

Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän
suositus 14.4.2011

YHTEYDENPITO, TAVOITETTAVUUS JA TIEDONSAANTI

Johdanto

Päämiehen mahdollisuus tavata halutessaan oikeusaputoimistossa työskentelevää edunvalvojaansa ja edunvalvontahenkilöstön tavoitettavuus henkilökohtaisesti ja puhelimitse sekä päämiehen omien mielipiteiden selvittäminen ja kuuleminen ovat päämiehen sekä edunvalvojan tehtävän hyvän hoitamisen kannalta keskeisiä asioita. Oikeusaputoimistojen yleistä edunvalvontaa on ajoittain arvosteltu siitä, että näiltä osin asioita ei ole hoidettu päämiehen etujen kannalta tyydyttävästi.

Työryhmän kokouksissa on ollut kuultavana näistä ja muista edunvalvontaan liittyvistä kysymyksistä

- johtava lakimies Sirkka Sivula, Kehitysvammaisten tukiliitto ry
- järjestöjohtaja Anna Tamminen, Muistiliitto ry
- lakimies Merja Karinen, Mielenterveyden keskusliitto ry.

Työryhmä on myös tutustunut eri lehtiartikkeleissa esiin tuotuun sekä Mielenterveyden keskusliiton liittovaltuuston 11.9.2010 esittämään kritiikkiin yleisen edunvalvonnan toimivuudesta.

Toiminnan periaatteista, arvoista ja lainsäädännöstä

Päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittaminen on yksi edunvalvonnan peruslähdekohta ja päämiehen perusoikeus. Päämiehen edut ja hyvinvointi tulee asettaa aina ensisijalle ja päämiehellä on oikeus saada tunteensa ja toiveensa huomioiduksi. Päämiehen itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että edunvalvoja tehtäviään hoitaessaan selvittää päämiehensä mielipiteet asian hoidosta ja arvioi päämiehen oman tahdon merkityksen tehdessään ratkaisun. Oikeusasiamiehen ratkaisussa on kiinnitetty huomioita siihen, että päämiehen toimintakelpoisuutta ei saa rajoittaa käytännön toimenpiteillä ilman oikeuden päätöstä.

Edunvalvojan toimintatapojen ja edunvalvontayksikön prosessien tulisi olla sellaisia, että päämiehellä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon omissa asioissaan.

Valtionhallinnon arvoja ovat muun ohessa toiminnan avoimuus ja palveluperiaate, myös oikeusaputoimistot ovat vahvistaneet arvoksi hyvän asiakaspalvelun. Hyvään hallintotapaan kuuluvat yleiset periaatteet ohjaavat myös oikeusaputoimiston henkilökunnan toimintaa. Hyvän hallinnon perusteet hallintolaissa on ilmaistu seuraavasti:

6 § Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

7 § Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

8 § Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

9 § Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista

Holhustoimilain asiaa koskevia säännöksiä:

43 §

Ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Jos päämies on alaikäinen, on myös hänen huoltajansa mielipidettä tiedusteltava 1 momentissa säädetyin tavoin.

34 § 2 mom.

.....
Holhousviranomaisen on varattava päämiehelle tilaisuus tulla kuulluksi lupaa koskevaa asiaa ratkaistaessa, jos päämiehen mielipide ei luotettavasti ilmene hakemusasiakirjoista tai jos se muutoin on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Tilaisuutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan tarvitse varata, jos päämiehenä on alaikäinen, joka ei ole täyttänyt 15 vuotta. Asianosaisen kuulemiseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään. (11.2.2011/122) L:lla 122/2011 muutettu 2 momentti tulee voimaan 1.5.2011.

39 § 3 mom.

Edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan.

92 §

Viranomaisessa toimivan salassapitovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Edunvalvoja, holhustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamushenkilö ja holhustoimen tehtävässä käytetty asiantuntija eivät ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista

1. valtion tai kunnan viranomaiselle taikka muulle henkilölle tämän lain mukaisten tehtävien suorittamista varten
2. syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten
3. tuomioistuimelle, jos se on tarpeen tämän lain mukaisessa asiassa, eikä
4. sille, jolla on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto.

Oikeudenkäymiskaari 12 luku 1a §

Edunvalvoja, joka on määrätty täysivaltaiselle, käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Hallintolaki 15 §

Täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.

Euroopan neuvoston suosituksessa toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellisen suojelun periaatteista Rec 4 (1999) todetaan muun ohella

- päämiehellä on oikeus yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, mikä velvoittaa ja rajoittaa edunvalvojaa suhteessa päämiehen omaisiin ja läheisiin ja tietojen antamiseen
- päämiehellä on oikeus saada toiveensa ja tunteensa huomioiduksi.

Näiden lakiin sisältyvien määräysten, yleisten periaatteiden ja ohjeiden, asiantuntijakuulemisten, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin sisältyvien kannanottojen ja työryhmän jäsenten edunvalvonnan käytännön työstä saamien kokemusten perusteella yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä suosittelee oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan hyviksi menettelytavoiksi eri tilanteissa seuraavaa:

Päämiesten tapaaminen edunvalvojan aloitteesta

Uuteen päämieheen tutustuminen tapahtuu parhaiten tapaamalla hänet joko edunvalvojan toimipaikassa tai päämiehen kotona tai muussa päämiehen kannalta sopivassa paikassa. Kun edunvalvonta on alkanut, ensimmäinen tapaaminen tulisi järjestää mahdollisimman nopeasti.

Edunvalvojan on tavattava henkilökohtaisesti kaikki uudet päämiehet, vaikka asiakirjojen perusteella päämiehen terveydentilan voisi arvioida sellaiseksi, ettei hän pysty ymmärtämään asioiden merkitystä. Tehtävän hoidon kannalta on tärkeää, että edunvalvoja tekee itse tapaamisen ja keskustelun perusteella omat johtopäätöksensä siitä, miten ja mitä asioita päämies kykenee ymmärtämään. Arvioissa, tapaamisessa ja kommunikoinnissa on huomioitava erilaisiin sairauksiin liittyvät erityispiirteet. Lääkärintodistuksen mukaan

vaikeasti muistisairas henkilökin voi joidenkin hänelle tuttujen ja vielä muistissa olevien asioiden suhteen ilmaista tahtoaan. Asioiden selvittäminen ja keskustelu kehitysvammaisen tai muistisairaana päämiehen kanssa vaatii omanlaisen lähestymistavan ja erityisesti aikaa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että edunvalvoja tutustuu päämieheensä henkilökohtaisella tapaamisella ja kartoittaa samalla hänen olosuhteensa. Tämän perusteella edunvalvoja voi arvioida ja sopia miten asioita jatkossa hoidetaan. Samalla voidaan selvittää päämiehen tahto siitä, voiko ja miten edunvalvoja olla yhteydessä päämiehen omaisiin ja läheisiin. Tapaamisen perusteella tehdyt johtopäätökset dokumentoidaan jatkoa varten. Mikäli päämiestä ei erityisestä syystä ole tavattu, päätös tästä tulee perustella ja kirjata päämiestä koskeviin asiakirjoihin.

Kun edunvalvoja suunnittelee tekevänsä merkittäviä oikeustoimia ja ratkaisuja päämiehen asioissa, hänen tulee kuulla päämiestä selvittääkseen päämiehensä tahtoa ja mielipidettä. Edunvalvoja joutuu harkitsemaan miten ja missä päämiehen mielipiteitä selvittää. Tähän vaikuttavat päämiehen sairauden laatu, hänen käsityskykynsä asiasta ja muut olosuhteet kuten oikeustoimen tai ratkaisun laatu. Päämiehen ja edunvalvojan yhteydenpidosta riippuen kuuleminen voi tapahtua joskus myös puhelimitse tai kirjallisesti. Tärkeää on, että edunvalvoja dokumentoi päämiehen kuulemiseen ja mielipiteiden selvittämiseen liittyvät toimet. Jos asia on sen luonteinen, että oikeustoimeen tarvitaan maistraatin lupa, selvitys tulee lupahakemukseen. Vaikka kysymys ei olisi oikeustoimien tekemisestä, edunvalvoja joutuu muun ohella huolehtimaan siitä, että päämies saa tarvittavan kuntoutuksen ja huolenpidon, eikä sitä voi tehdä tutustumatta päämieheen ja hänen tarpeisiinsa ja olosuhteisiinsa.

Edunvalvojan tapaaminen päämiehen aloitteesta

Päämiehellä on oikeus tavata edunvalvojaansa myös edunvalvonnan aikana ja muissakin kuin laissa määritellyissä asioissaan. Päämiehen ja edunvalvojan luottamuksellisen suhteen syntyminen ja säilyminen edellyttää molemminpuolista yhteydenpitoa.

Oikeusaputoimistoissa hoidetaan satojen päämiesten asioita ja yhdellä edunvalvojalla voi olla yli 200 päämiestä. Näissä olosuhteissa ei ole aina mahdollista, että päämies heti halutessaan voi tavata edunvalvojansa henkilökohtaisesti.

Edunvalvojan täytyy harkita henkilökohtaisen tapaamisen tarpeellisuutta päämiehen näkökulmasta. Asia, josta päämies haluaa keskustella, voi olla hänelle tärkeä, vaikka edunvalvoja voisi harkita asian merkityksen toisin. Näissä tilanteissa tulisi yhdessä päämiehen kanssa selvittää, voiko asian hoitaa muulla tavoin, jos henkilökohtainen tapaaminen ei ole järjestettävissä siinä aikataulussa, jota päämies toivoo. Samalla voidaan myös selvittää, voiko asian hoitaa muu edunvalvontahenkilöstö.

Tapaamisaika edunvalvojalle tulisi varata, jos asia ei muutoin selviä. Tapaamisen aikatauluun vaikuttaa se, voiko päämies tulla tapaamaan edunvalvojaa tämän virkapaikalle vai lähteekö edunvalvoja päämiehen luo. Oikeusaputoimistojen toimipaikat ovat harvemmassa kuin kuntien järjestäessä edunvalvontapalveluja ja edunvalvoja joutuu järjestämään virkamatkat päämiehen luo mahdollisesti pitkien matkojen päähän työaikataulunsa ja työnantajansa matkustusmääräysten mukaisesti, eikä aina voi halutessaankaan noudattaa päämiehen ensisijaista toivetta. Toiminta on järjestettävä niin, että päämiehellä aina viime kädessä on tosiasiallinen mahdollisuus tavata edunvalvojansa.

Päämiehen tulisi voida tavata edunvalvojansa

- edunvalvojan luona viimeistään viikon kuluessa ja nopeammin, jos päämiehen asia sitä vaatii
- kotonaan tai muualla, niin että edunvalvoja tulee hänen luokseen, kahden viikon kuluessa.

Erityistilanteet virastossa kuten loma-ajat ja sairaustapaukset voivat pidentää näitä aikoja.

Päämiehen itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että hän itse päättää henkilökohtaisesta elämästään ja elintavoistaan. Joissakin tapauksissa päämies ei halua tavata edunvalvojaa, ei ehkä muitakaan kanssaihmissiä ja suhtautuu yhteydenpitoon passiivisesti. Edunvalvojalla on tehtävässään holhoustoimilain asettamia velvollisuuksia muun ohella päämiehelle järjestettävästä huolenpidosta ja kuntoutuksesta. Jos päämiehellä tiedetään olevan toimivia läheissuhteita tai kotipalvelua, edunvalvoja voi olla yhteydessä näihin saadakseen tietoa päämiehen tilanteesta. Jos päämies ei pidä yhteyttä minnekään, edunvalvojan tulisi pyrkiä löytämään toimiva tapa selvittää päämiehen olosuhteita.

Palvelujen ja henkilökunnan saavutettavuus oikeusaputoimistoissa

Sisäasianministeriön holhoustoimen yhteistyöryhmä on antanut 29.11.2005 edunvalvontapalvelun kehittämissuosituksen. Palvelujen saavutettavuuden kohtuullisena tavoitetasona se piti kahta päivää, ja ainakin virka-aikana pitäisi olla mahdollisuus saada yhteys kahden päivän kuluessa esimerkiksi puhelimitse tai henkilökohtaisesti edunvalvojan tai edunvalvojaa avustavaan henkilökuntaan.

Edunvalvontaa hoidetaan nyt valtion oikeusaputoimistoissa, jotka ovat avoinna valtion virastojen aukioloajoista annetussa asetuksessa säädetyllä tavalla ja edellä mainittua suositusta ei sinällään enää voida pitää riittävänä. Edunvalvontahenkilöstön on oltava päämiehen tavoitettavissa puhelimitse kaikkina työpäivinä virastossa noudatettavana virka-aikana. Erityistilanteista, joissa virasto voidaan pitää suljettuna, tulee tiedottaa etukäteen.

Edunvalvoja ja muu henkilöstö voi lisäksi järjestää niin sanottuja puhelinaikoja, jolloin tietty henkilö on parhaiten tavoitettavissa ja vastaa yhteydenottoihin. Nämä eivät voi olla ainoat ajat, jolloin puhelimeen vastataan virastossa. Koska on selvää, ettei oma edunvalvoja ja edunvalvontasihteeri voi olla aina kaikkien päämiestensä tavoitettavissa, tulee toimistossa olla päivystys- tai sijaisuusjärjestelmä, jolloin tietty virkamies on vastuussa poissaoleville tulevista puheluista ja niistä saamiensa viestien eteenpäin viemisestä.

Henkilökohtaiseen tapaamiseen kiirettömässä asiassa edunvalvontahenkilöstön kanssa tulisi päästä viikon kuluessa.

Päämiehen tiedonsaantioikeus omista asioistaan

Holhoustoimilain 39 § mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Tämä ei rajoita päämiehen muunlaista oikeutta omiin tietoihinsa, vaan velvoittaa edunvalvojaa selvittämään myös sanallisesti tehtävänsä hoitamista päämiehelle. Tietojen antamisesta ja salassapidosta säädetään myös holhoustoimilain 88 ja 92 pykälissä. Päämieheltä ei voida evätä tietoja, jotka koskevat hänen asioitaan.

Päämiehelle on järjestettävä mahdollisuus tutustua edunvalvojan hallussa oleviin omiin asiakirjoihinsa ja tilitietoihinsa. Tämän voi järjestää joko niin, että päämies tutustuu niihin toimistossa tai hänelle annetaan kopiota tai tulosteita asiakirjoista. Vaikka oikeusaputoimiston toimintaresurssit ja niiden kohdentaminen voivat rajoittaa esimerkiksi tilitietojen säännönmukaista lähettämistä kaikille asiakkaille, päämiehelle toimitetaan aina hänen pyytämänsä tiedot ja asiakirjat.

Yhteydenpito päämiehen omaisiin ja läheisiin

Edunvalvonnan alkamisesta tulee ilmoittaa päämiehen asioita aikaisemmin hoitaneille omaisille tai läheisille. Mikäli päämiehellä on useita yhteyttä pitäviä omaisia tai läheisiä, heitä on kohdeltava tasapuolisesti.

Päämiehellä on oikeus itse määrätä itseään koskevista tiedoista. Päämiehen läheisten ja omaisten tiedusteluihin tulee vastata hyvän hallintotavan mukaan. Päämiehen salassa pidettäviä tietoja ei voida antaa ilman päämiehen lupaa ja tämä on tiedustelijoille selvitettävä. Tiedusteluihin voidaan vastata antamatta salassa pidettäviä tietoja. Jos päämies on jo aikaisemmin ilmoittanut kenelle tietoja voi antaa ja kenen kanssa hänen asioistaan voi keskustella, toimitaan sen mukaisesti.

Jos päämies itse ei pysty ottamaan kantaa asiaan eikä ole aikaisemminkaan ilmaissut tahtoaan, joutuu edunvalvoja harkitsemaan yhteydenpidon ja tietojen antamisen laajuutta itsenäisesti. Holhoustoimilain mukaan edunvalvoja tai muu edunvalvontahenkilöstöön kuuluva ei saa ilman asianomaisen suostumusta ilmaista sellaisia tehtävässään saamia tietoja, jotka on pidettävä salassa yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi. Lähtökohtana on salassapitovelvollisuus, mutta päämiehen etu voi olla myös se, että läheisten ja omaisten kanssa on toimiva yhteistyö. Omaisilla saattaa olla perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi jo selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista ja niistä keskusteleminen ei tuolloin aiheuta vahinkoa päämiehelle. Edunvalvojalle jää yksittäistapauksissa harkintavaltaa siitä, mitä tietoja voi antaa ja millä tarkkuudella päämiehen asioista voi omaisten ja läheisten kanssa keskustella silloin, kun päämies ei pysty asiaa ratkaisemaan. Edunvalvojan tulee ratkaisua pohtiessaan kunnioittaa päämiehen oikeutta sekä perheyhteyteen että yksityisyyteen ja arvioida, minkälainen menettely vastaa parhaiten päämiehen etua.