

31.1.2007

Dnro 2552/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ESPOON KAUPUNGIN EDUNVALVONTAPALVELUIDEN RIITTÄVYYS

1

ASIAN VIREILLE TULO

Espoon kaupungin edunvalvontapalveluiden riittävyys on ollut seurannassani pitemmän aikaa. Tein ensimmäisen tarkastukseni Espoon kaupungin edunvalvontatoimistoon 17.12.2004. Tuolloin saamieni tietojen perusteella edunvalvontatoimen resurssitilannetta voitiin pitää päämiesten edun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta kestävämmänä (ks. tarkastuspöytäkirja dnro 3214/3/04).

Konkreettisesti edellä mainittu ilmeni muun muassa siinä, että holhoustilejä ei ollut vuosiin pystytty tekemään laissa säädetyssä määräajassa, ja siinä, että päämiesten mahdollisuutta tavoittaa edunvalvojaan oli jouduttu rajoittamaan siirtymällä puhelintuntikäytäntöön. Johtavan yleisen edunvalvojan työmäärä oli puolestaan johtanut siihen, ettei edunvalvontatoimen kehittämiseen ja henkilöstöasioihin ollut jäänyt aikaa. Edunvalvontatoimiston erityinen ongelma oli henkilöstön erittäin suuri vaihtuvuus, mikä merkitsi samalla, että vakituisen henkilöstön ajasta huomattava osa kului uuden henkilöstön kouluttamiseen. Työntekijöitä oli jopa irtisanoutunut liiallisen työmäärän takia.

Mainitun tarkastuksen johdosta Espoon kaupungin edunvalvontatoimen resurssitilanne oli tarkoitus ottaa sopivassa yhteydessä esiin niiden tahojen kanssa, jotka vastasivat Espoon edunvalvontatoimen toimintaedellytyksistä.

Edunvalvontatoimen resurssikysymykset nousivat tämän jälkeen esiin myös eräissä Espoota koskeneissa kanteluasioissa. Kanteluasian dnro 473/4/05 yhteydessä ilmeni, että edunvalvontatoimiston vaikea tilanne oli yhden päämiehen kohdalla johtanut suoranaiseen taloudelliseen vahinkoon, kun henkilöstön vaihtumisesta johtuen leskeneläkettä ei ollut haettu ajoissa kyseiselle päämiehelle. Minulle antamassaan lausunnossa kaupunginhallitus ilmoitti korvaavansa aiheutuneen menetyksen.

Edellä kerrotun johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani erikseen tutkittavaksi, olivatko Espoon kaupungin edunvalvontapalvelut holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämistä koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla riittäviä. Tässä tarkoituksessa tein edunvalvontatoimistoon 12.12.2006 vielä uuden tarkastuskäynnin (pöytäkirja dnro 4089/2/06). Tämän lisäksi Espoon edunvalvontatoimen resurssitilanne oli

esillä Espoon maistraatin holhoustoimen yksikköön samana päivänä tekemälläni tarkastuksella (pöytäkirja dnro 4090/3/06).

- - -

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin lähtökohtia

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

Edunvalvojan on lain 37 §:n 1 momentin mukaan hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee 42 §:n mukaan huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Kyse on hoitoa ym. koskevasta vireillepano- ja valvontavelvollisuudesta, ei sen sijaan siitä, että edunvalvojan olisi itse konkreettisesti hoidettava päämiestään.

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

Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan edellä mainitun lain 1 §:n 2 momentin mukaan huolehtimista siitä, että holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä yleisiä edunvalvojia.

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

tuottajalta.

3.2

Mikä on alueellisesti riittävä määrä edunvalvoja?

Olen käsitellyt tätä kysymystä laajasti Helsingin edunvalvontapalveluiden riittävyttä koskeneessa päätöksessäni (dnro 1200/4/04, annettu 30.12.2005). Tässä yhteydessä todettakoon yhteenvedona seuraavaa.

Holhouslainsäädännön uudistamista koskeneissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole otettu kantaa edunvalvojen lukumääräiseen tarpeeseen suhteessa päämiesten määrään. Palveluiden riittävyttä ei olekaan mahdollista arvioida yksinomaan sen perusteella, kuinka monta päämiestä yhdellä edunvalvojalla on. *Ensinnäkin* ratkaiseva merkitys on kunkin päämiehen ja hänen asioidensa yksilöllisyydellä. Kaikki päämiehet tai heidän kaikki asiansa eivät vaadi yhtä lailla aikaa, vaan merkitystä on edunvalvojan hoidettavana olevan päämiehen omaisuuden sekä tulojen ja menojen laadulla ja määrällä. Toiseksi olennaista merkitystä on edunvalvojan tehtävää hoitavan henkilön koulutuksella ja kokemuksella. *Kolmanneksi* keskeistä on se, missä määrin edunvalvojalla on muuta henkilöstöä apunaan. *Neljänneksi* arvioinnissa on otettava huomioon mm. edunvalvontatoimen päätoimisuus/sivutoimisuus ja edunvalvojen sijaisuusjärjestelyt ja niiden toimivuus.

Sisäasiainministeriön 7.12.2005 julkistamissa viimeisimmissä edunvalvontapalveluiden kehittämissuosituksissa on suositeltu, että edunvalvojen ja avustavan henkilökunnan työpanos yhteensä muodostuisi sellaiseksi, että päämiesten määrä/henkilötyövuosi olisi enintään 75, mutta kuitenkin niin, että edunvalvojaa kohden päämiehiä olisi korkeintaan 150. Edelleen suosituksen mukaan suurissa kaupungeissa saatetaan ylittää suositus päämiesten määrästä/edunvalvoja, mutta silloin on erityisesti huolehdittava avustavan henkilökunnan riittävydestä ja työtehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Avustavaa henkilöstöä on suosituksen mukaan oltava riittävästi erityisesti erilaisten rutiinitehtävien hoitamiseen, jotta edunvalvoja voi keskittyä vaativampien asioiden hoitamiseen.

3.3

Havainnot Espoon edunvalvontatoimiston tämänhetkisestä tilanteesta

3.3.1

Henkilöstön ja päämiesten määrien kehityksestä

Edunvalvontatoimiston vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan edunvalvontatoimistossa oli vakinaisia vakansseja seuraavasti: 1 johtava yleinen edunvalvoja, 3 yleistä edunvalvojaa, 4 edunvalvontasihteeriä ja 1 vahtimestari. Vuoden 2005 toimintakertomuksen mukaan edunvalvontasihteerien määrä oli kasvanut kahdella. Espoon kaupunginhallitus on päättänyt 28.11.2006, että edunvalvontatoimisto saa 2 uutta vakinaista edunvalvontasihteerin tointa vuoden 2007 alusta.

Kahden uuden edunvalvontasihteerin toimen saaminen oli johtavan yleisen edunvalvojan mukaan tietoinen ratkaisu sen sijaan, että toimisto olisi pyrkinyt saamaan esimerkiksi yhden edunvalvojan ja yhden edunvalvontasihteerin, koska Espoossa yleisiä edunvalvojia on ollut suhteellisen paljon henkilöstön kokonaismäärään nähden. Tämän vuoksi ja kun rutiinitöitä on paljon, edunvalvontasihteerien lisääminen oli tarkoituksenmukaista, joskin edunvalvojen määrää lisäämällä edunvalvonnan laatua olisi johtavan yleisen edunvalvojan mukaan mahdollista kohentaa. Yleisten edunvalvojen mukaan tilanteen parantumisesta huolimatta heiltä edellytetään edelleenkin joustavuutta. Johtava yleinen edunvalvoja piti kahden sihteerin lisäystä joka tapauksessa merkittävänä toimiston toiminnan kannalta.

Espoon kaupungin edunvalvontatoimisto tuottaa edunvalvontapalvelut myös Siuntiolle, Kirkkonummelle ja Kauniaisille. Edunvalvontatoimiston ilmoituksen mukaan päämiehiä oli 4.12.2006 tilanteen mukaan 954, mikä tekee laskennallisesti n. 240 päämiestä edunvalvojaa kohden. Johtavalla yleisellä edunvalvojalla on kuitenkin 25 % vähemmän päämiehiä kuin muilla edunvalvojilla. Päämiesten kokonaismäärä oli lisääntynyt vuodesta 2004 noin 130:llä ja edunvalvojaa kohden noin 30:llä.

Johtavan yleisen edunvalvojan arvion mukaan 200 päämiehen asioita ei ole mahdollista hoitaa asianmukaisesti yhden edunvalvojan ja yhden edunvalvontasihteerin muodostamalla työparilla. Jos avustavaa henkilöstöä olisi riittävästi, nykyinen päämiesten määrä olisi hänen mukaansa paremmin hallittavissa.

Espoon edunvalvontatoimiston yleiset edunvalvojat pitivät sisäasiainministeriön tuoreinta suositusta päämiesten määrästä edunvalvojaa kohden melko suurena, mikäli edunvalvoja haluaisi olla henkilökohtaisessa kanssakäymisessä päämiestensä kanssa.

Kyse on kuitenkin yhtäältä siitä, miten paljon edunvalvojen tulisi olla tekemisissä päämiestensä kanssa ja toisaalta siitä, miten paljon päämies itse sitä haluaa. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan yleisillä edunvalvojilla oli paljon sellaisia päämiehiä, jotka eivät koskaan ota yhteyttä edunvalvojaansa. Vaikka uudelle päämiehelle tarjotaan tilaisuutta tulla tapaamaan edunvalvojaansa edunvalvontatoimistoon, kaikki eivät halua käyttää tätä tilaisuutta hyväkseen vaan katsovat puhelinkeskustelun riittävän heille. Jopa omaisuusluetteloita laadittaessa harva haluaa tavata edunvalvojaa henkilökohtaisesti. Suuri osa tiedoista onkin mahdollista saada kirjallisesti (tiliotteet pankeista, verotustiedot verottajalta jne.).

3.3.2

Määräaikojen noudattamisesta

Saamieni tietojen mukaan vuoden 2005 vuositilit oli saatu tehdyiksi vuoden 2006 lokakuun loppuun mennessä, kun vuoden 2004 tilit olivat valmistuneet vasta vuoden 2005 loppuun mennessä maistraatin myönnettyä jatkoaikaa. Näin ollen

vuositilien tekeminen oli nopeutunut parilla kuukaudella, joskaan laissa asetettuun määräaikaan ei vieläkään ollut päästy. Tilit tulisi holhoustoimilain mukaan jättää tarkastettavaksi kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä, joskin maistraatti voi myöntää lisääikää. Päätöstitit sen sijaan oli saatu tehtyä lähes tavoiteajassa, samoin omaisuusluettelot. Omaisuuden luovutuksissa puolestaan oli edelleenkin viivettä, mikä oli pääosin johtunut yhden yleisen edunvalvojan pitempään johtuneesta sairauspoissaolosta. Veroilmoitukset ja muutokset veroehdotuksiin oli kyetty jättämään määräajassa.

3.3.3

Yleisten edunvalvojien ilmoittamia epäkohtia

Tälläkin hetkellä edunvalvojilla oli päämiehiä, joita he eivät olleet koskaan tavanneet henkilökohtaisesti, mikä osaltaan johtui pitkistä etäisyyksistä etenkin Kirkkonummella asuvien päämiesten osalta.

Myös laskujen maksamisessa ajallaan oli ollut ongelmia, mutta tämä oli johtunut pikemminkin päämiesten heikosta taloudellisesta tilanteesta kuin edunvalvojien työmäärästä sinänsä. Työmäärästä oli kuitenkin seurannut, että edunvalvojilla ei ollut mahdollisuutta sopia kunkin laskuttajan ja laskun osalta erikseen eräpäivän siirrosta esimerkiksi seuraavaan eläkkeeseen asti, jolloin laskut menivät helposti perintään. Tästä puolestaan oli aiheutunut päämiehille muistutusmaksuja.

Myös erilaisia tukia voi yleisten edunvalvojien käsityksen mukaan jäädä hakematta joko kokonaan tai ainakin oikea-aikaisesti (esim. veteraaneille on Espoossa olemassa erilaisia etuuksia, joista ei välttämättä ole aina tietoa). Toimeentulotuen hakeminen voi tuottaa ongelmia, koska sosiaalivirasto on viime aikoina tehnyt hyvin lyhytaikaisia tukipäätöksiä. Kukin edunvalvoja joutuu nykyisellään muistinvaraisesti tai manuaalisella kirjanpidolla seuraamaan kunkin päämiehen etuuskausia ja niiden päättymistä, jotta tukea haettaisiin ajoissa eikä siihen tulisi katkoksia.

3.4

Johtopäätökset

Edunvalvonnassa lähtökohtana on toisen puolesta toimiminen tämän etua puolustaen. Edunvalvoja on henkilö, joka edustaa päämiestä tai toimii tämän ohella eri oikeustoimissa. Edunvalvonta on pääsääntöisesti taloudellisten asioiden hoitamista.

Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Edunvalvontatoimen hoitamisessa on kyse päämiesten moniin perusoikeuksiin hyvin olennaisesti liittyvästä tehtävästä. Tämän vuoksi myös käytettävissä olevien voimavarojen tulee olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti täyttämään sille säädetyt tehtävät.

Holhustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain mukaan kunta vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Ottaessaan tehtävän hoitaakseen kunta ottaa samalla

vastatakseen siitä, että edunvalvontapalvelut on järjestetty niin, että päämiesten etu toteutuu holhoustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja yleiset edunvalvojat kykenevät hoitamaan lakiin perustuvat velvoitteensa asianmukaisesti. Muutoin kunta voi itsehallintonsa puitteissa järjestää ja organisoida edunvalvontapalvelut haluamallaan tavalla.

Vuonna 2004 tekemälläni tarkastuksella ilmitulleeseen tilanteeseen verrattuna Espoon kaupungin edunvalvontatoimiston resurssitilanne on havaintojeni mukaan sittemmin kohentunut ja tulee nähdäkseni jatkossakin paranemaan kahden uuden edunvalvontasihteerin toimen myötä vuoden 2007 alusta. Tilanteen paranemista on edesauttanut myös se, että henkilöstön vaihtuvuus oli olennaisesti vähentynyt vuoden 2004 tilanteesta jopa niin, ettei vaihdoksia ollut vuonna 2006 lainkaan.

Asioiden käsittelyaikoja kuvaavien tilastojen valossa työtilanteessa on tapahtunut myönteistä kehitystä, ja se on päämiesten lukumäärän jatkuvasta kasvusta huolimatta saatu vähintäänkin kohtuullisesti hallintaan vuoteen 2004 verrattuna. Tosin esimerkiksi vuositilejä ei vielääkään ole kyetty jättämään holhoustoimilaisissa säädettyyn määräaikaan mennessä, vaan maistraatilta on jouduttu pyytämään lisäaikaa. Viivettä oli kuitenkin saatu lyhennettyä vuoden 2005 tilien osalta parilla kuukaudella vuoden 2004 tileihin verrattuna. Tilikartan uusiminen ja muukin työtapojen kehittäminen toiminnan tehostamiseksi edelleen oli parhaillaan vireillä.

Ongelmia on edelleenkin ollut myös mahdollisuudessa tavata päämiehiä henkilökohtaisesti. Vaikka tätä voidaan pitää ongelmallisena edunvalvonnan sen perusidean kannalta, että asioita tulisi hoitaa yhteistoiminnassa päämiehen kanssa, se ei vielä kuitenkaan välttämättä osoita, että asioiden hoitamisessa sinänsä olisi puutteita. Henkilökohtaiset asiakaskontaktit voivat jäädä vähälle, vaikka asioiden hoito muuten sujuisikin ongelmitta. Kaikki päämiehet eivät myöskään välttämättä edes halua tavata edunvalvojaansa henkilökohtaisesti, eikä heitä voida siihen velvoittaa.

Myös johtava yleinen edunvalvoja piti toimistonsa tilannetta jo vuonna 2005 hyvänä, ja tilanne on hänen mukaansa kuluvana vuonna parantunut edelleen. Myös maistraatin näkemyksen mukaan edunvalvontatoimiston tilannetta voitiin pitää vähintäänkin kohtuullisena.

Johtopäätökseni on, että Espoon edunvalvontatoimiston kokonaistilanne on kahden viime vuoden aikana parantunut olennaisesti. Tämän vuoksi ja kun jatkossa tilanteeseen on odotettavissa edelleen helpotusta henkilöstöresurssien lisäyksestä johtuen, asia ei ainakaan tässä vaiheessa anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Vireillä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirretään muun muassa tehtävät, jotka on säädetty kunnalle holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (ks. HE 155/2006 vp, HaVM 31/2006 vp, PeVL 37/2006 vp, VaVL 39/2006 vp, LiVL 26/2006 vp, SiVL 20/2006 vp, StVL 19/2006 vp ja

YmVL 41/2006 vp). Näiden tehtävien järjestäminen ja rahoitus siirretään valtiolle viimeistään vuoden 2009 alusta.

Korostan, että edunvalvonnassa olevien päämiesten edut tulee turvata uudistuksesta ja sen aiheuttamasta siirtymäkaudesta huolimatta. Tässä suhteessa Espoon kaupungin toiminta on ollut myönteinen esimerkki.

4

TOIMENPITEET

Asia ei enää edellytä jatkotoimenpiteitäni. Lähetän päätöksen ja jäljennöksen 12.12.2006 tehdyn tarkastuksen pöytäkirjasta tiedoksi Espoon kaupunginhallitukselle ja edunvalvontatoimistolle sekä Espoon maistraatille.