopimussuhteen tehtävän. Virka tai tehtävä voi olla osa-aikainen. Virka tai tehtävä voidaan kunnassa yhdistää toiseen virkaan tai tehtävään, jollei yhdistäminen vaikuta edunvalvonnan puolueettomaan ja asianmukaiseen hoitamiseen. Virka tai tehtävä voidaan perustaa kuntien yhteiseksi siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Kunnat voivat 3 momentin mukaan tuottaa edunvalvontapalvelut myös hankkimalla ne julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Edunvalvojan määräys annetaan 5 §:n 4 momentin mukaan kunnan tai muun edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa olevalle yleiselle edunvalvojalle eikä tehtävän hoitajalle henkilökohtaisesti.

Edunvalvontapalvelun tuottajalle maksetaan 6 §:n 1 momentin mukaan korvaus valtion varoista sisäasiainministeriön vahvistamien perusteiden mukaan. Korvaus määrätään siten, että se vastaa palveluiden tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia. Kun edunvalvojana on yleinen edunvalvoja, oikeus holhustoimesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettuun tehtävän laatuun ja laajuuteen ja päämiehen varoihin nähden kohtuulliseen palkkioon sekä korvaukseen tarpeellisista kuluista päämiehen varoista kuuluu 2 momentin mukaan kunnalle tai sille yhteisölle, jonka kanssa maistraatti on tehnyt sopimuksen edunvalvontapalveluiden tuottamisesta. Määrättäessä 1 momentissa tarkoitettua korvausta otetaan huomioon tässä momentissa tarkoitettut palkkiot ja korvaukset.

Holhustoimessa tarvittavan edunvalvontapalvelun tuottajalle maksettavasta korvauksesta annetun sisäasiainministeriön asetuksen (1125/2004) 3 §:n 1 momentin mukaan edunvalvontapalvelujen tuottajalle maksetaan vuonna 2005 korvauksena palvelujen tuottamisesta aiheutuneista nettokustannuksista enintään puolet, vähintään kuitenkin 70 eu-

roa ja enintään 240 euroa edunvalvontaa kohti valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa. Nettokustannuksilla tarkoitetaan palvelun tuottajalle aiheutuneita vuoden 2004 tilinpäätöksen mukaisia kustannuksia päämiehiltä perityillä palkkioilla vähennettyinä.

Holhoustoimen sisällöstä ja sisällön kehittämisestä huolehtii oikeusministeriö, kun taas holhoustoimen hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sisäasiainministeriölle. Paikallisina holhousviranomaisina toimivat maistraatit, jotka huolehtivat toimialueellaan edunvalvontapalveluiden järjestämisestä.

3.2

Edunvalvontapalveluista Helsingin kaupungissa

Helsingin kaupunki on 22.2.1999 ilmoittanut Helsingin maistraatille, että se vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta Helsingissä. Edunvalvontapalveluiden tuottamisesta huolehti selvityksenantohetkellä sosiaalilautakunnan alaisena toiminut holhoustoimen edunvalvontatoimisto, joka on nyttemmin siirretty kaupunginkanslian yhteyteen.

Selvityksenantohetkellä virkaholhoojan virkoja oli 5. Vuoden 2005 kesällä toimisto sai kaksi uutta yleisen edunvalvojan virkaa. Helsingin holhoustoimen edunvalvontatoimiston vuoden 2005 talousarvioehdotuksesta ilmenevän vertailun mukaan 30.6.2003 tilanteen mukaan eräissä suurimmissa kaupungeissa yhdellä edunvalvojalla oli päämiehiä seuraavasti: Helsinki 495, Vantaa 250, Espoo 233, Tampere 211 ja Turku 187. Vuonna 2004 tehdyn vertailun mukaan tilanne oli 31.12.2004 seuraava: Helsinki 539, Vantaa 290, Espoo 208, Tampere 268 ja Turku 188.

Helsingin edunvalvontatoimiston vuoden 2004 toimintakertomuksessa esitetystä vertailusta ilmenee, että vaikka Helsingissä edunvalvojilla onkin ylivoimaisesti eniten päämiehiä, muun henkilökunnan määrään suhteutettuna tilanne on toinen: Helsinki 112, Espoo 119, Turku 83, Vantaa 145 ja Tampere 58 päämiestä.

Mikäli taas päämiesten määrä suhteutetaan koko henkilökunnan määrään, tilanne on tällöin seuraava: Helsinki 93, Espoo 76, Turku 58, Vantaa 97 ja Tampere 49 päämiestä.

Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen laskelman mukaan 220 työpäivää kohdistettuna päämiesten lukumäärään antoi tulokseksi runsaat kolme tuntia vuodessa eli n. 20 minuuttia työkuukautta kohden. Tämä oli laskettu 2500 päämiehen ja viiden edunvalvojan mukaan. Tällä hetkellä päämiehiä on noin 2700 ja edunvalvojia seitsemän, mikä ei merkitse ratkaisevaa muutosta lopputulokseen.

Helsingin kaupungin yleiset edunvalvojat huolehtivat huomattavasta varallisuusmassasta ja rahaliikenteestä. Vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan päämiesten tilinpidon mukainen maksuliikenne ja varalli-

suuden kokonaisarvo oli vuonna 2004 seuraava: tulot yhteensä 28,4 miljoonaa euroa, menot yhteensä 28,5 miljoonaa euroa ja omaisuuden kirjanpitoarvo yhteensä 115,1 miljoonaa euroa. Vuoden 2004 lopussa päämiesten omaisuutta oli hoidettavana seuraavasti: talletustilejä, joukkovelkakirjoja ja rahasto-osuuksia oli 5 339 kappaletta varallisuusarvoltaan 57,5 miljoonaa euroa, arvo-osuuksia oli 77 eri pörssiyhtiössä 801 eri kirjanpitoilillä yhteensä 859 828 kappaletta markkina-arvoltaan 9,8 miljoonaa euroa, asunto osakkeita ja kiinteistöjä oli 8858 kappaletta, joista oli vuokrattuina 160, kuolinpesäosuuksia ja -saatavia oli 310 kappaletta arvoltaan n. 3,4 miljoonaa euroa ja velkoja 285 kappaletta määrältään 0,9 miljoonaa euroa.

Tilinpidon lisäksi lähes kaikkien päämiesten osalta tehtiin veroilmoitus tai tarkistettiin veroehdotuksen oikeellisuus. Tilinpidon tapahtumien määrä on kasvanut toimintakertomuksen mukaan jatkuvasti nopeammin kuin päämiesten kokonaisuus. Päämiesten tilinpidossa tapahtuneiden kirjausvientien lukumäärä oli 287 597 kappaletta.

Vuonna 2004 päämiesten edunvalvontatoimistolle maksamat edunvalvontapalkkiot olivat yhteensä 1 098 431 euroa eli n. 411 euroa päämiestä kohden. Päämiesten maksamat palkkiot muodostavat n. 2/3 edunvalvontatoimen tuloista.

Helsingissä edunvalvontatoimen kustannukset olivat alle koko maan keskiarvon, kun kaupungin tavoitteena on ollut päästä yksikkökustannuksissa viiden suurimman kaupungin keskiarvoon. Sisäasiainministeriön arvion mukaan yksi edunvalvonta aiheuttaa noin 600 euron kustannukset, kun taas Helsingissä tämä edunvalvontakohtainen kustannus on 400 euron luokkaa.

3.3

Mikä on alueellisesti riittävä määrä edunvalvojia?

Holhouslainsäädännön uudistamista koskevan lakipaketin valmisteluasiakirjoissa (HE 146/1998 vp, LaVM 20/1998 vp, HaVL 19/1998 vp, StVL 13/1998 vp) ei ole otettu kantaa edunvalvojien lukumääräiseen tarpeeseen suhteessa päämiesten määrään. Myöskään holhouslainsäädännön kokonaisuudistusta pohtineen holhouslakitoimikunnan mietinnössä (KM 1989:50) ei asiaa ole erikseen arvioitu.

Palveluiden riittävyttä ei ole mahdollista arvioida yksinomaan sen perusteella, kuinka monta päämiestä yhdellä edunvalvojalla on. Olennaista merkitystä on ensinnäkin edunvalvojan tehtävää hoitavan henkilön koulutuksella ja kokemuksella. Holhoustoimesta annetussa laissa ei edunvalvojille ole säädetty varsinaisia erityisiä kelpoisuusehtoja, vaan lain 5 §:n mukaan edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa on muun ohella otettava huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus.

Toiseksi olennaista on se, missä määrin edunvalvojalla on muuta henkilöstöä käytettävänä. Jotta edunvalvoja voisi keskittyä oikeudellisesti vaativiin tehtäviin, hänellä tulee olla riittävä määrä avustavaa henkilöstöä huolehtimassa rutiiniluonteisista tehtävistä. Siihenkään, mikä on riittävä määrä avustavaa henkilöstöä, ei lainvalmisteluasiakirjoissa kuitenkaan ole otettu kantaa.

Kolmanneksi arvioinnissa on otettava huomioon mm. edunvalvontatoimen päätoimisuus/sivutoimisuus ja edunvalvojien sijaisuusjärjestelyt, jotka etenkin pienissä kunnissa voivat aiheuttaa ongelmallisia tilanteita. Helsingin kaikki yleiset edunvalvojat ovat päätoimisia ja koulutukseltaan juristeja.

Neljänneksi huomattava merkitys on kuitenkin ennen muuta kunkin päämiehen yksilöllisyydellä. Kaikkien päämiesten asioiden hoitaminen ei vaadi yhtä lailla aikaa, vaan siihen vaikuttaa edunvalvojan hoidettavana olevan päämiehen omaisuuden sekä tulojen ja menojen laatu ja määrä. Esimerkiksi pysyvässä laitoshoidossa olevan päämiehen, jonka tulot muodostuvat lähinnä eläkkeestä ja menot hoitomaksuista, asioiden hoitaminen ei vaadi sellaista työpanosta kuin päämiehen, jolla on monenlaista omaisuutta, kuten kiinteistöjä ja vuokralla olevia huoneistoja. Etenkin pääkaupunkiseudulla on tässä suhteessa vaativia päämiehiä runsaasti.

Holhustoimen hallinnollisen uudistuksen toteutumisen aikaan loppuvuodesta 1999 Helsingissä arvioitiin, että alueellisesti tarkoituksenmukainen tuottaminen täyttyy Helsingin virkaholhustoimessa, kun keskimääräinen päämiesten lukumäärä virkaholhoojaa kohden pysyy alle 500 henkilön.

Edunvalvontapalveluiden tuottamisen kustannusten korvausperusteiden uudistamista selvittäneen sisäasiainministeriön asettaman työryhmän ehdotuksessa katsottiin, että jos edunvalvojalla on riittävästi toimistoapua, yksi päätoiminen edunvalvoja pystyy työryhmän selvitysten mukaan hoitamaan noin 110 päämiehen asiat (Edunvalvontapalvelun tuottajalle maksettava korvaus. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2002).

Sen seurauksena, että lakivaliokunta antoi mietinnössään hallituksen esityksestä holhouslainsäädännön uudistamiseksi kehotuksen uudistuksen seurantaan, oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö toteuttivat yhteistyössä vuosina 2002 ja 2003 holhustoimen uudistuksen seuranta-tutkimuksen. Sisäasiainministeriön asettama seuranta-tutkimuksen ohjausryhmä on 30.6.2003 julkaistussa raportissaan todennut johtopäätöksensä seuranta-tutkimuksen arviointituloksista, että holhustoimen uusi organisointi oli onnistunut. Kehittämistarvetta kuitenkin havaittiin erityisesti yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisessä ja valtion korvausjärjestelmässä sekä holhustoimen ohjausjärjestelmässä.

Sisäasiainministeriön vuonna 2004 tekemään tiedusteluun on Helsingin maistraatti ja kaupungin edunvalvontatoimisto yhteneväisesti ilmoittaneet, että alueellisesti riittävä ja laadukas edunvalvonta on Helsingissä tuotettavissa silloin, kun yhtä edunvalvojaa kohti on noin 200 päämiestä, mikäli avustavaa henkilöstöä on riittävästi ja edunvalvojat ovat lakimieskoulutuksen saaneita ja tehtävässään kokeneita henkilöitä.

Helsingin edunvalvontatoimiston tarkastuksen jälkeen minulle toimitetussa aineistossa toimiston päällikkö esitti lisäksi, että mikäli sekä edunvalvonnan että siihen liittyvän hallinnon halutaan toimivan kohtuullisesti, edunvalvojan ja muun henkilöstön välisenä asianmukaisena suhdelukuna voitaisiin pitää neljää vakinaista kokenutta toimistohenkilöä yhtä edunvalvojaa kohden päämiesten määrän ollessa mainitut 200.

Sisäasiainministeriö on 7.12.2005 julkistanut asettamansa holhoustoimien yhteistyöryhmän 29.11.2005 päivätyt edunvalvontapalveluiden kehittämissuosituksat. Työryhmä suosittelee, että edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan työpanos yhteensä muodostuisi sellaiseksi, että päämiesten määrä/henkilötyövuosi olisi enintään 75, mutta kuitenkin niin, että edunvalvojaa kohden päämiehiä olisi korkeintaan 150. Edelleen suosituksen mukaan suurissa kaupungeissa saatetaan ylittää suositus päämiesten määrästä/edunvalvoja, mutta silloin on erityisesti huolehdittava avustavan henkilökunnan riittävydestä ja työtehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Avustavaa henkilöstöä on suosituksen mukaan oltava riittävästi erityisesti erilaisten rutiinitehtävien hoitamiseen, jotta edunvalvoja voi keskittyä vaativampien asioiden hoitamiseen.

3.4

Helsingin edunvalvontatoimen tilanne päämiesten kannalta

3.4.1

Kanteluista välittynyt informaatio

Oikeusasiamiehelle on tehty joitakin Helsingin kaupungin edunvalvontatoimintaa koskevia kanteluita. Niiden perusteella ei ole tehtävissä yleisiä johtopäätöksiä siitä, suoriutuuko Helsingin kaupungin edunvalvontatoimi asianmukaisesti tehtävistään. Tässä on kuitenkin otettava huomioon, että edunvalvonnan perimmäisestä luonteesta johtuen kyseessä ovat sellaiset henkilöt, jotka eivät välttämättä kykene itse oikeuksiaan peräänkuuluttamaan.

Mahdollisten epäkohtien ilmituloa vaikeuttaa myös se, että holhoustointa koskevat salassapitosäännökset rajoittavat lähiomaisten mahdollisuuksia saada tietoonsa edunvalvonnassa olevan omaisensa asioita, jolloin tämä perinteinen perheyhteydestä juontuva kontrollimekanismi ei välttämättä toimi, mikäli päämies ei nimenomaisesti kykene antamaan suostumustaan tietojensa luovuttamiseen. Valvovan viranomaisen eli Helsingin maistraatin oma resurssitilanne on omiaan syventämään valvonnan vajetta.

Helsingin edunvalvontatoimen työtilanne on kuitenkin välittynyt kanteista esimerkiksi niin, ettei edunvalvoja ole tavoitettavissa niin usein kuin päämies toivoisi. Edunvalvojan tavoitettavuudessa onkin päämiesten kannalta Helsingissä ollut ongelmia, kun edunvalvontatoimistossa on jouduttu siirtymään erillisiin vastaanottoaikoihin (kolmena päivänä viikossa klo 9-12). On myös sellaisia päämiehiä, joita edunvalvoja ei ole kertaakaan tavannut. Tämä on mielestäni jyrkässä ristiriidassa sen peruslähökohdan kanssa, että edunvalvonnassa on kyse päämiehen asioiden hoitamisesta yhteistoiminnassa hänen kanssaan.

3.4.2

Edunvalvontatoimiston ilmoittamat epäkohdat

Saadakseni kattavamman kuvan tilanteesta Helsingin edunvalvontatoimisto on tarkastuskäyntini jälkeen pyynnöstäni toimittanut tietoja käytännössä ilmenneistä ongelmista päämiesten taloudellisten asioiden hoitamisessa eri toimintasektoreilla. Näistä tiedoista ilmeni 10.11.2005 tilanteen mukaan seuraavaa:

Edunvalvojien ja työparien ongelmia:

- Omaisuusluettelot on lähetettävä maistraatille 3 kuukauden kuluessa edunvalvonnan alkamisesta. Vuodelta 2004 on edelleen lähettämättä yli 50 ja vuodelta 2005 yli sadan asiakkaan omaisuusluettelot. Tämä merkitsee, että alkuselvittely näiden asiakkaiden taloudellisista asioista on tekemättä. Tästä seuraa edelleen, että ei tiedetä edes sitä, mitä asioita päämiehen taloudessa mahdollisesti on hoitamatta.

- Vuokrantarkastuksia ja vuokravalvontaa on tekemättä. Tästä voi aiheutua päämiehille taloudellisia menetyksiä, jos vuokria ei ole maksettu päämiehelle eikä niitä saada myöhemminkään perittyä.

- Päämiesten varoja on sijoittamatta eli rahoja on pienikorkoisella käyttötilillä, mistä seuraa korkotappioita.

- Päättyneitä edunvalvontoja, joita ei ole ehditty selvittää ja luovuttaa oikeudenomistajille, on noin 120.

- Systemaattista kartoitusta hoidettavista asioista on tekemättä (päämiesten vakuutusturva, päämiesten saatavat ja kuolinpesäosuudet, metsäsuunnitelmat metsäomaisuuden osalta, velkojen järjestely, tyhjiä asuntojen kartoitus), mistä voi aiheutua päämiehille taloudellista tappiota.

Etuustiiimin ongelmia:

- Eläkkeitä tarkastavalta toimihenkilöltä on jopa vuodelta 2003 läpikäymättä tapauksia, ja vuosilta 2004 ja 2005 suurin osa rutiinitarkastuksista on tekemättä, vain akuutit tarkastukset on tehty. Tästä on seurauksena,

että hoitotukia ja perhe-eläkkeitä hiljattain leskeytyneiden osalta voi olla hakematta. Työaika on mennyt mm. lisääntyvien määräaikaisten eläkkeiden tarkastamiseen, valvomiseen ja hakemiseen.

- Hoitotukiasioita päätoimisesti hoitava toimistosihteeri ei ehdi systemaattisesti tarkastaa päämiesten oikeutta hoitotukeen, vaan hän ehtii tehdä vain juoksevat hoitotukihakemukset ja sijaistaa asiakasvastaanottoa.

Kirjanpidon ongelmia:

- Vuoden 2004 vuositileihin on saatu lykkäys maistraatilta 30.9.2005 saakka, johon mennessä on ehditty tehdä vain kirjaimilla A-D alkavien päämiesten vuositilit.

- Päätöstitit tänä vuonna ja viime vuonna loppuvuodesta kuolleiden päämiesten osalta tai muuten päättyneistä edunvalvonnoista on tehty 8.9.2005 mennessä eli pahimmillaan kahdeksan kuukautta myöhässä, vaikka ne pitäisi tehdä heti edunvalvonnan päättyessä.

- Koska vuositilit tehdään myöhässä, virheet jäävät huomaamatta pitkäksi aikaa, jolloin niiden korjaaminen on vaikeampaa.

- Manuaalinen kirjanpito (päämiesten omaisuuden yms. kirjaaminen) on myöhässä useita kuukausia. Tämä aiheuttaa vaikeuksia kaikkeen asioiden hoitoon, koska ajan tasalla olevaa tietoa päämiesten omaisuudesta ei saa esimerkiksi erilaisia etuushakemuksia varten.

Muita ongelmia:

- Laskuja maksavat toimihenkilöt eivät ainakaan loma-aikoina ehdi maksaa päämiesten laskuja eräpäiviin mennessä, jolloin viivästyskorot koituvat päämiesten tappioksi.

- Kiireestä johtuen laskuja voidaan maksaa vahingossa vääriltä tileiltä, minkä korjaaminen kestää ja voi aiheuttaa ongelmia. Joskus tämä huomataan vasta tilintekovaiheessa. Eräissä tapauksissa on jo maksettu korvauksia kaupungin varoista.

- Lääke- ja sairausvakuutuskorvauksia ei ehditä hakea ajoissa, mistä voi päämiehille syntyä taloudellista tappiota.

- Turhia maksuja, kuten vesimaksuja, voi jäädä maksurekisteriin, koska niitä ei ehditä tarkastaa.

3.5

Helsingin edunvalvontatoimen tilanne henkilöstön kannalta

Edunvalvontajärjestelmä on luotu päämiesten etujen turvaamiseksi.

Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää myös edunvalvojien ja edunvalvontatoimiston muun henkilöstön työssä jaksamiseen, koska se heijastuu päämiesten asioiden hoitamiseen.

Vaikka nyt onkin vielä kyetty tuottamaan palveluita taloudellisilla mittareilla mitaten tehokkaasti, se on käytännössä tapahtunut edunvalvontatoimiston henkilöstön jaksamisen kustannuksella. Tähän on maistraattikin viitannut todetessaan edunvalvontatoimiston henkilöstön olevan kohuttomasti rasitettu. Uusista viroista huolimatta tilanne ei nähdäkseni ole tässä suhteessa muuttunut ratkaisevasti paremmaksi.

Esimerkkeinä voidaan mainita, että edunvalvojista neljä on viimeisenkin vuoden aikana ylittänyt normaalin työajan ja siihen liittyvän liukuman eli tehnyt ilmaista työtä, kaksi mainituista jatkuvasti. Tarkastuksella saamani tiedon mukaan esimerkiksi yksi yleisistä edunvalvojista on käyttänyt vuosittain 100-200 tuntia omaa aikaansa työtehtäviensä hoitamiseen, pahimmillaan määrä on ollut 400 tuntia vuodessa. Myös kirjanpidon ja toimiston esimies tekee jatkuvasti ylityötä ja ilmaista työtä.

Yleistä onkin, että Helsingin kaupungin edunvalvontatoimiston työntekijöillä on ollut toistuvasti kirjaantumattomia ja korvaamatta jääneitä ylityötä. Helsingin kaupungin työterveyskeskus on viime vuonna osaltaan kiinnittänyt huomiota edunvalvontatoimiston henkilöstön ylikuormittumiseen, koska sairauspoissaolot ja yhteydenotot työterveyshuoltoon uupumusreaktioiden vuoksi olivat lisääntyneet.

3.6 Arviointi

Edunvalvonnan tarkoitus

Edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on päämiehen yksilöllisen edun turvaaminen tilanteessa, jossa hän ei itse ole kykenevä valvomaan omaa etuaan. Edunvalvoja puolestaan on henkilö, jonka tulee hoitaa päämiehen omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa ja edustaa päämiestä omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa sekä erikseen määrättäessä myös päämiehen henkilöön liittyvän asian hoitamisessa. Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Edunvalvontapalvelun järjestäminen on luonteeltaan valtiolle kuuluva oikeusturvatehtävä. Sen käytännön tuottamisvelvollisuus on säädetty kunnan tehtäväksi, jolleivät maistraatti ja kunta toisin sovi.

Edunvalvontatoimiston toimintaa ohjaavat keskeiset säädökset ovat holhoustoimesta annettu laki ja laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Kunnan sisäisillä säännöksillä ei ole mahdollista siirtää edunvalvojalle kuuluvaa toimivaltaa muulle kunnan viranomaiselle tai antaa määräyksiä, jotka rajoittaisivat edunvalvojan velvollisuutta toimia päämiehen edun mukaisesti siten kuin holhoustoimesta annettu laki edellyttää.

Holhustoimesta annetun lain keskeinen periaate on päämiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Tämä tarkoittaa, että edunvalvojan määräämisestä huolimatta päämiehellä säilyvät ne perusoikeudet, jotka jokaiselle perustuslain ja kansainvälisten Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten määräysten perusteella kuuluvat. Yksityisyyden ja perhe-elämän samoin kuin omaisuuden suojaan liittyviä periaatteita on kunnioitettava, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirrettäänkin osittain toiselle henkilölle.

Edunvalvonnan tarkoituksena oleva päämiehen edun turvaaminen edellyttää muun muassa seuraavaa.

Päämiesten perustoimeentulon turvaaminen

Edunvalvojien tulee huolehtia päämiehilleen lain mukaan kuuluvien etuuksien kuten toimeentulotuen ja asumistuen hakemisesta. Yhtä päämiestä kohden tukihakemuksia voidaan joutua tekemään lukuisia. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että sosiaalipalvelutoimistoissa tehdään entistä lyhytaikaisempia tukipäätöksiä, jolloin samalle päämiehelle joudutaan hakemaan toimeentulotukea monta kertaa vuodessa. Terveystuon osalta edunvalvojien tulisi kyetä seuraamaan ns. maksukattojen täyttymistä, jottei päämiehiltä perusteetta veloiteta korvauksia maksukaton ylittymisen jälkeen.

Tilanteissa, joissa päämies joutuu edunvalvontaan sen johdosta, ettei hän ole kyennyt hoitamaan asioitaan ja on tämän seurauksena esimerkiksi velkaantunut, olisi hänen perustoimeentulonsa näkökulmasta keskeistä, että tarvittavat etuushakemukset saataisiin vireille tai mahdollisuudet velkojen järjestelyyn kartoitettua mahdollisimman pian. Asiaa tutkittaessa on ilmennyt, ettei tämä aina toteudu Helsingissä. Esimerkiksi hoitotukien, lääke- ja sairausvakuutuskorvausten sekä perhe-eläkkeiden hakemisessa ajallaan on ollut ongelmia.

Määräaikojen noudattaminen

Lainsäädännössä on useita sellaisia määräaikoja, joita päämiesten asioissa on noudatettava. Tällaisia ovat esimerkiksi holhustoimesta annetun lain 48 §:ssä omaisuusluettelon laatimiselle säädetty kolmen kuukauden määräaika edunvalvontatehtävän alkamisesta ja saman lain 51 §:n 2 momentissa vuositilin tekemiselle säädetty kolmen kuukauden määräaika tilikauden päättymisestä sekä verolainsäädännössä veroilmoituksen jättämiselle ja veroehdotuksen palauttamiselle säädettyt määräajat. Edelleen voidaan mainita mm. perhe-eläkelaisissa (38/1969) leskeneläkkeen hakemiselle säädetty määräajat.

Myös oikeudenkäynteihin ja muuhun viranomaistoimintaan liittyy päämiehelle asetettuja määräaikoja, joiden puitteissa edunvalvojankin on toimittava. Vuonna 2004 Helsingin edunvalvontatoimessa oikeudessa esiintymisiä oli päämiesten asioissa 30 ja maistraattiin päämiesten asi-

oissa tehtiin 136 lupahakemusta.

Tarkastuksella saamani tiedon mukaan Helsingin edunvalvontatoimessa ei nykyisen holhouksilainsäädännön voimassaoloaikana eli 1.12.1999 lukien ole kertaakaan kyetty jättämään vuositilejä maistraatille tarkastettavaksi laissa säädetyssä määräajassa, vaan määräajan pidentämispyyntöistä ja määräaikojen pidentämisestä on muodostunut pääsääntö.

Holhustoimesta annetun lain 51 §:n 3 momentin nojalla maistraatti voi pidentää em. määräaikaa, jos edunvalvoja ei sairauden, tehtävänsä laajuuden tai muun sellaisen syyn johdosta kykene tai ole kyennyt antamaan vuositiliä säädetyssä ajassa. Käsitykseni mukaan määräajan pidentäminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja yksittäistapaukselliseksi menettelyksi eikä pääsäännöksi, jollaiseksi se kuitenkin Helsingissä on holhustoimilain tarkoituksen vastaisesti muodostunut. Tämä ei kuitenkaan koske yksinomaan Helsinkiä, vaan vastaavaa olen havainnut muuallakin. Samanlaisia ongelmia on myös omaisuusluetteloiden laatimisen osalta.

Pidän tilannetta tältä osin erittäin epätyytyttävänä, koska vuositilin antamisen siirtyminen merkitsee, että myös vuositilin tarkastaminen viivästyy. Tämä puolestaan on ongelmallista niin päämiehen kuin edunvalvojan oikeusturvan kannalta. Päämiehen etu vaatii, että tilit päästään tarkastamaan mahdollisimman ripeästi, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai lainvastaisuudet tulisivat ilmi mahdollisimman hyvissä ajoin. Toisaalta on myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän tarvittaessa voi jatkossa muuttaa toimintatapojaan. Edunvalvonta tapahtuu virkavastuulla, ja päämiehille aiheutuneista vahingoista voi kaupungille seurata myös korvausvastuu.

Vuositilien ohella myös päätöstilien antamisessa sekä päättyneiden edunvalvontojen selvittämisessä ja luovuttamisessa on saatujen selvitysten mukaan ollut viivettä.

Tilannetta on omiaan pahentamaan myös Helsingin maistraatin työtilanne. Sinne 10.12.2004 tekemäni tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että tilintarkastukset ovat viivästyneet maistraatissa jopa niin, että saman päämiehen tilejä on voinut olla tarkastamatta kahdeltakin perättäiseltä tilivuodelta. Näin ollen laissa säädetyt ensisijaiset valvontakeinot, jollainen maistraatin suorittama vuositilien tarkastus on, eivät välttämättä tavoita kaikkia mahdollisia ongelmakohtia ainakaan ajallaan.

Laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen ohella ongelmia on ilmennyt myös juoksevien asioiden - kuten laskujen maksaminen - hoitamisessa oikea-aikaisesti, mistä voi päämiehille aiheutua ylimääräisiä kustannuksia.

Päämiesten asioihin ja henkilökohtaisiin olosuhteisiin perehtyminen

Päämiesten asioiden hoitamiseen liittyy vaativia oikeudellisia kysymyksiä ja myös huomattavia taloudellisia intressejä. Niin päämiehen kuin edunvalvojankin oikeusturvan kannalta on tärkeää, että edunvalvojalla on oikeus mutta käytännössä myös tosiasiallinen mahdollisuus riittävästi perehtyä päämiehensä asioihin.

Edunvalvontatoimisto ei voi kieltäytyä uusien päämiesten vastaanottamisesta. Edunvalvojan vastuu alkaa päätöksen antamisajankohdasta, mikä tarkoittaa, että myös päätöksen mukainen tehtävien hoito tulisi aloittaa välittömästi. Päämiesten juoksevien asioiden hoitoa ei lähtökohteisesti voida panna "jonoon" samalla tavalla kuin esimerkiksi velkaneuvontapalveluihin pääsemisen osalta on tehty, vaan suuri osa asioista vaatisi periaatteessa välitöntä hoitamista.

Edunvalvontatehtävän hoitaminen edellyttää luottamuksellista suhdetta päämieheen. Yleiset edunvalvojat eivät entuudestaan tunne tulevaa päämiestään. Tämä puolestaan merkitsee, että edunvalvojan on tutustuttava päämieheensä, hänen taustoihinsa ja asioihinsa sekä mahdollisiin yksilöllisiin ongelmiin voidakseen huolehtia tehtävästään asiaankuuluvalla tavalla. Jotta edunvalvoja voisi huolehtia siitä, että päämiehen varoja käytetään hänen hyväkseen, edunvalvojalla tulee olla hyvä tuntemus päämiehen henkilökohtaisista olosuhteista (ks. HE 146/1998 vp, s. 51).

Jo holhustoimesta annetun lain 42 §:n mukainen velvoite huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena, edellyttää yhteydenpitoa päämieheen. Päämiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, hänen etujensa ensisijaisuus ja osallistumismahdollisuuksiensa turvaaminen edellyttävät, että edunvalvoja toimii yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa.

Yhteistoiminta päämiehen kanssa ja yhteydenpito häneen korostuvat myös silloin, kun edunvalvoja arvioi holhustoimesta annetun lain 38 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla päämiehen käyttöön jätettävien käyttövarojen riittävää määrää. Tässä harkinnassa on kyseisen säännöksen perusteluiden (HE 146/1998 vp, s. 49) mukaan otettava huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa edunvalvonnassa oleva elää, sekä ne tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut. Näidenkään kartoittaminen ei ole mahdollista ilman riittävää yhteydenpitoa päämieheen.

Helsinginkin edunvalvontatoimessa on otettu käyttöön asiakasvastaanottoajat, mikä merkitsee, että päämies ei aina pääse heti keskustelemaan edunvalvojansa kanssa. Edunvalvojan tavoitettavuuteen liittyvät ongelmat ovat tulleet esiin myös oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteissa.

Pidän ongelmallisena myös sitä, että nopea puuttuminen päämiesten asioihin ei Helsingin edunvalvontatoimessa läheskään aina ole mahdollista. Edunvalvojan määräämisen taustalla voi olla epäily henkilön taloudellisesta hyväksikäytöstä, jolloin olisi ensiarvoisen tärkeää, että edunvalvoja voisi ripeästi ryhtyä toimenpiteisiin heti edunvalvonnan alettua.

Pidän hyvin huolestuttavana sitä, että kaikkien uusien päämiesten osalta alkusevittelyjä ei Helsingissä kyetä tekemään heti edunvalvonnan alettua, vaan osassa tapauksista ne viivästyvät jopa useita kuukausia. Myös omaisuusluetteloiden laatimisessa ajallaan on ollut ongelmia. Nämä seikat ovat omiaan vaikeuttamaan kaikkea myöhempiä asioiden hoitoa.

Edunvalvonnassa ei ole myöskään saamani tiedon mukaan aina kyetty riittävän joutuisasti selvittämään päämiesten yksityisoikeudellisia saamia kuten oikeutta mahdolliseen vahingonkorvaukseen tai oikeuksia kuolinpesissä. Ongelmia on ollut myös vuokratarkastuksissa ja vuokraedunvalvonnassa samoin kuin päämiesten varojen sijoittamisessa. Laajaa selvittelyä vaativat asiat jäävät helposti taka-alalle yksinkertaisempiin asioihin nähden, millä voi olla päämiehen talouden kannalta suurtakin merkitystä.

Edunvalvonnan toimintaedellytyksillä voi olla päämiehen ohella vaikutusta myös ulkopuolisiin tahoihin nähden. Tällainen on esimerkiksi tarkastuksella esiin nostettu tilanne, jossa päämies on kuolinpesän osakas. Mikäli edunvalvoja ei ennätä perehtyä esimerkiksi perinnönjakosopimusluonnokseen päämiehensä puolesta, perinnönjako voi viivästyä, mikä puolestaan voi aiheuttaa muille osakkaille haittaa. Mielestäni sillä seikalla, että henkilö on edunvalvonnassa, ei saisi olla olennaista vaikutusta siihen joutuisuuteen, jolla asiat ilman edunvalvontaa muutoin hoituisivat.

3.7

Johtopäätökset

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mielestäni edunvalvontapalveluiden järjestämisessä tämä julkisen vallan vastuu on erityisen korostunut, koska edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan.

Holhustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain mukaan kunta vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Ottaessaan tehtävän hoitaakseen kunta ottaa samalla vastatakseen siitä, että edunvalvontapalvelut on järjestetty niin, että päämiesten etu toteutuu holhustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja yleiset edunvalvojat kykenevät hoitamaan lakiin perustuvat velvoitteensa asianmukaisesti. Muutoin kunta voi itsehallintonsa puitteissa järjestää ja organisoida edunvalvontapalvelut haluamallaan tavalla.

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki on tulkinnanvarainen siinä, mitä pidetään riittävänä edunvalvontapalveluna. Helsingin holhoustointa tutkiessani on kuitenkin ilmennyt, että edunvalvontatoimi ei esimerkiksi ole kyennyt noudattamaan holhustoimesta annetussa laissa vuosi- ja päätöstilien antamiselle säädettyjä määräaikoja, vaan maistraatille tehdyistä määräaikojen pidentämispyyntöistä on tullut pääsääntö vastoin holhustoimesta annetun lain tarkoitusta. Lisäksi ongelmia on ollut omaisuusluettelojen ja alkuselvittelyiden tekemisessä, vuosi- ja päätöstilien laadinnassa, vuokratarkastuksissa, vuokratvalvonnassa, päämiesten varojen sijoittamisessa, päätyneiden edunvalvontojen selvittämisessä ja luovuttamisessa, päämiesten asioiden järjestelmällisessä kartoittamisessa, päämiesten henkilökohtaisiin olosuhteisiin perehtymisessä, edunvalvojien tavoitettavuudessa sekä hoitotukien, lääke- ja sairausvakuutuskorvausten ja perhe-eläkkeiden hakemisessa samoin kuin laskujen maksamisessa ajallaan.

Minulla ei ole aihetta epäillä, että nämä ongelmat olisivat johtuneet yleisten edunvalvojien tai muun edunvalvontatoimiston henkilöstön lainvastasesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Päinvastoin, edunvalvontatoimen henkilöstö on käsitykseni mukaan vaikeasta työtilanteesta huolimatta pyrkinyt parhaansa mukaan toteuttamaan päämiesten etua jopa oman jaksamisensa kustannuksella. Tarkastuskäynnilläni Helsingin edunvalvontatoimistoon välittyi syvä huoli toimiston mahdollisuuksista hoitaa päämiesten asiat heidän etujensa vaatimalla tavalla.

Johtopäätökseni on, että Helsingissä yleiset edunvalvontapalvelut eivät nykyisellään kykene huolehtimaan päämiesten eduista holhustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja että tämä johtuu riittämättömistä voimavaroista. Tämän vuoksi Helsingin edunvalvontapalveluiden ei voida katsoa olevan holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoittamalla tavalla riittäviä.

Tätä johtopäätöstä tukee myös se, että Helsingissä yleisten edunvalvojien määrän suhde päämiesten lukumäärään poikkeaa olennaisesti valtakunnallisista luvuista ja suosituksista. Helsingissä on tällä hetkellä seitsemän yleisen edunvalvojan virkaa sen jälkeen, kun kesällä 2005 perustettiin kaksi uutta virkaa. Tämä jo tapahtunut voimavarojen lisäys on syytä panna merkille myönteisenä kehityksenä. Helsingin edunvalvontatoimiston tarkastuksella saamani tiedon mukaan näiden kahden uuden viran perustaminen ei kuitenkaan käytännössä ole vaikuttanut ratkaisevasti työtilanteeseen, koska avustavan henkilöstön määrä ei ole vastavasti lisääntynyt. Sitä vastoin päämiesten määrä on kasvanut jatkuvasti. Vuoden 2004 lopussa päämiehiä oli yhteensä jo 2697, ja vaikka tämä määrä jaettaisiin tasan kaikkien seitsemän yleisen edunvalvojan kesken, yhdellä edunvalvojalla olisi laskennallisesti silti 385 päämiestä, mikä edelleenkin on huomattavasti enemmän kuin suurimmissa kaupungeissa keskimäärin.

Sisäasiainministeriön yhteistyöryhmän tuoreen enimmäissuosituksen (1 edunvalvoja enintään 150 päämiestä kohden) täytyminen edellyttäisi, että Helsingissä olisi 18 yleisen edunvalvojan virkaa. Edunvalvontatoimiston ja maistraatin esittämä näkemys (yksi edunvalvoja 200 päämiestä kohden) puolestaan edellyttäisi 14 virkaa, eli tarve olisi nykyiseen nähden joka tapauksessa kaksinkertainen.

Kantelun tutkimisen yhteydessä tietooni on saatettu myös erilaisia taloudellisia laskelmia ja tunnuslukuja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta Helsingin kaupungissa. Professori Kankaan kantelu itse asiassa alun perin kohdistui osaksi siihen väitteeseen, että edunvalvonta tuottaa Helsingissä voittoa. Tämä tarkoittaa sitä, että osa edunvalvontatoimen tuloista eli päämiehiltä perittävistä edunvalvontapalkkioista ja valtion maksamista korvauksista ohjautuu kunnan muiden toimintojen kuin edunvalvontapalveluiden rahoittamiseen. Tältä osin totean, että sen arvioimisella, tuottaako edunvalvonta voittoa vai tappiota, ei ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta ratkaisevaa merkitystä, koska edunvalvontapalveluiden tulee olla riittäviä riippumatta siitä, onko toiminta kuntataloudellisten laskelmien perusteella yli- tai alijäämäistä.

Edunvalvonnan voimavarojen riittämättömyys ei ole valtakunnallisesti tarkastellen ainutlaatuista, vaan sama ongelma on Helsingin ohella lukuisissa muissakin kunnissa. Tässä mielessä sisäasiainministeriön julkaisemilla edunvalvonnan kehittämissuosituksilla on mahdollista antaa kunnille ja maistraateille suuntaviivoja siitä, mikä olisi riittävää edunvalvontapalveluiden tuottamista. Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen tällaisilla suosituksilla kuntia ei kuitenkaan voida sitovasti määrätä. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä, mikäli yleisten edunvalvontapalveluiden riittävyys riippuu asuinkunnasta.

Mielestäni olisikin paikallaan vakavasti pohtia, tulisiko asiasta säätää erikseen laissa. Käsitykseni mukaan lainsäädännön tasolla vahvistetulla päämiesten sekä edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan suhdelukusäntelyllä olisi merkittävä ennalta ohjaava vaikutus; se ohjaisi kuntia mitoittamaan edunvalvonnan voimavarat jo ennakoon riittäviksi. Toisaalta yhdellä edunvalvojalla olevien päämiesten enimmäismäärän sääntely voitaisiin muotoilla joustavaksi niitä tilanteita varten, joissa sallittu enimmäismäärä on tilapäisesti vaarassa ylittyä. Mielestäni tämä professori Kankaan esiin nostama ajatus ansaitsisi tulla arvioitavaksi lähemmin.

4

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupunginhallituksen ja Helsingin maistraatin tietoon edellä esittämäni käsityksen siitä, että Helsingissä yleiset edunvalvontapalvelut eivät nykyisellään kykene huolehtimaan päämiesten eduista holhoustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla, minkä vuoksi Helsingin edunvalvontapalveluiden ei voida katsoa olevan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoittamalla ta-

valla riittäviä.

Pyydän Helsingin kaupunginhallitusta ja Helsingin maistraattia ilmoittamaan 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi on mahdollisesti ryhdytty.

Samalla esitän oikeusministeriölle holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä vastaavana ministeriönä ja sisäasiainministeriölle holhousviranomaisten hallinnollisesta ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavana ministeriönä, että ne ottaisivat harkittavakseen, tulisiko päämiesten määrästä suhteessa yleisten edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan määrään säätää erikseen laissa taikka millä muulla tavalla yleisten edunvalvontapalveluiden riittävän tuottamisen kriteerit voitaisiin lain tasolla turvata. Tässä tarkoituksessa pyydän oikeusministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan niin ikään 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni mahdollisesti on antanut aiheita.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupunginhallitukselle edelleen muiden kaupungin puolesta selvityksiä antaneiden viranomaisten tietoon saatettavaksi sekä Helsingin maistraatille, oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle.

Apulaisoikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri

Mikko Sarja



Jäljennöksen oikeaksi todistaa:

Helsingissä, 30.12.2005

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Helena Kataja
 kirjaaaja