

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Emma Stiina Helenius

**YLEISEN EDUNVALVONNAN LAILLISUUSVALVONTA**

**Päämiehen itsemääräämisoikeus ja muut perusoikeudet**

**eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä**

---

Julkisoikeus  
Pro gradu- tutkielma  
Maaliskuu 2018

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

HELENIUS, EMMA STIINA:

Yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonta

Päämiehen itsemääräämisoikeus ja muut perusoikeudet eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä

Julkisoikeus

Pro gradu- tutkielma, X + 91 sivua

Maaliskuu 2018

Ohjaaja: Raija Huhtanen

---

Tämän pro gradu- tutkielman aiheena on yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä tulkitsemalla, ovatko päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet turvattu yleisen edunvalvonnan piirissä. Tutkielmassa pyritään toisin sanoen selvittämään, ovatko yleiset edunvalvojat loukanneet tehtäviään hoitaessaan päämiehilleen kuuluvia oikeuksia.

Tutkielmassa tarkastellaan lainopillisin keinoin edunvalvontaoikeudelle tyypillisiä periaatteita, yleisten edunvalvojien tehtäviä ja velvollisuuksia sekä heidän toimintansa valvontaa. Tutkielma painottaa eduskunnan oikeusasiamiehen toteuttaman laillisuusvalvonnan tarkastelua holhousviranomaisena toimivan maistraatin ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toteuttaman valvonnan sijaan. Oikeusasiamiehen laatimien ratkaisuiden puitteissa tutkielmassa tarkastellaan itsemääräämisoikeutta sekä edunvalvontaoikeudelle tyypillisiä perusoikeussäännöksiä. Itsemääräämisoikeutta ei luokitella tässä tutkielmassa varsinaiseksi perusoikeussäännökseksi, vaan sen ajatellaan ilmenevän eri perusoikeuksien kautta. Varsinaisista perusoikeussäännöksistä tutkielmassa painottuvat etenkin yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suoja (PL 10 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) sekä oikeusturva (PL 21 §).

Tutkielmassa käsiteltävien oikeusasiamiehen ratkaisuiden perusteella voidaan todeta, ettei yleisen edunvalvonnan piirissä ole 2010- luvulla ilmennyt suuria päämiesten itsemääräämisoikeuteen ja perusoikeuksiin liittyviä ongelmia. Kyseenalaiseksi kuitenkin nousee, tulisiko holhoustoimesta annetun lain (HolhL, 442/1999) erinäisiä säännöksiä täsmentää, jotta päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet olisivat paremmin turvattu edunvalvonnan piirissä. Itsemääräämisoikeuden kannalta yleisten edunvalvojien ja päämiesten välistä yhteistoimintaa koskevan holhoustoimilain 43 §:n 1 momentin voidaan esimerkiksi ajatella sisältävän semanttisia tulkintaongelmia sen suhteen, mikä merkitys asian ymmärtävän päämiehen mielipiteelle voidaan todellisuudessa antaa. Vastaavasti esimerkiksi yksityiselämän suojan kannalta yleisten edunvalvojien salassapitovelvollisuutta koskevaa holhoustoimilain 92 §:n 2 momenttia (649/2007) voidaan nykyisessä muodossaan pitää harhaanjohtavana, sillä se ei sisällä erillistä mainintaa siitä, ettei salassapitosäännöksen loukkauksesta ole kyse silloin, kun tiedon luovuttamisesta ei aiheudu haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen. Keskeistä on lisäksi huomioida, että päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet ovat varmemmin turvattu silloin, kun yleiset edunvalvojat pitävät kyseiset säännökset mielessään tehtäviä hoitaessaan.

## SISÄLLYS

LÄHTEET.....	V
LYHENTEET .....	X
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen taustaa .....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkielman rajaukset .....	3
1.3 Tutkielman metodiset valinnat .....	5
1.4 Tutkielman aineisto .....	6
1.5 Tutkielman rakenne .....	8
2 EDUNVALVONTAOIKEUS .....	9
2.1 Edunvalvontaoikeuden periaatteet .....	9
2.1.1 Ihmisarvon kunnioittaminen .....	9
2.1.2 Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen.....	10
2.1.3 Lievin riittävä suojakeino.....	12
2.1.4 Oikeus yksilölliseen edunvalvontaan.....	14
2.2 Yleisen edunvalvojan tehtävät ja velvollisuudet .....	16
2.2.1 Päämiehen perusoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen .....	16
2.2.2 Päämiehen taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoitaminen .....	17
2.2.3 Omaisuusluettelon laatiminen.....	18
2.2.4 Tilivelvollisuus.....	19
3 YLEISEN EDUNVALVOJAN TOIMINNAN VALVONTA .....	22
3.1 Maistraatin valvontatoiminta.....	22
3.1.1 Maistraatin toimivalta .....	22
3.1.2 Ennakoiva ja jälkikäteinen valvonta .....	22
3.1.3 Pakkokeinot.....	24
3.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoiminta.....	25
3.2.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta .....	25
3.2.2 Laillisuusvalvonta .....	27
3.2.3 Toimenpidevalikoima .....	29
4 PÄÄMIEHEN OIKEUDET EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNASSA.....	32
4.1 Itsemääräämisoikeus .....	32
4.1.1 Päämiehen käyttövarat .....	32
4.1.2 Yleisen edunvalvojan ja päämiehen välinen yhteistoiminta .....	39
4.2 Yhdenvertaisuus .....	48
4.3 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.....	55
4.4 Yksityiselämän suoja.....	60

4.5	Omaisuu den suoja .....	69
4.6	Oikeusturva .....	75
4.7	Yhteenveto.....	82
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	87

## LÄHTEET

### Teokset

- Hallberg, P. (2011). Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 783–808. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Heikkinen, A., Heusala, A., Mäkelä, S. & Nuotio, K. (2003). Holhoustili. Helsinki: WSOY laki-tieto.
- Kuusikko, K. (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Laakso, S. (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Lasola, M. (2009). Ylimmät laillisuusvalvojat. Teoksessa M. Lasola (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen, 103–116. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Hakapaino Oy.
- Länsineva, P. (2011). Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 549–604. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Nykänen, P. (2013.) Oikeusjärjestys ja sen erityispiirteet. Teoksessa P. Nykänen (toim.): Johdatus oikeusjärjestykseen, 11–79. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2011 a). Suomen valtiosäännön perusperiaatteet (PL 1 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 217–226. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2011 b). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 227–280. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Pellonpää, M. (2011). Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 281–301. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Saarenpää, A. (2011). Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa M. Niskanen (toim.): Oikeusjärjestys. Osa I, 231–410. 7.täyd.p. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Saavalainen, H. (2017 a). Edunvalvoja päätti kaataa vanhuksen metsän. Helsingin Sanomat, 10.10.2017, Kotimaa, A12–A13.
- Saavalainen, H. (2017 b). Muistisaira vanhuksen metsä säästyy. Helsingin Sanomat, 5.12.2017, Kotimaa, A12.
- Sarja, M. (2007). Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007, 374–396.

- Sarja, M. (2011). Hyvä edunvalvontatapa holhoustoimessa. Defensor Legis N: o 2/2011, 133–162.
- Tornberg, J. (2012). Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Tornberg, J. & Kuuliala, M. (2015). Suomen edunvalvontaoikeus. Helsinki: Talentum.
- Viljanen, V-P. (2011). Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen, (toim.): Perusoikeudet, 389–411. 2.uud.p. Helsinki: WSOYpro.
- Välimäki, P. (2013). Edunvalvontaoikeus. Helsinki: WSOYpro.

### **Lainsäädäntö**

- Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
- Hallintolaki (434/2003)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Kotikuntalaki (201/1994)
- Laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007)
- Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)
- Laki holhoustoimesta (442/1999)
- Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016)
- Suomen perustuslaki (731/1999)
- Ulosottokaari (705/2007)
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

### **Muut virallislähteet**

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 146/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- HE 45/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden

järjestämisestä sekä holhoustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

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

LaVM 20/1998 vp – HE 146/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi

LaVM 28/2010 vp – HE 203/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 39/2001 vp – HE 114/2001 vp. Hallituksen esitys työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.

### **Sähköiset lähteet**

Eduskunnan oikeusasiamies (K 4/2011 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2010-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 5/2012 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2011-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 4/2013 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2012-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 2/2014 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2013-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 3/2015 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2014-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 11/2016 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2015>, 15.3.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 8/2017 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2016-fi>, 9.7.2017.

Eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet. Haettu osoitteesta [https://www.oikeusasiamies.fi/fi\\_FI/web/guest/oikeusasiamies-ja-apulaisoikeusasiamiehet](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamies-ja-apulaisoikeusasiamiehet), 15.1.2018.

Eduskunnan oikeusasiamies (2015). Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Oikeusasiamiehen tehtävien laajentuminen laillisuusvalvonnasta yksilön oikeuksien edistämiseen. Eduskunnan oikeusasiamies 95- vuotta. Juhlaseminaari 11.2.2015. Haettu osoitteesta [https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlajulkaisu\\_2015](https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlajulkaisu_2015), 5.3.2017.

Kela. Henkilöasiakkaat. Toimeentulotuki. Mihin menoihin tukea voi saada. Perusosan määrä. Haettu osoitteesta <http://www.kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maara>, 3.2.2018.

Oikeusministeriö (OM 2/33/2010). Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositus 14.4.2011. Yhteydenpito, tavoitettavuus ja tiedonsaanti. Haettu osoitteesta [https://oikeus.fi/oikeusapu/material/attachments/oikeus\\_oikeusapu/oikeusapu/edunvalvontajaholhous/edunvalvonnankehittamistyoryhma/suosituksajakannanotot/MApDCTikJ/Yhteydenpito\\_tavoitettavuus\\_ja\\_tiedonsaanti\\_14042011.pdf](https://oikeus.fi/oikeusapu/material/attachments/oikeus_oikeusapu/oikeusapu/edunvalvontajaholhous/edunvalvonnankehittamistyoryhma/suosituksajakannanotot/MApDCTikJ/Yhteydenpito_tavoitettavuus_ja_tiedonsaanti_14042011.pdf), 10.2.2018.

Tilastokeskus. Etusivu. Tuotteet ja palvelut. Väestö. Haettu osoitteesta [http://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.html](http://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html), 5.3.2017.

### **Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu**

AOA 17.6.2004 dnro 2253/4/02

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut**

EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08

EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09

EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09

EOA 20.5.2011 dnro 3503/4/09

EOA 26.8.2011 dnro 973/2/10

EOA 16.12.2011 dnro 1499/4/10

EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10

EOA 2.11.2012 dnrot 4386/4/11 ja 2052/4/12

EOA 18.1.2013 dnro 4461/4/12

EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12

EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13

EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13



EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13

EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14

EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14

EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14

EOA 4.12.2015 dnro 3184/4/15

EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15

## LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998)
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EOAL	laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)
HE	hallituksen esitys
HeTiL	henkilötietolaki (523/1999)
HL	hallintolaki (434/2003)
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HolhL	laki holhoustoimesta (442/1999)
KotikuntaL	kotikuntalaki (201/1994)
KP-sopimus	kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
OikTL	laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
UK	ulosottokaari (705/2007)
YhdenvertL	yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Edunvalvontaoikeutta pidetään käsitteenä uudehkona, mutta asiana vanhana<sup>1</sup>. Edunvalvontaoikeus voidaan määritellä kahdella tavalla. Suppeammalla tavalla määriteltynä edunvalvontaoikeus muodostuu henkilön taloudellisten asioiden hoitoon ja huoltoon liittyvien säädösten, säännösten sekä sääntöjen kokonaisuudesta.<sup>2</sup> Laajemmalla tavalla määriteltynä edunvalvontaoikeus muodostuu puolestaan niiden säädösten, säännösten sekä sääntöjen kokonaisuudesta, joiden avulla on mahdollista määritellä esimerkiksi henkilön oikeudellinen toimintakyky oikeussubjektina, kyseisen toimintakyvyn rajoittamisen edellytykset sekä edellä mainitun toimintakyvyn puutteesta ja rajoituksista aiheutuvat henkilön etujen ja oikeuksien valvontatavat<sup>3</sup>.

Edunvalvontaoikeuden piirissä on keskeistä selkeyttää kahden termin, päämiehen ja edunvalvojan, merkitystä. Päämiehellä tarkoitetaan henkilöä, jolle on määrätty edunvalvoja tai henkilöä, joka on vajaavaltainen joko alaikäisyyden tai vajaavaltaiseksi julistamisen vuoksi<sup>4</sup>. Edunvalvoja on puolestaan henkilö, jonka tehtävänä on hoitaa päämiehensä omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa<sup>5</sup>. Huoltajat toimivat lähtökohtaisesti alaikäisten lastensa edunvalvojina silloin, kun alaikäisen omaisuuden määrä edellyttää edunvalvonnan rekisteröintiä. Lisäksi monissa tapauksissa edunvalvojana toimii apua tarvitsevan henkilön läheinen, kuten aviopuoliso tai lapsi. Edunvalvontatehtävä voi olla määrätty myös ulkopuoliselle yksityiselle taholle, kuten asianajajalle. Usein edunvalvojan tehtävää hoitaa kuitenkin valtion virkamiehenä toimiva yleinen edunvalvoja. Yleiset edunvalvontapalvelut voidaan tarvittaessa tuottaa myös ostopalveluina.<sup>6</sup>

Edunvalvontaoikeus sisältää holhoustoimesta annetun lain (HolhL, 442/1999) mukaisen edunvalvonnan ja tämän lisäksi kaikki ne muut mahdollisuudet<sup>7</sup>, joita henkilöllä on omien asioidensa ja etujensa hoidon järjestämiseksi<sup>8</sup>. Edunvalvonnan ajatellaan ensisijaisesti olevan taloudellisten asioiden hoita-

---

<sup>1</sup> Saarenpää 2011, 261.

<sup>2</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 4.

<sup>3</sup> Saarenpää 2011, 261; Tornberg 2012, 138; Tornberg & Kuuliala 2015, 4.

<sup>4</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 3.

<sup>5</sup> HE 146/1998 vp, 30.

<sup>6</sup> Sarja 2011, 144.

<sup>7</sup> Täysi-ikäinen henkilön kohdalla edunvalvonnan järjestämisen tavoiksi luetaan muun muassa edunvalvontavaltuus, tavallinen valtuutus, hoitotahto sekä muut hoitoa koskevat sopimukset (Tornberg & Kuuliala 2015, 4).

<sup>8</sup> Tornberg 2012, 140.

mista. Laajasti tarkasteltuna taloudellisten asioiden hoitamisen voidaan käsittää tarkoittavan henkilöllä jo olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvontaa sekä kaikkia niitä oikeustoimia, joilla on taloudellista merkitystä edunvalvonnassa olevan kannalta. Edunvalvonta voi kohdistua myös henkilöä koskevien asioiden hoitamiseen, mutta tällöin asioiden ratkaisemisen lähtökohtana on pidettävä päämiehen omaa päätösvaltaa. Toisin sanoen edunvalvoja on oikeutettu hoitamaan päämiehensä henkilöä koskevaa asiaa ainoastaan silloin, kun se on sisällytetty hänelle määrättyyn tehtävään.<sup>9</sup>

Edunvalvonta on tutkimusaiheena ajankohtainen, sillä se koskettaa monia. Suomessa on tällä hetkellä yli 60 000<sup>10</sup> edunvalvonnan piirissä olevaa henkilöä.<sup>11</sup> Yleisellä tasolla tarkasteltuna voidaankin todeta, että holhoustoimilain voimaantulon jälkeen päämiesten lukumäärät ovat kasvaneet jatkuvasti. Kyseinen kasvu aiheutuu siitä, että edunvalvontaan tulevien uusien päämiesten määrä on jatkuvasti suurempi verrattuna edunvalvonnasta poistuvien päämiesten määrään. Suurimman päämiesryhmän edunvalvonnan piirissä muodostavat, ja ovat jo pitkään muodostaneet, muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista kärsivät ikääntyneet henkilöt. Tämän ryhmän oletetaan lisäksi kasvavan entisestään tulevien vuosien aikana väestön ikääntymisen<sup>12</sup> myötä. Edunvalvonnan piiriin tulee lisäksi yhä enenevässä määrin mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsiviä nuorehkoja henkilöitä.<sup>13</sup>

Edunvalvonnan tarvetta lisäävänä seikkana voidaan pitää lisäksi yleisen varallisuuden lisääntymistä. Vanhenevilla henkilöillä on monesti yhä enemmän varallisuutta, jota he eivät kykene yksin hoitamaan. Edunvalvonnan tarvetta lisää toisaalta myös muuttoliike. Silloin, kun nuoremmat ikäluokat vaihtavat kaupunkia esimerkiksi työpaikkojen vuoksi, jäävät heidän vanhempansa usein vanhalle paikkakunnalle ilman sellaisia omaisia, jotka voisivat auttaa heitä etenkin taloudellisten asioiden hoitamisessa.<sup>14</sup>

Tutkimusaiheen ajankohtaisuutta korostaa lisäksi päämiehen itsemääräämisoikeuden ja perusoikeuksien merkitys. Itsemääräämisoikeuden kunnioittamista voidaan pitää koko edunvalvontajärjestelmää kantavana periaatteena. Keskeistä on lisäksi huomioida, että Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 2 luvun turvaamat perusoikeudet kuuluvat jokaiselle edunvalvonnan piirissä olevalle henkilölle. Tämä

---

<sup>9</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 5.

<sup>10</sup> Yleiset edunvalvojat hoitavat keskimäärin puolet kaikista edunvalvonnoista (K 11/2016 vp, 250).

<sup>11</sup> K 11/2016 vp, 250.

<sup>12</sup> Väestöennusteiden mukaan yli 65- vuotiaiden henkilöiden määrä Suomen väestöstä kasvaa nopeasti. Väestötilastojen mukaan heitä oli 2010- luvun alussa keskimäärin 17,5 prosenttia. Ennusteiden mukaan yli 65- vuotiaiden henkilöiden määrä tulee kasvamaan 2020- luvulle tultaessa 22,6 prosenttiin ja 2030- luvulle tultaessa puolestaan 25,6 prosenttiin. (Tilastokeskus: väestö.)

<sup>13</sup> HE 203/2010 vp, 4.

<sup>14</sup> HE 45/2008 vp, 3–4.

pätee myös silloin, kun edunvalvoja käyttää päämiehensä puolesta perusoikeuksia koskevaa puhevaltaa.<sup>15</sup> Asia ei ole aina ollut kuitenkaan näin, sillä aikaisempi lainsäädäntö Suomessa mahdollisti tietyn ihmisryhmän perusoikeuksien rajoittamisen suoraan joko erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Perusoikeusuudistuksen myötä kaikki henkilöryhmät asetettiin kuitenkin periaatteessa yhdenvertaiseen asemaan perusoikeusturvan suhteen.<sup>16</sup>

Edellä mainittujen oikeuksien toteutumisen valvonta jakautuu puolestaan holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä ylimpien laillisuusvalvojien, eli valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen, kesken. Ylimpien laillisuusvalvojien näkökulmasta tarkasteltuna viime vuosien aikana oikeusasiamiehen ratkaisut ovat korostuneet oikeuskanslerin ratkaisuja enemmän yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämisessä<sup>17</sup>. Oikeusasiamiehen ratkaisut eivät voi kuitenkaan itsessään muuttaa tai kumota viranomaisen päätöstä tai muuta toimenpidettä. Kyseisten ratkaisuiden merkitystä kasvattaa kuitenkin se, että kantelut koskevat usein päämiehen arkipäivään liittyviä asioita, minkä myötä päätökset paikkaavat muun muassa lainvalmistelumateriaalin puutteita. Lisäksi oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien valvojana edunvalvonnan piirissä korostaa se, että holhous-toimilaista ei aikanaan pyydetty lainkaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa, mistä olisi voitu saada suuntaa esimerkiksi edunvalvonnan ja päämiehen perusoikeuksien välisiin ristiriitatilanteisiin.<sup>18</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymys ja tutkielman rajaukset

Tämän tutkielman keskeisenä tavoitteena on selvittää, ovatko yleiset edunvalvojat loukanneet tehtäviään hoitaessaan päämiestensä itsemääräämisoikeutta tai perusoikeuksia. Tämä tapahtuu tulkitsemalla eduskunnan oikeusasiamiehen vuosien 2010-2017 välisenä aikana laatimia ratkaisuja sekä niiden ympärille kietoutuvaa kansallista lainsäädäntöä. Tämän myötä tutkielmaa tulee tarkastella niin päämiehelle kuuluvien oikeuksien kuin myös yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Tutkielmaa voidaan pitää lisäksi ainakin osittain jatkona Mikko Sarjan vuonna 2007 julkaisemalle artikkelille *Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa*. Tutkielman tarkoituksena on tuoda Sarjan aloittama tutkimus 2010- luvulle.

---

<sup>15</sup> Tornberg 2012, 47, 197.

<sup>16</sup> HE 309/1993 vp, 25.

<sup>17</sup> EOA 2015: oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana, 29.

<sup>18</sup> Tornberg 2012, 141–142.

Tässä tutkielmassa selvitetään pääpiirteitään, mitä edunvalvontaoikeudella tarkoitetaan. Tutkielmassa käydään läpi edunvalvontaoikeuden keskeisimmät periaatteet sekä yleisen edunvalvojan tehtävät ja velvollisuudet. Tutkielma rajataan koskemaan yleisten edunvalvojien toiminnan tarkastelua sen vuoksi, että oikeusasiamiehen toimenkuvaan ei sisälly edunvalvojina toimivien yksityishenkilöiden valvominen<sup>19</sup>. Siitä huolimatta kuitenkin, että tutkielmassa käytetään usein edunvalvoja- käsitettä ilman yleinen- etuliitettä, lukijan oletetaan ymmärtävän, että kyseessä on yleisen edunvalvojan toiminnan tarkastelu. Tämän lisäksi tutkielman ulkopuolelle rajataan alaikäisiä henkilöitä koskeva edunvalvonta, edunvalvontavaltuutus<sup>20</sup>, tavallinen valtuutus<sup>21</sup>, hoitotahto tai muut hoitoa koskevat sopimukset sekä edunvalvonnan ostopalvelut<sup>22</sup>. Tutkielman ulkopuolelle rajataan lähtökohtaisesti myös edunvalvonnan alkamista ja päättymistä koskeva tarkastelu. Kyseinen rajaus ei ole kuitenkaan ehdoton, sillä edunvalvonnan päättymiseen viitataan muutaman kerran tämän tutkielman luvussa 4.

Tämän tutkielman tarkoituksena on lisäksi selvittää, miten yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonta on järjestetty edunvalvontaoikeuden piirissä. Tutkielmassa painotetaan oikeusasiamiehen suorittaman laillisuusvalvonnan tarkastelua, minkä myötä holhousviranomaisena toimivan maistraatin valvontatoiminnan tarkastelu jää vähemmälle huomiolle. Valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittaman laillisuusvalvonnan tarkastelu rajataan sen sijaan lähes kokonaan tämän tutkielman ulkopuolelle, mitä voidaan perustella sillä, että viime vuosien aikana etenkin oikeusasiamiehen kannanotoilla on ollut merkitystä yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämisessä, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön avulla tässä tutkielmassa tulkitaan puolestaan sitä, ovatko yleiset edunvalvojat loukanneet tehtäviään hoitaessaan päämiestensä itsemääräämisoikeutta tai edunvalvontaoikeuden kannalta keskeisiä perusoikeuksia. Samalla tutkielmassa kiinnitetään huomiota kyseisten säännösten tarkoitusta toteuttaviin holhoustoimilain ja muun kansallisen lainsäädännön nor-

---

<sup>19</sup> Sarja 2007, 376; Tornberg & Kuuliala 2015, 14–15.

<sup>20</sup> Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) 1 §:n mukaan edunvalvontavaltuutuksella tarkoitetaan valtuutusta, jonka valtuuttaja on määrännyt tulemaan voimaan silloin, kun hän tulee sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi huolehtimaan asioistaan.

<sup>21</sup> Tavallisella valtuutuksella viitataan varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (OikTL, 228/1929) 2 luvun mukaiseen valtuutukseen. Kyseisen luvun säännöksiä on tulkittu siten, että tavallinen valtuutus pysyy voimassa silloinkin, kun valtuuttaja tulee tosiasiallisesti kykenemättömäksi päättää asioistaan. Tähän liittyy kuitenkin riski, sillä valtuuttaja ei kykene välttämättä valvomaan enää valtuutetun toimintaa. (Tornberg & Kuuliala 2015, 40.)

<sup>22</sup> Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 4 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluita. Edellytyksenä tähän on edellä mainitun lainkohdan mukaan se, että palveluiden ostamisen on oltava tarpeellista joko palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi.

meihin. Päämiehen oikeuksien kannalta tutkielmassa painotetaan näin ollen etenkin itsemääräämisoikeutta, yhdenvertaisuutta (PL 6 §), oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §), omaisuuden suojaa (PL 15 §) sekä oikeusturvaa (PL 21 §).

Itsemääräämisoikeuden puitteissa tässä tutkielmassa tarkastellaan niitä oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka koskevat päämiehelle maksettavia käyttövaroja sekä edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa. Kyseisillä ratkaisuilla on kytkös myös perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan sekä 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan, mutta tutkielman luettavuuden ja tasapainoisuuden vuoksi ratkaisut käsitellään itsemääräämisoikeutta koskevan tarkastelun yhteydessä. Muilta osin oikeusasiamiehen ratkaisut ryhmitellään tutkielmassa käsiteltävien perusoikeussäännösten yhteyteen. Kyseiset ratkaisut koskevat muun muassa päämiehen oikeutta verkkopankkitunnuksiin, edunvalvojen salassapitovelvollisuutta, kirjesalaisuuden loukkaamattomuutta, päämiehen asunnon myymistä sekä edunvalvojan neuvontavelvollisuutta. Keskeistä on lisäksi huomioida, että osa viimeksi mainituista perusoikeussäännöksistä sekä oikeusasiamiehen ratkaisuista ilmentävät myös itsemääräämisoikeutta.

Tämän tutkielman tutkimuskysymykseksi voidaan edellä esitetyn perusteella tiivistää seuraava: ovatko päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet turvattu yleisen edunvalvonnan piirissä silloin, kun tulkitaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä? Osakysymyksiksi voidaan määritellä seuraavat: mitä itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan? Mitkä perusoikeudet korostuvat edunvalvontaoikeuden piirissä? Miten oikeusasiamies toteuttaa laillisuusvalvontaansa? Tulkitseeko oikeusasiamies lainsäädäntöä perusoikeusmyönteisesti? Turvaako nykyinen holhoustoimeen liittyvä lainsäädäntö päämiehille kuuluvat oikeudet? Onko päämiehille kuuluvia oikeuksia loukattu yleisen edunvalvonnan toimesta?

### **1.3 Tutkielman metodiset valinnat**

Oikeustieteen tutkimuskohteena pidetään oikeutta. Oikeuden tutkiminen on tärkeää oikeudellisen tiedon tarpeen vuoksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikki oikeudellisten kysymysten kanssa tekemisissä olevat, kuten yritykset, hallintoviranomaiset sekä yksittäiset kansalaiset, tarvitsevat sekä ajantasaista että luotettavaa tietoa oikeudesta. He tarvitsevat toisin sanoen tietoa siitä, miten voimassa olevaa oikeutta tulisi tulkita erilaisissa tilanteissa. Merkittävää on myös tietää, millaisia toimintavaihtoehtoja

voimassa oleva oikeus mahdollistaa tai antaa ja millaisia seurauksia näistä toimintavaihtoehdoista voi oikeudellisesti seurata.<sup>23</sup>

Oikeustieteessä oikeudesta saadaan tietoa erilaisten tutkimusmenetelmien eli metodien avulla<sup>24</sup>. Keskeisempiä näistä eri metodeista ovat oikeusdogmatiikka eli lainoppi, oikeushistoria, oikeuspolitiikka, oikeusteoria, oikeussosiologia sekä oikeusvertailu. Kyseisistä metodeista tämä tutkielma edustaa etenkin lainopillista tutkimusta, jota myös seuraavassa avataan tarkemmin. Toisaalta, tässä tutkielmassa nousee esille myös oikeuspoliittinen tutkimus siltä osin kuin holhoustoimilakia ehdotetaan muutettavan.

Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on selvittää erilaisten oikeuslähteiden avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä eri säännösten välisiä suhteita. Toisin sanoen lainopillinen tutkimus selvittää, miten lakia tulisi erilaisissa tilanteissa tulkita, minkä myötä kyseistä tutkimusta voidaan kuvata myös tulkintajuridiikaksi.<sup>25</sup> Silloin, kun lainopillista tutkimusta tarkastellaan tämän tutkielman näkökulmasta, voidaan todeta, että tutkielman tarkoituksena on lainopillisin keinoin selvittää, miten voimassa oleva oikeus sääntelee esimerkiksi yleisen edunvalvojan tehtäviä ja velvollisuuksia sekä holhousviranomaisena toimivan maistraatin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoimintaa. Tämän tutkielman tarkoituksena on myös selvittää oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä ja sen ympärille kytkeytyvää lainsäädäntöä tulkitseamalla, ovatko päämiehille kuuluvat oikeudet turvattu yleisen edunvalvonnan piirissä. Keskeistä on kuitenkin huomioda, että oikeudellisen tulkinnan suhteen tässä tutkielmassa ei voida sivuuttaa semanttisia tulkintaongelmia. Kyseisillä ongelmilla viitataan esimerkiksi säädöstekstin merkitysisältöön liittyvään epävarmuuteen, eli tulkinnanvaraisuuteen. Säädöstekstin tulkinnanvaraisuus voi ilmetä myös usealla eri tavalla, sillä se voi sisältää esimerkiksi avoimia, heikkoja ja epäselviä ilmaisuja.<sup>26</sup>

#### **1.4 Tutkielman aineisto**

Tämän tutkielman lähdeaineisto koostuu tutkielman aiheen kannalta keskeisestä kansallisesta lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuksista. Tutkielman lähdeaineistona hyödynnetään lisäksi oikeustieteellistä kirjallisuutta, artikkeleita sekä verkkojulkaisuja.

---

<sup>23</sup> Nykänen 2013, 48.

<sup>24</sup> Nykänen 2013, 48.

<sup>25</sup> Nykänen 2013, 50.

<sup>26</sup> Laakso 1990, 143.



Edunvalvontaoikeuteen kytkeytyvän lainsäädännön suhteen tässä tutkielmassa hyödynnetään etenkin holhoustoimesta annettua lakia sekä siihen liittyviä esitöitä, kuten hallituksen esitystä Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi<sup>27</sup>. Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta tutkielmassa hyödynnetään puolestaan lakia eduskunnan oikeusasiamiehestä (EOAL, 197/2002). Keskeisessä roolissa tutkielmassa ovat myös Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiä käsittelevä 2 luku, laillisuusvalvontaa koskeva 10 luku sekä edellä mainitun lain esityö eli hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta<sup>28</sup>.

Oikeusasiamiehen ratkaisuilla on suuri merkitys tämän tutkielman aiheen kannalta. Tutkielmaa varten on käyty läpi 48 oikeusasiamiehen tekemää ratkaisua vuosien 2010-2017 väliseltä ajalta. Kyseiset ratkaisut valikoituivat tarkastelun kohteeksi sen perusteella, mitkä aihealueet ja tämän myötä perusoikeussäännökset painottuivat eniten oikeusasiamiehen edunvalvontaan liittyvässä ratkaisukäytännössä. Näistä ratkaisuista tutkielmaan valittiin hieman alle 20 ratkaisua, johtuen tutkielman pituuteen liittyvistä syistä. Tutkielmaan valituissa ratkaisuissa painottuvat etenkin itsemääräämisoikeus, yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suoja (PL 10 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) sekä oikeusturva (PL 21 §), kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt.

Keskeisinä kirjallisina lähteinä tutkielmassa hyödynnetään puolestaan Johanna Tornbergin ja Matti Kuulialan vuonna 2015 valmistunutta teosta *Suomen edunvalvontaoikeus* sekä Pertti Välimäen vuonna 2013 valmistunutta teosta *Edunvalvontaoikeus*. Molemmat edellä mainituista teoksista käsittelevät edunvalvontaoikeuden pääpiirteitä. Edunvalvontaoikeuden kannalta tutkielmassa hyödynnetään myös Johanna Tornbergin vuonna 2012 valmistunutta väitöskirjaa *Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu* (Lapin yliopisto). Tornberg tutkii väitöskirjassaan muun muassa sitä, mitä oikeudellinen laatu on holhousviranomaisen toiminnassa. Oikeusasiamiehen toimintaa ja tämän suorittamaa laillisuusvalvontaa tarkastellaan tutkielmassa puolestaan yleisellä tasolla Kirsi Kuusikon vuonna 2011 valmistuneen teoksen *Oikeusasiamiesinstituutio* välityksellä. Kuusikko tarkastelee teoksessaan oikeusasiamiehen tehtäviä ja toimintaa ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Perusoikeuksien kannalta keskeinen tutkielmassa hyödynnettävä teos on lisäksi Pekka Hallbergin, Heikki Karapuun, Tuomas Ojasen, Martin Scheininin, Kaarlo Tuorin sekä Veli-Pekka Viljasen teos *Perusoikeudet* vuodelta 2011.

---

<sup>27</sup> HE 146/1998 vp.

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp.

Merkittävin tässä tutkielmassa hyödynnettävistä oikeustieteellisistä artikkeleista on Mikko Sarjan vuonna 2007 laatima artikkeli *Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa*. Sarja tarkastelee artikkelissaan edunvalvontaoikeutta perusoikeuksien ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Hän hyödyntää artikkelissaan myös oikeusasiamiehen tekemiä ratkaisuja, jotka sijoittuvat vuosien 2000-2007 väliselle ajalle. Käsillä olevaa tutkielmaa voidaan näin ollen pitää ainakin osittain jatkona tutkimukselle, jonka Sarja on artikkelissaan aloittanut, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt.

Tutkielmassa hyödynnettävät verkkojulkaisut koostuvat puolestaan suurimmaksi osaksi oikeusasiamiehen vuosittain julkaisemista toimintakertomuksista. Mainitsemisen arvoinen verkkojulkaisu on myös vuonna 2015 julkaistu *Eduskunnan oikeusasiamies 95-vuotta-juhlakirja*.

## **1.5 Tutkielman rakenne**

Tämä tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Johdannossa, tutkielman ensimmäisessä pääluvussa, käydään tutkielman rakenteen lisäksi läpi tutkimusaiheen taustaa, tarkastellaan tutkielman tutkimuskysymystä ja rajauksia sekä tuodaan ilmi tutkielman metodologiset valinnat ja tutkielmassa käytettävä aineisto. Johdannon jälkeen tutkielma siirtyy käsittelemään edunvalvontaoikeutta yleisellä tasolla. Tutkielman toisessa pääluvussa tuodaan ilmi edunvalvontaoikeudelle ominaiset periaatteet sekä käsitellään yleisen edunvalvojan tehtäviä ja velvollisuuksia.

Tutkielman kolmannessa pääluvussa tarkastellaan yleisen edunvalvojan toiminnan valvontaa. Luvussa käsitellään muun muassa holhousviranomaisena toimivan maistraatin toteuttamaa ennakoivaa ja jälkikäteistä valvontaa sekä niitä pakkokeinoja, joita maistraatilla on käytettävissään. Luvussa tarkastellaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen toteuttamaa laillisuusvalvontaa sekä hänen käytössään olevaa toimenpidevalikoimaa.

Neljännessä pääluvussa etsitään varsinaisesti vastausta tämän tutkielman tutkimuskysymykseen. Luvussa syvennytään tarkastelemaan itsemääräämisoikeutta ja edunvalvonnan kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä tarkemmin. Lisäksi luvussa tulkitaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön ja sen ympärille kietoutuvan lainsäädännön perusteella, ovatko päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet turvattu edunvalvontaoikeuden piirissä. Tutkielman viides ja viimeinen pääluku muodostuu puolestaan johtopäätöksistä.

## 2 EDUNVALVONTAOIKEUS

### 2.1 Edunvalvontaoikeuden periaatteet

#### 2.1.1 Ihmisarvon kunnioittaminen

Ihmisarvon loukkaamattomuutta koskeva vaatimus ilmaisee lähtökohtaisesti perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan, minkä lisäksi kyseisen periaatteen tarkoituksena pidetään yksilön itsemääräämisoikeuden turvaamista<sup>29</sup>. Käsitteenä ihmisarvolla viitataan kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen<sup>30</sup>.

Kansallisella tasolla tarkasteltuna ihmisarvon säädöspohja on Suomen perustuslaissa, jonka 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosäännön tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkennetaan ihmisarvon merkitystä perusoikeutena lisäksi siten, että ketään ei ole sallittua tuomita esimerkiksi kuolemaan tai kohdella muutoinkaan ihmisarvoa loukkaavasti. Tämän myötä ihmisarvo on osa oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.<sup>31</sup> Tähän tarkasteluun palataan kuitenkin vielä myöhemmin tämän tutkielman luvussa 4.3.

Ihmisarvon käsite on löydettävissä myöskin perustuslain 9 §:n 4 momentista<sup>32</sup>, jonka mukaan Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista ei ole sallittua esimerkiksi karkottaa tai palauttaa silloin, kun häntä tämän myötä uhkaa kidutus, kuolemanrangaistus tai jokin muu sellaisen kohtelun muoto, joka tulee loukkaamaan hänen ihmisarvoaan. Ihmisarvoon sisältyy lisäksi sellaisten olosuhteiden olemassaolo, jotka antavat mahdollisuuden itsensä toteuttamiseen. Esimerkkinä edellä mainitusta voidaan esittää perustuslain 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan.<sup>33</sup> Kyseisen lainkohdan 1 momentti sisältää esimerkiksi oikeuden välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaan silloin, kun yksilö ei kykene sitä yksin hankkimaan.

Eräänä ihmisarvoisen elämän edellytyksenä voidaan myös pitää inhimillistä turvallisuutta. Inhimillinen turvallisuus on ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna perusarvo ja sen edellytys on, että

---

<sup>29</sup> HE 309/1993 vp, 42; Tornberg & Kuuliala 2015, 19.

<sup>30</sup> HE 309/1993 vp, 42.

<sup>31</sup> Tornberg 2012, 237.

<sup>32</sup> Ojanen & Scheinin 2011 a, 219.

<sup>33</sup> Tornberg 2012, 237; Tornberg & Kuuliala 2015, 19–20.

yksilöllä on mahdollisuus turvata perustarpeidensa, kuten riittävän ravinnon, juoman ja suojan, tyydyttäminen. Yksilöllä tulee olla myös mahdollisuus tukea omaa identiteettiään, säilyttää itsemääräämisoikeutensa, saada hyväksyntää sekä osallistua oman yhteisönsä toimintaan.<sup>34</sup>

Edunvalvontaoikeuden piirissä ihmisarvon kunnioittamisen periaate rakentuu sekä välttämättömyyden että suhteellisuuden periaatteista. Tämä ilmenee etenkin päämiehen etujen ensisijaisuutena, päämiehen osallistumismahdollisuuksien turvaamisena häntä koskevassa päätöksenteossa ja lisäksi siinä, että edunvalvonnan tarkoituksena on olla mahdollisimman vähän päämiestä leimaavaa. Ihmisarvoa pidetään myös edunvalvonnan ensimmäisenä peruspilarina. Tämä merkitsee näin ollen sitä, että jokaisen päämiestä koskevan oikeudellisen ratkaisun tulisi käydä läpi niin sanottu ihmisarvon kunnioittamista koskeva testi. Silloin, kun testiä ei läpäistä, ei kyseessä olevaa ratkaisua tulisi tehdä.<sup>35</sup>

### **2.1.2 Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen**

Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on yksi keskeisimmistä välineistä ihmisarvon kunnioittamisessa<sup>36</sup>. Itsemääräämisoikeus on osa yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista, minkä myötä sillä tarkoitetaan myös yksilön vapautta määrätä itsestään ja toimistaan<sup>37</sup>.

Itsemääräämisoikeuden perusta on jo edellisessä luvussa mainitun Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtiosäännön tehtävänä on muun muassa turvata ihmisarvon loukkaamattomuus sekä yksilön vapaudet ja oikeudet. Tämä korostaa etenkin perusoikeuksien merkitystä, mutta sen piiriin luetaan kuuluvaksi myös itsemääräämisoikeus. Itsemääräämisoikeus ei ole kuitenkaan varsinainen perusoikeus, vaan se ilmenee useiden eri perusoikeuksien kautta.<sup>38</sup> Perusoikeustasolla tarkasteltuna itsemääräämisoikeutta ilmentävät etenkin perustuslain 7 §, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §, jossa säädetään yksityiselämän suojasta<sup>39</sup>. Tämä ilmenee myöskin perustuslakivaliokunnan vuonna 2001 antamasta lausunnosta koskien työterveyshuoltolakiehdotusta. Kyseisen lausunnon mukaan velvollisuus terveystarkastukseen osallistumiseen merkitsee puuttumista yksilön henkilökohtaiseen koskematto-

---

<sup>34</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 20.

<sup>35</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 21.

<sup>36</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 22.

<sup>37</sup> HE 309/1993 vp, 42; Tornberg 2012, 225.

<sup>38</sup> Tornberg 2012, 225, 238.

<sup>39</sup> Ojanen & Scheinin 2011 a, 223.

muuteen. Lisäksi pakollinen terveystarkastus rajoittaa lausunnon mukaan yksilön itsemääräämisoikeutta, joka puolestaan valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslaissa turvattuihin säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta sekä yksityiselämän suojasta.<sup>40</sup> Edellä mainittujen lisäksi itsemääräämisoikeutta konkretisoivat perustuslain 9 § liikkumisvapaudesta, 11 § uskonnon ja omantunnon vapaudesta, 12 § sananvapaudesta ja julkisuudesta, 13 § kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta sekä 18 § oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta<sup>41</sup>. Tässä kohtaa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tarkastella itsemääräämisoikeutta perusoikeuksien näkökulmasta tämän enempää. Kyseiseen tarkasteluun palataan tämän tutkielman luvussa 4.

Päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta keskeinen säännös on myös holhoustoimilain 14 §, jonka mukaan silloin, kun laissa ei toisin säädetä, edunvalvojan määräämisen ei tule estää päämiestä tekemästä itse oikeustoimia tai vallitsemasta omaisuuttaan. Näin ollen yleisen edunvalvojan on passiivisen pidättäytymisvelvollisuutensa myötä pidettävä huoli siitä, että hän ei toimillaan tarpeettomasti tai ilman lainsäädännön antamaa tukea rajoita päämiehensä oikeutta toimia itse<sup>42</sup>. Tämän myötä edunvalvojalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta puuttua esimerkiksi siihen, miten tai mihin päämies hänelle annetut käyttövaransa käyttää.

Edunvalvojan on edellä mainitusta huolimatta myös tuettava päämiehensä itsemääräämisoikeutta aktiivisesti. Esimerkiksi se, että edunvalvoja hoitaa sellaisen päämiehen taloudellisia asioita, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, ei automaattisesti tarkoita, että kyseisten asioiden hoitaminen olisi täysin edunvalvojan vastuulla ja päämies ainoastaan kuultavan roolissa. Silloin, kun päämies pystyy esimerkiksi tekemään päätöksiä asioistaan edunvalvojan tuen avulla, tulee edunvalvojan tukea päämiehensä omaa aktiivisuutta ja päätöksentekomahdollisuuksia niin pitkään kuin mahdollista. Silloin puolestaan, kun päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu esimerkiksi mielenterveyteen liittyvien syiden perusteella, tulee edunvalvojan ottaa huomioon päämiehensä kuntoutuminen. Edunvalvojan on päämiehensä toimintakyvyn palautuessa otettava tämä yhä aktiivisemmin mukaan asioiden hoitamiseen siitäkkin huolimatta, että hän on edelleen päämiehensä asioihin liittyen muodollinen päätöksentekijä. Lisäksi silloin, kun päämiehen toimintakyky paranee entisestään, tulee edunvalvojan keskustella päämiehensä kanssa toimintakelpoisuuden rajoittamisen mahdollisesta poistamisesta.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> PeVL 39/2001 vp–HE 114/2001 vp, 2.

<sup>41</sup> Tornberg 2012, 225.

<sup>42</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 394.

<sup>43</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 394–395.

Edunvalvontaoikeuden piirissä päämiehiä pyritään lisäksi suojelemaan puuttumalla nimenomaan heidän itsemääräämisoikeuteensa tai tukemalla kyseisen oikeuden vastuullista käyttöä. Päämiehen itsemääräämisoikeus ja suojelun tarve ovat näin ollen ristiriitaisessa tilanteessa keskenään, minkä myötä niiden välillä joudutaan hakemaan tasapainoa.<sup>44</sup>

### 2.1.3 Lievin riittävä suojakeino

Lievimmän riittävän suojakeinon periaate<sup>45</sup> kytkeytyy tasapainotteluun ihmisarvon kunnioittamisen, itsemääräämisoikeuden sekä henkilön suojan tarpeen välillä. Lievintä riittävää suojakeinoja voidaan pitää edunvalvontaoikeuden toimintaperiaatteena.<sup>46</sup> Kyseisellä periaatteella on lisäksi tiivis yhteys päämiehen etuun, sillä valittava suojakeino on harkittava sekä kysymyksessä olevan päämiehen tilanteen että edun mukaan<sup>47</sup>.

Yleisen edunvalvojan tehtävän sekä edunvalvonnan ajallisen keston määrittämistä voidaan pitää osana lievimmän riittävän suojakeinon periaatetta. Edunvalvojan tehtävää ei esimerkiksi saa määrittellä laajemmaksi kuin mitä päämiehen tilanne vaatii. Edunvalvojan määrittämisen yhteydessä on lisäksi huomioitava ne tilanteet, joissa edunvalvojaa tarvitaan ainoastaan tietyksi ajaksi. Tällä tavoin kunnioitetaan yksilöä, eikä hän näin ollen joudu yhtään riippuvaisemmaksi kuin oli tarkoituskaan.<sup>48</sup>

Edunvalvonnan asteittaisuutta voidaan myöskin pitää osana lievimmän riittävän suojakeinon valitsemista. Huomioimisen arvoista on se, että mitä enemmän päämiehen toimintakelpoisuuteen puututaan, sitä enemmän puututaan myöskin hänen itsemääräämisoikeuteensa.<sup>49</sup> Silloin, kun erotteluperusteena käytetään päämiehen kelpoisuuden rajoittamisvaihtoehtoja sekä edunvalvojan kelpoisuuden laajuutta, voidaan edunvalvontajärjestelmä esittää ainakin kuusiportaisen<sup>50</sup> luettelon muodossa. Erityinen tukeva edunvalvoja tai yleinen tukeva edunvalvoja voidaan määrätä edunvalvonnan lievimmässä muodossa päämiehen tueksi tai avuksi riippuen siitä koskeeko edunvalvojan kelpoisuus esimerkiksi vain määrättyjä asioita ja oikeustoimia vai kaikkia päämiehen taloudellisia asioita. Edunvalvonnan

---

<sup>44</sup> Sarja 2007, 382.

<sup>45</sup> Välimäen mukaan lievimpään riittävään suojakeinoon kytkeytyy riski siitä, että käyttöön otetaan liian lievä keino, mikä taas johtaa suojan puuttumiseen tai aukollisuuteen (Välimäki 2013, 19).

<sup>46</sup> Tornberg 2012, 248.

<sup>47</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 29.

<sup>48</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 29, 31.

<sup>49</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 29.

<sup>50</sup> Tornbergin mukaan edunvalvontajärjestelmä on seitsenportainen. Tornbergin näkemyksen mukaan ensimmäinen portas on oma-aloitteeseen hakemukseen perustuva edunvalvonta. (Tornberg 2012, 171.)

lievimmässä muodossa päämies säilyttää lisäksi oman oikeustoimikelpoisuutensa sekä kelpoisuutensa vallita omaisuuttaan.<sup>51</sup> Erityinen yhteistoimiva edunvalvoja tai yleinen yhteistoimiva edunvalvoja määrätään puolestaan silloin, kun päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu lievimmällä tavalla. Edunvalvojan määräytyminen kytkeytyy tässä kohtaa siihen, onko edunvalvojan ja päämiehen tarkoituksena toimia yhdessä ainoastaan määrätyn omaisuuden ja oikeustoimien kohdalla vai kaikkien päämiehen asioita koskevien toimien kohdalla.<sup>52</sup> Määrättyinä oikeustoimena voidaan tässä kohtaa pitää esimerkiksi päämiehen kiinteistön myymistä.

Erityisestä yksin toimivasta edunvalvojasta puhutaan puolestaan silloin, kun päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu. Päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisen edellytyksenä pidetään esimerkiksi päämiehen kykenemättömyyttä huolehtia taloudellisista asioistaan sekä sitä, että päämiehen taloudelliset intressit, kuten toimeentulo ja varallisuusasema ovat vaarassa. Niissä asioissa, joissa päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu, toimivalta kuuluu ainoastaan edunvalvojalle.<sup>53</sup>

Toimintakelpoisuuden rajoittamista ei tule kuitenkaan sekoittaa vajaavaltaiseksi julistamiseen. Vajaavaltaiseksi julistamisen edellytyksenä pidetään päämiehen kykenemättömyyttä huolehtia taloudellisista asioistaan sekä päämiehen taloudellisten intressien vaarantumista. Eräänä edellytyksenä pidetään lisäksi sitä, että lievemmat suojakeinot, kuten tukevan yhdessä toimivan taikka erityisen yksin toimivan edunvalvojan määrääminen, ovat riittämättömiä. Vajaavaltaiseksi julistaminen on kuitenkin radikaali keino suojata päämiehen etuja, minkä vuoksi siihen ryhdytään ainoastaan äärimmäisissä tapauksissa. Vajaavaltaiseksi julistettua koskevat käytännössä samat oikeusvaikutukset kuin alaikäistä. Tämän lisäksi vajaavaltaiseksi julistetun kohdalla edunvalvojan toimivalta<sup>54</sup> koskee lähes kaikkia päämiehen taloudellisia asioita. Edunvalvojan toimivaltaan voi myös kuulua päämiehen henkilökohtaisista asioista päättäminen. Tällöin edunvalvojasta käytetään nimitystä yleinen yksin toimiva edunvalvoja.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Välimäki 2013, 33–34.

<sup>52</sup> Välimäki 2013, 50–51.

<sup>53</sup> Välimäki 2013, 51–53.

<sup>54</sup> Vajaavaltaiseksi julistaminen ei automaattisesti poista kelpoisuutta päättää henkilöä koskevista asioista. Toisin sanoen täysi-ikäisellä vajaavaltaisella päämiehellä on lähtökohtaisesti oikeus päättää henkilöään koskevasta asiasta silloin, kun hän ymmärtää asian merkityksen. Päämies voi edellä kuvatussa tilanteessa hakea esimerkiksi passia tai tehdä ilmoituksen nimensä muuttamisesta. (Välimäki 2013, 54–55.)

<sup>55</sup> Välimäki 2013, 54–55.

Edunvalvonnan asteittaisuus ei kuitenkaan käytännössä näy juuri lainkaan. Suurin osa<sup>56</sup> edunvalvonnoista on tukevia edunvalvontoja. Lisäksi noin yhdellä prosentilla päämiehistä on rajoitettu toimintakelpoisuutta osittain ja noin puolitoista prosenttia päämiehistä on puolestaan julistettu vajaavaltaisiksi. Tämä johtuu etenkin lievimmän riittävän suojakeinon noudattamisesta edunvalvojan määräämisen yhteydessä. Lievimmän riittävän suojakeinon periaate ei kuitenkaan tarkoita sitä, että edunvalvojaa määrättäessä olisi aina valittava yleisellä tasolla lievin riittävä suojakeino. Silloin, kun edunvalvonnalle on olemassa tarve, otetaan huomioon vaihtoehdot, joita päämiehen tilanteessa on. Edunvalvonnan asteen valinnan jälkeen ratkaistaan se, minkälainen edunvalvojan tehtävä toteuttaa kysymyksessä olevan päämiehen etua parhaiten. Jokaisessa vaiheessa toimitaan lisäksi siten, että ratkaisu tehdään valitsemalla lievin riittävä suojakeino. Samalla otetaan huomioon päämiehen menneisyys sekä siellä tapahtuneiden asioiden tulevaisuuteen aiheuttamat mahdolliset riskit siten, että päämiehen etu pystyy toteutumaan optimaalisella tavalla. Silloin puolestaan, kun havaitaan, että päämiehen asiat ovat jo jollakin muulla tavalla hoidossa ja edunvalvonnalle ei ole tarvetta, edunvalvojaa ei tule määrätä viimesijaisuuden periaatteen mukaisesti.<sup>57</sup>

#### **2.1.4 Oikeus yksilölliseen edunvalvontaan**

Oikeus yksilölliseen edunvalvontaan<sup>58</sup> on edellä mainittujen periaatteiden lisäksi yksi edunvalvontaoikeuden periaatteista. Kyseisellä periaatteella on yhteys ihmisarvon kunnioittamiseen, mikä voidaan selittää esimerkiksi sillä, että ihmisarvoa voidaan ajatella loukattavan silloin, kun yksilöllisiä tarpeita ei tunnusteta tai oteta huomioon tietyissä tilanteissa. Persoonallisuus oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna yksilöllisyys tarkoittaa myös yksilön kunnioittamista juuri sellaisena kuin hän on ja haluaa olla. Tämän katsantokannan mukaan yksilön erilaisuus tulee lisäksi tunnustaa siten, että siitä ei aiheudu eriarvoisuutta.<sup>59</sup>

Edunvalvontaoikeuden piirissä oikeus yksilölliseen edunvalvontaan taataan ottamalla jokaisessa toiminnan vaiheessa kysymyksessä olevan päämiehen etu huomioon<sup>60</sup>. Päämiehen etua voidaan pitää myös edunvalvontaoikeuden ratkaisuperiaatteena<sup>61</sup>. Holhoustoimilain 1 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi siten, että holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka

---

<sup>56</sup> Vuoden 2014 lopussa noin 79 prosenttia edunvalvonnoista oli tukevia edunvalvontoja (Tornberg & Kuuliala 2015, 30).

<sup>57</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 28–30.

<sup>58</sup> Oikeus yksilölliseen edunvalvontaan sisältää myöskin oikeuden riittävään aikaan sekä yhteydenpitoon edunvalvojan taholta. Edellä mainitut seikat ovat edellytyksiä päämiehen edun toteutumiseksi. (Tornberg & Kuuliala 2015, 35.)

<sup>59</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 31–32

<sup>60</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 32.

<sup>61</sup> Tornberg 2012, 244.



eivät kykene itse pitämään huolta taloudellisista asioistaan vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi. Yleistä edunvalvojaa koskevasta vastaavasta velvoitteesta säädetään holhous-toimilain 37 §:n 1 momentissa. Kyseisen lainkohdan mukaan edunvalvojan tulee hoitaa päämiehensä omaisuutta siten, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi sekä tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Edunvalvojan on edellä mainitun lainkohdan mukaan pidettävä myös tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista sekä edistettävä hänen parastaan.

Päämiehen edun toteutumisen kannalta olennaista on huomioida lisäksi se, että edunvalvojan henki-lön tulee olla päämiehen edun mukainen. Toisin sanoen edunvalvoja määrätään päämiestä varten eikä päämiestä edunvalvojaa varten.<sup>62</sup> Tämä korostaa myös päämiehen edun ydintä eli edunvalvontavel-vollisuutta. Kaiken toiminnan tavoitteena tulee olla päämiehen parhaan edistäminen sekä oikeuksista huolehtiminen.<sup>63</sup>

Edunvalvojan on toimittava päämiehensä edun mukaisesti lisäksi silloin, kun hän hoitaa päämiehensä asioita. Edunvalvoja ei voi esimerkiksi tehdä ratkaisujaan sen perusteella, mikä on hänen oman työnsä kannalta parhain vaihtoehto. Edellä mainittu on sallittua kuitenkin silloin, kun edunvalvojan työn kannalta tehokkain vaihtoehto on samalla päämiehen edun kannalta paras mahdollinen vaihtoehto. Edunvalvojan tulisikin tutustua päämieheensä, mikä osaltaan edellyttää myös yhteistoimintaa ja luot-tamuksellista suhdetta edunvalvojan ja päämiehen välillä.<sup>64</sup> Suositeltavaa on esimerkiksi se, että edunvalvonnan alettua edunvalvoja tapaisi uuden päämiehensä mahdollisuuksien mukaan niin pian kuin mahdollista.

Päämiehen etu on keskeisin periaate myöskin edunvalvojan toiminnan valvonnan kannalta. Etukätei-set valvontatoimet tukevat niin valvontatehtävää kuin myös päämiehen edun toteutumisen tarkaste-lua. Tämän lisäksi holhousviranomaisena toimivan maistraatin on otettava päämiehen kokonaiset huomioon jokaisessa valvonnan vaiheessa. Toisin sanoen maistraatin toteuttama valvonta kohdistuu sekä taloudellisten etujen että päämiehen oikeuksien toteutumiseen.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 33.

<sup>63</sup> Tornberg 2012, 246.

<sup>64</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 34.

<sup>65</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 34.

## 2.2 Yleisen edunvalvojan tehtävät ja velvollisuudet

### 2.2.1 Päämiehen perusoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen

Yleisen edunvalvojan on huolehdittava päämiehensä perusoikeuksien toteutumisesta<sup>66</sup> tehtäväänsä hoitaessaan. Tämä on keskeistä, sillä edunvalvontaan joutuminen vaikuttaa aina henkilön perusoikeuksiin. Holhoustoimilaki ja edunvalvojan määräämistä koskeva päätös antavat yhdessä edunvalvojalle mahdollisuuden puuttua päämiehen perusoikeuksiin sekä rajoittaa niitä.<sup>67</sup> Perusoikeusturvan kannalta on kuitenkin suositeltavaa, että perusoikeuksia rajoitettaisiin niin vähän kuin mahdollista. Silloin, kun perusoikeuksia rajoitetaan, tulee rajoitusten perustua lakiin. Näin ollen perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei ole sallittua siirtää alemmalle säädöstasolle. Tämä merkitsee toisin sanoen sitä, että perusoikeusrajoitukset eivät saa perustua esimerkiksi asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin. Lailla säädettäviltä perusoikeusrajoituksilta vaaditaan myös tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Edellä mainittujen lisäksi useat perusoikeudet ovat turvattu varauksella ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Kyseinen viittaus lailla säätämiseen antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa, mutta samalla kieltää kajoamasta perusoikeuden ydinsisältöön.<sup>68</sup>

Päämiehensä asioita hoitaessaan edunvalvojan tulee huolehtia päämiehensä oikeuksista suhteessa kolmansiin osapuoliin ja julkiseen valtaan sekä pyrkiä ehkäisemään ennalta sellaisia oikeuden loukkauksia, jotka kohdistuvat päämieheen. Lisäksi edunvalvojan on arvioitava päämiehensä perusoikeuksien toteutumista suhteessa omaan toimintaansa. Edunvalvojan on päämiehensä asioita hoitaessaan huolehdittava muun muassa siitä, että hän ei päätöksillään tai toimiin ryhtymättömyydellään loukkaa päämiehensä perusoikeuksia. Tämä on keskeistä, sillä edunvalvonnan piirissä liikutaan useiden perusoikeuksien ydinalueella.<sup>69</sup> Perusoikeuksien turvaamien oikeuksien käyttäminen voi lisäksi hankaloitua päämiehen toimintakyvyn heikkenemisen myötä, vaikka perusoikeuksia ei sinänsä ole sidottukaan päämiehen toimintakykyyn<sup>70</sup>. Toisin sanoen heikommassa kunnossa olevat päämiehet

---

<sup>66</sup> Perusoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen luetaan kuuluvaksi hyvään edunvalvontatapaan. Hyvän edunvalvontatavan mukaisesti edunvalvojan tulee tehtäviä hoitaessaan tukea myös päämiehensä itsemääräämisoikeutta sekä huolehtia edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan toimivuudesta. (Tornberg & Kuuliala 2015, 389, 394–395.) Hyvän edunvalvontavan tarkoituksena on lisäksi toteuttaa päämiehen etua (Sarja 2011, 134).

<sup>67</sup> Tornberg 2012, 56–57, 197.

<sup>68</sup> HE 309/1993 vp, 29–30.

<sup>69</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 392.

<sup>70</sup> Tornberg 2012, 56.

eivät välttämättä kykene huolehtimaan enää itse kyseessä olevien oikeuksien toteutumisesta. Huolehtimalla päämiehensä perusoikeuksien toteutumisesta edunvalvoja huolehtii myös päämiehensä elämän perusedellytysten, kuten ruoan, juomaveden sekä suojan olemassaolosta.<sup>71</sup>

## 2.2.2 Päämiehen taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoitaminen

Yleisen edunvalvojan tehtävät sisältävät, edellä esitetyn lisäksi, holhoustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaisesti päämiehen taloudellisten asioiden sekä omaisuuden hoitamisen. Tämä käsittää niin varallisuuden ja päivittäisten raha-asioiden hoitamisen<sup>72</sup> kuin myös päämiehen tukemisen tai edustamisen varallisuus oikeudellisissa oikeustoimissa ja muissa taloudellisissa asioissa. Edunvalvonnan asteella on lisäksi vaikutusta siihen, mitä omaisuutta edunvalvojan tulee hoitaa ja mikä omaisuus on päämiehen omassa vallinnassa.<sup>73</sup> Esimerkiksi edunvalvonnan lievimmässä muodossa, aiemmin mainitun mukaisesti, erityinen tukeva edunvalvoja ja yleinen tukeva edunvalvoja toimivat päämiestensä tukena ja apuna joko määrättyä omaisuutta tai kaikkia taloudellisia asioita koskevissa toimissa.

Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, holhoustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan päämiehen omaisuuden hoito on järjestettävä edunvalvojan toimesta siten, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi sekä tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Omaisuudesta saatavaa hyötyä ei ole näin ollen sallittua käyttää kenenkään muun kuin päämiehen hyväksi<sup>74</sup>. Tämän voidaan ajatella merkitsevän esimerkiksi sitä, että edunvalvoja ei saa käyttää päämiehensä metsän myynnistä saatavaa hyötyä päämiehen läheisen hyväksi. Edunvalvojan on holhoustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan pidettävä lisäksi huolta päämiehensä oikeuksista sekä edistettävä hänen parastaan.

Holhoustoimilain 39 §:ssä säädetään lisäksi omaisuuden hoitamisesta sekä sijoittamisesta. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan edunvalvojan tulee säilyttää se omaisuus, jota päämies tarvitsee edunvalvonnan aikana tai myöhemmin esimerkiksi asumista varten tai jolla on muutoin päämiehelle erityistä arvoa. Toisin sanoen edunvalvoja ei voi luovuttaa edellä mainittua omaisuutta pois, ellei kyseessä ole esimerkiksi omaisuuden vaihtaminen asianmukaisempaan<sup>75</sup>. Holhoustoimilain 39 §:n 2

---

<sup>71</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 392–393.

<sup>72</sup> Edunvalvojalla ei ole kuitenkaan päämiehensä omaisuutta hoitaessaan esimerkiksi holhoustoimilain 32 §:n (649/2007) 1 momentin mukaan oikeutta lahjoittaa päämiehensä omaisuutta.

<sup>73</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 467.

<sup>74</sup> Välimäki 2013, 83.

<sup>75</sup> Välimäki 2013, 85–86.

momentin mukaan muu omaisuus, jota ei ole tarkoitus käyttää esimerkiksi elatukseen tai muihin päämiehen tarpeisiin, tulee sijoittaa puolestaan siten, että omaisuudelle saadaan tarpeeksi suuri tuotto ja että omaisuuden säilymisestä on riittävä varmuus. Tämän myötä keskeistä on huomioida, että päämiehen elatus on kustannettava päämiehen omista varoista, minkä myötä edunvalvojan tulee varata päämiehensä elatusta varten riittävästi varoja. Toiseksi, edunvalvojan on kuultava päämiestään ennen tämän omaisuuden sijoittamista silloin, kun päämies ymmärtää asian merkityksen.<sup>76</sup> Edellä mainittujen lisäksi holhustoimilain 39 §:n 3 momentissa säädetään siten, että edunvalvojan tulee pyynnöstä selvittää päämiehelleen esimerkiksi niitä toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt päämiehensä omaisuuden hoitamisen yhteydessä.

Silloin, kun edunvalvojan hoidettavaksi kuuluu huomattava määrä omaisuutta tai sellaista omaisuutta, jonka hoitaminen on hankalaa, voidaan edunvalvojan työtä helpottaa omaisuuden hoitosuunnitelmalla<sup>77</sup>. Holhustoimilain 40 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisena toimivalla maistraatilla on oikeus määrätä, että edunvalvoja laatii omaisuuden hoidon ja käytön ohjeeksi hoitosuunnitelman ja esittää sen maistraatin hyväksyttäväksi silloin, kun se on tarpeellista muun muassa omaisuuden laatu ja määrä huomioon ottaen. Kyseisen lainkohdan 2 momentin mukaan omaisuuden hoitosuunnitelmaa on mahdollista tarpeen tullen myös muuttaa tai täydentää. Omaisuuden hoitosuunnitelma on kuitenkin ohjeellinen siinä mielessä, että siitä poikkeamista ei ole sanktioitu. Perusteeton vahinkoa aiheuttava hoitosuunnitelmasta poikkeaminen voi kuitenkin toisaalta olla osoitus sellaisesta edunvalvojan huolimattomuudesta, joka voi aiheuttaa hänelle vahingonkorvausvelvollisuuden.<sup>78</sup>

### 2.2.3 Omaisuusluettelon laatiminen

Yleisen edunvalvojan velvollisuuksiin sisältyy omaisuusluettelon laatiminen. Omaisuusluettelo luo perustan niin omaisuuden hoidolle kuin myös edunvalvojan toiminnan valvonnalle. Omaisuusluettelon avulla edunvalvoja pystyy tutustumaan esimerkiksi päämiehensä taloudellisten asioiden tilaan.<sup>79</sup> Omaisuusluettelon laadinnasta säädetään lisäksi holhustoimilain 48 §:ssä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan edunvalvojan tulee kolmen kuukauden kuluessa tehtävänsä alkamisesta antaa holhousviranomaisena toimivalle maistraatille luettelo edunvalvojan hoidettavana olevista päämiehen varoista ja veloista. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan luetteloon tulee merkitä myöskin sellainen

---

<sup>76</sup> Välimäki 2013, 86.

<sup>77</sup> Välimäki 2013, 88.

<sup>78</sup> Välimäki 2013, 88.

<sup>79</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 445.

omaisuus, joka on jätettävä holhoustoimilain 38 §:n 1 momentin<sup>80</sup> nojalla päämiehen vallittavaksi. Silloin puolestaan, kun päämies saa myöhemmin sellaista omaisuutta, jonka hoitamisesta edunvalvoja vastaa, luettelo saadusta omaisuudesta tulee holhoustoimilain 48 §:n 1 momentin mukaan antaa kuukauden kuluessa saannosta. Luettelon antamista koskeva velvollisuus ei kuitenkaan saman lainkohdan mukaan koske sellaista toistuvaa suoritusta, jonka päämies saa luetteloon merkityn oikeuden nojalla. Tällaisia toistuvia suorituksia voivat olla esimerkiksi elatusavut ja eläkkeet<sup>81</sup>. Lisäksi silloin, kun päämiehestä tulee kuolinpesän osakas, tulee edunvalvojan toimittaa holhoustoimilain 48 §:n 2 momentin mukaan jäljennös perukirjasta maistraatille viimeistään kuukauden kuluttua perunkirjoituksen toimittamisesta. Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa päämies on kuolinpesän osakas ainoastaan avio-oikeutensa nojalla eikä tämän myötä tule saamaan pesästä omaisuutta perintönä<sup>82</sup>. Maistraatilla on lisäksi holhoustoimilain 48 §:n 3 momentin (122/2011) mukaan edunvalvojaa kuuluttuaan oikeus edunvalvojan hakemuksesta tai maistraatin omasta-aloitteesta pidentää omaisuusluettelon antamiselle säädettyä määräaikaa, jos se on tarpeen esimerkiksi omaisuuden määrän vuoksi.

Omaisuusluettelon on oltava luotettava ja paikkansapitävä, mikä voidaan varmistaa kahdella tavalla<sup>83</sup>. Holhoustoimilain 49 §:n mukaan edunvalvojan tulee laatimassaan omaisuusluettelossa ilmoittaa, että hänen antamansa tiedot pitävät paikkansa ja että hän ei ole tahallaan jättänyt mitään mainitsematta. Tuomioistuimella on lisäksi saman lainkohdan mukaan oikeus maistraatin vaatimuksesta velvoittaa edunvalvojan vahvistamaan ilmoituksensa tuomioistuimessa joko valan tai vakuutuksen nojalla.

#### **2.2.4 Tilivelvollisuus**

Holhoustoimilain 6 luvussa säädetään edellä mainittujen lisäksi yleisen edunvalvojan tilivelvollisuudesta. Kyseisen lain 50 §:n<sup>84</sup> 1 momentin mukaan päämiehensä omaisuutta hoitamaan määrätyn edunvalvojan on pidettävä kirjaa päämiehensä varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Edunvalvojan tilivelvollisuuden tarkoituksena on toisin sanoen osoittaa, miten edunvalvoja on käytännössä

---

<sup>80</sup> Holhoustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaan päämiehelle tulee jättää se omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten. Päämiehelle on kyseisen lainkohdan mukaan jätettävä esimerkiksi hänen tarpeisiinsa nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Edunvalvojalla on saman lainkohdan mukaan kuitenkin oikeus jättää päämiehensä vallittavaksi muutakin tämän omaisuutta silloin, kun se on päämiehen edun mukaista.

<sup>81</sup> HE 146/1998 vp, 54.

<sup>82</sup> HE 146/1998 vp, 54.

<sup>83</sup> Välimäki 2013, 166.

<sup>84</sup> Holhoustoimilain 50 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi siten, että sen edunvalvojan, joka on määrätty muuta kuin omaisuuden hoitoa koskevaa tehtävää varten, tulee pitää sellaista kirjaa, jonka perusteella hän kykenee tekemään selon kaikista toimenpiteistä, joihin hän on tehtävässään ryhtynyt.

suoriutunut päämiehensä asioiden hoitamisesta tilikauden aikana. Tilivelvollisuutensa puitteissa edunvalvoja on lisäksi velvollinen antamaan sekä vuosi- että päätöstitilin.<sup>85</sup>

Holhoustoimilain 51 §:ssä säädetään vuositilin antamisesta<sup>86</sup>. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan edunvalvojan on vuosittain annettava holhousviranomaisena toimivalle maistraatille vuositili. Saman lainkohdan mukaan maistraatilla on lisäksi oikeus päättää, että tilikausi on muu vuoden mittainen ajanjakso kuin kalenterivuosi silloin, kun se on esimerkiksi omaisuuden hoidon tai tilintarkastuksen kannalta tarkoituksenmukaista. Viimeksi mainittu on mahdollista esimerkiksi silloin, kun maistraatti haluaa välttää tilien tarkastusten ruuhkautumisen alkuvuonna<sup>87</sup>.

Vuositili on holhoustoimilain 51 §:n 2 momentin (122/2011) mukaan annettava lähtökohtaisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tilikausi on päättynyt. Kyseisessä lainkohdassa säädetään kuitenkin siten, että silloin, kun edunvalvontatehtävän alkamisen ajankohta on ollut tilikauden jälkimmäinen puolisko, maistraatti voi päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin kanssa samanaikaisesti. Viimeksi mainitun päätöksen maistraatti voi tehdä joko edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan edunvalvojaa kuultuaan. Silloin kuitenkin, kun tilikauden pidentämistä harkitaan siten, että siitä muodostuisi yli vuoden mittainen, on varmistuttava siitä, että päämiehen edulle ei aiheudu haittaa.<sup>88</sup>

Silloin, kun edunvalvoja ei kykene tai ei ole kyennyt antamaan vuositiliä määräajassa esimerkiksi sairauden tai tehtävänsä laajuuden vuoksi, maistraatti voi holhoustoimilain 51 §:n 3 momentin mukaan hakemuksesta pidentää vuositilin antamiselle tarkoitettua määräaikaa. Lisäksi silloin, kun alakäisen henkilön edunvalvontaa ei ole ollut merkittävä holhousasioiden rekisteriin, edunvalvoja ei ole holhoustoimilain 51 §:n 4 momentin mukaan velvollinen antamaan vuositiliä.

---

<sup>85</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 645.

<sup>86</sup> Edunvalvojan velvollisuutta antaa vuositili voidaan helpottaa eräiden poikkeusten avulla. Tällaisesta poikkeuksesta säädetään esimerkiksi holhoustoimilain 53 §:n (122/2011) 1 momentissa, jonka mukaan silloin, kun vuositilistä tai omaisuudesta annetusta luettelosta ilmenee, että edunvalvojan hoidettavana olevan omaisuuden määrä ei ole suuri tai että päämiehellä ei ole omaisuutta, maistraatilla on oikeus esimerkiksi edunvalvojan hakemuksesta edunvalvojaa kuultuaan määrääjäksi tai toistaiseksi joko vapauttaa edunvalvoja velvollisuudesta antaa vuositili tai määrätä tilikausi vuotta pidemmäksi. Maistraatilla on lisäksi holhoustoimilain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus muuttaa antamaansa päätöstään silloin, kun se on perusteltua valvonnan tarpeellisuuden kannalta. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun maistraatin tietoon tulee seikkoja, joiden perusteella on tarpeellista tarkastaa edunvalvojan tekemät toimet (Tornberg & Kuuliala 2015, 657).

<sup>87</sup> HE 146/1998 vp, 55.

<sup>88</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 658.

Päätöstilin antamisesta säädetään holhoustoimilain 52 §:ssä puolestaan siten, että edunvalvojan on viipymättä annettava maistraatille tili vallinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta silloin, kun hänen tehtävänsä lakkaa tai hänen toimintaansa rajoitetaan. Tili on saman lainkohdan mukaan annettava sellaiselta ajanjaksolta, jolta ei ole aiemmin annettu tiliä. Toisin sanoen päätöstili on annettava viimeksi annetun vuositilin käsittämän tilikauden päättymisen jälkeiseltä ajalta. Silloin, kun vuositiliä ei ole lainkaan annettu, edunvalvojan tulee laatia päätöstili siltä ajalta, joka on kuulunut edunvalvojan toimen alkamisesta sen päättymiseen.<sup>89</sup> Edunvalvoja ei ole kuitenkaan holhoustoimilain 52 §:n mukaan velvollinen, vuositilin tavoin, antamaan päätöstiliä sellaisesta alaikäisen henkilön edunvalvonnasta, jota ei ole ollut merkittävä holhousasioiden rekisteriin.

Vuosi- ja päätöstilin sisällöstä säädetään lisäksi tarkemmin holhoustoimilain 55 §:ssä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan vuosi- ja päätöstilistä on ilmentävä muun muassa päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä, tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset sekä päämiehen puolesta tehdyt huomattavat oikeustoimet. Nämä tiedot on esitettävä kyseessä olevan lainkohdan mukaan siten, että maistraatti pystyy tilin avulla valvomaan sekä omaisuuden hoitamista että omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista. Holhoustoimilain 55 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi siten, että tilissä tulee ilmoittaa myös sellainen omaisuus, jonka edunvalvoja on antanut tilikauden aikana päämiehensä vallittavaksi.

---

<sup>89</sup> Välimäki 2013, 172–173.

### **3 YLEISEN EDUNVALVOJAN TOIMINNAN VALVONTA**

#### **3.1 Maistraatin valvontatoiminta**

##### **3.1.1 Maistraatin toimivalta**

Holhousviranomaisena toimiva maistraatti valvoo holhoustoimilain 46 §:n (1398/2015) 1 momentin mukaisesti yleisen edunvalvojan toimintaa. Kyseisen lainkohdan mukaan maistraatin valvonta määräytyy sen toimialueen perusteella, jossa edunvalvonnan piirissä olevalla henkilöllä on kotikuntalaisissa (KotikuntaL, 201/1994) tarkoitettu kotikunta. Kotikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunnalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä kuntaa, jossa henkilö asuu.

Maistraatilla on viranomaisena velvollisuus turvata edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Edunvalvojan toimintaa valvoessaan maistraatin on näin ollen valvottava sitä, onko edunvalvojan toiminta ollut päämiehen edun mukaista. Edunvalvoja on hoitanut tehtävänsä päämiehen edun mukaisesti esimerkiksi silloin, kun päämiehen oikeudet ovat toteutuneet optimaalisella tavalla. Maistraatin on kiinnitettävä edunvalvojan toiminnan valvonnassa huomiota myöskin siihen, onko edunvalvoja omalla passiivisuudellaan mahdollistanut esimerkiksi päämiehensä oikeuksiin kohdistuvia loukkauksia muiden tahoilta. Maistraatin suorittaman valvonnan tarkoituksena on lisäksi ennaltaehkäistä päämiehen oikeuksiin kohdistuvia loukkauksia. Ennaltaehkäisyn kannalta maistraatti voi esimerkiksi tarkastella sitä, onko edunvalvojan tehtävä riittävä suhteessa päämiehen suojan tarpeeseen.<sup>90</sup>

##### **3.1.2 Ennakoiva ja jälkikäteinen valvonta**

Holhousviranomaisena toimivan maistraatin toteuttama valvonta voidaan jakaa ennakoivaan ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakoivaan valvontaan luetaan kuuluvaksi holhoustoimilain 34 §:n mukainen lupajärjestelmä sekä 40 §:n<sup>91</sup> mukaisen omaisuuden hoitosuunnitelman vaatiminen.<sup>92</sup> Maistraatin lupa tarvitaan holhoustoimilain 34 §:n mukaisiin oikeustoimiin<sup>93</sup> silloin, kun yleinen edunvalvoja tekee ne päämiehensä puolesta. Lupajärjestelmän tarkoituksena on ennakolta pyrkiä vähentämään sen

---

<sup>90</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 571–572.

<sup>91</sup> Ks. luku 2.2.2.

<sup>92</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 571.

<sup>93</sup> Tilintarkastuksen yhteydessä maistraatin on tarkastettava, onko luvanvaraisille oikeustoimille haettu asianmukaisia lupia. Silloin, kun näin ei ole tehty, tulee maistraatin kehottaa edunvalvojaa hakemaan lupa luvanvaraisille oikeustoimille jälkikäteen. (Heikkinen, Heusala, Mäkelä & Nuotio 2003, 81–82.)



vaaraa, että päämiehen eduille aiheutuisi vahinkoa oikeustoimien myötä. Tämän vuoksi luvanvaraisten oikeustoimien luetteloon on yritetty sisällyttää ne oikeustoimityypit, jotka ovat yleisen kokemuksen mukaan keskimääräisesti merkittäviä sekä päämiehen kannalta riskialttiita.<sup>94</sup> Luvanvaraiset oikeustoimet voidaan ryhmitellä esimerkiksi asuntoa koskeviin oikeustoimiin, kiinteää omaisuutta koskeviin oikeustoimiin, jäämistöä ja ositusta koskeviin oikeustoimiin, velvoitteita koskeviin oikeustoimiin<sup>95</sup> sekä liiketoiminnan harjoittamista koskeviin oikeustoimiin<sup>96</sup>. Edunvalvoja ei saa näin ollen ryhtyä myymään esimerkiksi päämiehensä omistamaa kiinteistöä ennen kuin hän on saanut kiinteistön kauppaan luvan maistraatilta. Tätä aihepiiriä käsitellään kuitenkin vielä myöhemmin tämän tutkielman luvussa 4.5.

Omaisuusluettelo muodostaa puolestaan pohjan edunvalvojan toiminnan valvonnalle silloin, kun edunvalvojan tehtävään sisältyy omaisuuden hoitamista, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Omaisuusluetteloä hyödynnetään etenkin tilintarkastuksen työvälineenä. Maistraatti pystyy sen avulla seuraamaan esimerkiksi muutoksia, joita päämiehen varallisuudessa on tilikauden aikana tapahtunut. Maistraatti voi tämän lisäksi tehostaa valvontaansa vaatimalla edunvalvojaa laatimaan päämiehensä omaisuuden hoitamisesta suunnitelman holhoustoimilain 40 §:n<sup>97</sup> mukaisesti. Maistraatin on kuitenkin selvitettävä hoitosuunnitelman tarpeellisuus sekä kuultava edunvalvojaa ja asian ymmärtävää päämiestä ennen kuin se voi ryhtyä vaatimaan kyseisen suunnitelman laatimista edunvalvojalta. Hoitosuunnitelman laatiminen on tarpeellista esimerkiksi silloin, kun edunvalvojan toiminnassa on havaittavissa puutteita. Maistraatin tulee lisäksi tehdä sille toimitetusta hoitosuunnitelmasta erillinen päätös, jolla se joko hyväksyy tai hylkää kyseisen suunnitelman. Ennen päätöksen tekoa maistraatin on kuitenkin tarkastettava se, onko hoitosuunnitelma laadittu holhoustoimilain 37-39 §:ien<sup>98</sup> mukaisesti ja lisäksi se, toteuttaako hoitosuunnitelma päämiehen etua. Maistraatti voi myös pyytää edunvalvojaa määrääjässä täydentämään hoitosuunnitelmaa, jos se on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta. Täydentämismahdollisuutta ei tarvitse kuitenkaan varata silloin, kun hoitosuunnitelma suurella todennäköisyydellä hylätään.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> HE 146/1998 vp, 45; Tornberg & Kuuliala 2015 581; Välimäki 2013, 112.

<sup>95</sup> Selkeyden vuoksi mainittakoon, että velvoitteita koskeviksi oikeustoimiksi luetaan esimerkiksi holhoustoimilain 34 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan muun lainan kuin valtion takaaman opintolainan ottaminen sekä vekselivastuuseen sitoutuminen.

<sup>96</sup> Välimäki 2013, 114–116, 119, 123.

<sup>97</sup> Ks. luku 2.2.2.

<sup>98</sup> Ks. luvut 2.1.4, 2.2.2 & 2.2.3.

<sup>99</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 575–579.

Maistraatin toteuttamaan jälkikäteiseen valvontaan sisältyy puolestaan tilintarkastus. Tilintarkastuksen avulla maistraatti valvoo sitä, onko edunvalvoja hoitanut päämiehensä omaisuutta tämän edun mukaisesti ja edistänyt tämän parasta.<sup>100</sup> Holhustoimilain 56 §:n 1 momentissa (122/2011) säädetään tilintarkastuksesta lisäksi siten, että sen jälkeen, kun maistraatti on saanut vuosi- tai päätöstilin, sen tulee niin pian kuin mahdollista tarkastaa hyvän tarkastustavan<sup>101</sup> edellyttämässä laajuudessa, miten päämiehen omaisuuden hoitamisesta on suoriuduttu, onko päämies saanut käyttöönsä kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko tili laadittu oikein ja onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu.

Holhustoimilain 56 §:n 2 momentissa (122/2011) säädetään lisäksi yleispiirteisestä tarkastuksesta. Kyseisen lainkohdan mukaan maistraatti voi tarkastaa tilin edellä esitettyä yleispiirteisemmin silloin, kun voidaan olettaa esimerkiksi omaisuuden määrän tai laadun perusteella, että päämiehen edulle ei aiheudu vaaraa. Tästä huolimatta ensimmäinen tili, jonka edunvalvoja jättää, on edellä mainitun lainkohdan mukaan tarkastettava aina hyvän tarkastustavan mukaisesti. Yleispiirteinen tarkastustapa soveltuu etenkin niihin tilanteisiin, joissa päämiehen omaisuutta on hoidettu selkeästi ja joissa väärinkäytösten riski on erittäin vähäinen. Yleispiirteinen tarkastus voi kuitenkin heikentää päämiehen asemaa, minkä myötä päämies on tarvittaessa oikeutettu saamaan korvausta valtiolta.<sup>102</sup> Holhustoimilain 56 a §:n (122/2011) mukaan valtion varoista tulee korvata päämiehelle se vahinko, joka hänelle on aiheutunut siitä, että yleispiirteisen tarkastuksen yhteydessä on jäänyt havaitsematta sellainen seikka, joka olisi pitänyt havaita, jos tili olisi tarkastettu hyvän tarkastustavan mukaisesti.

### 3.1.3 Pakkokeinot

Pakkokeinoista, joita holhousviranomaisena toimivalla maistraatilla on käytettävissään, säädetään holhustoimilain 57 §:ssä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan edunvalvojan on suoritettava laiminlyöty toimenpide maistraatin määräyksestä silloin, kun edunvalvoja on jättänyt antamatta esimerkiksi asianmukaisen tilin, luettelon, tositteen tai jättänyt tekemättä maistraatin määräämän hoitosuunnitelman. Maistraatti voi viimeksi mainitun lainkohdan mukaan myös tehostaa päätöstään sakon

---

<sup>100</sup> Tornberg & Kuuliala 2015, 571, 666.

<sup>101</sup> Hyvä tarkastustapa rakentuu edunvalvontaoikeuden piirissä lähtökohtaisesti 13-kohtaisesta luettelosta. Maistraatin tulee hyvän tarkastustavan mukaisesti tarkastaa muun muassa se, onko varallisuus ja edunvalvojan varat pidetty erillään toisistaan, onko edunvalvoja lahjoittanut lainvastaisesti omaisuutta ja onko luvanvaraiselle oikeustoimelle haettu maistraatin lupa. Hyvä tarkastustapa ei kuitenkaan merkitse sitä, että maistraatin tilintarkastusvelvollisuus olisi rajaton. Maistraatilla ei ole esimerkiksi velvollisuutta selvittää tyhjentävästi tilistä ilmenevän oikeustoimen ehtojen asianmukaisuutta, paitsi silloin, kun hyvän tilintarkastustavan laajuudessa suoritettu tarkastus viittaa siihen, että omaisuutta ei ole hoidettu asianmukaisesti. (HE 203/2010 vp, 22; Välimäki 2013, 176.)

<sup>102</sup> LaVM 28/2010 vp–HE 203/2010 vp, 3.

uhalla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämishukkaa tulee hyödyntää esimerkiksi silloin, kun on syytä olettaa, ettei yleinen edunvalvoja tule laatimaan tiliä sakon uhalla kohtuullisessa ajassa<sup>103</sup>. Edellä mainitun lainkohdan 2 momentissa säädetään lisäksi siten, että silloin, kun teettämishukka on maistraatin toimesta määrätty täytäntöönpantavaksi, on maistraatilla sakon uhalla oikeus velvoittaa edunvalvoja luovuttamaan tekijälle tehtävän suorittamisen kannalta tarpeelliset tositteet ja asiakirjat.

Maistraatin toimivalta ei kuitenkaan ulotu edellä mainittua pidemmälle. Maistraatin toimivalta rajoittuu hallintoviranomaisena ainoastaan edunvalvojan toiminnan valvontaan, eikä se näin ollen voi antaa esimerkiksi vahingonkorvausratkaisuja. Esimerkiksi silloin, kun maistraatti toteaa edunvalvojan aiheuttaneen päämiehelleen selkeän rahamääräisen vahingon, ei se voi antaa sellaista täytäntöönpanokelpoista päätöstä, jonka avulla edunvalvoja veloitettaisiin maksamaan vahingon määrä päämiehelleen. Maistraatti voi tällöin kuitenkin tilanteen mukaan erilaisten ohjeiden ja neuvojen avulla yrittää saada edunvalvoja korvaamaan vahinko. Jos edunvalvoja ei suostu korvaamaan vahinkoa, maistraatti voi ryhtyä toimiin toisen edunvalvojan<sup>104</sup> määräämiseksi. Toisen edunvalvojan tehtävänä on tämän myötä nostaa vahingonkorvausta koskeva kanne yleisessä tuomioistuimessa, jotta asiassa saadaan täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu.<sup>105</sup>

## **3.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoiminta**

### **3.2.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta**

Eduskunnan oikeusasiamies toimii, yhdessä valtioneuvoston oikeuskanslerin kanssa, Suomessa ylimpänä laillisuusvalvojana ja toteuttaa tämän myötä Suomen perustuslain 10 luvun mukaista laillisuusvalvontaa<sup>106</sup>. Perustuslain 38 §:n 1 momentin (802/2007) mukaan eduskunta valitsee oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tällä hetkellä oikeusasiamiehenä toimii Petri Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehinä puolestaan Maija Sakslin sekä Pasi Pölonen<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> HE 146/1998 vp, 57.

<sup>104</sup> Holhustoimilain 58 §:ssä säädetään toisen edunvalvojan määräämisestä siten, että tuomioistuimella on oikeus määrätä toinen edunvalvoja silloin, kun on olemassa syy ajaa edunvalvojaa vastaan kannetta ennen edunvalvoja tehtävän päättymistä.

<sup>105</sup> Välimäki 2013, 178.

<sup>106</sup> Lasola 2009, 103.

<sup>107</sup> EOA: oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen on tehtävänsä hoitaessaan valvottava perusoikeuksien toteutumisen lisäksi sitä, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan täyttävät velvollisuutensa ja noudattavat lakia. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin eivät lukeudu kuitenkaan sellaiset yksityiset tahot, joiden toimenkuvaan ei sisälly julkisen tehtävän hoitamista<sup>108</sup>. Esimerkkinä tällaisista tahoista voidaan esittää edunvalvojina toimivat yksityishenkilöt. Oikeusasiamiehellä ei ole myöskään oikeutta tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä tai kansanedustajien toimintaa<sup>109</sup>.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen on annettava jokaiselta vuodelta kertomus toiminnastaan, lainkäytön tilasta sekä lainsäädännössä havaitsemista puutteistaan eduskunnalle. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on lisäksi oikeus tehdä kertomustensa yhteydessä eduskunnalle ehdotuksia niiden puutteiden poistamiseksi, joita hän on lainsäädännössä havainnut. Silloin, kun havaittu puute liittyy eduskunnassa jo aiemmin käsiteltäväksi otettuun asiaan, oikeusasiamies voi toimittaa viimeksi mainitun lainkohdan mukaan havaintonsa muuten eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltaa voidaan pitää lähes samana. Keskeisenä poikkeuksena voidaan kuitenkin pitää asianajajien valvontaa, joka kuuluu ainoastaan oikeuskanslerin toimivaltaan. Oikeusasiamiehelle on keskitetty puolestaan vankiloita sekä muita sellaisia suljettuja laitoksia koskevat asiat, joihin henkilö on otettu esimerkiksi tahtonsa vastaisesti. Oikeusasiamiehen valvonnan piiriin luetaan kuuluvaksi myös kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä, puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta sekä sotilasoikeudenkäyntejä koskevat asiat.<sup>110</sup>

Viime vuosien aikana oikeusasiamiehen ratkaisut ovat lisäksi korostuneet oikeuskanslerin ratkaisuja enemmän yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämisessä, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien valvojana edunvalvonnan piirissä korostaa muun muassa se, että holhoustoimilaista ei aikanaan pyydetty lainkaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa, mistä olisi voitu saada suuntaa esimerkiksi edunvalvonnan ja päämiehen perusoikeuksien välisiin ristiriitatilanteisiin sekä se, että edunvalvojilla ei ole välttämättä taitoa valvoa päämiestensä perusoikeuksien toteutumista johtuen heidän vaihtelevista koulutustaustoistaan. Edunvalvojien koulutustaustoista on ajoittain käyty keskustelua ja nimenomaan perusoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna olisi

---

<sup>108</sup> K 8/2017 vp, 38.

<sup>109</sup> K 8/2017 vp, 38.

<sup>110</sup> K 8/2017 vp, 38.

perusteltua vaatia, että edunvalvojat omaisivat esimerkiksi oikeusnotaarin tasoisen alemman korkea-koulututkinnon.<sup>111</sup> Toisaalta, edunvalvojana toimivalla henkilöllä voi olla riittävä juridisten perusteiden tuntemus jo pelkästään aiemman työkokemuksensa perusteella. Lisäksi jokainen edunvalvoja nimitetään virkaansa lähtökohtaisesti työhaastattelun perusteella. Näin ollen voidaan ajatella, että tiettyä koulutustasoa koskevan vaatimuksen asettaminen edunvalvojille ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.

### 3.2.2 Laillisuusvalvonta

Eduskunnan oikeusasiamiehen keskeisenä tehtävänä pidetään kanteluiden tutkintaa<sup>112</sup>. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetään siten, että jokainen, jonka näkemyksen mukaan valvottava on toiminut tehtävää hoitaessaan vastoin lakia tai laiminlyönyt velvollisuutensa, on oikeutettu kantelemaan oikeusasiamiehelle tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa. Tämän myötä esimerkiksi päämies tai päämiehen läheinen voivat kannella oikeusasiamiehelle yleisen edunvalvojan toimista silloin, kun on syytä epäillä edunvalvojan toimineen lainvastaisesti päämiehensä asioita hoitaessaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus ottaa myös omasta aloitteestaan sellainen asia käsiteltäväkseen, joka kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa. Oikeusasiamies voi laittaa asian vireille myös esimerkiksi tehtyjen tarkastusten tai sanomalehtikirjoitusten perusteella. Tämän lisäksi muina laillisuusvalvonta-asioina voidaan pitää esimerkiksi eri viranomaisten oikeusasiamiehelle esittämiä kuulemis- ja lausuntopyyntöjä.<sup>113</sup>

Oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä on vaihdellut vuosien 2010-2017 välisenä aikana vuosittain keskimäärin 4080 kantelusta 5040 kanteluun. Edunvalvontaan liittyvien kanteluiden osuus on puolestaan kyseisten vuosien välisenä aikana vaihdellut vuosittain keskimäärin 65 kantelusta 105 kanteluun.<sup>114</sup> Edunvalvontaan liittyvät kantelut koskevat lähinnä edunvalvojen toimintaa<sup>115</sup>. Kantelut voivat liittyä esimerkiksi edunvalvojan ja päämiehen väliseen yhteistoimintaan tai päämiehen omaisuuden myymiseen. Edunvalvojen toimintaa koskevia kanteluita tarkastellaan kuitenkin tar-

---

<sup>111</sup> Tornberg 2012, 52, 142.

<sup>112</sup> K 8/2017 vp, 42.

<sup>113</sup> Kuusikko 2011, 243, 247, 252.

<sup>114</sup> K 4/2011 vp, 40, 280; K 5/2012 vp, 37, 258; K 4/2013 vp, 42, 273; K 2/2014 vp, 44, 253; K 3/2015 vp, 42, 231; K 11/2016 vp, 44, 250 & K 8/2017 vp, 44, 274.

<sup>115</sup> K 8/2017 vp, 275.

kemmin tämän tutkielman luvussa 4. Holhousviranomaisina toimivien maistraattien tai tuomioistuinten toiminnasta kannellaan oikeusasiamiehelle sen sijaan harvemmin<sup>116</sup>. Kantelut voivat koskea kuitenkin samanaikaisesti niin edunvalvojan kuin maistraatin toimintaa, jolloin ne voivat sisältää useampia väitteitä virheellisestä menettelystä<sup>117</sup>. Oletettavaa on lisäksi se, että edunvalvontaan liittyvien kanteluiden määrät tulevat tulevaisuudessa lisääntymään, johtuen edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden määrän jatkuvasta kasvusta.

Kantelun muodosta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 2 momentissa siten, että kantelu on tehtävä kirjallisesti. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin teoriassa mahdollisuus reagoida asioihin myös suullisten yhteydenottojen perusteella hänen itsenäisen tutkimisvaltansa johdosta. Asiasta ei voida tällöin kuitenkaan puhua varsinaisena kanteluasiana.<sup>118</sup> Lisäksi viimeksi mainitun lain 2 §:n 2 momentin mukaan kantelusta on ilmettävä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä muut tarpeelliset tiedot koskien kantelussa tarkoitettua asiaa. Yhteystietojen puuttuminen ei kuitenkaan sellaisenaan aiheuta kantelun tutkimatta jättämistä<sup>119</sup>.

Oikeusasiamiehen tutkimiskynnystä voidaan pitää lisäksi matalana<sup>120</sup>. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n (535/2011) 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee tutkia kantelu silloin, kun sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja kun on syytä epäillä, että valvottava on toiminut vastoin lakia tai laiminlyönyt velvollisuutensa. Kantelu on kyseisen lainkohdan mukaan tutkittava myös silloin, kun oikeusasiamies katsoo muusta syystä siihen olevan tarvetta. Edellä mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen on lisäksi ryhdyttävä hänelle tulleen kantelun myötä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat hänen näkemyksensä mukaan aiheellisia perusoikeuksien toteutumisen, oikeusturvan tai lain noudattamisen kannalta. Asiassa on saman lainkohdan mukaan hankittava myös oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamiehellä on rajoitetut mahdollisuudet jättää hänelle tullut kanteluasia tutkimatta<sup>121</sup>. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamies ottaa käsiteltäväkseen sellaisen kantelun, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa<sup>122</sup>, ainoastaan silloin, kun siihen

---

<sup>116</sup> K 8/2017 vp, 275.

<sup>117</sup> K 5/2012 vp, 258.

<sup>118</sup> Kuusiko 2011, 248–249.

<sup>119</sup> Kuusikko 2011, 249.

<sup>120</sup> Kuusikko 2011, 255.

<sup>121</sup> Kuusikko 2011, 257.

<sup>122</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa säädettiin aiemmin, että oikeusasiamies ottaa tutkitavakseen kantelun, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ainoastaan silloin, kun siihen on olemassa erityinen syy.

on olemassa jokin erityinen syy. Saman lainkohdan 4 momentin mukaan oikeusasiamiehen on myös ilmoitettava kantelijalle viivytyksettä, jos asia ei esimerkiksi kuulu hänen toimivaltaansa, jos asiaa käsitellään jo toimivaltaisessa viranomaisessa tai jos asiassa voidaan hyödyntää säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja. Oikeusasiamiehellä on oikeus myös siirtää asian käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle edellä mainitun lain 3 §:n 5 momentin mukaan esimerkiksi silloin, kun se on perusteltua asian laadun johdosta. Käytännössä oikeusasiamies hyödyntää siirtomahdollisuuttaan lähinnä silloin, kun hän siirtää asioita oikeuskanslerille<sup>123</sup>.

### 3.2.3 Toimenpidevalikoima

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteet tarkoittavat niitä keinoja, joiden avulla oikeusasiamies pystyy reagoimaan havaitsemiinsa epäkohtiin<sup>124</sup>. Suomen perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä, sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilla, on oikeus päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan silloin, kun tämä on menetellyt lainvastaisesti virkatoimessaan. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat edellä mainitun lainkohdan mukaan ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa asiassa, mikä kuuluu heidän laillisuusvalvontaansa. Lisäksi muissa kuin tuomareihin kohdistuvissa rikosasioissa ylimmillä laillisuusvalvojilla on rinnakkainen syyteoikeus yleisten syyttäjien kanssa. Syytteitä nostetaan kuitenkin suhteellisen vähän, mikä on seurausta esimerkiksi siitä, että usein epäillyt rikosasiat ohjautuvat jo alun perin suoraan poliisin esitutkintaan ja tästä edelleen yleisten syyttäjien syyteharkintaan. Toisaalta, yksilöiden näkökulmasta tarkasteltuna syytteiden vähäinen määrä aiheuttaa sen, että yksilöillä on tosiasiallisesti rajoitetumpi mahdollisuus vahingonkorvauksen saamiseen silloin, kun viranomaistoiminnan virheellisyys on aiheuttanut heille haittaa.<sup>125</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus antaa valvottavalle huomautus vastaisen varalle silloin, kun hän katsoo laillisuusvalvontaansa lukeutuvassa asiassa valvottavan toimineen vastoin lakia tai laiminlyöneen velvollisuutensa, mutta harkitsee, että syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn on tarpeetonta. Huomautukseen sisältyy lisäksi ajatuksena lausuma teon moitittavuudesta, mutta tämä ei kuitenkaan aiheuta viranomaiselle tai virkamiehelle mitään erityisiä seuraamuksia<sup>126</sup>.

---

Kyseistä lainkohtaa muutettiin vuonna 2011, kun laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (535/2011) tuli voimaan. (Kuusikko 2011, 252–253.)

<sup>123</sup> Kuusikko 2011, 257.

<sup>124</sup> Kuusikko 2011, 317.

<sup>125</sup> Kuusikko 2011, 334–335, 339, 347.

<sup>126</sup> Kuusikko 2011, 319.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi siten, että silloin, kun on aihetta, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä. Luonteeltaan käsitys voi olla joko moittiva tai ohjaava. Käsityksen ilmaiseminen ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että toimintaa olisi pidetty virheellisenä. Käsitys ilmaistaan usein esimerkiksi vähäisistä virheistä tai tulkinnanvaraisista tilanteista.<sup>127</sup> Oikeusasiamies voi edellä mainitun lainkohdan mukaan kiinnittää lisäksi valvottavan huomiota perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin tai hyvän hallintotavan vaatimuksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:ssä säädetään lisäksi esityksen tekemisestä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esitys laillisuusvalvontaansa sisältyvässä asiassa, jotta tapahtunut virhe oikaistaan tai epäkohta korjataan. Oikeusasiamies voi myös viimeksi mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota niihin puutteisiin, joita hän on havainnut säännöksissä tai määräyksissä, sekä tehdä esityksiä esimerkiksi puutteiden poistamiseksi. Oikeusasiamies ei ryhdy kuitenkaan kevyin perustein arvioimaan eduskunnan säätämien lakien sisältöä. Silloin, kun oikeusasiamies on antanut lainsäädäntöön liittyviä parannusesityksiä, ovat ne koskeneet lähinnä lainsäädännön teknisluonteisia yksityiskohtia, kuten yksittäisten lainkohtien ristiriitaisuuksia ja tulkinnanvaraisuuksia. Oikeusasiamies on lähtökohtaisesti pyrkinyt myös välttämään esittämästä näkemyksiään lakien vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Tästä huolimatta viimeksi mainittujen seikkojen esittäminen ei ole kuitenkaan kiellettyä.<sup>128</sup>

Edellä esitettyjen toimenpiteiden lisäksi asia voi johtaa myös muuhun oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, kuten esitutinnan määräämiseen. Oikeusasiamiehen aiempi kannanotto voidaan lisäksi saattaa viranomaisen tietoon. Asiassa voi tapahtua myös korjaus sen aikana, kun sitä tutkitaan.<sup>129</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisut eivät kuitenkaan ole ainoastaan toimenpideratkaisuja. Niihin saattaa liittyä myös informatiivisia ja opetuksellisia elementtejä. Oikeusasiamies voi esimerkiksi kertoa ratkaisussaan siitä, miksi viranomaisen toiminnassa ei ajatella olevan epäkohtia. Oikeusasiamies voi antaa ratkaisussaan myös ohjausta oikeusturvakeinoista.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Kuusikko 2011, 319.

<sup>128</sup> Kuusikko 2011, 331.

<sup>129</sup> K 8/2017 vp, 45.

<sup>130</sup> Kuusikko 2011, 316–317.



Kun edellä esitettyä tarkastellaan edunvalvontaoikeuden kannalta, voidaan todeta, että oikeusasiamiehen tekemien, edunvalvontaan liittyvien, ratkaisujen määrät ovat vaihdelleet vuosien 2010-2017 välisenä aikana vuosittain keskimäärin 60 ratkaisusta 110 ratkaisuun. Toimenpiteiden määrät ovat puolestaan olleet vuosittain noin 15 kappaleen tietämällä, lukuun ottamatta vuosia 2010 ja 2016, jolloin toimenpiteiden määrät ovat olleet alle 10 kappaletta.<sup>131</sup> Toimenpiteiden vähäisyyttä esimerkiksi vuonna 2016 voidaan selittää sillä, että monet kantelut koskivat tuolloin sellaista päämiehen käytännön asioiden hoitamista, jossa yleisellä edunvalvojalla oli ollut harkintavaltaa. Esimerkkinä edellä mainitusta voidaan pitää päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arvioimista. Tämän lisäksi osa kanteluista koski sellaisia asioita, joihin oikeusasiamies ei voinut ottaa kantaa, kuten edunvalvonnan tarpeen arvioimista.<sup>132</sup> Edunvalvojan harkintavaltaan ja sen käyttöön palataan kuitenkin vielä tarkemmin tämän tutkielman luvussa 4.

Käytettävissä olevasta toimenpidevalikoimastaan oikeusasiamies hyödyntää edunvalvonnan piirissä muun muassa käsityksen lausumista lainmukaisesta menettelystä, viranomaisen huomion kiinnittämisestä sekä esityksen tekemistä<sup>133</sup>. Esimerkiksi vuonna 2010 oikeusasiamies lausui käsityksensä koskien päämiehen asunnossa olleen irtaimiston käsittelyä sekä päämiehen tietojensaantioikeuden toteuttamista. Samana vuonna oikeusasiamies teki myös esityksen koskien edunvalvojien salassapitovelvollisuuden sisältöä.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> K 4/2011 vp, 43, 280; K 5/2012 vp, 40; K 4/2013 vp, 46; K 2/2014 vp, 47; K 3/2015 vp, 45; K 11/2016 vp, 47 & K 8/2017 vp, 47.

<sup>132</sup> K 8/2017 vp, 274–275.

<sup>133</sup> K 4/2011 vp, 43, 280; K 5/2012 vp, 40; K 4/2013 vp, 46; K 2/2014 vp, 47; K 3/2015 vp, 45; K 11/2016 vp, 47 & K 8/2017 vp, 47.

<sup>134</sup> K 4/2011 vp, 280.

## **4 PÄÄMIEHEN OIKEUDET EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUS-VALVONNASSA**

### **4.1 Itsemääräämisoikeus**

Tämän tutkielman luvussa 2.1.2 käsiteltiin itsemääräämisoikeutta edunvalvontaoikeuden periaatteiden näkökulmasta. Kuten kyseisestä luvusta ilmeni, itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan yksilön vapautta määrätä itsestään ja toimistaan. Itsemääräämisoikeus ei ole kuitenkaan varsinainen perusoikeus, vaan se ilmenee eri perusoikeuksien kautta.

Edunvalvonnan ajatellaan lievimmilläänkin puuttuvan yksilön itsemääräämisoikeuteen. Keskeistä on kuitenkin huomioida, että edunvalvonnan tulisi näkyä niin vähän kuin mahdollista päämiehen arjessa. Tämä korostuu etenkin silloin, kun edunvalvoja on määrätty päämiehensä tueksi taloudellisten asioiden hoitamista varten. Tällöin päämies rinnastuu oikeustoimikelpoisuudeltaan henkilöön, jolle ei ole lainkaan määrätty edunvalvojaa.<sup>135</sup>

Tässä tutkielmassa tullaan tarkastelemaan itsemääräämisoikeuden puitteissa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemia tapauksia, jotka kytkeytyvät päämiehelle maksettaviin käyttövaroihin sekä yleisen edunvalvojan ja päämiehen väliseen yhteistoimintaan. Lisäksi päämiehen itsemääräämisoikeus korostuu tämän tutkielman luvuissa 4.3 ja 4.4. Tätä voidaan perustella sillä, että Suomen perustuslain 7 §, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §, jossa säädetään yksityiselämän suojasta, ilmentävät itsemääräämisoikeutta, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Muilta osin tämän tutkielman luvussa 4 tullaan käsittelemään päämiehen itsemääräämisoikeutta siinä määrin kuin se on tutkielman aiheen kannalta taroituksenmukaista.

#### **4.1.1 Päämiehen käyttövarat**

Päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta eduskunnan oikeusasiamies on ratkaissut useita tapauksia liittyen holhoustoimilain tarkoittamien käyttövarojen maksamiseen päämiehelle. Tämän puitteissa olennaista on kiinnittää huomiota siihen, onko käyttövarojen suhteen olemassa niin sanottua vähimmäismäärää, joka päämiehelle tulisi maksaa. Lisäksi tarkastelun kohteeksi nousee se, voidaanko päämiehen oikeutta määrätä vapaasti käyttövaroistaan rajoittaa esimerkiksi hoidollisilla syillä.

---

<sup>135</sup> Sarja 2007, 382.

Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, holhoustoimilain 14 §:ssä säädetään päämiehen asemasta siten, että silloin, kun laissa ei toisin säädetä, edunvalvojan määräämisen ei tule estää päämiehestä vallitsemasta itse omaisuuttaan eikä myöskään tekemästä oikeustoimia. Lisäksi, aiemmin mainitun mukaisesti, holhoustoimilain 38 §:n 1 momentissa säädetään siten, että päämiehen vallintaan on jätettävä sellainen määrä käyttövaroja, joita voidaan pitää kohtuullisena päämiehen tarpeisiin ja muihin olosuhteisiin nähden. Tämän myötä on keskeistä huomioida, että käyttövarat ovat päämiehen vapaasti vallittavissa, eikä yleinen edunvalvoja ole näin ollen vastuussa niiden käytöstä. Viimeksi mainitun lainkohdan tarkoituksena on lisäksi pyrkiä edistämään näkemystä, jonka mukaan edunvalvontaan joutumisen tulisi näkyä niin vähän kuin mahdollista päämiehen arkipäivässä. Kyseinen lainkohta kytkeytyy myös omaisuuden hoitamisen perussääntöön, jonka mukaan edunvalvojan tulee hoitaa päämiehensä omaisuutta siten, että päämies hyötyy siitä.<sup>136</sup>

Jokaisella päämiehellä on oikeus käyttövaroihin, huolimatta siitä, onko päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitettu vaiko ei, minkä myötä päämiehen oikeutta käyttövaroihin voidaan pitää hyvin vahvana<sup>137</sup>. Tätä selittää holhoustoimilain 25 §:n 2 momentti, jonka mukaan edunvalvoja voi ottaa vajaan päämiehensä käyttövarat haltuunsa ainoastaan silloin, kun vajaavaltainen käyttää oikeuttaan siten, että se on esimerkiksi vastoin hänen etuaan. Edunvalvoja voi toimia edellä mainitun lainkohdan mukaisesti myös silloin, kun on olemassa selvästi havaittavissa oleva vaara siitä, että vahinkoa tulee myöhemmin syntymään. Edunvalvojalla ei ole kuitenkaan oikeuta evätä vajaavaltaiselta päämieheltään niitä käyttövaroja, jotka kuuluvat päämiehelle edellisessä kappaleessa esitetyn holhoustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaan. Käyttövarojen haltuunotto voi koskea ainoastaan sellaista käyttövaroista kertynyttä liiallista säästöä, jota voidaan pitää liian suurena vajaavaltaisen päämiehen tarpeisiin nähden.<sup>138</sup>

Holhoustoimilaki ei sinänsä sisällä säännöksiä liittyen käyttövarojen maksuaikatauluihin, sillä käyttövarojen tarve vaihtelee päämiehittäin tapauskohtaisesti. Näin ollen edunvalvojan tapauskohtaiseen harkintaan<sup>139</sup> jää, minkälainen käyttövarojen maksuaikataulu palvelee hänen päämiehensä tarpeita

---

<sup>136</sup> HE 146/1998 vp, 49.

<sup>137</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 3.

<sup>138</sup> HE 146/1998 vp, 40.

<sup>139</sup> Yleisellä tasolla tarkasteltuna harkinnalla tarkoitetaan sitä, että ratkaisu on tehtävä niillä perusteilla, joita kirjoitetussa säännöksessä ei ole lähemmin määritelty. Toisin sanoen kyseisessä tilanteessa säännökseltä puuttuvat sen ehdottomat soveltamiskriteerit. Laki asettaa kuitenkin harkinnalle sen rajat ja kehykset. Lisäksi harkintaa rajoittaviksi ja ohjaaviksi tekijöiksi lukeutuvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate. Tästä huolimatta asian ratkaisijalle jää kuitenkin aina myös jossakin määrin itsenäistä harkintamarginaalia. (Laakso 1990, 133.)

parhaiten. Käyttövaroja voidaan maksaa esimerkiksi päivittäin, viikoittain tai jopa kuukausittain. Oikeusasiamiehen tekemän havainnon mukaan edunvalvojat maksavat käyttövaroja päämiehilleen yleensä kuitenkin pienemmissä erissä viikoittain tai suuremmissa erissä kuukausittain. Päämiehen on myös voitava luottaa, oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan, omaksuttuun käyttövarojen maksukäytäntöön, sillä käyttövaroilla on kuitenkin suuri merkitys niin päämiehen arjen suunnittelun kuin myös itsemääräämisoikeuden kannalta.<sup>140</sup> Esimerkiksi silloin, kun päämiehelle tutusta maksuaikataulusta poiketaan ja käyttövarat maksetaan hänelle jonakin toisena viikonpäivänä kuin yleensä, voi se aiheuttaa päämiehessä epätietoisuutta ja sotkea hänen normaalin viikkorytmensä. Tämän myötä edunvalvojan tulisi sopia mahdollisuuksien mukaan päämiehensä kanssa<sup>141</sup> niistä muutoksista, joita päämiehen käyttövarojen maksuaikatauluun tullaan tekemään.

Holhustoimilaissa ei säädetä myöskään käyttövarojen määrästä. Näin ollen päämiehelle maksettavien käyttövarojen vähimmäismäärää ei ole missään varsinaisesti määritelty<sup>142</sup>. Tämän myötä edunvalvojan on käytettävä tapauskohtaista harkintaa se suhteen, miten paljon hän maksaa käyttövaroja päämiehelleen. Käyttövarojen määrän kohtuullisuutta arvioitaessa edunvalvojan on syytä ottaa huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa päämies elää<sup>143</sup> sekä ne tottumukset, jotka päämies on vuosien saatossa omaksunut. Tämän lisäksi käyttövarojen määrä on riippuvainen päämiehen tulojen ja menojen määrästä.<sup>144</sup> Silloin, kun päämiehen taloudellinen tilanne on heikko, tulee edunvalvojan hakea tasapainoa päämiehensä perustarpeiden, kuten eräänntyneiden tai eräänntyvissä olevien laskujen ja käyttövarojen maksamisen välillä<sup>145</sup>. Silloin taas, kun päämiehen taloudellinen tilanne on parempi, voidaan hänelle tapauskohtaisesti antaa myös niin sanottuja ylimääräisiä käyttövaroja. Ylimääräisillä käyttövaroilla tarkoitetaan käyttövaroja, jotka päämies saa hänelle normaalisti maksettavien käyttövarojen lisäksi. Tilanne voi olla esimerkiksi se, että päämies ottaa edunvalvontaan yhteyttä ja pyytää ylimääräistä rahaa muutaman päivän lomamatkaa varten. Tämän jälkeen edunvalvoja tapauskohtaisesti harkitsee, salliiko päämiehen taloudellinen tilanne ylimääräisten käyttövarojen antamisen vaiko ei.

---

<sup>140</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 3.

<sup>141</sup> Edunvalvojan tulee lähtökohtaisesti sopia holhustoimilain 43 §:n yhteistoimintavelvoitetta koskevan säännöksen mukaisesti päämiehensä kanssa käyttövarojen maksuaikatauluun tehtävistä muutoksista (EOA 18.1.2013 dnro 4461/4/12, 1). Oikeusasiamies on ratkaissut myös tapauksia, joissa edunvalvoja on rikkonut käyttövarojen maksuaikatauluun liittyen yhteistoimintavelvoitettaan. Tämän tutkielman rajauksista johtuvista syistä edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa ei tässä kohtaa tarkastella kuitenkaan sen enempään, vaan siihen keskitytään luvussa 4.1.2.

<sup>142</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 5.

<sup>143</sup> Oletettavaa on esimerkiksi se, että käyttövarojen määrä on lähtökohtaisesti eri omassa kodissaan asuvilla päämiehillä kuin laitoshoidossa olevilla päämiehillä.

<sup>144</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 5.

<sup>145</sup> EOA 2.11.2012 dnrot 4386/4/11 ja 2052/4/12, 8.

Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, holhousviranomaisena toimivan maistraatin on tarkastettava holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan vuositilin tai päätöstilin saatuaan hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa muun muassa se, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat. Käyttövarojen määrän suhteen maistraatti on tyypillisesti käyttänyt tulkinta-apunaan toimeentulotuen perusosaa, joka vuonna 2018 on yksinasuvan ja lapsettoman henkilön osalta 491,21 euroa kuukautta kohden<sup>146</sup>.

Oikeusasiamies on vuonna 2014 ratkaissut tapauksen koskien päämiehen käyttövarojen määrää. Ratkaisun taustalla olleen kantelun mukaan päämiehen saamien käyttövarojen määrä oli ollut pienempi kuin toimeentulotuen perusosa. Lisäksi yleisen edunvalvojan toimittamasta selvityksestä ilmeni, että päämiehelle oli maksettu käyttövaroja keskimäärin 85-95 euroa viikossa, tosin sairaalajakson aikana kuitenkin vähemmän. Käyttövarat olivat selvityksen mukaan jaettu pienempiin eriin siten, ettei niitä kaikkia maksettu päämiehelle yhdellä kertaa.<sup>147</sup>

Maistraatti toi lausunnossaan ilmi, että päämiehelle maksettavien käyttövarojen vähimmäismäärää säätelee toimeentulotuen perusosa. Maistraatti toimitti näkemyksensä myöskin edunvalvojan tietoon ja kehotti edunvalvojaa varmistumaan siitä, että päämiehen käyttövarojen määrä noudattaa maistraatin kantaa.<sup>148</sup>

Oikeusasiamies toi näkemyksensä puolestaan ilmi, että lähtökohtaisesti käyttövaroja ja toimeentulotuen perusosaa ei voida rinnastaa toisiinsa. Oikeusasiamies toi myös ilmi, että hänen tehtävänä ei ole ottaa kantaa liittyen käyttövarojen oikeaan määrään. Lisäksi siltä osin kuin kantelija oli vaatinut, että kauppaan syntyneet velat oli jätettävä maksamatta, jotta päämiehen käyttövaratilanne paranisi, oikeusasiamies totesi, että oikeusasiamiehen asiana ei ole ottaa kantaa liittyen päämiehen yksittäisten velkojen maksamiseen. Yleisellä tasolla tarkasteltuna oikeusasiamies kuitenkin kyseenalaisti sen, miten päämiehen taloudellisia asioita hoitamaan määrätty edunvalvoja oli jättänyt päämiehen velkoja maksamatta. Päämiehen etuun nähden edunvalvojan olisi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tullut esittää hyväksyttävät perusteet sille, miksi päämiehen velat oli jätetty maksamatta. Toimenpiteenään oikeusasiamies kiinnitti yleisen edunvalvonnan huomiota esittämiinsä näkökohtiin.<sup>149</sup>

Edellä esitetyn perusteella todettakoon, että oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, mitä on kulloinkin pidettävä päämiehelle maksettavien käyttövarojen oikeana määränä. Maistraatti on sen sijaan ensisijainen taho, joka valvoo käyttövarojen määrän kohtuullisuutta ja asianmukaisuutta. Tarvittaessa maistraatti myös saattaa näkemyksensä käyttövarojen määrän suhteen edunvalvojan tietoon.

---

<sup>146</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 5; Kela: perusosan määrä.

<sup>147</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 1, 4.

<sup>148</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 4–5.

<sup>149</sup> EOA 11.4.2014 dnro 2451/4/13, 5–6.

Silloin, kun tarkastellaan sitä, voidaanko päämiehen vapautta määrätä käyttövaroistaan rajoittaa hoidollisilla syillä, on otettava huomioon se, että holhoustoimilain 42 §:ssä säädetään päämiehen huolenpidosta siten, että täysi-ikäiselle päämiehelle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito sekä kuntoutus, jota voidaan pitää asianmukaisena, kun otetaan huomioon esimerkiksi päämiehen huollon tarve sekä toivomukset. Edunvalvojalla on kyseisessä lainkohdassa määritelty huolenpitovelvollisuus myös silloin, kun häntä ei ole nimenomaisesti määrätty edustamaan päämiestä tämän henkilöä koskevassa asiassa. Edunvalvoja ei ole myöskään velvoitettu edellä mainitun lainkohdan perusteella suorittamaan varsinaisia huoltotehtäviä. Riittäväna toimintana pidetään sitä, että edunvalvoja huolehtii huollon tarpeen tyydyttämisestä ja laittaa esimerkiksi vireille toimenpiteen, joka kuulu sosiaali- tai terveydenhuollon alaan.<sup>150</sup>

Käyttövarojen avulla voidaan usein myös tukea päämiehen kuntoutusta. Tämän lisäksi käyttövaroilla voidaan ajatella olevan suuri merkitys päämiehen elämän laadulle. Näin ollen on keskeistä, että edunvalvoja antaa suuren painoarvon päämiehensä hoidosta vastaavien henkilöiden mielipiteelle silloin, kun hän päättää päämiehensä käyttövarojen määrästä.<sup>151</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2014 ratkaissut tapauksen koskien päämiehen käyttöön määriteltujen käyttövarojen antamisen tapaa. Yleiseen edunvalvontaan oli otettu puhelimitse yhteyttä kyseisen aiheen puitteissa keväällä 2013. Puhelu oli koskenut laitoshoidossa olleen päämiehen käyttövaroja.<sup>152</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisusta ei sen tarkemmin kuitenkaan ilmene, mitä puhelu oli kaiken kaikkiaan pitänyt sisällään tai kuka edunvalvontaan oli soittanut. Oikeusasiamies otti puhelun myötä asian kuitenkin omasta aloitteestaan tarkemmin tutkittavakseen<sup>153</sup>.

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan puhelun kohteena ollut päämies oli asunut aiemmin rivitaloasunnossa, mutta muun muassa tulipalojen ja muiden vaaratilanteiden vuoksi hänet oli sijoitettu hoitokotiin. Päämiehelle oli aluksi yhteisymmärryksessä annettu käyttövarat lomiamin varten. Tämä oli kuitenkin sittemmin osoittanut huonoksi toimintatavaksi, sillä päämiehen lomat olivat monesti päättyneet esimerkiksi siihen, että hänet oli toimitettu paikalliseen psykiatriseen sairaalaan tai putkaan. Tämän myötä edunvalvoja oli sopinut päämiehensä kanssa, että käyttövarojen maksamista jaksotetaan jatkossa siten, että päämiehen loma-aikana niitä maksetaan pienissä erissä joko päivittäin tai joka toinen päivä. Edellä mainittu maksuaikataulun muutos ei kuitenkaan johtanut toivottuun lopputulokseen, minkä myötä hoitokodin kanssa sovittiin, että päämiehen käyttövaroja ryhdytään maksamaan hoitokodin asiakasvaratilille, josta niitä annetaan päämiehelle tarpeen mukaan. Tällä tavoin päämiehellä säilyi edunvalvojan näemyksen mukaan edes jonkinlainen itsemääräämisoikeus. Kyseisellä muutoksella saatiin edunvalvojan mukaan myös rajoitettua päämiehen itsetuhoista käytöstä. Huomioimisen

---

<sup>150</sup> HE 146/1998 vp, 51.

<sup>151</sup> HE 146/1998 vp, 49.

<sup>152</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 1.

<sup>153</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 1.

arvoista kuitenkin on, että hoitopaikan antaman selvityksen mukaan päämiehelle maksetut käyttövarat eivät kuitenkaan koskaan olleet yksin päämiehen hallussa. Kaikki ostokset, joita päämies teki, tapahtuivat yhdessä hoitohenkilökunnan kanssa johtuen päämiehen alkoholiongelmasta.<sup>154</sup>

Maistraatti piti edellä esitetystä tapauksesta juridisesti ongelmana sitä, että päämiehen käyttövarojen käyttöä rajoitettiin näin paljon. Kokonaisuutta arvioidessaan maistraatti otti kuitenkin huomioon muun muassa päämiehen alkoholiongelman, mielisairauden sekä sen, että päämiehellä oli kuitenkin jatkuvasti hoitopaikan asiakasvaratilillä rahaa, jonka avulla hän saattoi tehdä hankintoja. Kun huomioon otettiin edellä mainittujen lisäksi vielä edunvalvojan huolenpitovelvollisuus, maistraatin näkemyksen mukaan käyttövarojen antaminen edellä esitetyllä tavalla oli päämiehen suojan tarpeen kannalta välttämätöntä.<sup>155</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hyväksyttävän toiminnan rajoihin edellä esitetyssä tapauksessa lukeutui puolestaan se, että edunvalvoja oli sopinut päämiehensä kanssa käyttövarojen maksamisesta siten, että niitä maksettiin päämiehen loman aikana jaksoitusti. Sen sijaan se, että hoitohenkilökunta antoi päämiehelle käyttövaroja ainoastaan tarpeen mukaan, ei oikeusasiamiehen mukaan lukeutunut enää hyväksyttävän toiminnan rajoihin. Tilanne olisi ollut oikeusasiamiehen mukaan hieman erilainen esimerkiksi silloin, jos päämies olisi voinut käyttää pyytämiään varojaan itsenäisesti ja ilman, että hänen olisi tarvinnut perustella, mihin varansa käyttää.<sup>156</sup>

Kokonaisuutta arvioidessaan oikeusasiamies otti huomioon muun muassa hoitopaikan linjauksen asiakkaidensa alkoholin käytön rajoittamisesta, mikä vaikutti merkittävästi päämiehen käyttövarojen käyttöön. Tämän lisäksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että päämies oli saattanut itsensä monesti vaaraan, kun hänelle oli annettu käyttövaroja vapaasti käytettäväksi. Johtopäätöksensä oikeusasiamies puolestaan toteaa, että hänellä ei ollut syytä puuttua yleisen edunvalvojan menettelyyn. Edunvalvoja oli oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ainoastaan pyrkinyt tapauskohtaisesti etsimään tasapainoa päämiehen itsemääräämisoikeuden ja suojelun tarpeen väliltä. Tämän lisäksi edunvalvoja oli edellä mainitun näkemyksen mukaan edennyt suhteellisuusperiaatetta noudattaen vaihtoehdosta toiseen ja pyrkinyt etsimään päämiehen kokonaisedun kannalta parasta ratkaisua.<sup>157</sup>

Edellä esitetyn perusteella päämiehen käyttövarojen tarvetta voidaan pitää pienempänä silloin, kun hän on laitoshoidossa. Tietysti myös laitoshoidon luonteesta riippuu, kuinka paljon päämies tarvitsee käyttövaroja käyttöönsä. Olennaista on kuitenkin huomioida, että lähtökohtaisesti hoitopaikat järjestävät päämiehille ruoan ja juoman ilman, että päämiesten tarvitsee niihin omia rahojaan juuri kyseisellä hetkellä käyttää. Toki hoitopaikat muistavat päämiehiä myöhemmin tarjoamistaan palveluista laskuilla, jotka maksetaan puolestaan edunvalvonnan toimesta päämiesten varoista.

---

<sup>154</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 2.

<sup>155</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 3.

<sup>156</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 3–4.

<sup>157</sup> EOA 7.11.2014 dnro 2511/2/13, 4–5.

Oikeusasiamies on ratkaissut myös vuonna 2011 tapauksen, jonka taustalla olleen kantelun mukaan yleinen edunvalvoja ei ollut jättänyt kantelijan edunvalvonnan piirissä olevalle äidille käyttövaroja kolmena kesäkuukautena. Tapahtuneen aikaan kantelija äiti oli asunut hoitokodissa.<sup>158</sup> Ratkaisusta ei kuitenkaan ilmene, milloin kantelijan äiti oli joutunut kyseiseen hoitokotiin ja millaisessa fyysisessä ja henkisessä kunnossa hän oli tuolloin ollut.

Maistraatin näkemyksen mukaan kantelijan äidille, eli tässä kohtaa päämiehelle, oli maksettu riittävästi käyttövaroja, sillä hoitokodissa ollessaan päämiehen käyttövarojen tarve oli ollut pieni. Edunvalvojan menettely oli näin ollen ollut maistraatin mukaan asianmukaista. Myöskään oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edunvalvoja ei ollut toiminut lainvastaisesti, kun huomioon otetaan käyttövaroja koskevan sääntelyn tapauskohtainen harkinnanvaraisuus. Tämän myötä edellä esitetty tapaus ei johtanut oikeusasiamiehen toimesta mihinkään toimenpiteisiin.<sup>159</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten ja niiden ympärille kytkeytyvän lainsäädännön osalta voidaan tulkita, että päämiesten itsemääräämisoikeus käyttövarojen suhteen on turvattu edunvalvonnan piirissä. Tyypillisesti päämiehet saavat käyttöönsä tiettyinä päivinä tietyn summan käyttövaroja, jotka he voivat käyttää haluamallaan tavalla. Tämän voidaan ajatella vaikuttavan positiivisesti niin päämiesten arjen suunnitteluun kuin myös kokonaisvaltaisesti päämiesten elämänhallintaan.

Sinänsä on ymmärrettävää, että holhustoimilaki ei sisällä säännöksiä liittyen esimerkiksi käyttövarojen vähimmäismäärään. Päämiesten taloudellinen tilanne vaihtelee päämieskohtaisesti, toisilla on enemmän varallisuutta kuin toisilla. Keskeistä on kuitenkin huomioida, että edunvalvonnan tarkoituksena on huolehtia päämiesten taloudellisista asioista ja esimerkiksi silloin, kun päämiehen taloudellinen tilanne on heikko, haetaan hänelle edunvalvonnan toimesta kaikki mahdolliset etuudet.

Edunvalvontaoikeuden piirissä päämiehiä suojellaan puuttumalla heidän itsemääräämisoikeuteensa, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Näin ollen on ymmärrettävää, että päämiehen vapautta määrätä käyttövaroistaan rajoitetaan hoidollisilla syillä esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on suojella päämiestä. Tämän voitaisiin ajatella soveltuvan myös holhustoimilain säännökseksi, sillä sitä voidaan pitää kuitenkin keskeisenä seikkana niin päämiehen itsemääräämisoikeuden kuin myös edun kannalta. Toisaalta, käyttövarojen antaminen perustuu niin vahvasti edunvalvojan tapauskohtaiseen harkintaan, että edellä mainitun lisääminen holhustoimilakiin voisi tästä näkökulmasta tarkasteltuna olla kuitenkin turhaa.

---

<sup>158</sup> EOA 20.5.2011 dnro 3503/4/09, 1, 4.

<sup>159</sup> EOA 20.5.2011 dnro 3503/4/09, 4.



Päämiehille kuuluvia käyttövaroja ei makseta kuitenkaan aina suoraan heidän omassa käytössään oleville käyttövaratileille. Päämiehille voidaan kirjoittaa esimerkiksi edunvalvonnan toimesta niin sanottuja nostolupia, jotka osaltaan turvaavat päämiesten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Nostoluvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että edunvalvoja antaa päämiehelleen kirjallisen luvan nostaa tietyn summan rahaa tämän edunvalvontatililtä esimerkiksi jonkin kiireellisen hankinnan tekemistä varten. Edunvalvontatilillä tarkoitetaan puolestaan sellaista päämiehen tiliä, johon ainoastaan edunvalvojalla on käyttöoikeus. Oletettavaa kuitenkin on, että nostolupien merkitys on viime aikoina vähentynyt, sillä rahaliikenne kulkee nykyään reaaliajassa eri pankkien välillä. Tämä on huomioimisen arvoista, sillä päämiehen edunvalvontatili ja käyttövaratili voivat olla eri pankeissa.

Päämiesten itsemääräämisoikeuden kannalta mainittakoon lisäksi se, että päämiehille ei makseta käyttövaroja aina konkreettisesti rahana. Edunvalvonnan piirissä esiintyy ajoittain esimerkiksi tilanteita, joissa päämiehille kirjoitetaan niin sanottuja ostolupia tiettyjen hankintojen tekemistä varten. Tilanne voi olla esimerkiksi se, että päämies ottaa edunvalvontaan yhteyttä ilmoittaakseen, että hän tarvitsisi uuden television hajonneen tilalle. Silloin, kun on olemassa riski esimerkiksi sen suhteen, että päämies käyttäisi uuden television hankintaa varten annettavat käyttövarat johonkin muuhun tarkoitukseen, kuten alkoholijuomien ostamiseen, voidaan päämiehelle kirjoittaa edunvalvonnan toimesta ostolupa. Ostolupaan merkitään muun muassa käytettävissä oleva rahamäärä, tuote, joka ostoluvan perusteella voidaan ostaa sekä ostoluvan voimassaoloaika. Ostoluvan saatuaan päämies voi mennä hankkimaan tarvitsemansa tuotteen, minkä jälkeen päämiehen käyttämästä liikkeestä lähetetään lasku edunvalvontaan. Kyseinen lasku maksetaan edunvalvonnan toimesta päämiehen varoista.

#### **4.1.2 Yleisen edunvalvojan ja päämiehen välinen yhteistoiminta**

Päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä korostuvat myös tapaukset koskien yleisen edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa. Oikeusasiamies on ratkaissut esimerkiksi tapauksia, joissa edunvalvoja on laiminlyönyt holhoustoimilain mukaisen yhteistoimintavelvoitteensa päämiehensä asunnon myymisen tai siivoamisen<sup>160</sup> yhtey-

---

<sup>160</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka koskevat päämiehen asunnon myymistä, tarkastellaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan näkökulmasta tarkemmin tämän tutkielman luvussa 4.5. Keskeistä on myös huomioida, että päämiehen kotinaan käyttämän asunnon myymistä voidaan pitää päämiehen yksityisyyden kannalta merkittävänä asiana (EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 2). Lisäksi päämiehen asunnon siivoaminen ilman asian ymmärtävän päämiehen suostumusta loukkaa sekä hänen yksityisyytensä että kotirauhansa suojaa (EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 4). Perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa tarkastellaan kuitenkin lähemmin tämän tutkielman luvussa 4.4.

dessä. Seuraavassa tulee kiinnittää huomiota siihen, onko edunvalvoja missään tilanteessa oikeutettu toimimaan edellä esitetyllä tavalla ja lisäksi siihen, mikä painoarvo päämiehen mielipiteelle voidaan todellisuudessa antaa.

Holhustoimilain 43 §:ssä säädetään edunvalvojan ja päämiehen välisestä yhteistoiminnasta. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan edunvalvojan on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä ennen kuin hän tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa. Edellytyksenä päämiehen mielipiteen tiedustelemiselle pidetään kyseisen lainkohdan mukaan sitä, että asiaa on pidettävä päämiehen kannalta merkittävänä ja että kuuleminen voi tapahtua ilman suurempaa hankaluutta. Edunvalvojan ei kuitenkaan tarvitse kuulla päämiestänsä edellä mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan silloin, kun päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Edunvalvojan tapauskohtaiseen harkintaan jää kuitenkin se, milloin päämiehen voidaan ajatella ymmärtävän asian merkitys. Tämän myötä edunvalvoja voi perustaa näkemyksensä päämiehensä ymmärryskyvystä esimerkiksi omakohtaisiin kokemuksiinsa tai lääkärinlausuntoon.<sup>161</sup> Keskeistä tässä kohtaa on lisäksi huomioida, että holhustoimilain mukaisen yhteistoimintavelvoitteen tarkoituksena ei ole ainoastaan avustaa edunvalvojaa päätöksenteossa, vaan sen tarkoituksena on myös tuoda päämiehen tietoon seikkoja hänelle tärkeistä vireillä olevista asioista<sup>162</sup>.

Edellä esitetty, yhteistoimintaa koskeva säännös, koskee ainoastaan edunvalvojan ja päämiehen välistä keskinäistä suhdetta. Yhteistoiminnan merkitys korostuu esimerkiksi silloin, kun päämiehen oikeutta määrätä varallisuudestaan ei ole lainkaan rajoitettu sekä silloin, kun päämiehen oikeus määrätä varallisuudestaan on rajoitettu tiettyyn omaisuuteen. Yhteistoimintavelvoitteen laiminlyömisellä ei ole kuitenkaan vaikutusta edunvalvojan tekemän oikeustoimen sitovuuteen. Vastaavasti yhteistoimintavelvoitteen laiminlyömisestä ei aiheudu edunvalvojalle myöskään suoranaisia sanktioita. Edunvalvojan kykeneväisyys yhteistoimintaan päämiehensä kanssa voidaan kuitenkin nostaa esille esimerkiksi silloin, kun harkitaan edunvalvojan vapauttamista tehtävästään.<sup>163</sup>

Holhustoimilaki ei sisällä erillisiä säännöksiä sen suhteen, minkälainen arvo päämiehen mielipiteelle tulee antaa silloin, kun arvioidaan oikeustoimiin ryhtymistä. Sen sijaan oikeuskirjallisuudessa on esitetty tästä eriäviä näkemyksiä. Erään näkemyksen mukaan päämiehen mielipiteellä on ratkaiseva merkitys silloin, kun kyse on edunvalvonnan lievimmästä muodosta ja päämiehelle on määrätty

---

<sup>161</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 4.

<sup>162</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 7.

<sup>163</sup> HE 146/1998 vp, 51.

tukeva edunvalvoja. Toisen näkemyksen mukaan päämiehen mielipiteellä on lähinnä toimintaa ohjaava merkitys. Toisin sanoen päämiehen mielipiteen valossa arvioidaan sitä, minkälainen toiminta olisi päämiehen kannalta paras mahdollinen vaihtoehto. Kolmannen näkemyksen mukaan ongelmallinen tilanne syntyy puolestaan silloin, kun kyse on päämiehestä, joka ymmärtää jollakin tasolla kyseessä olevan asian, mutta jonka ymmärryksen taso kuitenkin vaihtelee. Tällöin edunvalvoja joutuu ratkaisemaan asian siten, että hän ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat niin, että päämiehen kokonaisuus toteutuu niin hyvin kuin mahdollista.<sup>164</sup>

Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään korostanut myös sitä, että huolimatta siitä, onko päämiehen mielipiteellä asiassa ratkaisevaa merkitystä vaiko ei, edunvalvojan on kuultava asian ymmärtävää päämiestänsä aina silloin, kun kyse on päämiehen kannalta tärkeistä asioista<sup>165</sup>. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan päämies voi lisäksi ymmärtää monia asioita, joita edunvalvonnan keston aikana tulee edunvalvojan hoidettavaksi siinäkin tapauksessa, että hän ei ole ymmärtänyt edunvalvojan määräämisen merkitystä. Näin ollen myöskään edellä mainittu ei lähtökohtaisesti oikeuta sivuuttamaan päämiehen mielipiteen tiedustelua.<sup>166</sup>

Kyseenalaiseksi edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan kannalta tässä kohtaa nousee kuitenkin päämiehen mielipiteen todellinen merkitys. Lähtökohtaisesti on ymmärrettävää, että päämiehen mielipidettä tiedustellaan ennen merkittäviin oikeustoimiin ryhtymistä. Voidaanko kyseisen mielipiteen tulkinnanvaraisuutta ja oikeudellista sitomattomuutta pitää kuitenkin päämiehen edun mukaisena? Käytännössä nykyisen holhoustoimilain yhteistoimintaa koskevan säännöksen voidaan edellä esitetyn perusteella ajatella mahdollistavan jopa sen, että edunvalvoja toimisikin todellisuudessa päämiehensä tahdon vastaisesti, vaikka päämiehen oikeustoimikelpoisuutta ei olisi rajoitettu. Onko päämiehen mielipiteen tiedustelulla näin ollen todellisuudessa muuta arvoa päämiehelle kuin se, että hän pysyy ajan tasalla merkittävistä vireillä olevista asioista? Olisiko holhoustoimilain yhteistoimintaa koskevaa säännöstä syytä muuttaa tämän myötä siten, että se ilmaisisi päämiehen mielipiteen todellisen merkityksen? Tähän pohdintaa palataan tässä tutkielmassa vielä myöhemmin.

Silloin, kun edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa, ja sen laiminlyömistä, tarkastellaan päämiehen kiinteistön myymisen yhteydessä, olennaista on huomioida, että myyntitoimenpidettä voidaan pitää päämiehen kannalta hyvin merkittävänä asiana. Päämiehen omana kotinaan käyttämän

---

<sup>164</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 2.

<sup>165</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 7.

<sup>166</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 3.

asunnon myyminen ulottuu myös keskeisesti päämiehen itsemääräämisoikeuden piiriin. Tämän lisäksi omaan kotiin liittyy monesti, jo yleiselläkin tasolla tarkasteltuna, henkilöhistoriaa sekä tunnearvoa.<sup>167</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2012 ratkaissut tapauksen, jossa hän tutki yleisen edunvalvojan menettelyä koskien päämiehen kiinteistön myymistä. Oikeusasiamiehelle saapuneen kantelun mukaan edunvalvoja ei ollut tiedustellut päämiehensä mielipidettä päämiehelle tärkeän kotitalon myynnin yhteydessä. Edunvalvoja ei ollut yrittänyt ottaa yhteyttä myöskään päämiehensä läheisiin, joille edunvalvojan toiminta paljastui vasta sen jälkeen, kun he huhupuheita kuultuaan ottivat yhteyttä kiinteistönvälittäjään. Kantelijoiden mukaan asunnon myyntiin ei olisi ollut myöskään tarvetta, sillä päämiehen eläke oli riittänyt kattamaan hoitomaksut. Kyseenalaiseksi kantelussa nostettiin myös se, että edunvalvoja oli hankkinut vasta jälkikäteen lääkärintlausunnon siitä, ettei päämies ollut kykeneväinen hoitamaan omia taloudellisia asioitaan.<sup>168</sup>

Edunvalvojan laatimassa selvityksessä ei otettu lainkaan kantaa siihen, oliko edunvalvoja tiedustellut päämiehensä mielipidettä koskien päämiehen kotitalon myymistä. Selvityksestä ei ilmennyt myöskään se, mihin edunvalvoja oli perustanu näkemyksenä siitä, ettei päämiehen mielipidettä kiinteistön myynnin suhteen voitu tiedustella. Sen sijaan selvityksestä ilmeni edunvalvojan tiedustelleen päämieheltään, oliko tämä käynyt myynnin kohteena olleella kiinteistöllä. Edellä mainittuja tiedusteluita ei kuitenkaan oikeusasiamiehen kannan mukaan voitu verrata toisiinsa.<sup>169</sup>

Edunvalvojan antamasta selvityksestä ilmeni lisäksi, että kiinteistön myyntiin oltiin edunvalvontatoimiston<sup>170</sup> toimesta ryhdytty helmikuussa 2010, mutta lääkärintlausunto päämiehen kyvystä hoitaa taloudellisia asioitaan oli saatu vasta huhtikuussa 2010. Edunvalvojan antaman lisäselvityksen mukaan lääkärintlausunto oli hankittu nimenomaan sen selvittämiseksi, oliko päämieheltä mahdollista tiedustella tämän mielipidettä koskien kiinteistön myymistä. Maistraatti oli edellä mainittujen lisäksi myöntänyt oman lupansa kiinteistön kauppaan toukokuussa 2010.<sup>171</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan päämiehen omana asuntonaan käyttämän kotitalon myyminen on niin merkittävä toimi, että lähtökohtaisesti sitä ei tulisi tehdä ilman päämiehen mielipiteen selvittämistä. Edellä esitettyssä tapauksessa edunvalvoja ei ollut kuitenkaan toiminut viimeksi mainitulla tavalla, minkä myötä oikeusasiamies totesi hänen toimineen liian vähäisessä yhteistyössä päämiehensä kanssa. Toiminnan moitittavuuden arvioinnissa oikeusasiamies huomioi kuitenkin sen, että edunvalvoja oli hankkinut lääkärintlausunnon selvittääkseen päämiehensä kuulemisen tarpeen. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan tietoon.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> EOA 26.8.2011 dnro 973/2/10, 4.

<sup>168</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 1.

<sup>169</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 3.

<sup>170</sup> Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain tultua voimaan vuonna 2016 yleinen edunvalvonta siirtyi valtion oikeusaputoimistoilta valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien järjestettäväksi. Kyseisen lain 1 §:n 1 momentin mukaan edunvalvontapalveluita tuottava tällä hetkellä erilliset edunvalvontatoimistot. Tämän myötä tässä tutkielmassa käytetään oikeusasiamiehen ratkaisuiden käsittelyn yhteydessä edunvalvontatoimiston käsitettä oikeusaputoimiston käsitteen sijaan.

<sup>171</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 3–4.

<sup>172</sup> EOA 27.1.2012 dnro 2709/4/10, 4, 7.

Edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa, ja sen laiminlyömistä, voidaan tarkastella myös päämiehen asunnon siivoamisen yhteydessä. Tässä kohtaa olennaista on huomioida, että siivoukseen liittyvän toimenpiteen ajatellaan olennaisesti puuttuvan myös päämiehen itsemääräämisoikeuteen esimerkiksi silloin, kun siivouksen yhteydessä päämiehen asunnossa olevista tavaroista hankkiudutaan eroon<sup>173</sup>. Tämän myötä edunvalvojan tulisi pyrkiä yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa sopimaan siitä, mitä päämiehen irtaimelle omaisuudelle tehdään. Silloin, kun päämies kysyttäessä ilmoittaa edunvalvojalle haluavansa säilyttää tietyt irtaimet tavaransa, ei se automaattisesti oikeuta edunvalvojaa hankkiutumaan eroon muusta päämiehen irtaimesta omaisuudesta ilman, että hän tiedustelee päämiehensä mielipidettä. Silloin, kun päämies ei kykene ilmaisemaan asiassa tahtoaan, on edunvalvojan arvioitava asiaa harkintansa puitteissa itsenäisesti. Edunvalvojan arvioitavaksi voi tulla muun muassa se, onko päämiehen edun mukaista vuokrata erillistä varastotilaa esimerkiksi sellaisen irtaimen omaisuuden säilyttämistä varten, jota päämies ei käytännössä enää tarvitse. Edunvalvojan on noudatettava lisäksi huolellisuutta päämiehensä koti-irtaimistoa koskevan päätöksenteon harkinnassa, sillä kyse on päämiehen henkilökohtaisista asioista eikä kyseisen irtaimiston käsittely vaadi erillistä lupaa holhousviranomaisena toimivalta maistraatilta.<sup>174</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2015 ratkaissut tapauksen, jossa yleinen edunvalvoja oli laiminlyönyt päämiehensä kuulemisen ennen päämiehen kodin suursiivousta. Tapauksen taustalla oli lehtikirjoitus, jossa kerrottiin edunvalvojan määränneen päämiehensä asunnon siivottavaksi. Kirjoituksessa kerrottiin päämiehen hamstranneen kotiinsa paljon tavaroita ja siivous toimitettiin palotarkastuksen perusteella. Kirjoituksessa tuotiin myös ilmi, että siivouksen yhteydessä päämiehen rahallista ja tunnearvoa sisältäneitä esineitä oli hävinnyt, edunvalvoja ei ollut käynyt päämiehensä asunnossa ennen sen siivoamista eikä siivouksen toteuttanutta yrittäjää ollut valvottu. Oikeusasiamies otti asian kirjoituksen perusteella lisäksi omasta aloitteestaan laajemmin tutkittavakseen.<sup>175</sup>

Edunvalvojan laatimasta selvityksestä ilmeni, että hänen näkemyksensä asunnon tilasta oli perustunut siivoajan asunnosta ottamiin valokuviin sekä lääkärintilaukseen, joka oli laadittu edunvalvojan määräämistä varten. Edellä mainitun vuoksi edunvalvoja ei ollut ottanut yhteyttä päämieheensä tai tämän läheisiin ennen asunnon siivoamista. Päämiehensä ymmärryskykyyn viitaten edunvalvoja toi selvityksessään lisäksi ilmi tiettyjä tilanteita, joissa hän oli tiedustellut päämiehensä kantaa yksittäisiin asioihin saamatta kuitenkaan kunnollista vastausta. Edunvalvoja teki lisäksi selvityksessään eron päämiehensä asunnon siivoamisen ja tyhjentämisen välille. Selvityksen mukaan edunvalvoja ei olisi ryhtynyt tyhjentämään asuntoa lähtökohtaisesti ilman päämiehensä mielipiteen tiedustelemista.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 4.

<sup>174</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 6–7.

<sup>175</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 1.

<sup>176</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 2–3.

Siivousta koskevan toimeksiannon edunvalvoja oli puolestaan antamansa selvityksen mukaan määritellyt lähtökohtaisesti siten, että mahdollisuus päämiehen kotiin palaamiselle<sup>177</sup> oli olemassa, minkä myötä siivousta pidettiin ehtona päämiehen kotitutumiseksi. Edunvalvojan mukaan päämiehen asunnon siivouksen toteuttanut henkilö oli ymmärtänyt edellä kuvatun toimeksiannon sisällön, eikä hän ollut näin ollen koskenut esimerkiksi päämiehen henkilökohtaisiin tavaroihin. Siivoojan työskentelyä ei ollut lisäksi konkreettisesti valvottu, sillä edunvalvoja oli kokenut voivansa luottaa siivoojan ammattitaitoon. Siivouksen jälkeen päämiehen läheinen oli kuitenkin ottanut edunvalvojan yhteyttä, jolloin edunvalvoja oli tiedustellut puolestaan siivoojalta tarkemmin toimia, joita tämä oli päämiehen asunnossa tehnyt. Siivoojan vastauksesta ilmeni, että esimerkiksi joitakin päämiehen tavaroita oli toimitettu kaatopaikalle. Edunvalvoja oli itse vierailut asunnossa vasta sen siivoamisen jälkeen.<sup>178</sup>

Maistraatin näkemyksen mukaan edunvalvojan olisi tullut kuulla tai yrittää kuulla päämiestä ennen siivouksen aloittamista. Tällä tavoin edunvalvoja olisi saanut tietoonsa, mitä koti-irtaimistoa päämies olisi halunnut säilyttää. Lisäksi silloin, jos edunvalvoja olisi henkilökohtaisessa tapaamisessa todennut, ettei päämies ymmärrä asian merkitystä, olisi hänen pitänyt maistraatin näkemyksen mukaan kääntyä päämiehensä läheisten puoleen.<sup>179</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edunvalvoja oli laiminlyönyt holhoustoimilain 43 §:n mukaisen yhteistoimintavelvoitteensa puolestaan sen vuoksi, että hän oli pitänyt päämiehensä kuulemista turhana toimenpiteestä johtuvien syiden vuoksi. Edunvalvoja ei ollut näin ollen oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan perustanut kyseisen velvoitteen laiminlyömistä päämiehensä ymmärryskykyyn liittyviin syihin. Edellä esitetystä tapauksesta oli oikeusasiamiehen mukaan ollut kyse suuremmasta kuin tavanomaisesta siivouksesta, sillä siivouksen yhteydessä päämiehen henkilökohtaisia tavaroita oli hävitetty. Kyse oli toisin sanoen ollut oikeusasiamiehen mukaan päämiehelle tärkeästä asiasta, minkä myötä edunvalvojan olisi tullut kuulla päämiestä ennen siivouksen aloittamista.<sup>180</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edellä esitetystä tapauksesta on keskeistä kuitenkin huomioda se, mikä painoarvo päämiehen mielipiteelle olisi todellisuudessa voitu antaa. Kuten edeltäkin ilmenee, siivous oli toimitettu palotarkastuksen perusteella. Tämän myötä sillä, että päämies olisi mahdollisesti vastustanut suursiivouksen aloittamista, ei olisi ollut merkitystä siivouksen aloittamisen suhteen. Edellä mainittuun nähden oikeusasiamies piti sinänsä ymmärrettävänä sitä, että edunvalvoja ei ollut kuullut asiassa päämiestä. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan tietoon.<sup>181</sup>

Oletettavaa on, että ongelmat edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan ja päämiehen asunnon perusteellisen siivoamisen kohdalla nousevat esille esimerkiksi silloin, kun päämies on poissa

---

<sup>177</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisussa ei tuoda ilmi, missä päämies oli silloin, kun hänen asuntonsa siivoaminen tapahtui. Oletettavaa kuitenkin on, että päämies on ollut kyseisenä ajankohtana jonkinlaisessa sairaalahoidossa.

<sup>178</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 2.

<sup>179</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 4.

<sup>180</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 7.

<sup>181</sup> EOA 11.9.2015 dnro 605/2/14, 7, 9.

asunnoltaan, kuten sairaalahoidossa. Huolimatta siitä, että päämies ymmärtäisi asian merkityksen, voi päämiehelle olla haastavaa sairaalasta käsin osoittaa se omaisuus, jonka hän haluaa säilyttää. Lisäksi päämiehelle voi herätä huoli sen suhteen, onko hänen asunnollaan ketään valvomassa siivousta. Tämän myötä voidaankin olettaa, että silloin, kun päämies asuu vakituisesti siivouksen kohteeksi määrättyssä asunnossaan ja kykenee ymmärtämään siivouksen merkityksen, pystyy hän lähtökohtaisesti valvomaan siivousta helpommin sekä tuomaan paremmin ilmi, mitä koti-irtaimistoa hän ei halua hävitettävän. Toisaalta, vakituisesti kotonaan asuvan päämiehen voidaan olettaa vastustavan asuntonsa siivousta sairaalahoidossa olevaa päämiestä helpommin. Tämä oletamus perustuu siihen, että sairaalahoidossa olevalla päämiehellä ei välttämättä ole tiedossa pääsy takaisin kotiin.

Oikeusasiamies on vuonna 2016 ratkaissut tapauksen, jossa kantelija oli kannellut kahdesti hänen entisen yleisen edunvalvojansa toimista. Kanteluista ilmeni, että edunvalvoja oli järjestänyt silloisen päämiehensä asunnon siivoamisen sinä aikana, kun päämies oli itse ollut sairaalahoidossa. Lisäksi kanteluista ilmeni, että siivouksen myötä asunnosta oli hävinnyt irtaimistoa, jotka sisälsivät päämiehelle rahallisen arvon lisäksi tuntearvoa. Kanteluiden mukaan kukaan edunvalvonnasta ei ollut myöskään keskustellut päämiehen kanssa etukäteen asunnon siivoamisesta. Myöskään asunnon siivoamisen ajankohtaa ei ollut ilmoitettu päämiehelle.<sup>182</sup>

Johtavan yleisen edunvalvojan toimittamasta selvityksestä ilmeni, että päämiehen asunnon siivoamisen tarve oli perustunut sekä sairaalan hoitohenkilökunnan että taloyhtiön isännöitsijän näkemyksiin. Päämies oli kyseisen selvityksen mukaan osallistunut sairaalan hoitohenkilökunnan järjestämään neuvotteluun kesällä 2013. Neuvottelussa oli tuolloin tuotu ilmi, että päämiehen asunnon siivoaminen tulisi järjestää, jotta päämies voisi käydä asunnollaan kotilomilla. Päämies oli siten tietoinen asuntonsa tulevasta siivoamisesta.<sup>183</sup>

Myös maistraatin näkemyksen mukaan kantelija oli tietoinen tulevasta siivouksesta. Näkemyksensä maistraatti perusti edellä mainittuun, johtavan yleisen edunvalvojan toimittamaan, selvitykseen. Kantelija toimitti tapaukseen liittyen kuitenkin vielä vastineen, jossa hän toi ilmi, että hoitohenkilökunnan kesällä 2013 järjestämässä neuvottelussa ei ollut ketään edunvalvonnan edustajaa läsnä. Neuvottelun myötä hoitohenkilökunta oli ilmoittanut silloiselle päämiehelle, että hänen asuntonsa tullaan siivoamaan, jota päämies itse oli vastustanut. Päämiehen näkemyksen mukaan asuntoa ei voitu siivota ainoastaan hoitohenkilökunnan päätöksen nojalla. Päämies oli kuitenkin myöhemmin, edunvalvontaan yhteydessä oltuaan, saanut tiedon, että hänen asuntonsa oli siivottu. Tämän myötä päämies koki, että häntä ei ollut kuultu asunnon siivoamisen yhteydessä.<sup>184</sup>

Oikeusasiamies piti päämiehen asunnon siivoamista siltä osin sinänsä hyväksyttävänä, kun se perustui sairaalan hoitohenkilökunnan sekä taloyhtiön isännöitsijän näkemyksiin. Kuitenkin kokonaisuutena tarkasteltuna oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan

---

<sup>182</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 1.

<sup>183</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 1.

<sup>184</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 2.

edellä esitetystä tapauksesta oli laiminlyöty holhoustoimilain 43 §:n mukaista yhteistoimintavelvoitetta. Oikeusasiamiehen mukaan päämiehen asunnossa toteutettua siivousta voitiin pitää päämiehen kannalta merkittävänä asiana, sillä siivouksen yhteydessä osa päämiehen koti-irtaimistosta oli laitettu pois. Oikeusasiamies ei pitänyt myöskään riittävänä sitä, että ainoastaan sairaalan hoitohenkilökunta oli jossakin määrin keskustellut päämiehen kanssa asunnon siivoamisesta. Sen sijaan edunvalvojan olisi oikeusasiamiehen mukaan pitänyt tiedustella päämiehensä mielipidettä ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Edellä mainittua korostaa lisäksi se, että päämiehen kuulemisen laiminlyöntiä ei oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan ollut perusteltu esimerkiksi päämiehen ymmärryskykyyn liittyvien seikkojen nojalla.<sup>185</sup>

Kuulemisella olisi voinut olla oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan päämiehelle merkitystä, huolimatta siitä, olisiko päämies voinut mielipiteellään vaikuttaa itse asunnon siivouksen toteuttamiseen. Kuulemisen myötä päämies olisi ollut tietoinen siivouksen ajankohdasta ja hän olisi voinut myös pyytää jonkun läheisensä valvomaan siivoustyön toteuttamista puolestaan. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi käsityksensä asunnon siivoamiseen liittyvän kuulemismenettelyn virheellisyydestä yleisen edunvalvonnan tietoon.<sup>186</sup>

Oikeusasiamiehellä ei ollut edellä esitetyn lisäksi tiedossa, oliko edunvalvoja käynyt päämiehensä asunnossa tekemässä havaintoja ennen sen siivoamista. Näin ollen tieto päämiehen asunnosta pois laitettuihin tavaroihin perustui ainoastaan siivousyrityksen edustajan kaksi vuotta myöhemmin antamaan selvitykseen. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan siivoustyö olisi pitänyt dokumentoida paremmin. Toimenpiteenään oikeusasiamies kiinnitti yleisen edunvalvonnan huomiota liittyen siivoustyön dokumentointiin ja valvontaan.<sup>187</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voidaan tulkita, että itsemääräämisoikeus on edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan kannalta ainakin osittain turvattu edunvalvonnan piirissä. Esimerkiksi niissä edellä esitetyissä tapauksissa, joissa päämiesten asuntojen siivouksen taustalla oli sinänsä hyväksyttävä syy, itsemääräämisoikeutta ei ajatella loukatun. Ensimmäisessä tapauksessa päämiehen asunnon siivous oli perustunut palotarkastukseen ja toisessa puolestaan sairaalan hoitohenkilökunnan ja taloyhtiön isännöitsijän näkemyksiin. Tässä kohtaa ymmärrettävää on, että asuntoja ei voitu jättää siivoamatta. Asian ymmärtävien päämiesten itsemääräämisoikeutta voidaan kuitenkin ajatella loukatun siinä tilanteessa, kun heidän koti-irtaimistoaan hävitettiin tiedustelematta ensin heidän mielipiteitään asiaan. Vastaavasti päämiehen itsemääräämisoikeutta loukattiin myös tilanteessa, jossa hänen kotinaan käyttämää asuntoaan ryhdyttiin lähtökohtaisesti myymään ilman hänen mielipiteensä tiedustelua. Toisaalta, päämiesten itsemääräämisoikeutta olisi loukattu siinäkin tapauksessa, että edunvalvojat olisivat tiedustelleet päämiestensä mielipiteitä, mutta tästä huolimatta toimineet

---

<sup>185</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 4–5.

<sup>186</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 5, 12.

<sup>187</sup> EOA 22.1.2016 dnro 3050/4/15, 5–6, 12.



vastakkaisella tavalla. Edunvalvojen toiminta ei olisi ollut kuitenkaan päämiesten mielipiteiden oikeudellisen sitomattomuuden myötä edellä mainitussa tilanteessa sinänsä sanktioitavaa. Tästä päästään jälleen siihen, että holhustoimilain 43 §:n säännöstä edunvalvojan ja päämiehen välisestä yhteistoiminnasta tulisi mahdollisesti täsmentää päämiehen mielipiteen merkityksen osalta.

Holhustoimilain 43 §:n 1 momenttia voidaan nykyisessä muodossaan pitää ainakin osittain harhaanjohtavana. Säännöstä tulkittaessa ymmärrettävää on se, että edunvalvojan tulee tiedustella päämiehensä mielipidettä silloin, kun hän tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, ja kun asiaa voidaan pitää päämiehen kannalta esimerkiksi tärkeänä. Säännöksessä ei tuoda ilmi kuitenkaan sitä, mikä asian ymmärtävän päämiehen mielipiteen todellinen merkitys on. Näin ollen tulkinnanvaraiseksi jää, onko päämiehen mielipide esimerkiksi oikeudellisesti sitova vai onko sillä ainoastaan edunvalvojan toimintaa ohjaava merkitys. Tämän myötä voidaan olettaa, että päämiehen itsemääräämisoikeuden ja edun kannalta olisi parempi, jos säännöksessä tuotaisiin ainakin jollakin tasolla ilmi esimerkiksi päämiehen mielipiteen oikeudellinen sitomattomuus. Toinen varteenotettava vaihtoehto voisi olla, että holhustoimilakiin lisättäisiin säännös yhteistoimintavelvoitteen laiminlyömisestä. Päämiehen asunnon myyminen on esimerkiksi usein asian ymmärtävälle päämiehelle hyvin merkittävä asia, minkä myötä päämiehen itsemääräämisoikeuden mukaisena ei lähtökohtaisesti voida pitää sitä, jos edunvalvoja asunnon myymisen yhteydessä laiminlyö yhteistoimintavelvoitteen. Tässä kohtaa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista ottaa kantaa siihen, millaisia kyseisten sanktioiden tulisi olla.

Holhustoimilain 43 §:n 2 momenttia voidaan pitää edellä esitetystä huolimatta sinänsä pätevänä. Voidaan ajatella, että edunvalvojan päätöksenteon kannalta ei ole tarpeellista tiedustella sellaisen päämiehen mielipidettä, joka ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Edunvalvojan tehtävänä on tässä kohtaa toimia kuitenkin siten, että päämiehen etu toteutuu. Päämiehen edun mukaisena ei voida lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi sitä, että edunvalvoja saisi toimillaan päämiehensä omaisuuden arvon alenemaan.

Viimeksi mainittuun liittyen Helsingin Sanomissa julkaistiin 10.10.2017 artikkeli, jossa kerrottiin edunvalvojan hakkuuttaneen päämiehensä metsää ilman päämiehen tai tämän läheisten mielipiteiden

tiedustelua. Artikkelin mukaan hakkuutettu metsä oli päämiehelle hyvin tärkeä, mutta muistisairautensa<sup>188</sup> vuoksi hän oli kykenemätön ilmaisemaan mielipidettään metsään kohdistuvien toimenpiteiden suhteen. Perusteena metsän hakkuuttamiselle pidettiin artikkelin mukaan metsänhoitoyhdistyksen arviota, puuston korkeaa ikää sekä sitä, että puuston arvo lähtee alenemaan, ellei metsää hakkuuteta nopeasti.<sup>189</sup> Tapaus sai kuitenkin uuden käänteen sen myötä, kun Helsingin Sanomat julkaisi 5.12.2017 artikkelin, jossa tuotiin ilmi metsäyhtiön luopuneen puukaupoista<sup>190</sup>. Keskeistä edellä esitetyn perusteella on kuitenkin huomioida, että huolimatta hakkuutetun metsän merkityksestä päämiehelle, edunvalvojan ei lähtökohtaisesti voida olettaa laiminlyöneen, päämiehensä ymmärtämättömyyden ja metsän hakkuuttamisen painavien perusteiden vuoksi, holhoustoimilain 43 §:n mukaista yhteistoimintavelvoitettaan.

Kyseenalaiseksi edellä esitetyn perusteella nousee kuitenkin asian ymmärtämättömän päämiehen läheisten mielipiteiden merkitys. Minkälainen painoarvo kyseisille mielipiteille tulisi todellisuudessa antaa? Tulisiko kyseisillä mielipiteillä olla ainoastaan edunvalvojan toimintaa ohjaava merkitys? Tulisiko kyseisten mielipiteiden merkitys olla näkyvässä holhoustoimilaissa yhteistoimintaa koskevan säännöksen yhteydessä? Oletettavaa kuitenkin on, että tässäkin yhteydessä lähtökohtana pidetään päämiehen edun toteutumista.

## 4.2 Yhdenvertaisuus

Seuraavassa avataan Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen<sup>191</sup> sisältöä. Kyseinen säännös ei itsessään ilmennä itsemääräämisoikeutta, mutta sen puitteissa käsiteltävällä, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisulla, voidaan ajatella olevan kytkös myös itsemääräämisoikeuteen.

Yhdenvertaisuutta sekä tasa-arvoa koskevilla säännöksillä on keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä<sup>192</sup>. Kyseiset säännökset on tunnustettu lähes kaikissa eurooppalaisissa perustuslaeissa ja lisäksi niillä on kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä tärkeä merkitys<sup>193</sup>. Kansallisella tasolla tarkasteltuna yhdenvertaisuudesta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan

---

<sup>188</sup> Artikkelissa ei tuoda ilmi, oliko edunvalvojalla käytössään lääkärinlausuntoa päämiehensä muistisairaudesta.

<sup>189</sup> Saavalainen 2017 a, A12–A13.

<sup>190</sup> Saavalainen 2017 b, A12.

<sup>191</sup> Vuonna 2014 on annettu lisäksi yhdenvertaisuuslaki (YhdenvertL, 1325/2014), jota voidaan pitää yhdenvertaisuutta koskevana yleislakina (Ojanen & Scheinin. 2011 b, 230). Kyseisen lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta, ehkäistä syrjintää sekä edistää sellaisen henkilön oikeusturvaa, joka on joutunut syrjinnän kohteeksi. Tämän tutkielman kannalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista käsitellä kyseessä olevaa lakia tässä kohtaa enempää.

<sup>192</sup> HE 309/1993 vp, 17.

<sup>193</sup> Ojanen & Scheinin 2011 b, 227.

ihmiset<sup>194</sup> ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että laki kieltää mieltävaltaisesti asettamasta kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Kansalaisia ei kuitenkaan tarvitse yhdenvertaisuussäännöksen nojalla kohdella samalla tavalla silloin, kun asiaan vaikuttavat olosuhteet eroavat toisistaan.<sup>195</sup> Perustuslain 6 §:n 1 momentti toteuttaa myös viimeksi mainitun lain 1 §:n 2 momenttia<sup>196</sup> siltä osin kuin valtiosäännön tehtävänä on edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa<sup>197</sup>.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää laaja-alaisen syrjintäkiellon<sup>198</sup>. Kyseisen lainkohdan mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, sukupuolen, uskonnon, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan siinä esitetään ne kielletyt erotteluperusteet, joita voidaan pitää suomalaisen yhteiskunnan kannalta huomattavina<sup>199</sup>.

Viimeksi mainitun lainkohdan perusteella syrjinnällä tarkoitetaan toisin sanoen ei-hyväksyttävää erottelua henkilöiden välillä niiden erojen vuoksi, joita heidän välillään esiintyy. Oikeudellisten syrjintäkieltojen tarkoituksena ei ole poistaa henkilöiden välillä ilmeneviä eroja, vaan pikemminkin edellä mainittuihin eroihin perustuvia ei-hyväksyttäviä erotteluita. Erottelua voidaan pitää ei-hyväksyttävänä ja syrjintänä myös kahden tekijän, erottelun tarkoitusperän ja asteen, nojalla. Silloin, kun erottelulle on olemassa ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä. Tilanne on kuitenkin eri silloin, kun erottelu on asteeltaan niin voimakas, että edes sinänsä hyväksyttävä peruste ei tee sitä oikeutetuksi.<sup>200</sup>

Vähemmälle huomiolle tässä tutkielmassa jäävät perustuslain 6 §:n 3 ja 4 momentit. Kyseisen lainkohdan 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän on saatava vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan puolestaan sukupuolten tasa-arvoa on edistettävä yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, kuten palkkauksesta määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

---

<sup>194</sup> Perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeuksien henkilöllinen soveltamisala laajennettiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi kaikkia Suomen oikeudenkäytönpiirissä olevia henkilöitä (Ojanen & Scheinin 2011 b, 229).

<sup>195</sup> HE 309/1993 vp, 42–43; Ojanen & Scheinin 2011 b, 236.

<sup>196</sup> Ks. luku 2.1.1.

<sup>197</sup> Ojanen & Scheinin 2011 b, 230.

<sup>198</sup> Ojanen & Scheinin 2011 b, 238.

<sup>199</sup> Ojanen & Scheinin 2011 b, 228.

<sup>200</sup> Ojanen & Scheinin. 2011 b, 238–239.

Edunvalvontaoikeuden sekä oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön kannalta tarkasteltuna todettakoon, että edunvalvontajärjestelmää voidaan itsessään pitää merkittävänä yhdenvertaisuusinstituutiona. Asianmukainen edunvalvonta edistää päämiesten yhdenvertaisuutta sellaisiin henkilöihin nähden, jotka eivät ole edunvalvonnan piirissä. Lisäksi edellä avattu, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva säännös, edellyttää sitä, että edunvalvontaan liittyvät menettelytavat ovat mahdollisimman yhdenmukaiset koko maassa sekä sitä, että edunvalvontapalveluiden riittävyys ja taso eivät ole riippuvaisia siitä, missä päämiehen kotipaikka sijaitsee.<sup>201</sup>

Tässä kohtaa perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta tarkastellaan menettelyllisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Huomiota tulee kiinnittää etenkin siihen, voiko yleinen edunvalvoja toimillaan rajoittaa päämiehensä oikeutta verkkopankkitunnusten saamiseen. Olennaista on lisäksi huomioida päämiehen mahdollisuus toimia yhteiskunnassa mahdollisimman tasaveroisena toimijana sellaisiin henkilöihin nähden, jotka eivät ole edunvalvonnan piirissä. Päämiehen itsemääräämisoikeus ja sen toteutuminen nousevat myös tarkastelun kohteeksi siltä osin kuin päämiehen oikeutta verkkopankkitunnuksiin voidaan pitää itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvana asiana. Keskeistä on näin ollen tarkastella myös sitä, miten edellä esitetty saadaan sovitettua yhteen sekä päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen että päämiehen suojaamisen tarpeen kanssa. Edunvalvontaoikeuden piirissä on viime vuosien aikana korostunut myös yhdenvertaisuusongelma koskien edunvalvontapalveluiden ulkoistamista<sup>202</sup>, mutta tämän tutkielman rajausten vuoksi kyseistä aihealuetta ei käsitellä tässä kohtaa sen enempää.

Holhoustoimilaki ei sisällä erillisiä säännöksiä koskien päämiesten oikeutta verkkopankkitunnuksiin. Tämän myötä hyvin monella edunvalvontatoimistolla on ollut yhteisten kirjattujen periaatteiden tai suositusten ohella käytössään kirjoittamattomia näkemyksiä koskien verkkopankkitunnusten hankintaa päämiehille. Käytännössä kukin edunvalvoja on tapauskohtaisesti harkinnut, hankkiiko päämiehilleen verkkopankkitunnuksia vaiko ei.<sup>203</sup>

Edunvalvontatoimistojen näkemysten mukaan verkkopankkitunnuksia haluavia päämiehiä on lähinnä nuorten, edunvalvonnan piirissä olevien, henkilöiden keskuudessa, sillä monesti nuoremmat päämie-

---

<sup>201</sup> Sarja 2007, 380.

<sup>202</sup> Ks. esim. EOA 14.11.2014 dnro 3108/2/12.

<sup>203</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 2.

het ovat käyttäneet verkkopankkia jo ennen edunvalvojan määräämistä. Iäkkäämpien päämiesten joukossa verkkopankkiasiointia haluavien määrä on huomattavasti alhaisempi.<sup>204</sup> Voidaan kuitenkin olettaa, että verkkopankkitunnuksia haluavien päämiesten määrä tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Tämä olettaus perustuu siihen, että suuri osa edunvalvonnan piiriin tänä päivänä tulevista henkilöistä on sellaisia, jotka ovat tavalla tai toisella olleet elämänsä aikana tietotekniikan kanssa tekemisissä.

Ne edunvalvontatoimistot, jotka ovat suhtautuneet kielteisesti verkkopankkitunnusten myöntämiseen päämiehille, ovat korostaneet päämiesten suojaamisen tarvetta. Esimerkiksi silloin, kun päämies on omalla toiminnallaan vaarantanut taloudellista tilannettaan ja verkkopankkitunnukset voisivat mahdollistaa tämän jatkumisen, edunvalvoja ei ole suostunut antamaan lupaa kyseisten tunnusten myöntämiseksi. Perusteena verkkopankkitunnusten myöntämisen epäämiselle on pidetty lisäksi sitä, että verkkopankkitunnusten avulla päämies pystyy tarkastelemaan sellaisten tilien tietoja, jotka ovat edunvalvojan hallinnassa. Tämä aiheuttaa esimerkiksi väärinkäsityksiä varojen riittävydestä sekä turhia kyselyjä edunvalvojalle. Verkkopankkitunnusten epäämisen perusteena on pidetty myös sitä, että edunvalvoja on määrätty hoitamaan päämiehensä taloudellisia asioita, eikä hän näin ollen voi ottaa sitä taloudellista riskiä, jonka verkkopankkitunnusten käyttäminen tuo mukanaan. Vuositilin tekemisen koetaan lisäksi vaikeutuvan silloin, kun päämiehellä on verkkopankkitunnusten myötä kokonaisvaltainen käyttöoikeus kaikkeen pankkiasiointiin.<sup>205</sup>

Kyseenalaiseksi tässä kohtaa nousee kuitenkin se, voiko taloudellisiin asioihin määrätty, niin sanottu tukeva edunvalvoja, olla oikeutettu holhoustoimilain 31 §:n 2 momentin nojalla epäämään verkkopankkitunnukset päämieheltään<sup>206</sup>. Kyseisen lainkohdan mukaan silloin, kun päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee tehdä kyseiselle laitokselle ilmoitus siitä, kuka on oikeutettu nostamaan tilillä olevia varoja. Silloin, kun kyseinen oikeus on annettu päämiehelle, edunvalvojalla ei ole toimivaltaa päättää siitä, käyttääkö päämies tiliään verkkopankkitunnusten tai toisenlaisten tilinkäyttövälineiden avulla.<sup>207</sup>

Suurin osa edunvalvontatoimistoista suhtautuu, edellä esitetystä huolimatta, kuitenkin myönteisesti verkkopankkitunnusten myöntämiseen päämiehille. Perusteluna myönteiselle kannalle on esitetty

---

<sup>204</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 3.

<sup>205</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 1, 3–4.

<sup>206</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 4.

<sup>207</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 4.

muun muassa se, että verkkopankkitunnusten saaminen ja tunnusten onnistunut käyttö estävät päämiesten syrjäytymistä, pitävät yllä päämiesten toimintakykyä sekä valmentavat päämiehiä mahdolliseen edunvalvonnan päättymiseen. Päämiehillä tulisi lisäksi olla mahdollisuus asioida tasaveroisesti yhteiskunnan sähköisissä palveluissa. Verkkopankkitunnusten avulla päämiehet voisivat asioida esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen sivuilla, VR:n Veturi-kanta-asiakaspalvelussa sekä Kansallisen Terveysarkiston sivuilla.<sup>208</sup> Oletettavaa on lisäksi se, että teknologian kehittyessä sellaiset sähköiset palvelut, jotka vaativat tunnistautumista verkkopankkitunnusten avulla, tulevat lisääntymään.

Holhousviranomaisina toimivat maistraatit ovat pääsääntöisesti suhtautuneet myönteisesti verkkopankkitunnusten myöntämiseen päämiehille. Maistraattien mukaan peruste verkkopankkitunnusten epäämiselle voisi kuitenkin olla esimerkiksi se, että päämies antaisi verkkopankkitunnuksensa toisen henkilön käyttöön ja tämän myötä joutuisi hyväksikäytön kohteeksi. Verkkopankkitunnusten myöntämisen yhteydessä tulisi maistraattien mukaan hyödyntää myös tapauskohtaista harkintaa. Oikeusministeriön kannan mukaan edunvalvojan ei tule sen sijaan estää päämiehiään saamasta verkkopankkitunnuksia pelkästään yleisen periaatteen perusteella. Edunvalvojan tehtävänä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan tukea päämiestensä mahdollisuuksia toimia sähköisessäkin ympäristössä tasa-arvoisessa asemassa muiden kansalaisten kanssa. Myös yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän mukaan edunvalvojalla ei ole oikeutta estää päämiehiään saamasta verkkopankkitunnuksia.<sup>209</sup>

Päämiesten verkkopankkiasiointia vaikeuttaa suuresti määrin kuitenkin pankkien menettely. Ennen vuotta 2013 pankkien yleinen linjaus on ollut, että verkkopankkitunnuksia ei ole myönnetty lainkaan edunvalvonnan piirissä oleville henkilöille, huolimatta edunvalvojan pyynnöstä tai suostumuksesta. Nykyään eri pankkien käytännöt kuitenkin vaihtelevat. Eräs kielteisesti verkkopankkitunnusten myöntämiseen suhtautuva pankki perustelee kantaansa muun muassa siten, että päämiehillä ei pankin näkemyksen mukaan ole tarvetta hoitaa pankkiasioitaan verkkopalvelussa. Lisäksi pankin kannan mukaan muuta kuin pankkiasiointia varten päämiehet voivat hakea joko mobiilitunnisteen tai henkilökortin. Toisen kielteisesti verkkopankkitunnusten myöntämiseen suhtautuvan pankin kannan mukaan lähes kaikki asiointi, mikä verkkopankissa tapahtuu, on sellaista, mikä voidaan määritellä kuuluvaksi edunvalvojan tehtäviin. Tästä huolimatta osa pankeista suhtautuu kuitenkin myönteisesti päämiesten verkkopankin käyttöön. Jotkut pankit ovat myöntäneet päämiehille verkkopankkitunnuksia

---

<sup>208</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 1, 3.

<sup>209</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 5–7.

jopa ilman edunvalvojan myötävaikutusta. Olennaista on kuitenkin huomioida, että pankkien epäyhtenäistä linjaa verkkopankkitunnusten myöntämisen suhteen pidetään edunvalvontatoimistoissa suurena ongelmana.<sup>210</sup>

Oikeusasiamies on ottanut hänelle vuonna 2013 saapuneiden kanteluiden johdosta päämiesten oikeuden verkkopankkitunnuksiin laajemmin yleisenä kysymyksenä tutkittavakseen. Oikeusasiamiehen laatimasta ratkaisusta ilmenee, että ensimmäisessä hänelle saapuneessa kantelussa tuotiin ilmi yleisen edunvalvojan kieltäytyneen hankkimasta päämiehelleen verkkopankkitunnuksia. Kieltäytymistään edunvalvoja oli perustellut sillä, että hänen näkemyksensä mukaan verkkopankkitunnuksia ei tullut myöntää edunvalvonnan piirissä olevalle henkilölle. Toisessa oikeusasiamiehelle saapuneessa kantelussa tuotiin puolestaan ilmi, että edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden eriarvoisuus korostuu silloin, kun he eivät pääse tarkastelemaan esimerkiksi sähköisiä reseptitietojaan.<sup>211</sup>

Oikeusasiamiehen mukaan edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden osalta olisi yleisellä tasolla pyrittävä siihen, että heidän yhdenvertaisuutensa toteutuisi muun muassa yhteiskunnan palveluiden, kuten VR:n Veturi-kanta-asiakaspalvelun, saatavuuden osalta. Tämän lisäksi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan verkkopankkitunnusten epäämistä päämieheltä edunvalvojan toimenpitein voidaan pitää päämiehen itsemääräämisoikeuden vastaisena. Oikeusasiamies suhtautuu hyvin kriittisesti siihen, että edunvalvoja kieltäytyy päämiehensä suojelemiseksi hankkimasta verkkopankkitunnuksia päämiehensä omassa käytössä olevaan tiliin. Oikeusasiamiehen kanta on edellä mainitun mukainen siitäkin huolimatta, että edunvalvojan kieltäytymisen perusteena olisi haitalliset oikeustoimet, joita päämies voisi verkkopankkitunnusten avulla tehdä. Silloin, kun haitallisia oikeustoimia pidetään kieltäytymisen tosiasiallisina perusteina, ei oikeusasiamiehen kannan mukaan ole väliä, minkälaisella välineellä päämies tekee kyseiset oikeustoimet. Tämän myötä pääpainon tulisi tapauskohtaisesti olla sekä päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisen tarpeellisuuden että rajoituksen sisällön arvioimisessa.<sup>212</sup>

Siinä tilanteessa, kun päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu siten, että hänellä ei ole mahdollisuutta käyttää verkkopankkitunnuksia, ei häneltä kuitenkaan voida oikeusasiamiehen kannan mukaan evätä tietoturvallista pääsyä yhteiskunnan palveluihin. Edunvalvojan toimien tulee tällöin olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tällaisessa tilanteessa tarjolla on myös muita vahvan tunnistautumisen välineitä, kuten jo aiemmin tässä luvussa mainitut henkilökortit. Toimenpiteenään oikeusasiamies on saattanut näkemyksensä oikeusministeriön tietoon sekä lähettänyt päätöksensä tiedoksi Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 4–5.

<sup>211</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 1.

<sup>212</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 1, 10–11.

<sup>213</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 11.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voidaan tulkita, että verkkopankkitunnusten epääminen päämieheltä aiheuttaa sen, että perustuslain 6 §:n turvaama yhdenvertaisuus sekä päämiehen itsemääräämisoikeus eivät ole täysin turvattu edunvalvonnan piirissä. Lainsäädäntö ei aseta suoranaisesti esitettyä sille, etteikö päämiehillä olisi oikeutta saada verkkopankkitunnuksia. Näin ollen päämiehillä tulisi lähtökohtaisesti olla samanlaiset mahdollisuudet verkkopankkitunnusten saamiseen kuin sellaisilla henkilöillä, jotka eivät ole edunvalvonnan piirissä. Nyky-yhteiskunnassa myös useat yhteiskunnan palvelut edellyttävät verkkopankkitunnusten omaamista. Kuten kuitenkin tästä tutkielmasta on ilmennyt, kritiikkinä verkkopankkitunnusten myöntämiselle on esitetty esimerkiksi rahankäytön hallinnan vaikeutuminen. Käytännössä tilanne on kuitenkin se, että päämies ei pääse verkkopankkitunnuksillaan hallinnoimaan muuta kuin omassa käytössään olevaa käyttövaratililiää. Tämän myötä päämies ei voi tehdä itse esimerkiksi tilisiirtoja edunvalvontatililtään. Edunvalvojan päätösvallassa on lisäksi se, kuinka paljon ja usein päämiehen edunvalvontatililtä siirretään varoja päämiehen käyttöön tämän käyttövaratilille.

Niiden päämiesten kohdalla, jotka eivät kykene ymmärtämään verkkopankkitunnusten merkitystä, tulisi ennemmin rajoittaa heidän toimintakelpoisuuttaan kuin suoraan evätä heiltä oikeus verkkopankkitunnuksiin. Kuten tässä luvussa käsitellystä oikeusasiamiehen ratkaisustakin ilmenee, verkkopankkitunnusten lisäksi on olemassa myös muita vahvan tunnistautumisen välineitä, kuten henkilökortit. Olennaista on kuitenkin huomioida se, että esimerkiksi pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevilla päämiehillä on harvoin tarvetta hyödyntää missään yhteydessä vahvan tunnistautumisen välineitä. Olettavaa kuitenkin on, että tämäkin tilanne tulee tulevaisuudessa muuttumaan teknologian kehittyessä.

Sitä ei tule jättää kuitenkaan huomiotta, että yhdenvertaisuus verkkopankkitunnusten myöntämisen suhteen päämiesten osalta ei voi toteutua kunnolla ennen kuin edunvalvontatoimistoissa on yhtenäiset menettelysäännöt koskien kyseisten tunnusten myöntämistä. Myös pankeilta tulisi edellyttää yhdenmukaista linjausta sen suhteen, keille ne myöntävät verkkopankkitunnuksia ja keille eivät.

Kyseenalaiseksi tässä kohtaa nousee lisäksi se, tulisiko päämiesten oikeus verkkopankkitunnuksiin johtaa etenkin holhoustoimilain 38 §:n 1 momentista. Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, kyseinen lainkohta antaa päämiehelle mahdollisuuden käyttää käyttövarojaan haluamallaan tavalla, eikä edunvalvojalle näin ollen kuulu se, mihin päämies varansa käyttää. Tämän myötä edun-



valvojan tehtävänä ei lähtökohtaisesti ole määritellä sitä, millä tilinkäyttövälillä päämies käyttövaratiliiään käyttää<sup>214</sup>. Toisaalta, tässä kohtaa voidaan myös kysyä, olisiko holhoustoimilakia syytä täydentää siten, että siihen lisättäisiin erillinen säännös koskien päämiesten oikeutta verkkopankkitunnuksiin?

### 4.3 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, Suomen perustuslain 7 §, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, ilmentää itsemääräämisoikeutta. Näin ollen päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että kyseistä perustuslain säännöstä avataan seuraavassa tarkemmin.

Perustuslain 7 § perustuu pitkälti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS, SopS 85-86/1998) sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus, SopS 8/1976)<sup>215</sup>. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Edellä mainittu lainkohta turvaa lisäksi sen sisältämiä oikeushyviä niiltä loukkauksilta, joita julkinen valta toimeenpanee itse. Toisaalta, sama lainkohta edellyttää valtiolta, että se lainsäädäntötoimien avulla turvaa kyseisiä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan.<sup>216</sup>

Oikeus elämään on perusoikeus, joka suojaa elämän vähimmäisedellytyksiä. Oikeudesta elämään on mahdollista myös johtaa yleinen velvollisuus niihin julkisen vallan toimiin, joiden tarkoituksena on edistää elämän edellytyksiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa esimerkiksi elämän alkamis- ja päättymishetken määräytymistä tai geenimanipulaation ja sikiötutkimuksen oikeudellista asemaa.<sup>217</sup> Oikeudella elämään on lisäksi läheinen yhteys jo aiemmin tässä tutkielmassa mainittuun perustuslain 19 §:n 1 momenttiin<sup>218</sup>, jonka mukaan jokainen henkilö, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeutettu välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

---

<sup>214</sup> EOA 7.3.2014 dnro 2617/2/13, 11.

<sup>215</sup> Pellonpää 2011, 285.

<sup>216</sup> HE 309/1993 vp, 46.

<sup>217</sup> HE 309/1993 vp, 46.

<sup>218</sup> Pellonpää 2011, 284.

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus. Se suojaa sekä henkilön fyysistä vapautta että hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tahdonvapauttaan. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojaa sen sijaan henkilöä tähän kohdistuvilta tarkastuksilta sekä pakolla toteutettavilta lääketieteellisiltä tai vastaavilta toimenpiteiltä. Lisäksi oikeus turvallisuuteen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta sekä heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Sillä ei ole kuitenkaan väliä, ovatko edellä mainittujen tekojen tekijät julkisen vallan käyttäjiä vaiko yksityisiä tahoja. Oikeus turvallisuuteen korostaa myös toimimista niin rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi kuin myös aseman parantamiseksi.<sup>219</sup>

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa tai muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Mahdollisuus kuolemanrangaistuksen käyttöön poistettiin kokonaan Suomen rangaistusjärjestelmästä vuonna 1972. Myöskään vieraan valtion viranomaisilla ei ole oikeutta tuomita kuolemanrangaistusta Suomen alueella. Tätä tulee noudattaa, vaikka vieraan valtion viranomaisilla olisi sinänsä oikeus harjoittaa lainkäyttövaltaa Suomessa ja vaikka rangaistuksen täytäntöönpano valtio ei olisi Suomi.<sup>220</sup>

Kidutuksen kielolla tarkoitetaan sitä, että kyseistä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua ei saa sallia missään olosuhteissa<sup>221</sup>. Kidutuskielto lisättiin Suomen lainsäädäntöön vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä, huolimatta siitä, että kidutuksen käyttö rikostutkinnan välineenä oli kielletty jo 1700-luvulla. Voidaan kuitenkin olettaa, että kidutuksen lainvastaisuutta on ennen perusoikeusuudistusta pidetty itsestäänselvyytenä.<sup>222</sup>

Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sen sijaan niin fyysistä kuin myös henkistä kohtelua<sup>223</sup>. Toisin sanoen kielto tarkoittaa, että jokaisella on oikeus ihmisarvoon sekä ihmisarvon mukaiseen kohteluun<sup>224</sup>. Säännöksen tarkoituksena on kattaa esimerkiksi epäinhimilliset, julmat, halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot<sup>225</sup>. Tulkittaessa sitä, minkälainen toiminta on ihmisarvon vastaista, tulee huomioon ottaa suomalaisen yhteiskunnan muuttuvat arvostukset sekä käsitykset<sup>226</sup>. Syytä on lisäksi huomioida, että ihmisarvon konkreettinen sisältö ei ilmene perustuslaista. Ihmisarvoa

---

<sup>219</sup> HE 309/1993 vp, 46–47.

<sup>220</sup> Pellonpää 2011, 286–287.

<sup>221</sup> HE 309/1993 vp, 47.

<sup>222</sup> Pellonpää 2011, 287.

<sup>223</sup> HE 309/1993 vp, 47.

<sup>224</sup> Sarja 2007, 379.

<sup>225</sup> HE 309/1993 vp, 47.

<sup>226</sup> Pellonpää 2011, 289.

voidaan näin ollen pitää muiden perusoikeuksien taustalla vaikuttavana valtiosäännön peruseriaatteena, joka konkretisoituu yksittäisissä perusoikeuksissa.<sup>227</sup>

Perustuslain 7 §:n 3 momentti sisältää lisäksi täsmentäviä sääntöjä liittyen niin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiseen kuin myös vapaudenriistoihin<sup>228</sup>. Kyseisen lainkohdan keskeisenä ajatuksena on, että vapaudenriistojen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen tulee perustua lakiin, eivätkä ne saa olla mielivaltaisia. Saman lainkohdan mukaan tuomioistuin määrää rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, minkä lisäksi muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lisäksi viimeksi mainitun lainkohdan mukaan lailla.

Vapaudenriistolla ja vapaudenmenestyksellä tarkoitetaan samaa asiaa. Kummassakin tapauksessa kyse on sellaisesta järjestelystä, jolla henkilöä esimerkiksi kielletään poistumasta hänelle määrätystä tarkoin rajatusta olinpaikasta. Henkilö menettää toisin sanoen vapautensa silloin, kun hän tekee teon, jonka perusteella hänet suljetaan hänen omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan.<sup>229</sup> Tästä huolimatta lievempiäkin vapauden rajoituksia voidaan esimerkiksi niiden asteesta ja kestosta johtuen pitää vapaudenriistoina<sup>230</sup>.

Kun edellä esitettyä perustuslain 7 §:ää ja itsemääräämisoikeutta tarkastellaan edunvalvontaoikeuden ja eduskunnan oikeusasiamiehen toteuttaman laillisuusvalvonnan näkökulmasta, voidaan todeta, että oikeusasiamiehen vuosien 2010-2017 välisenä aikana ratkaisemien tapausten lukumäärä ei ole suuri. Tässä kohtaa oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä voidaan nostaa kuitenkin esille ihmisarvon vastaisen kohtelun kieltoon kytkeytyvä tapaus. Huomiota kyseisen tapauksen käsittelyn yhteydessä on kiinnitettävä etenkin siihen, onko yleinen edunvalvoja oikeutettu käyttämään laatimissaan muistiinpanoissa epäasiallisia tai tarpeettomia kommentteja päämiehistään ja heidän ominaisuuksistaan. Kyseenalaiseksi nousee myös se, tuleeko päämiehen, itsemääräämisoikeudestaan huolimatta, hyväksyä edunvalvojan toimesta tapahtuva epäinhimillinen kohtelu. Kyseistä tapausta tullaan tarkastelemaan tässä tutkielmassa lisäksi vielä myöhemmin perustuslain suojaaman oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta.

---

<sup>227</sup> Sarja 2007, 379–380.

<sup>228</sup> HE 309/1993 vp, 48.

<sup>229</sup> HE 309/1993 vp, 48.

<sup>230</sup> Pellonpää 2011, 291.

Ihmisarvon kunnioittamista pidetään yhtenä edunvalvontaoikeuden periaatteista, kuten tästä tutkielmastakin on jo aiemmin ilmennyt. Kyseisen periaatteen voidaan olettaa ohjaavaan edunvalvojan käyttäytymistä ja toimintaa siten, että hän ottaa päivittäisissä toimissaan päämiehensä ihmisarvon huomioon niin hyvin kuin mahdollista. Toisin sanoen kyseisen periaatteen voidaan ajatella kieltävän edunvalvojaa kohtelemasta päämiestään epäinhimillisellä tavalla. Tätä näkemystä korostaa oletettavasti myös se, ettei holhoustoimilaki sisällä erillisiä säännöksiä koskien edunvalvojan käyttäytymistä<sup>231</sup>. Siihen kuitenkin, olisiko holhoustoimilakia syytä esillä olevan aihepiirin osalta täydentää, palataan tämän tutkielman edetessä.

Hallintolain (HL, 434/2003) 9 §:n 1 momentissa säädetään siten, että viranomaisen on käytettävä asiallista, ymmärrettävää sekä selkää kieltä. Huomioimisen arvoista on, että hallintolakia ei voida sellaisenaan soveltaa kaikilta osin yleisten edunvalvojen toimintaan, sillä he hoitavat päämiestensä yksityisiä asioita. Nykyisiä edunvalvontatoimistoja voidaan kuitenkin pitää hallintolain tarkoittamina viranomaisina, minkä myötä hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita voidaan soveltaa myös niiden toimintaan. Tämän myötä hyvään hallintoon kuuluva asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee myös yleisen edunvalvojan sekä päämiehen välistä kanssakäymistä ja lisäksi asiakirjoja, joita edunvalvoja laatii päämiehensä asioiden puitteissa.<sup>232</sup> Tähän tarkasteluun palataan kuitenkin vielä myöhemmin tämän tutkielman luvussa 4.6.

Tarkastelun kohteeksi tässä kohtaa nousee myös henkilötietolaki (HeTiL, 523/1999) siltä osin kuin edunvalvojen laatimien muistiinpanojen voidaan ajatella muodostavan henkilötietolain mukaisia henkilörekistereitä. Kyseisen lain 3 §:n 3 kohdan mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan sellaista henkilötiedoista muodostuvaa tietojoukkoa, joka koostuu käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä. Kyseistä tietojoukkoa tulee edellä mainitun lainkohdan mukaan käsitellä osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Saman lainkohdan mukaan tietojoukko on voitu järjestää myös esimerkiksi kortistoksi tai luetteloksi siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot ovat löydettävissä helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Henkilötietolain 9 §:ssä säädetään lisäksi käsiteltävien henkilötietojen tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimuksista. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti tarpeellisia määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän tulee virheettömyysvaatimuksen näkökulmasta tarkasteltuna huolehtia muun muassa siitä, että virheellisiä ja vanhentuneita henkilötietoja ei käsitellä. Tämän perusteella voidaan

---

<sup>231</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 6.

<sup>232</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 5–6.

myös todeta, että silloin, kun edunvalvojat laativat muistiinpanoja esimerkiksi päämiestensä henkilökohtaisista ominaisuuksista siten, että kyseiset tiedot ovat aakkostettu muistiinpanoihin päämieskohtaisesti, voidaan muistiinpanojen laadintaa pitää oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelynä. Vastaavasti valmiita muistiinpanoja voidaan pitää henkilötietolain mukaisina henkilörekistereinä.<sup>233</sup>

Oikeusasiamies on ratkaissut vuonna 2015 tapauksen liittyen päämiehistä käytettyihin epäasiallisiin luonnehdintoihin. Oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun mukaan yleisen edunvalvonnan puolella laadituissa muistiinpanoissa oli käytetty päämiehistä ja heidän ominaisuuksistaan tarpeettomia ja epäasiallisia kommentteja.<sup>234</sup>

Oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan edunvalvontatoimistossa oli laadittu henkilölistaa, joka sisälsi 62 päämiehen nimet aakkosjärjestyksessä. Listan tarkoituksena oli helpottaa uutta edunvalvojaa siinä tilanteessa, kun päämiesten asioiden hoitoa oltiin siirtämässä palveluntuottajalle ja uusi edunvalvoja oli saamassa itselleen paljon uusia päämiehiä. Listaan oli merkitty tietoja esimerkiksi siitä, keiden päämiesten kohdalla tuli olla varovainen käyttövarojen antamisen suhteen. Suurin osa listan merkinnöistä oli lisäksi asiallisia ja neutraaleja. Listaan sisältyi kuitenkin myös edunvalvojan omia luonnehdintoja päämiestensä henkilökohtaisista ominaisuuksista, joista osa oli hyvin negatiivissävyytteisiä. Tällaisista luonnehdinnoista mainittakoon esimerkiksi seuraavat: ”osaa olla hankala ja tarpeen vaatiessa tosi hankala”, ”rankasti ylipainoa” sekä ”jollakin lailla ketku kaveri.”<sup>235</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edellä esitetyssä tapauksessa edunvalvonnan puolella laadittuun henkilölistaan sisältyi hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen kielenkäytön vaatimusten vastaisia ilmaisuja päämiesten ominaisuuksista. Lisäksi lista sisälsi oikeusasiamiehen mukaan henkilötietolain tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimusten kannalta ongelmallisia tietoja. Oikeusasiamies toi ratkaisussaan myös ilmi, että edunvalvojan on kunnioitettava päämiehensä ihmisarvoa sekä toimittava häneen päin luottamusta herättävällä tavalla, minkä myötä edunvalvojan tulee esimerkiksi käyttää asiallista kieltä niin suullisissa kuin myös kirjallisissa yhteyksissä. Näin ollen päämiehiä loukkaavien ja väheksyvien sanontojen käyttäminen on kiellettyä. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi käsityksensä vastaisen varalle henkilölistan laatineen edunvalvontatoimiston tietoon. Tämän lisäksi oikeusasiamies lähetti päätöksensä tiedoksi yleisen edunvalvonnan kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle.<sup>236</sup>

Oikeusasiamies on myös aiemmassa ratkaisukäytännössään, apulaisoikeusasiamiehenä toimiessaan, todennut edunvalvojan kielenkäyttöön liittyen siten, että kansalliset ja murteelliset ilmaukset voivat olla hyvin kuvaavia. Kyseisten ilmausten käyttäminen virallisissa yhteyksissä voi olla vaarallista, sillä osapuolet voivat ymmärtää niiden merkityksen eri tavoin. Edellä mainittu heikentää osaltaan

---

<sup>233</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 5.

<sup>234</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 1.

<sup>235</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 4–5.

<sup>236</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 6.

viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta ja tämän myötä julkisen vallan käytön uskottavuutta. Tahattomilta piilomerkityksiltä vältytään varmemmin silloin, kun pidättäydytään neutraaleissa ilmaisuissa.<sup>237</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voidaan tulkita, että perustuslain 7 §:n 2 momentin suojaama ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto sekä itsemääräämisoikeus eivät ole turvattu edunvalvonnan piirissä siltä osin kuin päämiehistä on käytetty negatiivissävyytteisiä ilmaisuja. Kyseisten oikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että päämiehillä tulee olla oikeus odottaa, että edunvalvoja kohtelee heitä inhimillisellä tavalla. Huolimatta siitä, miten paljon päämiesten toimintakelpoisuutta on rajoitettu, edunvalvoja ei lähtökohtaisesti ole missään tilanteessa oikeutettu käyttämään päämiehistään loukkaavia ilmaisuja. Siinäkin tilanteessa, kun päämies käyttäytyy esimerkiksi aggressiivisesti edunvalvojaansa kohtaan, olisi suotavaa, että päämiehestä käytetyt ilmaisut olisivat mahdollisimman asiallisia. Tämän tulee päteä niin kirjallisen kuin suullisenkin viestinnän yhteydessä.

Lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna edunvalvojien velvollisuus olla loukkaamatta päämiestensä ihmisarvoa perustuu etenkin perustuslain perusoikeussäännökseen. Tämän myötä kyseenalaiseksi nousee se, tulisiko holhoustoimilain sisältää erillinen säännös koskien edunvalvojien velvollisuutta kohdella päämiehiään inhimillisellä tavalla. Toisaalta, sitä ei tule kuitenkaan unohtaa, että ihmisarvon kunnioittaminen yhtenä edunvalvontaoikeuden periaatteena ohjaa edunvalvojien toimintaa ja käyttäytymistä, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Lisäksi kyseisen periaate vähentää lähtökohtaisesti edunvalvontaoikeuden piirissä käytettävien käsitteiden leimaavuutta<sup>238</sup>. Tämän myötä kyseisen muutoksen tekeminen holhoustoimilakiin voisi loppujen lopuksi olla turhaa.

#### **4.4 Yksityiselämän suoja**

Suomen perustuslain 7 §:n tavoin myös perustuslain 10 § yksityiselämän suojasta ilmentää itsemääräämisoikeutta, kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt. Näin ollen päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta on myös tässä kohtaa tarkoituksenmukaista, että viimeksi mainittua perustuslain säännöstä avataan seuraavassa tarkemmin.

---

<sup>237</sup> AOA 17.6.2004 dnro 2253/4/02, 8.

<sup>238</sup> LaVM 20/1998 vp–HE 146/1998 vp, 3.

Yksityiselämän suojalla on keskeinen asema niin perusoikeussäännöstön kuin myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, näkökulmasta tarkasteltuna<sup>239</sup>. Kansallisella tasolla yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia sekä kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään saman lainkohdan mukaan tarkemmin lailla.

Lähtökohtana yksityiselämän suojalle pidetään yksilön oikeutta elää omaa elämäänsä ilman, että esimerkiksi viranomaisen tai joku muu taho puuttuu mielivaltaisesti tai aiheettomasti hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piirin määrittelyminen ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, sillä se pitää sisällään muun muassa yksilön oikeuden määrätä vapaasti itsestään ja ruumistaan sekä yksilön oikeuden vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön.<sup>240</sup> Yksityiselämän suoja turvaa myös yksilön itsemääräämisoikeutta, minkä lisäksi yksityiselämän suojaan puuttumisen sallittavuutta tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten lailla säätämisen vaatimuksen sekä rajoitusperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen, näkökulmasta<sup>241</sup>.

Kunnian suojalla on läheinen sisällöllinen yhteys perustuslain 7 §:n 2 momentissa<sup>242</sup> turvattuun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltoon. Keskeistä on huomioida, että kunnian suojalla on ollut vain rajoitetusti merkitystä esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Oletettavaa on lisäksi se, että kunnian suoja tulee tulevaisuudessaakin realisoitumaan lähinnä kunnianloukkausrikoksia tarkoittavina kriminalisointeina.<sup>243</sup>

Perusoikeusuudistuksen esitöissä kotirauhan suojan ydinalueeseen luetaan kuuluvaksi puolestaan yksilön asunto, vaikka todellisuudessa suoja ulottuukin tätä laajemmalle alueelle<sup>244</sup>. Kotirauhan piirin ulottuvuutta on myöhemmin täsmennetty kattamaan kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Näin ollen varsinaisen asunnon lisäksi esimerkiksi hotellihuoneet ja asuntovaunut kuuluvat kotirauhan piiriin silloin, kun niitä käytetään pidempiaikaiseen asumiseen. Tämänkaltaiset tilat jäävät kuitenkin kotirauhan suojan eräänlaisella reuna-alueelle, johon on mahdollista puuttua lailla helpommin edellytyksin kuin varsinaiseen asuntoon.<sup>245</sup>

---

<sup>239</sup> Viljanen 2011, 390.

<sup>240</sup> HE 309/1993 vp, 52–53.

<sup>241</sup> Viljanen 2011, 392, 395.

<sup>242</sup> Ks. luvut 2.1.1 & 4.3.

<sup>243</sup> Viljanen 2011, 398–399.

<sup>244</sup> HE 309/1993 vp, 53.

<sup>245</sup> Viljanen 2011, 399.

Perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetään kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Kyseisen lainkohdan tarkoituksena on turvata jokaiselle yksilölle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että joku ulkopuolinen taho saisi oikeudettomasti tietoonsa yksilön lähettämän tai hänelle tarkoitettun luottamuksellisen viestin sisällön. Lainkohta antaa näin ollen suojaa esimerkiksi kirjeen avaamista ja puhelun nauhoittamista vastaan. Kyseinen lainkohta suojaa myös sellaisia luottamukselliseksi tarkoitettun viestin tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena.<sup>246</sup> Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi sellaiset teleyhteyteen liittyvät tunnistamistiedot, joiden avulla voidaan selvittää yhteyden osapuolet<sup>247</sup>. Keskeistä on lisäksi huomioida, että perustuslain 10 §:n 2 momentti ei suojaa ainoastaan viestin lähettäjää, vaan molempia viestinnän osapuolia. Lainkohdan tarkoituksena ei ole kuitenkaan pyrkiä järjestämään viestinnän osapuolten keskinäisiä suhteita.<sup>248</sup>

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää sekä perusoikeuksien turvaamiseksi että rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Saman lainkohdan mukaan lailla voidaan säätää myös välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen esimerkiksi yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa taikka oikeudenkäynnin, turvallisuustarkastuksen tai vapaudenmenetyksen aikana.

Edellä esitetyn, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut koskien päämiehelle annettavia käyttövaroja sekä yleisen edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa kytkeytyvät ainakin osittain myös yksityiselämän suojan alle. Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, esimerkiksi päämiehen asunnon siivoaminen ilman asian ymmärtävän päämiehen suostumusta loukkaa sekä päämiehen yksityisyyden että kotirauhan suojaa. Tässä kohtaa tarkoituksenmukaista on kuitenkin tarkastella oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön valossa yleisten edunvalvojien salassapitoa koskevaa sääntelyä sekä kirjesalaisuuden loukkaamattomuutta. Tarkastelun kohteeksi nousee esimerkiksi se, onko edunvalvojalla oikeutta luovuttaa ilman päämiehensä suostumusta päämiestään koskevia tietoja ulkopuolisille tahoille, kuten päämiehen läheisille.

Perustuslain turvaama oikeus yksityisyyteen kuuluu myös edunvalvonnan piirissä olevalle henkilölle. Tämän lisäksi päämiehellä on itsemääräämisoikeutensa puitteissa lähtökohtaisesti oikeus määrätä itse

---

<sup>246</sup> HE 309/1993 vp, 53.

<sup>247</sup> Viljanen 2011, 406.

<sup>248</sup> HE 309/1993 vp, 53–54.



itseään koskevista tiedoista, mikä ilmenee holhoustoimilain 92 §:stä, jossa säädetään salassapidosta.<sup>249</sup> Kyseisen lainkohdan 1 momentin (649/2007) mukaan viranomaisessa toimivan salassapitovelvollisuuteen tulee soveltaa sitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Lisäksi saman lainkohdan 2 momentin (649/2007) mukaan edunvalvojalla, holhustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa olevalla henkilöllä, luottamushenkilöllä ja holhustoimen tehtävässä käytetyllä asiantuntijalla ei ole oikeutta ilman asianomaisen suostumusta ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoonsa saamaansa asiaa, joka on pidettävä salassa yksityisyyden tai yksityisen taloudellisen edun suojaamiseksi. Edellä mainitut lainkohdat eivät kuitenkaan estä holhoustoimilain 92 §:n 3 momentin 1-4 kohtien mukaan ilmaisemasta asiaa valtion tai kunnan viranomaiselle taikka muulle henkilölle holhoustoimilain mukaisten tehtävien suorittamista varten, syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikosten selvittämistä varten, tuomioistuimelle, jos se on tarpeen holhoustoimilain mukaisessa asiassa, eikä myöskään sille, jolla on lain mukaan oikeus saada asiassa tieto.

Holhoustoimilain mukaista salassapitosäännöstä voidaan pitää tulkinnanvaraisena sen suhteen, mitä kaikkea salassapito kattaa<sup>250</sup>. Kyseisen säännöksen rikkomisesta ei ole kyse esimerkiksi silloin, kun on ilmeistä, että tietojen antaminen ei aiheuta haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen<sup>251</sup>. Lisäksi silloin, kun päämies ei kykene ottamaan kantaa häntä koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen, tulee edunvalvojan harkita tietojen antamisen laajuutta itsenäisesti. Edunvalvojalla on toisin sanoen harkintavaltaa sen suhteen, mitä tietoja hän voi antaa ja missä laajuudessa hän voi keskustella päämiehensä asioista tämän läheisten kanssa silloin, kun päämies ei itse kykene asiaa ratkaisemaan. Edunvalvojan tulee harkintavaltaa käyttäessään lisäksi kunnioittaa päämiehensä oikeutta perheyhteyteen ja yksityisyyteen sekä arvioida, minkälainen menettely vastaa parhaimmalla mahdollisella tavalla päämiehen etua.<sup>252</sup> Tämän myötä voidaan myös todeta, että päämiehen läheisillä ei ole automaattista tiedonsaantioikeutta päämiehen tietoihin. Esimerkiksi silloin kun, edunvalvojalla on aihetta epäillä, että päämiehen läheisellä olisi tarkoitus käyttää päämiestä jollakin tavalla hyväksi pyytämiensä tietojen perusteella, voi edunvalvoja harkintavaltansa puitteissa kieltäytyä antamasta kyseisiä tietoja. Tämän aihepiirin syvällisempään tarkasteluun palataan vielä myöhemmin tässä tutkielmassa.

---

<sup>249</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 4–5.

<sup>250</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 5.

<sup>251</sup> HE 146/1998 vp, 72.

<sup>252</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 4.

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan holhoustoimilain mukaisen salassapitosäännöksen soveltaminen on edunvalvojan näkökulmasta tarkasteltuna haasteellista. Päämiehen läheisillä voi olla esimerkiksi jo entuudestaan kattava kuva päämiehen taloudellisesta tilanteesta ja henkilökohtaisista olosuhteista. Jos salassapitosäännöstä tulkitaan tiukasti, voi kommunikointi päämiehen läheisten kanssa olla hankalaa silloin, kun päämies ei kykene ilmaisemaan tahtoaan. Edunvalvojan vaiteliaisuus voi lisäksi näyttäytyä päämiehen läheisiin nähden esimerkiksi salamyhkäisyytenä ja saattaa näin ollen edunvalvonnan asianmukaisuuden aiheettomasti kyseenalaiseksi.<sup>253</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2010 ratkaissut tapauksen koskien yleisten edunvalvojen salassapitoa koskevaa sääntelyä. Ratkaisun taustalla olleen kantelun mukaan edunvalvoja oli toimittanut kantelijan veljelle tietoja heidän edunvalvonnan piirissä olleen äitinsä taloudellisesta tilanteesta siitä huolimatta, että heidän äitinsä ei ollut voinut antaa sairautensa vuoksi suostumustaan kyseisten tietojen luovuttamiseen.<sup>254</sup>

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan kantelija ja hänen sisaruksena olivat huolissaan edunvalvonnan alkaessa siitä, miten heidän äitinsä varat tulevat riittämään laitoshoidon aikana. Tämän myötä edunvalvoja oli antanut kantelijan veljelle, joka samalla edusti muita sisaruksiaan, tietoja päämiehensä taloudellisesta tilanteesta. Kantelijan veli toimitti edunvalvojalta saamansa tiedot edelleen sisaruksilleen.<sup>255</sup>

Maistraatin näkemyksen mukaan edunvalvoja ei ollut edellä esitetystä tapauksesta rikkonut salassapitovelvollisuuttaan, sillä tietojen luovuttaminen kantelijan veljelle oli ollut yleisluonteista ja suppeaa. Oikeusasiamiehen mukaan edunvalvojan menettely oli sen sijaan ollut kyseenalaista, sillä edunvalvojan antamat tiedot lukeutuivat selkeästi salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluviksi. Toisaalta, oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tietojen antamisesta ei aiheutunut päämiehelle kuitenkaan haittaa. Asian kokonaisarviossa oikeusasiamies otti lisäksi huomioon muun muassa edunvalvojen salassapitosääntelyn tulkinnanvaraisuuden sekä tietojen luovuttamisen kertaluonteisuuden. Johtopäätöksensä oikeusasiamies totesi, ettei yleinen edunvalvoja ollut toiminut holhoustoimilain salassapitosäännöksen vastaisesti eikä tämän myötä ollut tarvetta ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin.<sup>256</sup>

Kyseessä oleva tapaus antoi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kuitenkin aiheen kysyä, onko holhoustoimilain salassapitoa koskeva sääntely riittävän täsmällistä, kun otetaan huomioon, että kyse on kuitenkin päämiehen perusoikeutena turvatusta yksityisyydestä sekä sen suojaamiseksi tarkoitettusta sääntelystä. Tämän myötä oikeusasiamies esitti oikeusministeriön arvioitavaksi, voitaisiinko salassapitoa koskevaa sääntelyä täsmentää siten, että salassapitovelvoitteen täsmällinen sisältö sekä sitä mahdollisesti lieventävät seikat ilmenisivät mahdollisimman selkeästi jo lain tasolla salassapitoa koskevista säännöksistä eivätkä ainoastaan niiden perusteluista.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 5.

<sup>254</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 1.

<sup>255</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 4.

<sup>256</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 4–6.

<sup>257</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 7–8.

Edunvalvontaoikeuden piirissä esiintyy myös tilanteita, joissa joku ulkopuolinen taho pyrkii saamaan, pääsääntöisesti omien intressiensä vuoksi, tietoja päämiehen taloudellisesta tilanteesta esimerkiksi edunvalvojalta. Tyypillisesti tilanne on se, että ulkopuolinen taho pyrkii saamaan päämieheltä valtakirjan<sup>258</sup> kyseisten tietojen luovuttamista varten. Päämiehen läheisen on esimerkiksi usein helppo saada päämies allekirjoittamaan valtakirjoja, joiden merkitystä hän ei välttämättä ymmärrä<sup>259</sup> tai joiden allekirjoittamista hän ei kykene vastustamaan. Tämän myötä syntyy tilanteita, joissa edunvalvojan on arvioitava, miten edellä mainittuun valtuutukseen tulee suhtautua. Edunvalvoja ei kuitenkaan voi kevein perustein luovuttaa tietoja päämiehensä taloudellisesta tilanteesta ulkopuolisille tahoille. Epävarmassa tilanteessa parhain vaihtoehto onkin kieltäytyä kyseisten tietojen luovuttamisesta.<sup>260</sup>

Oikeusasiamies on ratkaissut myös vuonna 2011 tapauksen koskien yleisen edunvalvojan salassapitovelvollisuutta. Tapauksen taustalla olleesta kantelusta ilmeni edunvalvojan kieltäytyneen antamasta kantelijoille, heidän saamistaan valtakirjoista huolimatta, tietoja päämiehensä taloudellisesta tilanteesta. Kantelijat olivat pyytäneet kyseisiä tietoja voidakseen tehdä oikeusasiamiehelle kantelun liittyen edunvalvojan toimintaan.<sup>261</sup>

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan kantelijat olivat toimittaneet edunvalvojalle kaiken kaikkiaan kaksi erillistä valtakirjaa, joissa päämies oli valtuuttanut kantelijat saamaan tietoja hänen taloudellisista asioistaan. Edunvalvoja oli kuitenkin kieltäytynyt hyväksymästä valtakirjoja muun muassa sen vuoksi, että niiden myötä kantelijoille olisi annettu lähtökohtaisesti yhtä laaja kelpoisuus hoitaa päämiehen asioita kuin mikä edunvalvojalla oli. Edunvalvoja oli keskustellut asiasta myös päämiehensä kanssa, jolloin ilmeni, että päämies ei enää muistanut antaneensa kantelijoille kyseisiä valtakirjoja. Lisäksi päämies ilmoitti edunvalvojalleen, että hänen taloudelliset asiat olivat hänen omia asioitaan. Tämän myötä edunvalvoja oli todennut, että tietojen luovuttaminen kantelijoille ei ollut perustunut päämiehen omaan tahdon muodostukseen.<sup>262</sup>

Maistraatin näkemyksen mukaan edunvalvoja oli ollut perustellusti oikeutettu kieltäytymään antamasta kantelijoille päämiestänsä koskevia tietoja. Maistraatin mukaan edunvalvoja olisi lisäksi rikkonut holhoustoimilain mukaista salassapitosäännöstä, jos hän olisi luovuttanut kyseiset tiedot kantelijoille. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edunvalvojan olisi kuitenkin pitänyt mahdollisesti suorittaa salassapitosäännöksen pe-

---

<sup>258</sup> Hallintolain 12 §:n 1 momentissa säädetään siten, että hallintoasiassa on sallittua käyttää asiamiestä ja avustajaa. Saman lainkohdan mukaan asiamiehen on esitettävä joko valtakirja tai osoitettava jollakin muulla luotettavalla tavalla, että hän on oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on edellä mainitun lainkohdan mukaan yksilöitävä viranomaisen määräyksestä silloin, kun esimerkiksi toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Luotettavana osoituksena voidaan puolestaan pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai vastaavasti henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Viranomainen voi lisäksi harkintansa mukaan hyväksyä sähköisten menetelmien avulla annetun valtuutuksen. Valtuutuksen luotettavuuden arviointi jää kuitenkin viime kädessä viranomaisen vastuulle. (HE 72/2002 vp, 65.)

<sup>259</sup> Silloin, kun päämies ymmärtää asian merkityksen, hän voi antaa pätevän valtuutuksen (EOA 4.12.2015 dnro 3184/4/15, 1).

<sup>260</sup> EOA 4.12.2015 dnro 3184/4/15, 2.

<sup>261</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 1.

<sup>262</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 6–8.

rusteluiden mukainen arvio siitä, olisiko kantelijoiden pyytämien tietojen ilmaisemisesta ollut haittaa päämiehelle. Oikeusasiamies perusteli näkemystään sillä, että tietojen antamatta jättäminen oli edellä esitetyssä tapauksessa kiteytynyt etenkin edunvalvojan arvioon päämiehensä ymmärryskyvyn puutteellisuudesta. Toisaalta, oikeusasiamies piti merkittävänä seikkana päämiehen omaa näkemystä siitä, että hänen taloudelliset asiat olivat hänen omia asioitaan. Oikeusasiamies huomioi tapauksen arvioinnissa lisäksi sen, että päämies oli kiistänyt antaneensa valtakirjoja, minkä myötä oikeusasiamies ilmaisi johtopäätöksensä, että päämies ei ollut halunnut hänen taloudellisia tietoja ilmaistavan ulkopuolisille tahoille. Näin ollen oikeusasiamies totesi, asiaan liittyvä tulokinnanvaraisuus ja yleiselle edunvalvojalle jäävä harkintavalta huomioon ottaen, että edunvalvoja ei ollut menetellyt edellä esitetyssä tapauksessa lainvastaisesti. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi kuitenkin tapauksessa esittämänsä näkökohdat yleisellä tasolla edunvalvojan ja maistraatin tietoon.<sup>263</sup>

Perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa voidaan tarkastella edunvalvontaoikeuden piirissä myös kirjesalaisuuden loukkaamattomuuden näkökulmasta. Kysymys voi olla tällöin esimerkiksi tilanteesta, jossa edunvalvontatoimistossa on avattu entiselle päämiehelle osoitettuja kirjeitä edunvalvonnan päättymisen jälkeen<sup>264</sup>. Olennaista on kuitenkin huomioda, että tämän tutkielman tarkoituksena ei ole tarkastella edunvalvonnan päättymistä, mutta yksityiselämän suojan kannalta kyseisen aihealueen tarkastelua voidaan tässä kohtaa pitää tarkoituksenmukaisena.

Edunvalvonnan päättyessä edunvalvontatoimistoilla tai edunvalvojilla ei ole mistään säännöksestä johdettavissa olevaa velvollisuutta entisen päämiehen osoitetietojen muuttamiseen, minkä myötä vastuu kyseisten tietojen muuttamisesta jää entiselle päämiehelle. Edunvalvontaviranomaisten on kuitenkin oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan huomioitava se, että edunvalvonnan päättymisen jälkeen entisen päämiehen kirjepostia saattaa edelleen tulla edunvalvontatoimistoihin. Tämä voi johtua esimerkiksi entisen päämiehen passiivisuudesta eli toisin sanoen siitä, että hän ei ole hoitanut osoitetietojensa muuttamista. Toisaalta, tilanne voi olla myös se, että osoitetietojen muuttamisesta huolimatta posti ohjautuu kuitenkin väärään paikkaan. Tämän vuoksi on merkittävää, että silloin, kun on aihetta epäillä, että entisen päämiehen kirjepostia on saapunut edunvalvontatoimistoon, tulee tieto edunvalvonnan päättymisestä tarkistaa edunvalvonnan käytössä olevasta rekisteristä.<sup>265</sup> Edunvalvontatoimistoissa tulisi lisäksi olla käytössä yhtenäinen linja kirjepostin avaamisen ja käsittelyn suhteen, jotta virheiden määrä saataisiin minimoitua.

Oikeusasiamies on vuonna 2015 ratkaissut tapauksen koskien kirjesalaisuuden loukkaamista. Tapauksen taustalla olleen kantelun mukaan edunvalvontatoimistossa oli avattu

---

<sup>263</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 8, 10.

<sup>264</sup> EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14, 1.

<sup>265</sup> EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14, 2, 4.

verohallinnon kantelijalle lähettämä kirje, ja mahdollisesti myös muitakin kirjeitä, vaikka edunvalvonta oli kantelijan osalta jo päättynyt.<sup>266</sup>

Edunvalvontatoimistosta saadun selvityksen mukaan kysymyksessä oleva kirje oli osoitettu myös yleiselle edunvalvojalle ja se oli saapunut edunvalvontatoimistoon toimiston osoitteella. Henkilö, joka oli avannut kuoren, ei ollut tiennyt edunvalvonnan päättymisestä, eikä hän näin ollen ollut tarkistanut tietoa rekisteristä.<sup>267</sup>

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edellä esitetyssä tapauksessa kyse ei ollut ainoastaan yhdestä erehdyksessä tapahtuneesta kirjeen avaamisesta, vaan ennemminkin rutiineista, joita edunvalvontatoimistossa oli omaksuttu kirjeiden avaamisen yhteydessä. Tämän seurauksena oikeusasiamies piti hyvin mahdollisena sitä, että kantelijan muitakin kirjeitä oli avattu edunvalvonnan päättymisestä huolimatta. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kantelijan perustuslain mukaista kirjesalaisuuden ja yksityiselämän suojaa oli näin ollen rikottu. Toimenpiteenään oikeusasiamies antoi yleiselle edunvalvonnalle huomautuksen vastaisen varalle. Tämän lisäksi oikeusasiamies toimitti päätöksensä myös asian yleisemmän merkityksen vuoksi tiedoksi holhouslainsäädännöstä ja yleisen edunvalvonnan kehittämistä vastaavalle oikeusministeriölle. Kantelun johdosta myös postin käsittelykäytäntöä muutettiin siten, että kantelun tarkoittamia vahinkoja ei pääsisi enää sattumaan.<sup>268</sup>

Edellä esitettyjen, oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten sekä niiden ympärille kytkeytyvän lain-säädännön, osalta voidaan tulkita, että perustuslain 10 §:n suojaama yksityiselämän suoja ja tämän myötä itsemääräämisoikeus ovat turvattu edunvalvonnan piirissä siltä osin kuin kyseeseen tulee edunvalvojan salassapitoa koskeva sääntely. Kirjesalaisuuden loukkaamista koskevan tapauksen kohdalla tilanne on kuitenkin toinen.

Voidaan olettaa, että holhoustoimilain salassapitosäännöksen tulkinnanvaraisuus aiheuttaa niin kantelijoiden kuin myös edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden keskuudessa erimielisyyttä siitä, onko salassapitosäännöstä loukattu vaiko ei. Keskeistä tässä kohtaa on myös huomioida holhousviranomaisena toimivan maistraatin ja oikeusasiamiehen eriävät näkemykset kyseisen säännöksen tulkinnasta. Maistraatti pitää lähtökohtana kyseisen säännöksen tulkinnassa sitä, että edunvalvoja ei ole oikeutettu ilmaisemaan tietoja päämiehensä taloudellisesta tilanteesta edes päämiehen läheisille, ellei päämies oikeustoimikelpoisena anna tähän erillistä lupaa. Poikkeuksellinen tilanne voi maistraatin mukaan syntyä kuitenkin silloin, kun annettavat tiedot ovat yleis- ja kertaluonteisia.<sup>269</sup> Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hyväksyttävän toiminnan rajoihin lukeutuu puolestaan se, että edunvalvoja luovuttaa päämiestään koskevia taloudellisia tietoja päämiehensä läheisille esimerkiksi silloin,

---

<sup>266</sup> EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14, 1.

<sup>267</sup> EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14, 2.

<sup>268</sup> EOA 17.4.2015 dnro 946/4/14, 2–5.

<sup>269</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 4.

kun päämies ei kykene sairauden vuoksi ilmaisemaan tahtoaan kyseisten tietojen luovuttamisen suhteen. Edunvalvojan on tässä kohtaa kuitenkin arvioitava, että tietojen luovuttamisesta ei aiheudu päämiehelle haittaa. Sitä oikeusasiamies pitää kuitenkin päämiehen itsemääräämisoikeuden vastaisena, että edunvalvoja luovuttaisi tai jättäisi luovuttamatta tietoja vasten asian ymmärtävän päämiehen kantaa.<sup>270</sup>

Oikeusministeriö on julkaissut huhtikuussa 2011 yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suosituksen yhteydenpidosta, tavoitettavuudesta ja tiedonsaannista. Kyseissä suosituksessa otetaan kantaa edunvalvojen salassapitoa koskevaan sääntelyyn.<sup>271</sup> Voidaan olettaa, että kannanoton taustalla on oikeusasiamiehen vuonna 2010 oikeusministeriön arvioitavaksi antama esitys koskien edunvalvojen salassapitosäännöksen täsmentämistä<sup>272</sup>. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suosituksessa ei kuitenkaan kyseisen säännöksen tarkastelun puitteissa ilmaista mitään sellaista, mikä olisi tämän tutkielman kannalta keskeistä tai mitä tässä tutkielmassa ei olisi tuotu jo aiemmin ilmi.

Kyseenalaiseksi tässä kohtaa nousee kuitenkin se, jättääkö holhoustoimilain salassapitoa koskeva sääntely edunvalvojalle liikaa harkintavaltaa. Lisäksi voidaan, oikeusasiamiehen tavoin<sup>273</sup>, kysyä uudelleen, tulisiko holhoustoimilaissa säätää erikseen siitä, ettei salassapitosäännöksen loukkauksesta ole kyse silloin, kun tiedon luovuttamisesta ei aiheudu haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen? Onko toisin sanoen riittävää, että edellä mainittu ilmenee ainoastaan lain esitöistä? Todettakoon tässä kohtaa kuitenkin, että edunvalvojilla tulisi vähintäänkin olla yhtenäinen linja sen suhteen, miten he toimivat samankaltaisissa, salassapitoon liittyvissä, tapauksissa.

Edunvalvojille toimitettavien valtakirjojen suhteen oikeusasiamies on puolestaan linjannut, että edunvalvojan on otettava päämieheensä mahdollisimman nopeasti yhteyttä silloin, kun hänelle herää kokemusperäisten tietojensa perusteella epäily siitä, ettei hänelle toimitettu valtakirja ole aito<sup>274</sup>. Voidaan kuitenkin olettaa, että edunvalvojille saapuvien valtakirjojen määrä on suhteellisen vähäinen. Voitaisiko edunvalvojilta näin ollen edellyttää, että he tarkistaisivat aina valtakirjan tultua päämieheltään tämän todellisen kannan valtakirjan suhteen? Tämän myötä edunvalvojat voisivat tehdä päätöksiään siten, että ne perustuisivat enemmän päämiesten omaan tahtoon kuin harkintavallan käyttöön.

---

<sup>270</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 9.

<sup>271</sup> OM 2/33/2010, 1, 6.

<sup>272</sup> Ks. EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09.

<sup>273</sup> EOA 1.12.2010 dnro 1903/4/09, 8.

<sup>274</sup> EOA 6.5.2011 dnro 3418/4/09, 6.

Lisäksi olisi suositeltavaa, että edunvalvontatoimistoissa panostettaisiin tiedon sisäiseen kulkemiseen silloin, kun tiettyjen edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden osalta edunvalvonta lakkaa. Toisin sanoen olisi tärkeää, että edunvalvojat toimittaisivat ajoittain ajantasaisen tiedon päämiehistään työntekijöille, jotka vastaavat postin käsittelystä ja avaamisesta. Näin pystyttäisiin turvaamaan paremmin niiden henkilöiden yksityiselämän suoja, jotka eivät enää ole edunvalvonnan piirissä.

#### 4.5 Omaisuuden suoja

Seuraavassa avataan Suomen perustuslaissa turvattua omaisuuden suojaa koskevaa säännöstä. Omaisuuden suojaa koskeva säännös ei yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen tavoin ilmennä itsemääräämisoikeutta. Kyseisen säännöksen tavoitteena on kuitenkin turvata ja edistää yksilöiden itsemääräämisoikeutta sekä taloudellista vapautta ja tämän lisäksi suojata yksilöiden oikeuksia liittyen varallisuus oikeuksien ja -suhteiden riittävään pysyvyyteen ja ennakoitavuuteen<sup>275</sup>.

Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna Euroopan ihmisoikeussopimus on tärkein ihmisoikeussopimus, joka turvaa yksilön omaisuuteen liittyviä oikeuksia. Omaisuuden suojaa koskevilla säännöksillä on keskeinen asema myös useimpien valtioiden kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä. Kyseiset säännökset poikkeavat kuitenkin rakenteeltaan, täsmällisyydeltään sekä tulkintatraditioiltaan toisistaan. Suomen perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna omaisuuden suojaa koskeva säännös rakentuu kahdesta osasta, omaisuuden suojan yleissäännöksestä sekä omaisuuden pakkolunastusta koskevasta erityissäännöksestä eli yksilöidystä lakivarauksesta. Tämän myötä omaisuuden suojaa koskevilla konkreettisissa päätöksentekotilanteissa tulee ratkaistavaksi se, kumpaa edellä mainituista säännöksistä sovelletaan. Silloin, kun erityissäännös soveltuu tilanteeseen, on sitä ensisijaisesti sovellettava. Muussa tilanteessa arvioinnin oikeudellisena perustana käytetään omaisuuden suojan yleissäännöstä. Käytännössä yleissäännös tulee myös erityissäännöstä useammin sovellettavaksi. Kyseiset säännökset eivät ole kuitenkaan tulkinnallisesti täysin erillisiä toisistaan, vaan ne toimivat vuorovaikutuksessa keskenään käytännön ratkaisutilanteiden yhteydessä.<sup>276</sup>

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksilön omaisuus on turvattu. Soveltamisalaltaan yleissäännös on melko laaja, sillä se turvaa lähtökohtaisesti kaiken yksilölle kuuluvan omaisuuden. Toisaalta, yleissäännöksen niukka sananmuoto jättää kuitenkin avoimeksi useita eri kysymyksiä, kuten kysymyksen siitä, millaista turvaa kyseinen säännös antaa yksilön omaisuudelle. Omaisuuden

---

<sup>275</sup> Länsineva 2011, 557.

<sup>276</sup> Länsineva 2011, 552–553, 584, 588.

suojan yleislausekkeen soveltamistilanteessa kyseeseen tuleeekin tapauskohtainen harkinta sen sijaan, että jotakin ennalta täsmällisesti asetettua sääntöä sovellettaisiin kaavamaisesti.<sup>277</sup>

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla säädetään omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Kyseisestä erityissäännöksestä voidaan johtaa normi, jonka mukaan sellaisen omaisuuden pakkolunastus, joka ei perustu lakiin tai yleiseen tarpeeseen, ei ole perustuslain mukainen. Käsitteenä pakkolunastuksella tarkoitetaan esimerkiksi sellaista omistusoikeuden siirtoa oikeussubjektilta toiselle, joka voidaan toteuttaa ilman alkuperäisen oikeudenhaltijan suostumusta. Pakkolunastuksen voidaan ajatella merkitsevän myös hyvin voimakasta puuttumista yksilön varallisuuteen ja tämän myötä pakkolunastuksen mahdollistavalla lailla tulee lähtökohtaisesti olla melko pitkälle menevät vaatimukset. Kyseisestä laista tulee ilmetä muun muassa se, millä edellytyksillä ja minkä tarkoituksena toteuttamiseksi pakkolunastustoimivaltaa on luvallista käyttää. Yleisen tarpeen vaatimuksen myötä pakkolunastukseen ei ole sen sijaan sallittua ryhtyä ainoastaan yksityisten tarpeiden toteuttamiseksi, vaan lunastuksella on oltava yhteys jonkin yleisenä pidettävän tarpeen toteuttamiseen. Lisäksi täyden korvauksen vaatimuksen tulkinnallisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että korvauksen on vastattava täysimääräisesti sitä taloudellista menetystä, joka omistajalle pakkolunastuksesta aiheutuu.<sup>278</sup>

Kun edellä esitettyä, perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuuden suojaa koskevaa säännöstä tarkastellaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön valossa, tulee huomiota kiinnittää etenkin siihen, onko yleinen edunvalvoja oikeutettu myymään päämiehensä asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet ennen holhousviranomaisena toimivan maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Lisäksi tarkastelun kohteeksi nousee se, voiko edunvalvoja myydä päämiehensä ulosmitatun kiinteistön ilman maistraatin lupaa. Edellä mainittuja voidaan tarkastella myös päämiehen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta siltä osin kuin päämiehen oikeutta omaan asuntoon voidaan pitää itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvana seikkana. Kyseistä aihealuetta sivuutetaan muutoksenhaun osalta myös tämän tutkielman seuraavassa luvussa oikeusturvaa koskevan käsittelyn yhteydessä.

Kuten tästä tutkielmasta on jo aiemmin ilmennyt, osa edunvalvojan toteuttamista oikeustoimista on luvanvaraisia. Toisin sanoen edunvalvoja tarvitsee kyseisten oikeustointen toteuttamiseen maistraatin luvan silloin, kun hän tekee ne päämiehensä puolesta. Oikeusasiamies on lisäksi aiemmassa ratkaisukäytännössään tuonut ilmi, että lupamenettelyn perimmäisenä tarkoituksena on vähentää riskiä siitä,

---

<sup>277</sup> Länsineva 2011, 552, 590.

<sup>278</sup> Länsineva 2011, 553, 579, 585, 587.



että päämiehen eduille aiheutuisi oikeustointen myötä vahinkoa. Keskeistä on myös huomioida, että päämiehillä on lähtökohtaisesti oikeus riitauttaa maistraatin myöntämä lupa muutoksenhakukeinoja käyttämällä.<sup>279</sup>

Holhustoimilain 36 §:n 2 momentin mukaan päämiestä ei sido sellainen oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt ilman tarvittavaa lupaa. Poikkeuksen edellä mainittuun tekee saman lainkohdan mukaan kuitenkin se, jos maistraatti jälkeempään edunvalvojan hakemuksesta hyväksyy kyseisen luvan. Edunvalvojan on näin ollen sinänsä mahdollista ryhtyä luvanvaraiseen oikeustoimeen ilman minkäänlaisen lupapäätöksen olemassaoloa. Toisaalta, holhustoimilaki mahdollistaa myös sen, että edunvalvoja ryhtyy oikeustoimeen ennen maistraatin myönteisen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Molemmissa tilanteissa toteuttavan oikeustoimen on oltava kuitenkin päämiehen edun mukainen ja edunvalvojalla tulee olla riittävät perusteet olettamukselle, että lupapäätös saavuttaa lainvoimaisuuden. Jokaisessa tilanteessa tulee lisäksi käyttää tapauskohtaista harkintaa sekä ottaa huomioon päämiehen kanta ja muut selvitystoimet, kuten kiinteistönvälittäjän arvio.<sup>280</sup> Vertailun vuoksi todettakoon tässä kohtaa vielä se, että hallintolainkäyttölain (HLL, 586/1996) 31 §:n (891/2015) 1 momentin mukaisesti edunvalvojalla ei ole kuitenkaan pääsääntöisesti oikeutta ryhtyä luvanvaraiseen oikeustoimeen ennen muutoksenhakuajan umpeutumista. Tällä tavoin pyritään estämään se, että muutoksenhakuoikeus ei kävisi tosiasiallisesti turhaksi. Toki tässäkin kohtaa poikkeuksen asiaan voi tehdä hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin perusteella esimerkiksi päätöksen luonteeseen liittyvät syyt, kuten päämiehen taloudellisen tilanteen korjaaminen.<sup>281</sup>

Edunvalvojat toimivat pääsääntöisesti siten, että luvanvaraiset oikeustoimet, kuten asunto-osakkeiden ostot ja myynnit, toteutetaan ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Tätä voidaan perustella sillä, että lupamenettelyyn menee oma aikansa ja usein esimerkiksi potentiaalisilla ostajilla ei ole aikaa odottaa päätöksen lainvoimaisuutta. Silloin kuitenkin, kun kyseinen menettely aiheuttaa vahinkoa, on edunvalvojan korvattava aiheutunut vahinko.<sup>282</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2010 ratkaissut tapauksen koskien päämiehen asunnon myymistä. Ratkaisun taustalla olleen kantelun mukaan yleinen edunvalvoja oli ryhtynyt

---

<sup>279</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 6, 8.

<sup>280</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 9.

<sup>281</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 7.

<sup>282</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 1–2.

myymään päämiehensä asuntoa ennen kuin maistraatin lupapäätös oli tullut lainvoimaiseksi. Kantelijan<sup>283</sup> näkemyksen mukaan edunvalvojan toiminta oli tässä kohtaa ollut virheellistä. Lisäksi kantelija toi ilmi, että edunvalvojan menettely aiheutti taloudellista vahinkoa muun muassa saamatta jääneiden vuokratulojen vuoksi.<sup>284</sup>

Tapauksessa maistraatti oli antanut edunvalvojalle luvan myydä päämiehen asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet. Kauppakirja oli kirjoitettu tästä seuraavana päivänä. Kantelija valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen, mutta hallinto-oikeus hylkäsi kyseisen valituksen. Lisäksi korkein hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan hallinto-oikeuden päätöksestä laatiman valituksen. Molempien tuomioistuinten mukaan tehty oikeustoimi oli ollut päämiehen edun mukainen.<sup>285</sup>

Maistraatti toi antamassaan lausunnossa ilmi kuulleensa päämiestä asiassa, jolloin päämies oli myös antanut suostumuksensa osakkeiden myyntiin. Lisäksi edunvalvoja oli maistraatin mukaan ollut oikeutettu myymään osakkeet ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta, sillä tapauksessa valitusoikeus maistraatin päätökseen oli ainoastaan hakijana toimineella edunvalvojalla sekä päämiehellä, joka oli edellä mainitun mukaisesti antanut suostumuksena osakkeiden luovuttamiseen.<sup>286</sup>

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan edunvalvoja oli maistraatin tavoin kuullut päämiestään ennen kaupantekotilaisuutta. Selvityksen mukaan päämies oli antanut suostumuksensa kyseiseen kauppaan. Tämän myötä edellä esitetystä tapauksesta ei edunvalvojan mukaan ollut tarvetta odottaa maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Se, että kaupasta olisi pidättäydytty ja menetetty potentiaalinen ostaja, olisi edunvalvojan mukaan ollut päämiehen edun vastaista. Edunvalvoja toi antamassaan selvityksessään lisäksi ilmi näkemyksensä siitä, ettei lainsäädäntö aseta estettä edunvalvojalle koskien päämiehen omaisuuden myymistä ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta silloin, kun edunvalvoja harkitsee kyseisen oikeustoimen olevan päämiehen edun mukainen.<sup>287</sup>

Kantelija korosti vastineessaan puolestaan sitä, että edellä esitetystä tapauksesta kyse oli nimenomaan ollut siitä, että osakkeiden myyminen oli toteutettu ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Näin ollen kantelijan vastineessa korostui myös asianosaisen oikeus valittaa päätöksestä ennen sen taloudellisten vaikutusten syntymistä. Lisäksi kantelija kiisti sen, että hän olisi antanut suostumuksensa osakkeiden myymiseen. Kyseisestä suostumuksesta ei kantelijan mukaan ollut olemassa myöskään minkäänlaista näyttöä.<sup>288</sup>

Oikeusasiamies toi näkemyksensä, edellä esitettyjen lisäksi, ilmi, että päämies oli antanut suostumuksensa osakkeiden myymiseen, minkä myötä edunvalvoja saattoi olettaa, ettei päämies valittaisi lupapäätöksestä. Päämiehellä oli oikeusasiamiehen mukaan kuitenkin ollut mahdollisuus tehdä kyseinen valitus, sillä hänen mukaansa päämiehen antama suostumus oikeustoimeen ei rajoittanut päämiehen muutoksenhakuoikeutta.

---

<sup>283</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa ei tuoda suoranaisesti esille sitä, kuka kantelun tehnyt kantelija oli. Ratkaisusta on kuitenkin pääteltävissä, että kantelija oli tapaukseen liittynyt päämies.

<sup>284</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 1.

<sup>285</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 1.

<sup>286</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 2.

<sup>287</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 2.

<sup>288</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 2.

Maksamatta jääneiden vuokratulojen suhteen oikeusasiamies toi ratkaisussaan puolestaan ilmi, että myyntitoimeksianto oli allekirjoitettu heinäkuussa ja vuokratuloja myydystä asunnosta oli kertynyt puolestaan saman vuoden kesäkuun loppuun saakka.<sup>289</sup>

Johtopäätöksensä oikeusasiamies totesi, että yleinen edunvalvoja ei ollut toiminut tapauksessa lainvastaisesti tai ylittänyt harkintavaltaansa oikeustoimeen ryhtyessään. Kantelu ei näin ollen johtanut mihinkään oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Oikeusasiamies lähetti päätöksensä kuitenkin tiedoksi muun muassa edunvalvojalle sekä holhustoimen kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle.<sup>290</sup>

Seuraavassa tarkastellaan maistraatin lupapäätöksen merkitystä siinä yhteydessä, kun päämiehen kiinteistö on myyty ulosottokaaren (UK, 705/2007) mukaisella vapaaehtoisella myynnillä ilman maistraatin erillistä lupaa. Ulosottokaaren mukaisesta vapaaehtoisesta myyntitavasta mainittakoon tässä kohtaa siten, että kyseisen lain 5 luvun 75 §:ssä (323/2016) säädetään yksityisen toimittamasta julkisesta huutokaupasta ja 5 luvun 76 §:ssä säädetään puolestaan ulosottomiehen toimittamasta vapaasta myynnistä. Tämän lisäksi muu kuin kyseisissä lainkohdissa tarkoitettu irtaimen tai kiinteän omaisuuden vapaa myynti voidaan antaa ulosottokaaren 5 luvun 77 §:n 1 momentin mukaan tietyin edellytyksin ulkopuolisen, pantin haltijan tai velallisen tehtäväksi.

Oikeusasiamies on vuonna 2011 ratkaissut tapauksen koskien päämiehen ulosmitatun kiinteistön vapaaehtoista myyntiä ilman maistraatin lupaa. Ratkaisun taustalla olleessa kantelussa kantelija pyysi lyhykäisyydessään oikeusasiamiestä tutkimaan yleisen edunvalvojan ja maistraatin menettelyä päämiehen kiinteistön myymisen yhteydessä.<sup>291</sup>

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan päämiehen kiinteistö oli myyty ulosottoviraston toimesta vapaaehtoisella kaupalla. Edunvalvoja oli antanut kyseiseen kauppaan suostumuksensa päämiehensä puolesta, minkä lisäksi hän oli edustanut päämiestä kaupantekotilaisuudessa. Edunvalvoja ei kuitenkaan ottanut antamassaan selvityksessä kantaa erillisen luvan hakemiseen tai hakematta jättämiseen.<sup>292</sup>

Maistraatin lausunnon mukaan edunvalvoja oli tiedustellut päämiehensä kiinteistön myynnin suhteen maistraatilta, tuliko kyseiseen myyntiin hakea lupaa. Maistraatti oli tuonut edunvalvojalle ilmi, että kyseistä lupaa ei tarvita, sillä ulosmitattu kiinteistö tulisi myydyksi joka tapauksessa pakkohuutokaupalla ulosottomiehen toimesta tai vapaaehtoisella kaupalla. Tämän myötä edunvalvoja ei ollut hakenut lupaa päämiehensä kiinteistön myyntiin. Toteutuneesta kaupasta maistraatti puolestaan totesi, että se oli ollut päämiehen edun mukainen.<sup>293</sup>

Oikeusasiamiehen mukaan holhustoimilaki ei sisällä luvan hakemisen osalta poikkeusta siinä tilanteessa, kun päämiehen kiinteistö myydään ulosmittauksen jälkeen va-

---

<sup>289</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 3, 8–9.

<sup>290</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 9–10.

<sup>291</sup> EOA 16.12.2011 dnro 1499/4/10, 1.

<sup>292</sup> EOA 16.12.2011 dnro 1499/4/10, 5.

<sup>293</sup> EOA 16.12.2011 dnro 1499/4/10, 5.

paahehtoisella kaupalla. Jos ulosmitatun kiinteistön myyminen halutaan jättää maistraatin lupamenettelyn ulkopuolelle, tulee siitä oikeusasiamiehen mukaan säätää erikseen laissa. Tämän myötä edunvalvoja toimi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan holhoustoimilain 34 §:n<sup>294</sup> 1 momentin 1 kohdan vastaisesti, kun päämiehen kiinteistön vapaaehtoiselle myynnille ei haettu maistraatin lupaa. Edunvalvojan menettelyn moitittavuuden arvioinnissa oikeusasiamies huomioi kuitenkin sen seikan, että edunvalvoja oli ennen kiinteistön myyntiä tiedustellut maistraatilta, tarvitaanko kyseiselle myynnille lupaa vaiko ei. Näin ollen oikeusasiamiehen mukaan hänellä ei ollut perusteita moittia edunvalvojan toimintaa. Edunvalvoja oli toiminut niiden neuvojen mukaisesti, mitkä hän oli saanut maistraatilta. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi yleisen edunvalvojan tietoon seikat, joita hän esitti ratkaisussaan koskien luvan hakemista. Tämän lisäksi oikeusasiamies saattoi maistraatin tietoon käsityksen sen yleiselle edunvalvojalle antaman neuvon sekä aiemman käytännön virheellisyydestä. Oikeusasiamies saattoi kannanottonsa myös oikeusministeriön sekä maistraattien ohjauksesta ja kehittämisestä huolehtivan Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tietoon.<sup>295</sup>

Edellä käsitellyn, oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta, voidaan tulkita, että perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja koskeva säännös sekä päämiehen itsemääräämisoikeus ovat lähtökohtaisesti turvattu edunvalvonnan piirissä silloin, kun kyseeseen tulee päämiehen omaisuuden myyminen. Ensimmäisessä oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa holhoustoimilaki mahdollisti sen, että edunvalvoja saattoi myydä päämiehensä asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Kyseenalaiseksi nousee kuitenkin se, tuleeko oikeutus edellä mainitulle johtaa tässä luvussa jo aiemmin esille tuodusta hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentista, sillä holhoustoimilaki ei itsessään sisällä lainkaan säännöksiä kyseiseen aihepiiriin liittyen. Vai onko kyse edunvalvontaoikeuden piirissä vakiintuneesta käytännöstä? Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että edunvalvojilla on ilmeisesti usein tapana ryhtyä luvanvaraisiin oikeustoimiin ennen maistraatin lupapäätösten lainvoimaisuutta. Tätä perustellaan esimerkiksi päämiehen asunnon myymisen yhteydessä sillä, että potentiaalinen ostaja säilytetään varmemmin silloin, kun hän ei joudu odottamaan maistraatin päätöksen lainvoimaisuutta. Samalla turvataan myös päämiehen edun toteutuminen.<sup>296</sup> Edellä mainittua voidaan tässä kohtaa verrata myös ulosottoviraston toimintatapoihin velallisen kiinteistön tai asunto-osakkeen realisoinnin yhteydessä. Kohteen ostaja saa kauppahinnan maksettuaan kohteeseen heti hallintaoikeuden, mutta omistusoikeuden vasta sitten, kun myynti on lainvoimainen. Ostaja on lisäksi tietoinen siitä, että myynnistä on mahdollista valittaa ennen kuin se saavuttaa lainvoiman. Toisin sanoen ostaja on asennoitunut siihen, että myynnin lainvoimaisuuden saavuttaminen vie oman aikansa. Voitaisiinko tätä soveltaa näin ollen myös edunvalvontaoikeuden

---

<sup>294</sup> Ks. luku 3.1.2.

<sup>295</sup> EOA 16.12.2011 dnro 1499/4/10, 6–7.

<sup>296</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 2

piirissä? Tulisiko potentiaalisia ostajia tiedottaa siitä, että maistraatin lupapäätös saavuttaa lainvoimaisuuden tietyn ajan jälkeen? Karkottaisiko tämä toimintatapa ostajia muualle?

Toisessa oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa edunvalvojan olisi tullut hakea maistraatilta lupa päämiehensä ulosmitatun kiinteistön myymiselle. Edunvalvojan toiminnan virheellisyyttä lievensi kyseisessä tapauksessa kuitenkin se, että hän oli toiminut maistraatilta saamiensa neuvojen mukaan. Tämän myötä keskeistä on huomioida, että lähtökohtana päämiesten ulosmitattujen kiinteistöjen myymisen suhteen tulisi pitää sitä, että edunvalvoja hakisi kyseisten kiinteistöjen myymiselle erillisen luvan maistraatilta. Myös silloin, kun päämies on vastahakoinen omistamansa ulosmitatun kiinteistön myymisen suhteen, tulisi edunvalvojan hakea kiinteistön myymiselle lupaa maistraatilta. Edunvalvoja ei voisi tässä tilanteessa jättää hakematta lupaa maistraatilta esimerkiksi sillä perusteella, että hän ajattelisi maistraatin kieltäytyvän antamasta kyseistä lupaa päämiehen kielteisen kannan vuoksi. Jos edunvalvoja kuitenkin toimisi viimeksi mainitun mukaisesti, rikkoisi hän oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan holhoustoimilain 34 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Tämän myötä olisi tärkeää, että niin edunvalvontatoimistoissa kuin myös maistraateissa olisi yhtenäiset menettelytavat koskien päämiesten ulosmitattujen kiinteistöjen myymistä.

#### **4.6 Oikeusturva**

Seuraavassa tarkastellaan Suomen perustuslain suojaaman, oikeusturvaa koskevan, säännöksen sisältöä. Kyseinen säännös ei usean edellä esitetyn säännöksen tavoin ilmennä itsessään itsemääräämisoikeutta. Tässä tutkielmassa tullaan kuitenkin käsittelemään oikeusturvaa koskevan säännöksen puitteissa senkaltaista eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua, jossa päämiehen itsemääräämisoikeus nousee esille.

Kansainväliset sopimusjärjestelmät vaikuttavat kansallisen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen. Näistä keskeisimpiä sopimusjärjestelmiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Kansallisella tasolla tarkasteltuna oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Oikeusturvaa pidetään jokaiselle kuuluvana keskeisenä perusoikeutena. Ilman oikeudellista turvallisuutta ei ole myöskään todellisia edellytyksiä osallistumiselle tai yrittämiselle. Tämän lisäksi oikeusturva kytkeytyy läheisesti lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti lakeja tulee noudattaa ja kaiken vallankäytön tulee perustua lakiin. Lainalaisuusajattelu on laajentunut vähitellen kuvaamaan myös mielivallan

kieltoa. Yhdenvertaisuutta pidetään sen sijaan yhtenä oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden perusteista. Yhdenvertaisuuden periaatetta on pidetty myös mielivallan kiellon eräänlaisena kääntöpuolena.<sup>297</sup>

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ajatellaan ilmaisevan vallanjaon ja oikeusvaltion peruseriaatteita<sup>298</sup>. Kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai vastaavasti muussa viranomaisessa. Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti edellyttää muun muassa sitä, että viranomainen on oikein kokoonpantu sekä toimivaltainen. Lisäksi asian käsittelijöiden on oltava esteettömiä ja asiassa on noudatettava laillista käsittelyjärjestystä. Silloin puolestaan, kun asiaa on viivytetty tarpeettomasti, käytettävissä olevina keinoina on kantelun tekeminen muun muassa ylemmälle viranomaiselle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.<sup>299</sup> Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on myös oikeus saada sekä oikeuksiaan että velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Riippumattomuudella tarkoitetaan tässä kohtaa asianomaisen oikeussuojaelimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan ja lisäksi puolueettomuutta suhteessa asian eri puoliin<sup>300</sup>.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tuodaan ilmi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä hyvän hallinnon keskeisimmät osa-alueet, joita ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Kyseistä luetteloa ei ole tarkoitettu kuitenkaan tyhjettäväksi. Asianosaisen kuulemista voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä oikeussuojakeinoista. Kuulemisen lähtökohtana pidetään asianosaiselle annettavaa tilaisuutta antaa selitys ennen asian ratkaisemista. Selitys tulee antaa muiden tekemistä vaatimuksista sekä kaikista muista sellaisista selvityksistä, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tämän lisäksi päätöksen perusteleva selitys pakottaa selvittämään asiat huolellisesti. Päätösten perusteleva selitys on tärkeää asianosaisten oikeusturvan kannalta, sillä perusteleva selitys osoittaa sen, miten tuomioistuimet ovat päätyneet päätöksissä oleviin lopputuloksiin. Muutoksenhakuoikeutta pidetään edellä mainittujen lisäksi vakiintuneena periaatteena Suomen oikeusturvajärjestelmässä.<sup>301</sup>

---

<sup>297</sup> Hallberg 2011, 783–785, 787–788.

<sup>298</sup> Hallberg 2011, 784.

<sup>299</sup> Hallberg 2011, 791–793.

<sup>300</sup> Hallberg 2011, 799.

<sup>301</sup> Hallberg 2011, 801–804.

Kun edellä esitettyä, perustuslain 21 §:ää, tarkastellaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön kannalta, tulee huomiota kiinnittää etenkin päämiehen oikeuteen hakea muutosta. Tämän tutkielman luvussa 4.5 käsitellyn oikeusasiamiehen ratkaisun puitteissa tarkastellaan päämiehen muutoksenhaku-oikeuden toteutumista silloin, kun yleinen edunvalvoja on myynyt päämiehensä asuntoon oikeuttavien osakkeiden hallinnan, vaikka holhousviranomaisena toimivan maistraatin lupapäätös ei ole saavuttanut lainvoimaa. Tässä kohtaa päämiehen oikeutta hakea muutosta tulee tarkastella myöskin päämiehen itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvana seikkana. Tämän lisäksi perustuslain 21 §:n näkökulmasta tarkasteltuna oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä korostuvat hyvään hallintoon liittyvät tapaukset. Huomiota tulee kiinnittää tällöin muun muassa edunvalvojien laatimissa asiakirjoissa käytettävään kieleen sekä edunvalvojien neuvontavelvollisuuteen edunvalvonnan päättyessä.

Muutoksenhaun avulla asianosainen voi pyrkiä saamaan muutosta viranomaisen päätökseen, jonka hän kokee esimerkiksi virheelliseksi tai lainvastaiseksi<sup>302</sup>. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus päätöksestä on sillä henkilöllä, johon päätös kohdistuu tai vastaavasti sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Jotta muutoksenhaku ei olisi kuitenkaan tosiasiallisesti turhaa, ei hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin<sup>303</sup> mukaisesti ole sallittua laittaa sellaista päätöstä, johon voidaan hakea muutosta valittamalla, täytäntöön ennen kuin se on saavuttanut lainvoiman<sup>304</sup>. Toisin sanoen edellä mainitun lainkohdan mukaan päätöstä ei ole sallittua laittaa täytäntöön silloin, kun asianosainen on tehnyt siitä valituksen valitusajan puitteissa. Kuten tässä tutkielmassa on kuitenkin jo aiemmin sivuttu, hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan laittaa täytäntöön lainvoimaa vailla olevana esimerkiksi silloin, kun laissa säädetään niin tai silloin, kun päätöksen luonteesta johtuen se on laitettava täytäntöön heti. Päämiehen omaisuuden myymisen tarkoituksena on monesti korjata esimerkiksi jokin akuutti taloudellinen tilanne. Tällöin lupapäätöksen lainvoimaisuuden odottaminen ennen oikeustoimeen ryhtymistä voi entisestään heikentää päämiehen taloudellista tilannetta.<sup>305</sup>

Lupa, jonka maistraatti myöntää edunvalvojalle holhoustoimilain 34 §:n<sup>306</sup> puitteissa, antaa edunvalvojalle mahdollisuuden ryhtyä oikeustoimeen päämiehensä puolesta. Tämä johtaa puolestaan luvassa tarkoitettun oikeustoimen sitovuuteen ja pätevyYTEEN päämieheen nähden. Silloin kuitenkin, kun lupapäätöksestä tehdään valitus, lykkää se oikeustoimen viimeksi mainittuja ulottuvuuksia siihen

---

<sup>302</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 7.

<sup>303</sup> Ks. luku 4.5.

<sup>304</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 7.

<sup>305</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 7.

<sup>306</sup> Ks. luku 3.1.2.

saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Päämiehen muutoksenhakuoikeuden voidaan kuitenkin ajatella käyvän ainakin osittain turhaksi silloin, kun oikeustoimeen ryhdytään siitä huolimatta, että lupapäätös ei ole saavuttanut lainvoimaisuutta. Tällöin päämiehellä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa muutoksenhakuoikeutensa avulla siihen, että ryhdytäänkö oikeustoimeen vaiko ei.<sup>307</sup>

Oikeusasiamies on vuonna 2010 ratkaissut tapauksen koskien päämiehen asunnon myymistä ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta<sup>308</sup>. Tapauksessa maistraatti oli antanut edunvalvojalle holhoustoimilain 34 §:n mukaisen luvan päämiehen asunnon hallintaan oikeuttavien osakkeiden myymiseen. Yleinen edunvalvoja oli kuitenkin ryhtynyt kyseiseen oikeustoimeen ennen kuin maistraatin lupapäätös oli saavuttanut lainvoimaisuutta.<sup>309</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisusta ilmenee, että tapauksessa muutoksenhakuoikeus maistraatin lupapäätökseen oli ollut hakijana toimineella edunvalvojalla sekä asianosaisen roolissa olleella päämiehellä. Maistraatin lupapäätös oli kuitenkin ollut edunvalvojan tahdon mukainen, minkä myötä todellinen muutoksenhakuintressi oli ollut ainoastaan päämiehellä. Päämies olikin laatinut asiassa valituksen huolimatta siitä, että hän oli aiemmin antanut sekä edunvalvojansa että maistraatin ymmärtää, että hän olisi ollut suostuvainen omistamansa asunto-osakkeen myymiseen. Viimeksi kuvatun tilanteen syntyminen oli oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan lisäksi mahdollista sen vuoksi, että päämiehen antama suostumus ei rajoittanut hänen muutoksenhakuoikeuttaan.<sup>310</sup>

Tapauksessa maistraatin lupapäätös saavutti lainvoiman ja tuli päämiestä sitovaksi noin kaksi vuotta päämiehen asunto-osakkeen myymisen jälkeen johtuen päämiehen laatimasta valituksesta. Päämies oli valittanut asiassa ensin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka oli kuitenkin hylännyt valituksen. Tämän jälkeen päämies oli toimittanut hallinto-oikeuden päätöksestä tekemänsä valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päämiehen tekemän valitus hylättiin kuitenkin myös korkeimman hallinto-oikeuden toimesta. Kummankin tuomioistuimen mukaan oikeustoimi oli ollut päämiehen edun mukainen. Kokonaisuutena arvioituna tapaus ei johtanut myöskään mihinkään oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.<sup>311</sup>

Seuraavassa tarkastellaan perustuslain 21 §:ää hyvän hallinnon näkökulmasta. Hyvän hallinnon periaatteiden voidaan ajatella ohjaavan edunvalvontatoimistoissa työskentelevien edunvalvojien toimintaa. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan muun muassa asioiden huolellisesta käsittelyä sekä asiakirjojen ja neuvonnan selkeyttä. Mainittakoon myös se, että ennen hallintolain voimaantuloa hyvän hallinnon vaatimus oli johdettavissa suoraan tarkastelun kohteena olevasta perustuslain säännöksestä. Nykyään

---

<sup>307</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 7.

<sup>308</sup> Tätä oikeusasiamiehen ratkaisua käsitellään ja avataan tarkemmin luvussa 4.5 omaisuuden suojan käsittelyn yhteydessä.

<sup>309</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 1.

<sup>310</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 8.

<sup>311</sup> EOA 18.8.2010 dnro 3767/4/08, 1, 8–9.



hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolain 2 luvussa, minkä myötä laillisuusvalvonnan kannalta perustuslain 21 §:n suora soveltaminen on jäänyt vähemmälle.<sup>312</sup>

Tarkastelun kohteeksi tässä kohtaa nousee edunvalvontatoimistossa laadituissa asiakirjoissa käytetty kieli. Lähtökohtana tapauksen käsittelylle tulee pitää jo aiemmin tässä tutkielmassa mainitun hallintolain 9 §:ää hyvästä kielenkäytön vaatimuksesta. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan viranomaisen käyttämän kielen tulee olla asiallista, selkeää sekä ymmärrettävää. Edellä mainittu koskee niin suullista kuin myös kirjallista ilmaisutapaa ja samalla se edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet sekä ohjeet laaditaan käyttäen hyvää ja ymmärrettävää kieltä<sup>313</sup>.

Oikeusasiamies on ratkaissut vuonna 2015 tapauksen koskien päämiehistä käytettyjä epäasiallisia luonnehdintoja<sup>314</sup>. Tapauksessa edunvalvontatoimistossa oli kirjoitettu muistiinpanoja, jotka sisälsivät epäasiallisia sekä tarpeettomia kommentteja päämiehistä sekä heidän ominaisuuksistaan. Kyseisten muistiinpanojen muodostamassa henkilöllistassa käytettiin päämiehistä muun muassa seuraavia luonnehdintoja: ”osaa olla hankala ja tarpeen vaatiessa tosi hankala”, ”rankasti ylipainoa” sekä ”jollakin lailla ketku kaveri.” Laaditun henkilöllistan tarkoituksena oli helpottaa uutta edunvalvojaa perehtymään päämiestensä asioihin.<sup>315</sup>

Hyvän hallinnon kannalta oikeusasiamies totesi tapauksessa johtopäätöksensä, että hyvään hallintoon kuuluvan asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee myös yleisen edunvalvojan ja päämiehen välistä kanssakäymistä sekä asiakirjoja, joita edunvalvoja laatii päämiehensä asioissa. Tämän myötä oikeusasiamies totesi edunvalvontatoimistossa laaditun henkilöllistan sisältäneen hyvään hallintoon kuuluvan asiallisen kielenkäytön vaatimuksen vastaisia ilmaisuja päämiesten luonteenpiirteistä sekä ominaisuuksista. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi tapauksessa käsityksensä vastaisen varalle sen edunvalvontatoimiston tietoon, jossa henkilöllista oli laadittu. Tämän lisäksi oikeusasiamies lähetti päätöksensä tiedoksi yleisen edunvalvonnan kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle.<sup>316</sup>

Tässä kohtaa tarkastelun kohteeksi nousee myös edunvalvojan neuvontavelvollisuus edunvalvonnan päättyessä<sup>317</sup>. Vaikka edunvalvonnan lakkaamisen voidaan sinänsä ajatella olevan osoitus henkilön

---

<sup>312</sup> Sarja 2007, 393.

<sup>313</sup> HE 72/2002 vp, 59.

<sup>314</sup> Tätä oikeusasiamiehen ratkaisua käsitellään ja avataan tarkemmin tämän tutkielman luvussa 4.3.

<sup>315</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 1, 5.

<sup>316</sup> EOA 22.5.2015 dnro 726/4/14, 6.

<sup>317</sup> Tämän tutkielman tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole tarkastella edunvalvonnan päättymistä, kuten tästä tutkielmasta jo on aiemmin ilmennyt. Kyseessä olevan oikeusasiamiehen ratkaisun tarkastelu on kuitenkin tarkoituksenmukaista päämiehen oikeusturvan kannalta.

kyvystä hoitaa itse asioitaan, ei se tarkoita, että edunvalvojan antama neuvonta olisi täysin tarpeetonta<sup>318</sup>. Edunvalvojien toimintaan tuleekin soveltaa, ainakin soveltuvin osin, hallintolain 8 §:ää neuvonnasta. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa antaa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastata muun muassa asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvonnan on oltava kyseisen lainkohdan mukaan myös maksutonta. Tämän lisäksi silloin, kun asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, tulee viranomaisen pyrkiä edellä mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvonnan antamista voidaan pitää myös hyvän edunvalvontatavan mukaisena toimintana<sup>319</sup>.

Neuvonnan tulee edellyttää lisäksi konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan laajuus ja tarve tulee ratkaista jokaisessa tapauksessa asian laadun sekä siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on otettava huomioon asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asioiden hoitamisesta.<sup>320</sup> Näin ollen esimerkiksi päämiehen ikää voitaisiin oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan pitää sellaisena seikkana, joka tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan neuvonnan tarpeellisuutta<sup>321</sup>.

Oikeusasiamies on vuonna 2013 ratkaissut tapauksen koskien yleisen edunvalvojan neuvontavelvollisuutta. Tapauksen taustalla olleen kantelun mukaan täysi-ikäiseksi tullut entinen päämies ei ollut saanut pankkitiliään takaisin hallintaansa edunvalvonnan päättymisestä huolimatta.<sup>322</sup>

Edunvalvojan antaman selvityksen mukaan entisen päämiehen olisi itse pitänyt käydä pankissa hoitamassa tilin hallintaan liittyvä asia kuntoon siten, että tällä olisi ollut mukanaan esimerkiksi käräjäoikeuden päätös, josta olisi ilmennyt edunvalvonnan päättymispäivä. Tämän lisäksi sekä edunvalvoja että maistraatti toivat antamissaan selvityksissä ilmi, että vakiintuneen käytännön mukaan edunvalvonnan toimesta ei lopeteta edunvalvojien valtuuksia, vaan sen hoitavat ne henkilöt, joille valtuutus on siirtynyt. Esimerkiksi kuolinpesien hoitajien tulee ilmoittaa pankkiin tarvittavat tiedot uudesta asioiden hoitajasta.<sup>323</sup>

Myöskään oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edunvalvojalla ei ole holhoustoimilaista johdettavissa olevaa velvollisuutta ilmoittaa pankkiin edunvalvonnan päättymisestä. Edunvalvojalla voidaan kuitenkin oikeusasiamiehen mukaan ajatella olevan velvollisuus luovuttaa sellainen hallussaan oleva asiakirja, jonka avulla entinen päämies voi palauttaa itselleen esimerkiksi tilinkäyttöoikeudet pankissa. Edellä esitetyssä tapauksessa tällaisia asiakirjoja olivat käräjäoikeuden edunvalvontaa koskeva päätös,

---

<sup>318</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 2.

<sup>319</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 2.

<sup>320</sup> HE 72/2002 vp, 58.

<sup>321</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 3.

<sup>322</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 1.

<sup>323</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 1.

josta ilmeni edunvalvonnan päättymisajankohta sekä päätöstiili. Kyseiset asiakirjat olivat myös entisen päämiehen käytössä.<sup>324</sup>

Edunvalvojan neuvontavelvollisuuden suhteen oikeusasiamies puolestaan totesi, että entisillä päämiehillä tulisi yleisellä tasolla tarkasteltuna olla tosiasiallinen mahdollisuus saada omaisuuden sekä sen hoitoon liittyvien asiakirjojen luovutuksen yhteydessä tietoa esimerkiksi siitä, mitä oma-aloitteisia toimenpiteitä tilien käyttöoikeuksien palauttaminen edellyttää heiltä. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tällainen neuvonta olisi toteuttavissa esimerkiksi siten, että entisille päämiehille annettaisiin ennakolta laadittuja kirjallisia ohjeita. Toinen vaihtoehto olisi, että edunvalvojat keskustelisivat henkilökohtaisesti entisten päämiestensä kanssa.<sup>325</sup>

Oikeusasiamiehen kannan mukaan edunvalvoja ei toiminut edellä esitettyssä tapauksessa kuitenkaan lainvastaisesti tai muutenkaan moitittavasti. Edunvalvojan neuvontavelvollisuuden suhteen oikeusasiamies huomioi ratkaisemassaan tapauksessa päämiehen iän, joka osaltaan vaikutti neuvonnan antamisen tarpeeseen. Toimenpiteenään oikeusasiamies saattoi yleisellä tasolla neuvonnasta esittämänsä näkökohdat yleisen edunvalvojan tietoon. Tämän lisäksi oikeusasiamies lähetti päätöksensä tiedoksi tapauksessa esille olleelle maistraatille sekä neuvontavelvoitteen mahdollisen yleisemmän merkityksen vuoksi yleisen edunvalvonnan kehittämisestä huolehtivalle oikeusministeriölle.<sup>326</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten osalta voidaan tulkita, että perustuslain 21 § oikeusturvasta sekä päämiehen itsemääräämisoikeus ovat turvattu edunvalvonnan piirissä siltä osin kuin kyseeseen tulee päämiehen oikeus hakea muutosta maistraatin holhoustoimilain 34 §:n nojalla myöntämään lupaan koskien päämiehen asunto-osakkeen myymistä. Ensimmäisessä oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa päämies oli laatinut valituksen koskien asuntonsa hallintaan oikeuttavien osakkeiden myymistä, minkä myötä hän oli myös toteuttanut itsemääräämisoikeuttaan. Keskeistä tässä kohdassa on kuitenkin huomioida, että päämies oli ensin antanut suostumuksen asunto-osakkeensa myyntiin, mutta perunut kantansa kuitenkin myöhemmin. Edunvalvonnan piirissä olevilla henkilöillä on monesti erilaisia mielenterveyteen liittyviä sairauksia, minkä myötä heidän mielipiteensä eri asioiden suhteen saattavat vaihdella laidasta laitaan. Edunvalvojien tulisi huomioida tämä toiminnassaan. Esimerkiksi silloin, kun päämies antaa suostumuksensa kiinteistönsä myymiseen, ei edunvalvoja voi lähtökohtaisesti olettaa, etteikö päämies voisi tehdä asiassa antamastaan suostumuksesta huolimatta valitusta. Siinä tapauksessa taas, jos edunvalvoja pyrkii estämään päämiestään hyödyntämästä tämän muutoksenhakuoikeutta, voidaan edunvalvojan ajatella rikkovan hallintolainkäyttölain 2 luvun säännöksiä valitusoikeudesta.

---

<sup>324</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 2.

<sup>325</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 2–3.

<sup>326</sup> EOA 8.3.2013 dnro 2733/4/12, 3.

Toisessa oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa kyse oli edunvalvontatoimistossa laadituista muistiinpanoista koskien päämiesten ominaisuuksia. Tässä tapauksessa edunvalvonnan toimesta oli rikottu hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen kielenkäytön vaatimusta. Samalla voidaan myös tulkita, ettei perustuslain suojaama, oikeusturvaa koskeva, säännös ollut päässyt tapauksessa täysin toteutumaan. Edunvalvontatoimistoissa tulisikin pitää itsestäänselvyytenä sitä, että päämiehille annettavat asiakirjat, päämiehistä laadittavat asiakirjat sekä edunvalvojien keskinäinen viestintä päämiehistä sisältäisivät ainoastaan neutraaleja ja asiallisia luonnehdintoja päämiesten ominaisuuksista. Lähtökohtaisesti missään tilanteessa ei tulisi olla hyväksyttävää, että päämiehistä käytetyt ilmaiset olisivat negatiivissävytteisiä. Tämän myötä voidaan pitää myös turhana sitä, että holhoustoimilakiin lisättäisiin erillinen säännös koskien edunvalvojien käyttäytymistä.

Silloin, kun kyseeseen tulee edunvalvojan neuvontavelvollisuus edunvalvonnan päättyessä, voidaan oikeusturvaa koskevan perustuslain säännöksen ajatella olevan lähtökohtaisesti turvattu. Oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa edunvalvoja ei ollut neuvonut entistä päämiestään koskien pankkitilien käyttöoikeuksien muuttamista, mutta toisaalta edunvalvojalla ei ollut myöskään täysin lain sanelemaa velvoitetta kyseisen neuvonnan antamiseen. Oikeusasiamies toi tapauksessa kuitenkin kantanaan ilmi, että entisillä päämiehillä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus neuvonnan saamiseen esimerkiksi omaisuuden hoitoon liittyvien asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä. Edunvalvontatoimistoissa tulisi olla esimerkiksi etukäteen laadittuja, kirjallisia ohjeita, joita entisille päämiehille voitaisiin antaa. Tärkeää kuitenkin olisi, että ohjeet olisivat yhdenmukaisia eri edunvalvontatoimistojen välillä. Yhdenmukaisuus olisi tärkeää myös mahdollisen suullisen neuvonnan yhteydessä, jota entisille päämiehille annettaisiin edunvalvontatoimistoista.

#### **4.7 Yhteenveto**

Itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan lyhykäisyydessään yksilön oikeutta määrätä itsestään ja toimistaan. Itsemääräämisoikeus ei ole kuitenkaan varsinainen perusoikeus, vaan se ilmenee eri perusoikeuksien kautta. Itsemääräämisoikeutta ilmentävät etenkin Suomen perustuslain 7 §, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §, jossa säädetään yksityiselämän suojasta.

Tämän tutkielman luvuissa 4.1.1 ja 4.1.2 käsiteltiin itsemääräämisoikeuden puitteissa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien päämiehelle maksettavia käyttövaroja sekä yleisen edunvalvojan ja päämiehen välistä yhteistoimintaa. Käyttövarojen kohdalla tarkastelun kohteeksi nousi etenkin

se, onko käyttövarojen suhteen olemassa jotakin vähimmäismäärää, joka päämiehelle tulisi maksaa. Lisäksi huomiota tuli kiinnittää siihen, onko päämiehen oikeutta määrätä vapaasti käyttövaroistaan mahdollista rajoittaa esimerkiksi hoidollisilla syillä. Kun asiaa tulkittiin oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten ja niiden ympärille kytkeytyvän lainsäädännön osalta, päädyttiin lopputulemaan, että päämiesten itsemääräämisoikeus käyttövarojen suhteen on tältä osin edunvalvonnan piirissä turvattu.

Edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan käsittelyn yhteydessä tarkastelun kohteeksi nousi sen sijaan se, onko edunvalvoja missään tilanteessa oikeutettu laiminlyömään holhoustoimilain mukaista yhteistoimintavelvoitettaan päämiehensä asunnon myymisen tai siivoamisen yhteydessä. Kyseenalaiseksi nousi myös se, mikä painoarvo päämiehen mielipiteelle voidaan todellisuudessa antaa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voitiin tulkita, että päämiesten itsemääräämisoikeus edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan suhteen on edunvalvonnan piirissä osittain turvattu. Päämiehen itsemääräämisoikeutta ei ollut rikottu esimerkiksi silloin, kun päämiehen asunnon siivoamista koskeneessa, oikeusasiamiehen ratkaisemassa, tapauksessa siivouksen taustalla oli siinänsä hyväksyttävä syy. Toisaalta, päämiehen itsemääräämisoikeutta loukattiin esimerkiksi tapauksessa, jossa hänen kotinaan käyttämää asuntoa oli ryhdytty myymään edunvalvonnan toimesta ilman, että hänen mielipidettä asiaan oli tiedustelu. Kyseisen aihepiirin käsittelyn yhteydessä esille nostettiin näin ollen holhoustoimilain 43 §:n 1 momentin<sup>327</sup> harhaanjohtavuus ja lisäksi se, tulisiko kyseistä säännöstä täsmentää esimerkiksi asian ymmärtävän päämiehen mielipiteen todellisen merkityksen osalta.

Yhdenvertaisuudesta säädetään puolestaan perustuslain 6 §:ssä, kuten tämän tutkielman luvusta 4.2 ilmeni. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei itsessään ilmennä itsemääräämisoikeutta, mutta sen puitteissa käsitellyllä, oikeusasiamiehen ratkaisemalla, tapauksella voitiin ajatella olleen kytkös päämiehen itsemääräämisoikeuteen. Tarkastelun kohteeksi kyseisen aihepiirin puitteissa nousi päämiehen oikeus verkkopankkitunnuksiin. Huomiota tässä kohtaa tuli kiinnittää muun muassa edunvalvojan oikeuteen evätä päämieheltään verkkopankkitunnusten saaminen sekä päämiehen mahdollisuuden toimia yhteiskunnassa mahdollisimman tasaveroisessa asemassa sellaisiin henkilöihin nähden, jotka eivät ole edunvalvonnan piirissä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voitiin lisäksi tulkita, että verkkopankkitunnusten epäämisen osalta perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § sekä päämiehen itsemääräämisoikeus eivät ole täysin turvattu edunvalvonnan piirissä. Lainsäädäntö ei

---

<sup>327</sup> Ks. luku 4.1.2.

asetta kuitenkaan varsinaista estettä sille, etteikö päämiehille voitaisi myöntää verkkopankkitunnuksia. Nyky-yhteiskunnassa myös monet yhteiskunnan palvelut edellyttävät kyseisten tunnusten omasta. Kyseenalaiseksi nousi kuitenkin se, tulisiko oikeutus verkkopankkitunnusten myöntämiseen päämiehille johtaa holhoustoimilain 38 §:n 1 momentista<sup>328</sup> vai tulisiko kyseiseen lakiin lisätä erillinen säännös koskien päämiesten oikeutta verkkopankkitunnuksiin.

Perustuslain 7 §, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, ilmentää aiemmin mainitun mukaisesti itsemääräämisoikeutta. Tämän tutkielman luvussa 4.3 käsiteltiin kyseisen säännöksen puitteissa oikeusasiamiehen ratkaisua liittyen päämiehistä käytettyihin epäasiallisiin luonnehdintoihin. Tarkastelun kohteeksi tässä kohtaa nousi etenkin se, onko edunvalvojalla oikeutta käyttää laatimissaan muistiinpanoissa epäasiallisia tai tarpeettomia kommentteja päämiehistään. Toisaalta, tarkastelun kohteeksi nousi myös se, onko päämiehen itsemääräämisoikeudestaan huolimatta hyväksyttävä se, jos edunvalvoja kohtelee häntä epäinhimillisellä tavalla. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voitiin lisäksi tulkita, että edunvalvonnan piirissä olevien henkilöiden osalta perustuslain 7 §:n 2 momentin suojaama ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto sekä itsemääräämisoikeus eivät ole turvattu siltä osin kuin kyseeseen tulee päämiehistä käytetyt negatiivissävytteiset ilmaisut. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna päämiehillä voitiin tulkita olevan myös oikeus odottaa, että edunvalvoja kohtelee heitä inhimillisellä tavalla. Kyseenalaiseksi nousi lisäksi se, olisiko holhoustoimilakiin syytä lisätä säännös koskien edunvalvojien velvollisuutta kohdella päämiehiään inhimillisellä tavalla. Kyseisen muutoksen tekeminen voisi kuitenkin loppujen lopuksi olla turhaa, sillä ihmisarvon kunnioittaminen yhtenä edunvalvontaoikeuden periaatteena ohjaa edunvalvojien toimintaa ja käyttäytymistä.

Perustuslain 10 § yksityiselämän suojasta ilmentää myös itsemääräämisoikeutta, kuten tästä tutkielmasta on jo useaan kertaan ilmennyt. Tämän tutkielman luvussa 4.4 tarkasteltiin kyseisen säännöksen puitteissa oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka kytkeytyivät edunvalvojien salassapitoa koskevaan sääntelyyn sekä kirjesalaisuuden loukkaamattomuuteen. Kyseisen aihepiirin puitteissa huomiota tuli kiinnittää muun muassa siihen, voiko edunvalvoja luovuttaa ilman päämiehensä suostumusta päämiestään koskevia tietoja ulkopuolisille tahoille, kuten päämiehen läheisille. Kun asiaa tulkittiin oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten ja niiden ympärille kytkeytyneen lainsäädännön osalta, päätettiin lopputulemaan, että perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja sekä itsemääräämisoikeus

---

<sup>328</sup> Ks. luku 2.2.3.

ovat turvattu silloin, kun kyseeseen tulee edunvalvojan salassapitoa koskeva sääntely. Kirjesalaisuuden loukkaamista koskevan tapauksen kohdalla tilanne on kuitenkin toinen. Esille tässä kohtaa nousi kuitenkin holhoustoimilain salassapitosäännöksen tulkinnanvaraisuus ja se, tulisiko holhoustoimilain salassapitoa koskevaa säännöstä täydentää siten, että siihen lisättäisiin maininta siitä, ettei salassapitosäännöksen loukkauksesta ole kyse silloin, kun tiedon luovuttamisesta ei aiheudu haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen. Keskeiseksi seikaksi nousi lisäksi se, että sisäiseen tiedonkulkuun panostamalla välttyttäisiin todennäköisemmin siltä, ettei kirjesalaisuuden loukkaamiseen liittyviä tapauksia esiintyisi enää edunvalvonnan piirissä.

Omaisuuksien suojasta säädetään puolestaan perustuslain 15 §:ssä. Omaisuuksien suojaa koskeva säännös ei yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen tavoin ilmennä itsessään itsemääräämisoikeutta. Kyseisen säännöksen puitteissa käsiteltiin tämän tutkielman luvussa 4.5 oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien päämiesten asuntojen myymistä. Tarkastelun kohteeksi nousi muun muassa se, voiko edunvalvoja myydä päämiehensä asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet ennen holhousviranomaisena toimivan maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta sekä se, voiko edunvalvoja myydä päämiehensä ulosmitatun kiinteistön ilman maistraatin lupaa. Itsemääräämisoikeus korostui tarkastelussa puolestaan siltä osin kuin päämiehen oikeutta omaan asuntoon voitiin pitää päämiehen itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvana asiana. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön osalta voitiin lisäksi tulkita, että perustuslain 15 §:n turvaama omaisuuden suojaa koskeva säännös sekä itsemääräämisoikeus ovat osittain turvattu edunvalvonnan piirissä silloin, kun kyseeseen tulee päämiehen asunnon myyminen. Kyseenalaiseksi tässä kohtaa nousi kuitenkin se, että tuleeko oikeutus päämiehen asuntoon oikeuttavien osakkeiden myymiselle ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta johtaa hallintokäytönlain 31 §:n 2 momentista<sup>329</sup> vai onko kyse vakiintuneesta käytännöstä. Tärkeää on lisäksi huomioida, että lähtökohtaisesti edunvalvojalla tulisi olla holhoustoimilain 34 §:n<sup>330</sup> 1 momentin 1 kohdan mukainen maistraatin lupa silloin, kun hän ryhtyy myymään päämiehensä ulosmitattua kiinteistöä. Edunvalvoja ei voi toisin sanoen tyytyä ajatukseen, että maistraatin lupaa kyseiseen myyntiin ei tarvita, sillä kiinteistö tulnaisiin myymään joka tapauksessa ulosottoviranomaisten toimesta.

Edellä esitettyjen lisäksi oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Myöskään oikeusturvaa koskeva säännös ei itsessään ilmennä itsemääräämisoikeutta. Tämän tutkielman luvussa 4.6 käsiteltiin kuitenkin kyseisen säännöksen sekä itsemääräämisoikeuden puitteissa päämiehen oikeutta hakea muutosta. Asiaa tarkasteltiin edellisessä luvussa käsitellyn oikeusasiamiehen ratkaisun perusteella

---

<sup>329</sup> Ks. luku 4.5.

<sup>330</sup> Ks. luku 3.1.2.

koskien päämiehen asunnon hallintaan oikeuttavien osakkeiden myymistä ennen maistraatin lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Tarkastelun kohteeksi nousivat myös hyvään hallintoon, kuten asiallisen kielenkäytön vaatimukseen, kytkeytyneet oikeusasiamiehen ratkaisemat tapaukset. Oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten osalta voitiin lisäksi tulkita, että perustuslain 21 §:n suojaamaa oikeusturvaa koskeva säännös sekä itsemääräämisoikeus ovat turvattu edunvalvonnan piirissä silloin, kun kyseeseen tulevat päämiehen muutoksenhakuoikeutta ja edunvalvojan neuvontavelvollisuutta koskevat tapaukset. Tilanne on kuitenkin toinen siltä osin kuin kyseeseen tulee tapaus, jossa edunvalvonnan puolella laadituissa muistiinpanoissa oli käytetty epäasiallisia luonnehdintoja päämiehistä ja heidän ominaisuuksistaan. Tämän myötä esille nostettiin seikka, jonka mukaan edunvalvonnan piirissä tulisi pitää itsestäänselvyytenä sitä, että päämiehistä laadittavat asiakirjat sisältäisivät ainoastaan neutraaleja ja asiallisia luonnehdintoja päämiehistä ja heidän ominaisuuksistaan. Missään tilanteessa ei tulisi lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä sitä, että päämiehistä käytetyt ilmaisut olisivat negatiivissävytteisiä.



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Edunvalvontaoikeus on tutkimusaiheena ajankohtainen. Kuten tästä tutkielmasta on ilmennyt, edunvalvonnan piiriin tulee yhä enenevässä määrin edunvalvonnan tarpeessa olevia henkilöitä. Lisäksi on ennustettavissa, että tulevien vuosien aikana etenkin iäkkäämpien päämiesten osuus edunvalvonnan piirissä olevista henkilöistä tulee kasvamaan väestön ikääntymisen myötä. Tutkimusaiheen ajankoh- taisuutta korostaa myös perusoikeus- näkökulma. Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet kuu- luvat nykyään myös edunvalvonnan piirissä oleville henkilöille. Lisäksi itsemääräämisoikeuden kun- nioittamista voidaan pitää koko edunvalvontajärjestelmää kantavana periaatteena.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, ovatko päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeu- det turvattu edunvalvonnan piirissä silloin, kun tulkitaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäy- täntöä. Tutkielman tavoitteena oli toisin sanoen selvittää, ovatko yleiset edunvalvojat loukanneet pää- miestensä itsemääräämisoikeutta tai perusoikeuksia tehtäviä hoitaessaan. Tutkielmaa voidaan pitää lisäksi, aiemmin mainitun mukaisesti, ainakin osittain jatkona Mikko Sarjan vuonna 2007 julkaise- malle artikkelille *Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa*. Sarja tarkastelee artikkelis- saan edunvalvontaoikeutta niin perusoikeuksien kuin myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Hän pyrkii toisin sanoen selvittämään vuosien 2000-2007 väliselle ajalle sijoittuvien oikeusasiamiehen ratkaisuiden perusteella sitä, mikä merkitys perusoikeuksille voidaan antaa silloin, kun tulkitaan hol- houslainsäädäntöä. Edunvalvontaoikeuden kannalta keskeisiksi perusoikeussäännöksiksi Sarja nos- taa artikkelissaan yhdenvertaisuuden (PL 6 §), oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapauden (PL 9 §), yksityiselämän suojan (PL 10 §), sa- nanvapauden ja julkisuuden (PL 12 §), omaisuuden suojan (PL 15 §), oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), oikeuden sosiaaliturvaan (PL 19 §) sekä oikeusturvan (PL 21 §). Tämän lisäksi Sarja tarkastelee artikkelissaan itsemääräämisoikeutta yhtenä perusoikeussäännöksenä. Johtopäätök- senään Sarja toteaa artikkelissaan, että holhousoikeudelliseen järjestelmään ei laillisuusvalvonnan ja perusoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna liity merkittäviä tulkintaongelmia.<sup>331</sup>

Ennen varsinaiseen tutkimuskysymykseen perehtymistä tässä tutkielmassa selvitettiin, mitkä ovat edunvalvontaoikeuden kannalta keskeisimmät periaatteet. Tarkastelun kohteeksi nousivat ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, lievin riittävä suojakeino sekä oikeus yksilölliseen edun- valvontaan. Tämän tutkielman aiheen kannalta näistä periaatteista korostuivat etenkin ihmisarvon ja

---

<sup>331</sup> Ks. Sarja 2007.

itseäänmääräämisoikeuden kunnioittaminen. Tämän lisäksi tutkielmassa tarkasteltiin yleisen edunvalvojan tehtäviä ja velvollisuuksia, kuten päämiehen taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoitamista sekä tilivelvollisuutta. Keskeistä on lisäksi huomioida, että edunvalvojien tulee tehtäviä hoitaessaan huolehtia päämiestensä perusoikeuksien toteutumisesta.

Yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonta jakautuu holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä ylimpien laillisuusvalvojien kesken, kuten tästä tutkielmasta on ilmennyt. Ylimpien laillisuusvalvojien osalta tässä tutkielmassa korostettiin oikeusasiamiehen valvontatoimintaa oikeuskanslerin toteuttamaa valvontaa enemmän. Tätä perusteltiin sillä, että viime vuosien aikana etenkin oikeusasiamiehen ratkaisut ovat korostuneet oikeuskanslerin ratkaisuja enemmän yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämisessä. Edunvalvontaoikeuden kannalta tarkasteltuna tutkielmassa tuotiin lisäksi ilmi oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten määrän vaihdelleen 2010- luvulla vuosittain keskimäärin 60 ratkaisusta 110 ratkaisuun. Käytettävissä olevasta toimenpidevalikoimastaan oikeusasiamies on puolestaan viime vuosien aikana hyödyntänyt edunvalvonnan piirissä etenkin käsityksen lausumista lainmukaisesta menettelystä, viranomaisen huomion kiinnittämistä sekä esityksen tekemistä.

Oikeusasiamiehen toteuttamaa laillisuusvalvontaa tarkasteltiin tässä tutkielmassa oikeusasiamiehen, edunvalvontaan liittyvien, ratkaisuiden puitteissa. Tutkielmaa varten käytiin läpi kaiken kaikkiaan 48 oikeusasiamiehen ratkaisua vuosien 2010-2017 väliseltä ajalta. Näistä ratkaisuista tutkielmaan valittiin hieman alle 20 ratkaisua. Tämän lisäksi tutkielmaan valittiin edunvalvontaoikeuden kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä. Kyseiset säännökset valikoituvat sillä perusteella, mitkä aihealueet painottuivat eniten oikeusasiamiehen ratkaisuissa. Tämän myötä tutkielmassa tarkasteltiin yhdenvertaisuutta (PL 6 §), oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §), omaisuuden suojaa (PL 15 §) sekä oikeusturvaa (PL 21 §). Itsemääräämisoikeutta ei kuitenkaan, toisin kuin Sarjan artikkelissa, luokiteltu tässä tutkielmassa perusoikeussäännökseksi. Itsemääräämisoikeutta tarkasteltiin tässä tutkielmassa näin ollen omana kokonaisuutenaan, minkä lisäksi siihen viitattiin ajoittain perusoikeussäännösten tarkastelun yhteydessä.

Silloin, kun verrataan tutkielmaan valikoituja oikeusasiamiehen ratkaisuja ja perusoikeussäännöksiä Sarjan artikkelin vastaaviin, voidaan johtopäätöksenä todeta, että yhteiskunta on muuttunut ainakin osittain kymmenen vuoden aikana. Kyseinen asia nousee esille esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen yhteydessä. Tässä tutkielmassa yhdenvertaisuuden puitteissa käsiteltiin oikeusasiamiehen ratkaisua koskien päämiehen oikeutta verkkopankkitunnuksiin, kun taas Sar-

jan artikkelissa kyseisen säännöksen puitteissa painottui muun muassa yli 65- vuotiaan henkilön so-  
pivuuden arviointi toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään<sup>332</sup>. Tämän myötä voidaan  
olettaa, että esimerkiksi 2000- luvun alkupuolella verkkopankkitunnukset ovat olleet sen verran har-  
vinaisia, ettei päämiesten keskuudessa ole tuolloin herännyt suurta tarvetta niiden omaamiseen.

Tässä tutkielmassa tarkasteltujen oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten osalta voidaan lisäksi to-  
deta, että oikeusasiamies ei ole arvioinut edunvalvontaan liittyviä kanteluita jokaisessa laatimassaan  
ratkaisussa ainoastaan itsemääräämisoikeuden tai perusoikeussäännösten näkökulmasta. Tämä ilmeni  
esimerkiksi tämän tutkielman luvusta 4.3, jossa käsiteltiin oikeusasiamiehen ratkaisua koskien pää-  
miehistä käytettyjä epäasiallisia luonnehdintoja. Oikeusasiamies ei tuonut ratkaisussaan varsinaisesti  
esille kyseisen tapauksen ympärille kytkeytyvää perustuslain 7 §:ää, jossa säädetään oikeudesta elä-  
mään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Hän totesi ratkaisussaan ainoastaan  
yleisellä tasolla, että edunvalvojan on kunnioitettava päämiehensä ihmisarvoa. Tarkoituksenmukaista  
kuitenkin oli, että tässä tutkielmassa tulkittiin kyseisestä ratkaisua viimeksi mainitun perusoikeus-  
säännöksen puitteissa.

Siltä osin kuin perusoikeussäännökset nousivat tässä tutkielmassa käsiteltyjen oikeusasiamiehen rat-  
kaisemien tapausten osalta esille, voidaan ajatella, että oikeusasiamies on lähtökohtaisesti pyrkinyt  
tulkitsemaan ratkaisemiensa tapausten ympärille kytkeytyvää lainsäädäntöä perusoikeusmyöntei-  
sesti. Oikeusasiamies on nostanut ratkaisuisaan ajoittain esille myös epäkohtia ja tehnyt esityksen  
oikeusministeriön arvioitavaksi, jotta päämiehille kuuluvat perusoikeudet olisivat paremmin turvattu  
edunvalvonnan piirissä. Tämän tutkielman luvussa 4.4 tuotiin esimerkiksi ilmi oikeusasiamiehen teh-  
neen esityksen oikeusministeriön arvioitavaksi koskien holhoustoimilain mukaisen salassapitosään-  
telyn täsmentämistä. Muina toimenpiteinään oikeusasiamies hyödynsi tässä tutkielmassa käsiteltyjen  
ratkaisuiden yhteydessä etenkin edunvalvojen huomion kiinnittämistä esittämiinsä näkökohtiin, kä-  
sityksensä saattamista lainmukaisesta menettelystä sekä huomautuksen antamista edunvalvonnalle  
vastaisen varalle koskien entisen päämiehen kirjepostin avaamista. Syytä on kuitenkin huomioida,  
että oikeusasiamiehen ratkaisut eivät voi kumota tai muuttaa viranomaisten päätöksiä, vaan niillä on  
ennemminkin viranomaisten toimintaa ohjaava vaikutus.

Silloin, kun tulkitaan tässä tutkielmassa käsiteltyjä oikeusasiamiehen ratkaisuja, voidaan todeta, että  
edunvalvontaoikeuden piirissä ei lähtökohtaisesti esiinny suuria päämiesten itsemääräämisoikeuteen

---

<sup>332</sup> Sarja 2007, 381.

ja perusoikeuksiin liittyviä ongelmia. Tästä huolimatta on kuitenkin syytä nostaa muutama tämän tutkielman myötä ilmennyt keskeinen epäkohta esille. Itsemääräämisoikeuden kannalta kyseenalaiseksi tässä tutkielmassa nousi se, tulisiko holhoustoimilain 43 §:n 1 momenttia<sup>333</sup>, jossa säädetään edunvalvojan ja päämiehen välisestä yhteistoiminnasta, täsmentää asian ymmärtävän päämiehen mielipiteen todellisen merkityksen osalta. Kyseisen säännöksen ollessa nykyisessä muodossaan, esille voidaan ajatella nousevan semanttisia tulkintaongelmia. Säännöstä voidaan tulkita esimerkiksi siten, että asian ymmärtävän päämiehen mielipiteellä on ratkaiseva merkitys tai siten, että kyseisellä mielipiteellä on edunvalvojan toimintaa ohjaava merkitys. Lisäksi yhdenvertaisuuden osalta kyseenalaiseksi nousi se, voidaanko sitä pitää riittävänä, jos päämiehen oikeus verkkopankkitunnuksiin johdettaisiin päämiehen omaisuuden hoitamista koskevasta holhoustoimilain 38 §:n 1 momentista<sup>334</sup>. Vai olisiko yhdenvertaisuus paremmin turvattu silloin, jos holhoustoimilaki sisältäisi erillisen säännöksen koskien päämiehen oikeutta verkkopankkitunnuksiin? Yksityiselämän suojan kannalta tässä tutkielmassa kyseenalaistettiin puolestaan holhoustoimilain 92 §:n 2 momentti<sup>335</sup>, jossa säädetään edunvalvojen salassapitovelvollisuudesta. Myös kyseisen säännöksen voidaan ajatella johtavan nykyisessä muodossaan semanttisiin tulkintaongelmiin. Säännöstä voidaan pitää harhaanjohtavana, sillä se ei sisällä mainintaa siitä, että salassapitosäännöksen loukkauksesta ei ole kyse silloin, kun tiedon luovuttamisesta ei aiheudu haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen.

Mainitsemisen arvoisia ovat myös säännökset koskien päämiesten ihmisarvon loukkaamattomuutta sekä edunvalvojen käyttäytymistä. Jotta perustuslain suojaama ihmisarvon kunnioittamista koskeva säännös olisi turvattu, tulisi edunvalvojen kohdella päämiehiään siten, etteivät he toimillaan loukkaaisi päämiestensä ihmisarvoa. Lisäksi perustuslain suojaaman oikeusturvan voidaan ajatella olevan turvattu silloin, kun edunvalvojat noudattavat hyvän kielenkäytön vaatimusta asioidessaan päämiestensä kanssa niin suullisissa kuin kirjallisissa yhteyksissä. Kummankin edellä mainitun seikan osalta tässä tutkielmassa nousi kuitenkin kyseenalaiseksi se, tulisiko holhoustoimilain sisältää säännöksiä koskien edunvalvojen velvollisuutta kohdella päämiehiään inhimillisellä tavalla sekä edunvalvojen käyttäytymistä. Kyseisen muutoksen tekemistä pidettiin kuitenkin loppujen lopuksi turhana, sillä edunvalvojen velvollisuutta kohdella päämiehiään inhimillisellä tavalla sekä velvollisuutta käyttää päämiehistään asiallisia ilmaisuja tulisi pitää itsestäänselvyytenä.

---

<sup>333</sup> Ks. luku 4.1.2.

<sup>334</sup> Ks. luku 2.2.3.

<sup>335</sup> Ks. luku 4.4.

Tässä tutkielmassa tarkasteltujen, oikeusasiamiehen ratkaisemien tapausten osalta, voidaan tiivistetynä todeta, että päämiehet saavat nauttia itsemääräämisoikeudestaan ja perusoikeuksistaan muutamaa, edellä esitettyä, epäkohtaa huomioon ottamatta. Voidaan ajatella, että perusoikeussäännösten suhteen edunvalvojat kohtelevat päämiehiään lähtökohtaisesti tasaveroisina toimijoina sellaisiin henkilöiden nähden, jotka eivät ole edunvalvonnan piirissä. Kyseenalaiseksi kuitenkin nousee, kuinka esimerkiksi väestön ikääntyminen ja sen mukana tuoma päämiesten lukumäärän oletettava lisääntyminen tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan edellä mainittuun. Tärkeää olisi, että edunvalvojien määrä olisi myös tulevaisuudessa riittävä suhteessa päämiesten määrään. Toisin sanoen olisi suositeltavaa, että yhden edunvalvojan vastuulle ei annettaisi kohtuutonta määrää päämiehiä, jotta edunvalvojalla riittäisi aika huolehtia jokaisen päämiehensä oikeuksien toteutumisesta.

Sitä seikkaa ei tässä kohtaa tule myöskään sivuuttaa, että edunvalvonnan piirissä kaikista epäillyistä perusoikeussäännösten loukkauksista ei todennäköisesti kannella oikeusasiamiehelle lainkaan. Tämän myötä voidaan kysyä, kuinka suuri osa päämiesten kokemista, epäillyistä perusoikeussäännösten loukkauksista, jää pimentoon? Huomiota tulee kiinnittää lisäksi siihen, että oikeusasiamiehen ratkaisuksi tulee myös muiden kuin tässä tutkielmassa käsiteltyjen perusoikeussäännösten ympärille kytkeytyviä kanteluita. Tämän myötä ei voida tyytyä ajatukseen, että tässä tutkielmassa käsitellyt oikeusasiamiehen ratkaisut edustaisivat kaikkia aihealueita, joista oikeusasiamies on laatinut edunvalvontaan liittyviä ratkaisuja vuosien 2010-2017 välisenä aikana. Aiemmin mainitun mukaisesti tutkielmaan valituissa oikeusasiamiehen ratkaisuissa painottuvat ne aihealueet ja perusoikeussäännökset, jotka nousivat selkeimmin ratkaisuiden joukosta esille. Voidaan siis todeta, että tässä tutkielmassa käsitellyt oikeusasiamiehen ratkaisemat tapaukset edustavat karkeasti arvioituina päälinjaa sen suhteen, mitkä seikat painottuvat oikeusasiamiehelle tehtävissä, edunvalvontaan liittyvissä kanteluissa.

On tärkeää, että edunvalvojat huolehtivat tehtäviä hoitaessaan siitä, että päämiesten itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet pääsevät toteutumaan. Kyseiset oikeudet kuuluvat jokaiselle päämiehelle huolimatta siitä, kuinka paljon heidän toimintakelpoisuuttaan on rajoitettu. Päämiehillä on myös oikeus odottaa, että edunvalvojat eivät toimillaan vaaranna heille kuuluvien oikeuksien toteutumista. Tämä on keskeistä, sillä koskaan ei tiedä, milloin edunvalvonta tulee ajankohtaiseksi joko omalle tai jonkun läheisen kohdalle.