

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/1998 vp

Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen holhouslainsäädännön uudistamiseksi (HE 146/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka Aalto, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Pia-Liisa Heiliö, sosiaali- ja terveysministeriö
- nuorempi oikeusasiamiehen sihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ylitarkastaja Marita Höök, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Marja Enäjärvi, Kansaneläkelaitos
- suunnittelija Päivi Pösö, Väestörekisterikeskus
- erikoissuunnittelija Marja Pajukoski, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes

- jäsen Mikael Lindholm, Valtakunnallinen vammaisneuvosto
- varatuomari Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
- holhouslautakunnan sihteeri Eeva-Liisa Ruso, Helsingin kaupunki
- virkaholhooja Marja-Liisa Niuranen, Lahden kaupunki
- Toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen, Vanhustyön keskusliitto - Centralförbundet för de gamlas väl ry
- toiminnajohtaja Pirkko Lahti, Suomen Mielen terveysseura ry
- kotipalvelujohtaja Ritva Karinsalo, Mannerheimin lastensuojeluliitto
- lakimies Tiina Saukkonen, Pelastakaa Lapset ry
- järjestösihteeri Erika Vuorinen, Kehitysvammaliitto ry
- asianajaja Eeva Saja, Suomen Asianajajaliitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Pertti Välimäki..

Lisäksi Terveysturvakeskus, Keski-Suomen läänioikeus, Hämeenlinnan maistraatti, Suomen Pankkiyhdistys, Valtion yhteisjärjestö VTY ry, Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Mielen terveyden Keskusliitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Käräjäoikeustuoma-

rit ry, Suomen henkikirjoittajayhdistys ry, Virkaholhoajat ry sekä Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö

PUSH ry ovat antaneet valiokunnalle kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi nykyinen holhouslainsäädäntö. Holhoustointa koskevat keskeiset säännökset otettaisiin holhoustoimesta annettavaan lakiin ja lakiin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Nykyinen holhouslaki ja holhouksen järjestämisestä eräissä tapauksissa annettu laki kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi useita eri laeissa olevia säännöksiä, jotka koskevat vajaanvaltaista tai vajaanvaltaisuuden oikeusvaikutuksia.

Holhottavaksi julistaminen korvattaisiin toimintakelpoisuuden rajoittamisella. Täysi-ikäisen henkilön toimintakelpoisuutta voitaisiin rajoittaa, jos hän ei kykene huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa. Rajoituksen sisällön vahvistaisi tuomioistuimien yksittäistapauksessa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Ääritapauksissa asianomainen voitaisiin nykyiseen tapaan julistaa vajaanvaltaiseksi.

Toimintakelpoisuuden rajoittaminen olisi toissijainen järjestely. Kenenkään toimintakelpoisuutta ei olisi lupa rajoittaa, jos hänen etunsa voidaan riittävästi turvata lievemmin keinoin, esimerkiksi määräämällä hänen tuekseen edunvalvoja eli henkilö, jolla on kelpoisuus hoitaa hänen asioitaan.

Omaisuuksien hoidon jälkivalvontaa tehostettaisiin ottamalla lakiin nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset edunvalvojan kirjanpito- ja tilivelvollisuudesta sekä tilien tarkastuksesta. Nykyisestä laista poiketen olisi myös edunvalvojan tehtävän päättymisen johdosta tehtävä tili annettava tarkastettavaksi holhousviranomaiselle, joka tarkastuksen päätyttyä antaisi tiliä koskevan lausunnon tilityksen vastaanottamisesta oikeutetulle.

Kunnassa toimivat holhouslautakunnat lakkautettaisiin. Niiden tilalla paikallisena holhousviranomaisena toimisi maistraatti. Ahvenanmaan maakunnassa paikallisena holhousviranomaisena toimisi kuitenkin lääninhallitus.

Holhousviranomaisen tehtäviin kuuluisivat edunvalvojen toiminnan valvonta, lupien myöntäminen edunvalvojalle päämiehen puolesta tehtäviin oikeustoimiin ja holhousasioiden rekisterin ylläpito. Lisäksi holhousviranomaisen voisi eräissä tapauksissa määrätä henkilölle edunvalvojan.

Käräjäoikeuksille ei enää kuuluisi holhoustoimen hallintoon liittyviä tehtäviä.

Holhousviranomaisten ohjaukseen liittyvät tehtävät jaettaisiin oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kesken. Holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä huolehtisi oikeusministeriö. Holhousviranomaisina toimivien maistraattien hallinnollinen ohjaus kuuluisi sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Sisäasiainministeriö vastaisi myös valtion talousarvion valmistelusta hallinnonalalla.

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan valtio on velvollinen huolehtimaan siitä, että edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä päteviä henkilöitä, yleisiä edunvalvojia. Maistraatti huolehtisi toimialueellaan edunvalvontapalvelujen saatavuudesta. Kunta vastaisi palveluiden tuottamisesta alueellaan, jolleivät maistraatti ja kunta toisinsovi. Kunnat voisivat tuottaa edunvalvontapalvelut perustamalla yhden tai useamman yleisen edunvalvojan viran tai työsopimussuhteisen toimien taikka hankkimalla palvelut julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Jos maistraatti ja kunta ovat sopineet, että kunta ei tuota edunvalvontapalveluja tai että se tuottaa tarvittavista palveluista vain osan,

maistraatin olisi huolehdittava siitä, että muu julkinen tai yksityinen yhteisö tuottaa palvelun. Edunvalvontapalvelujen tuottamista ei saisi antaa sellaiselle yhteisölle, jonka muut tehtävät saattavat vaarantaa edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Maistraatti tekisi yhteisön kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta.

Edunvalvontapalvelun tuottajalle maksettaisiin korvaus valtion varoista sisäasiainministeriön vahvistamien perusteiden mukaan. Jos edunvalvojana on yleinen edunvalvoja, oikeus holhoustointa koskevassa laissa tarkoitettuun

palkkioon ja korvaukseen päämiehen varoista kuuluisi kunnalle tai sille yhteisölle, jonka kanssa maistraatti on tehnyt sopimuksen edunvalvontapalveluiden tuottamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 1999 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Lakien voimaantulon edellyttämiin toimenpiteisiin olisi varattava vähintään noin puoli vuotta siitä, kun lait on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Johdanto

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien 3.—22. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina sekä 1. ja 2. lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ehdotetuina muutoksina ja huomautuksina.

Hallintovaliokunta on tarkastellut lakiehdotuksia lähinnä holhoustoimen hallinnon järjestämisen, holhousviranomaisten tehtävien, hallintomenettelyn, edunvalvonnan rekisteröinnin, sallassapidon ja tiedonsaannin sekä edunvalvontapalveluiden turvaamisen kannalta. Näiden kysymysten arvioimiseksi on luonnollisesti ollut tarvetta saada selvitystä myös holhoustoimen varsinaisten aineellisten säännösten sisällöstä. Valiokunta onkin selvityksen perusteella pohtinut eräitä aineellisen lainsäädännön kysymyksiä, mikä on tapahtunut kuitenkin suhteellisen yleisellä tasolla.

Uudistuksen tavoitteet

Nykyinen holhouslainsäädäntö on osittain peräisin 1800-luvun lopulta. Lain ajanmukaistaminen on osoittautunut tarpeelliseksi sekä holhous-

toimen sisällön että holhoustoimen hallinnon osalta.

Holhoustoimen sisältöä koskevista tavoitteista keskeisin on vaihtoehtojen kehittäminen holhottavaksi julistamiselle. Kun henkilön valta määrätä omista asioistaan on välttämätöntä rajoittaa hänen suojaamiseksi, rajoitus pyritään esityksen mukaan kaikissa tapauksissa mittaamaan siten, että se vastaa henkilön suojan tarvetta rajoittamatta asianomaisen päätösvaltaa enempää kuin on tarpeellista. Valiokunta haluaa korostaa tasapainoa henkilön suojelun tarpeen ja hänen itsemääräämisoikeutensa välillä. Tavoitteen saavuttaminen lainsäädännön käytännön soveltamisessa onkin uudistuksen onnistumisen kannalta keskeisen tärkeää.

Valiokunta pitää muutoinkin perusteltuina hallituksen esityksestä ilmeneviä uudistuksen tavoitteita.

Näkökohtia sisällöllisistä uudistuksista

Valiokunta pitää myönteisenä, että holhousoikeudessa käytettävää käsitteistöä uudistetaan niin, ettei tarpeettomasti leimata ihmisiä, jotka tarvitsevat ehdotetun lainsäädännön tarkoittamia palveluja. Käsite vajaavaltainen sisältyy kuitenkin hallituksen esitykseen. Valiokunta ei ole löytänyt eri näkökohdat huomioon ottavaa vaihtoehtoa tälle termille.

Valiokunta toteaa, että käytännön vanhustyössä kohdataan tilanteita, joissa iäkäs henkilö ei enää täysin kykene arvioimaan ympärillään olevien ihmisten kaikkia aikeita. Edunvalvojan aseman, hänen koulutuksensa ja asiantuntemuksensa tulee olla riittävän vahva, jotta mahdollinen vanhuksen taloudellinen hyväksikäyttö voidaan estää. Tämä seikka korostuu senkin johdosta, että iäkkäiden ihmisten tulot ja varallisuus ovat lisääntymässä. Mitä edunvalvojan kelpoisuudesta on edellä sanottu, koskee luonnollisesti kaikkia edunvalvontatehtäviä ja -tilanteita.

Valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota lasten edunvalvontaan myös niissä tapauksissa, joissa alaikäisen lapsen ja hänen huoltajansa välillä vallitsee muu kuin taloudellinen eturistiriita. Kysymys voi olla esimerkiksi tilanteista, joissa huoltajan perustellusti epäillään syyllistyneen vähänkin vakavampaan lainvastaiseen menettelyyn lapsen suhteen.

Valiokunta pitää luonnollisena, että edunvalvoja, samoin kuin holhousviranomaiset, tehtävissään kuulevat päämiestä lähtökohtaisesti aina kun se on mahdollista. Holhousviranomaisella tulisi myös olla velvoite kuulla alle 15-vuotiasta lasta hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen. Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että määrättäessä edunvalvojaa täysikäiselle henkilölle, saattaa syntyä tilanteita, joissa olisi voitava varata tarvittaessa myös muulle läheiselle henkilölle kuin aviopuolisolle tilaisuus tulla kuulluksi.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota edunvalvontatarpeiden ja edunvalvontatilanteiden erilaisuuteen. Käytännössä edunvalvonta kohdistuu muita ryhmiä enemmän vanhuksiin, jotka lähinnä sairauden tai heikentyneen fyysisen tai psyykkisen toimintakyvyn vuoksi ovat kykenemättömiä valvomaan etujaan sekä jossakin määrin alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Työikäisten osalta suurimpia edunvalvonnan tarvetta aiheuttavia syitä ovat vammaisuus ja mielenterveysongelmat sekä vakavat sairaudet. Erilaisista tilanteista johtuen avun ja tuen tarve on erilaista. Valiokunta katsoo, että tuomioistuimen, holhousviranomaisen ja edunvalvojan tulee kunkin omissa tehtävissään kiinnittää riittävästi huomiota

edunvalvontatarpeen syihin sekä avun ja tuen tarpeen laatuun.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että holhoustoimen tehtävien hoitamisessa huolehditaan mahdollisimman hyvästä yhteistyöstä sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa. Tältä osin valiokunta viittaa myös edunvalvonnan hoidollis-huollolliseen näkökulmaan, joka lakiehdotuksessa jää taka-alalle. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotus ohjaa holhousviranomaisia käytäntöön, jossa kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisilta pyydetään lausuntoja asianomaisen henkilön olosuhteiden selville saamiseksi. Tällaisten käytäntöjen aikaansaaminen on tärkeää ajankohtana, jolloin holhoustoimen hallinto siirretään valtiolle ja samalla kauemmaksi niistä olosuhteista, joissa holhoustoimen asiakkaat elävät.

Esityksen mukaan jokaisella on oikeus saada holhousasioiden rekisteristä tieto siitä, onko tietty henkilö edunvalvonnassa, kuka on tietyn henkilön edunvalvoja, mikä on edunvalvojan tehtävä sekä onko ja millä tavoin henkilön toimintakelpoisuutta rajoitettu. Valiokunta toteaa, että näiden tietojen saatavilla olo on tärkeää, jotta kolmas henkilö voi tietää, kenen kanssa hän voi asioida päämiestä koskevista asioista. Nykyisen lain aikana on koettu huomattavana ongelmana, ettei mistään ole keskitetysti saatavilla tietoa siitä, onko henkilölle määrätty uskottu mies ja kuka uskottuna miehenä toimii. Samalla valiokunta on pohtinut sitä seikkaa, että tietojen vapaa saatavuus voi helpottaa suunnitelmallista toimintaa, jolla joku voi pyrkiä käyttämään henkilöä hyväkseen. Valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota esimerkiksi siihen vaihtoehtoon, että tietoja olisi pyydetävä kirjallisesti ja vaikkapa esittämällä samalla pyynnön peruste.

Holhousasioiden hallinnon uudistaminen

Esityksen tarkoituksena on uudistaa holhoustoimen hallintoa siten, että hallinto hoidetaan tehokkaasti ja oikeusturvan vaatimukset huomioon ottavalla tavalla. Holhouslautakuntien mahdollisuudet valvoa holhousa ovat olleet varsin vaatimattomat. Holhouslautakunnilla ei myöskään ole ollut käytettävissään riittävä

asiantuntemusta tehtävissään. Lisäksi muu hallinto on varsin puutteellisesti kyennyt tukemaan holhouslautakuntien työtä.

Holhoustoimen tehtävät liittyvät keskeisesti oikeusturvan takaamiseen. Holhoustoimen tehtävien siirtoa valtion vastuulle puoltaa muun ohella se, että tällaisessa oikeusturvatehtävässä tarvitaan käytäntöjen yhdenmukaistamisen ohjausta. Valtion ohjauksen yhdistäminen kunnallisesti hoidettuun tehtävään ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien holhouslautakuntien tehtävät ja erät muut uusittavan lupahallinnon tehtävät siirrettäisiin valtion paikallishallintouudistuksen yhteydessä muodostetuille maistraateille. Ahvenanmaalla holhousviranomaisena toimisi lääninhallitus. Alioikeuksille ei jäisi enää holhoustoimen hallintoon kuuluvia tehtäviä.

Vastuu holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä kuuluu esityksen nojalla oikeusministeriölle. Oikeusministeriö huolehtisi vastaisuudessa muun ohella oikeusturvan toteutumiseksi holhousasioissa tarvittavasta ohjeistuksesta.

Maistraatit kuuluvat sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Holhousviranomaisten hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu siten sisäasiainministeriölle. Hallinnollisesti maistraatit kuuluvat myös lääninhallitusten alaisuuteen. Maistraateista kaikkiaan 24 toimii kihlakunnan virastojen yksikköinä. Erillisinä virastoina toimii 13 maistraattia. Maistraateilla on 34 päätoimipisteen lisäksi 21 palveluyksikköä, joista saa kaikkia maistraattien palveluja. Maistraattien toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Maistraattien peruspalveluja on lisäksi saatavilla kihlakunnan virastojen toimipaikoista ja viranomaisten yhteispalvelupisteistä.

Viranomaisten välisen yhteistyön ja koordinaation tarve korostuu uudistuksessa, koska holhousasioita hoitavat eri viranomaiset. Valiokunta katsoo, että oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön välinen tehtäväjako on osoitettu riittäväällä yksityiskohtaisuudella laissa. Ministeriöiden välinen yhteistyö on luonnollinen osa valtionhallintoa. Yhteistyöstä on myös säännöksiä valtioneuvoston ohjesäännössä.

Lakiehdotuksen mukaan edunvalvojan määräisi joko tuomioistuin tai maistraatti. Maistraatti voi määrätä pyydetyn henkilön edunvalvojaksi sellaiselle henkilölle, joka kykenee ymmärtämään edunvalvojan määräämisen merkityksen ja suostuu tähän. Jollei tällaiseen hakemukseen voida suostua, asia olisi hakijan pyynnöstä siirrettävä käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Toimintakelpoisuuden rajoittamisesta päättäisi sen sijaan aina tuomioistuin. Maistraatti selvittäisi muutoin edunvalvonnan jatkamisen aiheellisuuden ja tekisi tarvittaessa hakemuksia tuomioistuimelle edunvalvonnan lakkauttamisesta. Valiokunta pitää asianmukaisena, että maistraatti ratkaisee hakemukset, joissa ei ole oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä tai jotka eivät muista syistä edellytä tuomioistuimen harkintaa.

Maistraatti ratkaisee ehdotuksen mukaan kaikki holhoustoimen lupa-asiat. Edunvalvojan määräämistä ja ehdotetussa holhouslaissa tarkoitettua lupaa tai velvoittamista koskeva asia ratkaistaan holhousviranomaisessa esittelystä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että päätösvaltaa edunvalvojan määräämistä sekä lupia ja velvoittamista koskevissa asioissa voi käyttää vain oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö. Ellei asiasta katsota tarpeelliseksi säätää lain tasolla, olisi tarpeellinen säännös otettava asetukseen.

Omaisuuksien hoidon jälkivalvontaa tehostettaisiin ottamalla lakiin nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset edunvalvojan kirjanpito- ja tilivelvollisuudesta sekä tilien tarkastuksesta. Tarvittaessa tilivelvollisuudesta voitaisiin määrääjäksi tai toistaiseksi vapauttaa muun ohella omaisuuden vähäisen määrän vuoksi. Edunvalvojan tehtävän päättymisen johdosta tehtävä tili annettaisiin tarkastettavaksi holhousviranomaiselle, joka tarkastuksen päätyttyä antaisi tiliä koskevan lausunnon. Päämiehen omaisuuden hoitamista voitaisiin valvoa myös siten, että maistraatti velvoittaa esittämään holhousviranomaiselle suunnitelman omaisuuden hoidosta ja käytöstä. Maistraatilla olisi valvontansa tehostamiseksi oikeus hallinnollisten pakkokeinojen, uhkasakon ja teettämisen, käyttöön. Maistraatti pitäisi myös holhousasioiden rekiste-

riä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että maistraateissa tulee olla riittävä asiantuntemus holhousviranomaisen tehtävien hoitamiseen ottaen huomioon esimerkiksi sen seikan, että päämiehen omaisuus voi muodostua sijoitustoiminnan tuloista ns. osakesalkun tuottona.

Nykyisestä holhouslaista ilmenevä ajatus siitä, että julkisen vallan tulee viime kädessä huolehtia edunvalvontapalvelujen saatavuudesta, on edelleen ajankohtainen. Muun muassa ihmisten lisääntynyt liikkuvuus johtaa siihen, että vanhuksen tukena tämän kotipaikkakunnalla on entistä harvemmin sellainen lähiomainen, joka voi ottaa huolehtiakseen edunvalvonnasta. Vanhempien ikäluokkien suhteellinen ja lukumääräinen kasvu vaikuttaa samansuuntaisesti. Aiempaa vähäisemmässä määrin voidaan turvautua siihen, että seuraava polvi, joka itsekin on ikääntymässä, kykenee tai voi ottaa hoitaakseen vanhempiensa edunvalvontaan liittyviä tehtäviä. Nykyistä virkaholhousjärjestelmää vastaavan edunvalvontajärjestelmän tarve tulee siten kasvaamaan.

Ehdotetun lain mukaan myös edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirtyisi valtion vastuulle. Maistraatit huolehtisivat toimialueellaan edunvalvontapalveluiden saatavuudesta, mutta edunvalvontapalveluiden pääasiallinen tuottamisvastuu olisi ensisijaisesti kunnilla.

Mikäli maistraatti ja kunta harkitsevat yhdessä, että edunvalvontapalveluiden tuottaminen kunnan toimesta ei jostakin syystä ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista tai että kunta ei pysty huolehtimaan kaikista tarvittavista edunvalvontapalveluista, maistraatin tulee huolehtia palveluiden järjestämisestä sopimalla niiden tuottamisesta jonkin muun julkisen tai yksityisen yhteisön kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että harkitaan tarkkaan, riittävätkö yhteisön voimavarat ja asiantuntemus laadukkaiden edunvalvontapalveluiden tuottamiseen.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että olisi harkittava keskitettyä menettelyä, jossa tarkistettaisiin asianomaisen yhteisön edellytykset hoitaa asianmukaisella ja päämiesten oikeusturvan takaavalla tavalla edunvalvontapalveluita.

Esiin on tuotu ajatus, että palvelun tuottamista koskeva sopimus voitaisiin tehdä ainoastaan sellaisen yhteisön kanssa, joka on hyväksytty oikeusministeriön ylläpitämään edunvalvontapalveluiden tuottajien luetteloon. Lisäksi on esitetty, että harkittaisiin erityistä yleisen edunvalvojan hyväksymismenettelyä silloin, kun palveluja tuottaa muu julkinen tai yksityinen yhteisö kuin kunta. Toimivaltainen viranomainen olisi maistraatti.

Valiokunta katsoo, että edunvalvontapalveluiden tulee olla saatavissa paikallisesti ja läheltä niitä henkilöitä, jotka palveluita tarvitsevat. Sen vuoksi on asianmukaista, että yhteisön kelpoisuuden tuottaa palveluita tietyllä alueella tutkii se maistraatti, jolle edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu kuuluu. Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriöllä ei voine olla sellaista asiantuntemusta, joka tässä kohdin olisi paikallista asiantuntemusta parempaa. Ajatus, että maistraatin tulee voida valvoa yleisenä edunvalvojana toimivan henkilön kelpoisuutta, ottaen huomioon erilaisesta omaisuudesta ja muutoinkin erilaisista edunvalvontatarpeista johtuvat vaatimukset, on valiokunnan mielestä sinänsä kannatettava. Lain täydentäminen ei kuitenkaan tältä osin liene välttämättä tarpeen, koska palvelujen tuottajan kanssa tehtävään sopimukseen voidaan ottaa määräykset esimerkiksi siitä, että palvelun tuottajan on varattava maistraatille tilaisuus antaa lausunto tehtävää hoitamaan valittavan henkilön kelpoisuudesta yleisen edunvalvojan toimeen.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Uudistuksen organisaatio- ja henkilöstövaikutusten osalta valiokunta viittaa hallituksen esityksessä lausuttuun. Uudistuksen johdosta esityksessä on arvioitu maistraateille aiheutuvan yhteensä noin 145 henkilötyövuoden tarve. Holhoustoimessa nykyisin olevan asiantuntemuksen hyödyntämiseksi myös vastaisuudessa valiokunta pitää tärkeänä, että maistraateissa mahdollisuuksien mukaan käytettäisiin henkilökuntaa, joka on aiemmin hoitanut holhoustoimen tehtäviä kunnissa. Uudistuksessa tulee kiinnittää huomiota kuntien holhoustoimessa työskentelevän

henkilöstön palvelussuhteiden jatkumiseen. Jos kunnat tuottavat edunvalvojen palvelut itse, tulee selvittää henkilöstön mahdollisuutta siirtyä hoitamaan näitä tehtäviä. Jos henkilöstöä siirrytään uudistuksen seurauksena muualle kuin kuntien palvelukseen, on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota henkilöstön palvelussuhteen ehtojen säilymiseen.

Uudistuksen onnistuneen toimeenpanon kannalta on välttämätöntä, että maistraatit kykenevät tehokkaasti ja asiantuntevasti hoitamaan uudet tehtävänsä. Hallintovaliokunta on valtion talousarvioesityksestä vuodelle 1999 (HE 105/1998 vp) antamassaan lausunnossa (HaVL 13/1998 vp) esittänyt, että holhousuudistuksen toimeenpanon varmistamiseksi myönnetään momentille 26.06.21 lisäystä 3 miljoonaa markkaa uudistuksesta aiheutuvien kertaluonteisten menojen kattamiseksi. Tällaisia kertaluonteisia menoja ovat muun muassa kalustohankinnoista, koulutuksesta ja tiedotuksesta sekä valtakunnallisen holhousasioiden rekisterin perustamisesta aiheutuvat menot.

Seuranta

Uudistuksen tavoitteet, ehdotetut holhous-toimen aineellista sisältöä koskevat säännökset ja uudistuksen hallinnolliset ratkaisut merkitsevät olennaisia muutosta nykytilaan. Uudistuksen tulokset riippuvat toimeenpanon onnistumisesta, minkä vuoksi lakiehdotuksen toimeenpanoa on valiokunnan mielestä tarpeen seurata.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki holhous-toimesta

64 §. Lakiehdotuksen 64 §:ssä säädetään valtakunnallisesta holhousasioiden rekisteristä, jota pidetään edunvalvojan toiminnan valvomiseksi ja kolmansien oikeuden turvaamiseksi. Pykälän 2 ja 3 momentista ilmenee, että rekisterinpitäjiä ovat tietojen päivittämisestä ja luovuttamisesta vastaava holhousviranomainen sekä Väestörekisterikeskus, joka vastaa rekisterin yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Valiokunta esittää kuitenkin rekisterinpitäjien ilmaisemista lakiehdotusta selkeäm-

min. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että 64 §:n 1 momentin ensimmäinen virke hyväksytään näin kuuluvana: ”Holhousasioiden rekisteri on valtakunnallinen rekisteri, jota holhousviranomaiset ja Väestörekisterikeskus pitävät edunvalvojan toiminnan valvomiseksi ja kolmansien oikeuden turvaamiseksi.”

Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/1998 vp katsonut, että mainitun perusoikeussäännöksen kannalta tärkeä sääntelykohde on muun muassa rekisteröitävien henkilötietojen sisältö samoin kuin sen säätelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Hallintovaliokunta, jonka toimialaan henkilötietokysymykset kuuluvat, katsoo, että holhousrekisterin tietosisältö on tarpeen ilmetä laista hallituksen esityksessä ehdotettua yksityiskohtaisemmin. Valiokunta toteaa samalla, että asetustasolla on mahdollista antaa tietosisältöä täydentäviä ja tarkentavia säännöksiä, kunhan lakitekstin perusteella voidaan riittävän selkeästi päätellä asetustasoisen sääntelyn sisältö. Valiokunta pitää kuitenkin asian luonne, henkilötietojen rekisteröinti, huomioon ottaen asianmukaisena lähtökohtana pyrkimystä mahdollisimman yksityiskohtaisesti säätää henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista jo lain tasolla.

Saadun selvityksen perusteella holhousasioiden rekisterin tietosisältö voidaan täysin yksityiskohtaisesti esittää vasta sen jälkeen, kun rekisteri on suunniteltu. Tämän vuoksi rekisterin tietosisällöstä voidaan rekisterinpidon vaatimalla tarkkuudella säätää vasta asetuksella, joka on tarkoitus antaa vuoden 1999 elokuussa. Holhous-toimessa tarvittava tiedonhallintajärjestelmä tulee koostumaan holhousasioiden rekisteristä, maistraattien asiainhallintajärjestelmästä ja maistraateissa pidettävistä akteista. Se, mitkä tiedot on aiheellista ottaa rekisteriin ja mitkä puolestaan jättää asiainhallintajärjestelmään tai akteihin, riippuu osittain myös siitä, mikä on teknisesti tarkoituksenmukaista. Valiokunta esittääkin, että säännös kirjoitetaan siten, että siinä osoitetaan, mitkä tiedot saadaan rekisteröi-

dä. Se, mitkä tiedot sallituista tiedoista rekisteröidään, osoitettaisiin asetuksella.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta esittää, että 64 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että rekisteriin saadaan merkitä edunvalvojaa ja hänen päämiestään koskevat tunniste- ja yhteystiedot. Rekisteriin saadaan lisäksi merkitä tiedot henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, toimintakelpoisuuden rajoituksen sisällöstä, edunvalvojan tehtävästä ja määräämisen perusteesta, omaisuusluettelon, tilin ja hoitosuunnitelman antamisesta ja tarkastamisesta, 34 §:ssä tarkoitettua lupaa koskevasta päätöksestä sekä holhousviranomaisen 57 ja 60 §:n mukaisista toimenpiteistä.

Lisäksi valiokunta esittää, että rekisteriin saadaan merkitä sellaisia rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tiedot siitä, mikä holhousviranomaisen valvoo tai on aikaisemmin valvonut edunvalvojan toimintaa.

Lakiehdotuksen 64 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Väestörekisterikeskuksen ja holhousviranomaisen tehtävistä rekisterinpidossa. Työnjaon selkiennyttämiseksi valiokunta ehdottaa 64 §:n 2 momenttiin lisättäväksi seuraavan virkkeen: "Vaatus rekisterissä olevan tiedon korjaamisesta esitetään sille holhousviranomaiselle, joka valvoo kysymyksessä olevaa edunvalvojan tehtävää." Tämä osoittaisi yksiselitteisesti, ettei korjausvaatimusta voida esittää Väestörekisterikeskukselle, jolla ei muutoinkaan ole rekisterin tietosisällön ylläpitämistä koskevia tehtäviä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että 64 §:n 3 momentista poistetaan sanat "sekä muista rekisterin pitäjälle kuuluvista yleisistä velvoitteista".

67 §. Valiokunta esittää, että 67 §:n 2 momentin loppuosa muutetaan selvyuden vuoksi kuulumaan "siten kuin siitä erikseen säädetään". Tarkoituksena on, että tietojen saantiin sovelletaan yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (83/1951) ja henkilörekisterilain (471/1987) tai niiden tilalle mahdollisesti säädettävien viran-

omaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain ja henkilötietolain säännöksiä.

90 §. Valiokunta toteaa, että velvollisuus antaa 90 §:ssä tarkoitettuja tietoja ja selvityksiä ei pykälän 1 momentin mukaan koske itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivia terveydenhuollon ammattihenkilöitä eikä yksityisinä ammatinharjoittajina toimivia sosiaalihuollon palveluntuottajia. Valiokunta pitää tarpeellisena, että nämä tahot otetaan selvityksen antamisvelvollisuuden piiriin. Lisäksi valiokunta esittää 90 §:n 1 momentin täydentämistä siten, että itsenäinen terveydenhuollon ammatinharjoittaja ja yksityinen sosiaalipalveluntuottaja ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä holhousviranomaiselle ja tuomioistuimille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen vireillä olevan asian ratkaisemiseksi.

91 §. Pykälässä säädettäisiin oikeudesta ilmoittaa holhousviranomaisille edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Jokainen, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti tai sängen todennäköisesti olevasta henkilöstä, voisi ilmoittaa asiasta holhousviranomaisille. Pykälällä pyritään turvaamaan se, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja että mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi, voitaisiin selvittää. Tärkeää on, että ilmoituksia voidaan tehdä, mutta yhtäläillä tärkeää on, ettei ilmoitusoikeutta käytetä väärin.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty asianajajan velvollisuuteen olla lojaali päämiehelleen. Tässä yhteydessä on esitetty pykälän täsmentämistä siten, ettei se koskisi asianajajaa tai muutakaan oikeudenkäyntiasiamiestä.

Valiokunta toteaa, ettei 91 § velvoita ketään edunvalvonnan tarvetta koskevan ilmoituksen tekemiseen, vaan ainoastaan mahdollistaa sen. Asianajajat voisivat siten halutessaan edelleen säilyttää käytännön, jonka mukaan ilmoitusta ei tehdä ilman päämiehen tahtoa. Ero nykyiseen olisi siinä, että ilmoituksen tekemättä jättämi-

seen ei olisi laissa säädettyä velvollisuutta. Kysymys, mitä lojaalisuusvelvoite tässä tapauksessa edellyttää, on monitahoinen. Jos päämies ei itse kykene huolehtimaan asioistaan ja asianaja ja huomaa toimeksiantonsa ulkopuoliseen kysymykseen liittyen että päämiehen ymmärtämättömyyttä käytetään hyväksi, lojaaliteettiperiaatteeseen vedoten voitaisiin puolustaa sitäkin näkemystä, ettei hyväksikäytön anneta jatkaa. Mainitun 91 §:n mukaan oikeus ilmoituksen tekemiseen koskee tilannetta, jossa joku on ilmeisesti edunvalvonnan tarpeessa. Säännös sisältää siten edellytyksen, jonka mukaan ilmoituksen tulee olla asianomaisen henkilön edun mukainen. Säännöstä ei sen vuoksi voida ymmärtää niin, että se oikeuttaisi asianajajan tai muunkaan henkilön tekemään "ilmiantoja", jotka olisivat vastoin sen henkilön etua, jota ilmoitus koskee. Hallintovaliokunta ainoastaan kiinnittää huomiota asiaan, mutta ei ota varsinaisesti kantaa siihen, miten asia olisi ratkaistava.

92 §. Pykälä sisältää säännökset holhoustoimen tehtävissä olevien henkilöiden salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta. Valiokunta katsoo, että viranomaisen vaitiolovelvollisuuden piiri ei saisi olla suppeampi kuin se on yleisen lainsäädännön mukaan. Tältä osin valiokunta viittaa käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp). Hallintovaliokunta esittääkin, että 92 §:ään lisätään uusi näin kuuluva 2 momentti: ”Vaitiolovelvollisuus, josta 1 momentissa säädetään, ei rajoita viranomaisessa toimivalle muussa laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta.”

Esitetyn muutoksen jälkeen hallituksen esityksen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi siten muutettuna, että momentin alkuun otetaan viittaus myös uuteen 2 momenttiin.

2. Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä

3 §. Yhteisöjen tuottamat edunvalvontapalvelut. Edunvalvontapalvelujen tuottamisesta vastaavat maistraattien toimialueiden kunnat joko yksin tai kuntalain mukaisessa yhteistyössä toisten

kuntien kanssa. Toissijaisesti edunvalvontapalvelujen saatavuus turvattaisiin lain 3 §:n mukaisella sopimusjärjestelyllä. Sopimusjärjestelyyn voitaisiin lain 2 §:n mukaan siirtyä niissä tapauksissa, joissa kunta ja maistraatti näin keskenään sopivat.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä maistraateille ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus tehdä yleisten edunvalvontapalveluiden tuottamisesta sopimus jonkin yksityisen tai julkisen yhteisön kanssa silloin, kun edunvalvontapalveluja ei tuoteta kunnan toimesta tai kunta tuottaa tarvittavista palveluista vain osan. Valiokunta esittää 3 §:n 1 momentin sanamuodon tarkentamista siten, että siitä esityksessä lausuttua selkeämmin ilmenee, ettei kunta voi kieltäytyä edunvalvontapalveluiden tuottamisesta ilman maistraatin ja kunnan yhteistä sopimusta.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 3.—22. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 64, 67, 90 ja 92 § sekä 2. lakiehdotuksen 3 § muutettuina seuraavasti:

1. lakiehdotus

64 §

Edunvalvonnan rekisteröinti

Holhousasioiden rekisteri on valtakunnallinen rekisteri, jota *holhousviranomaiset ja Väestörekisterikeskus pitävät* edunvalvojan toiminnan valvomiseksi ja kolmansien oikeuden turvaamiseksi. Rekisteriin *saadaan merkitä edunvalvojaa ja hänen päämiestään koskevat tunnistetiedot ja yhteystiedot. Rekisteriin saadaan lisäksi merkitä tiedot henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, toimintakelpoisuuden rajoituk-*

sen sisällöstä, edunvalvojan tehtävästä ja määrämisen perusteesta, omaisuusluettelon, tilin ja hoitosuunnitelman antamisesta ja tarkastamisesta, 34 §:ssä tarkoitettua lupaa koskevasta päätöksestä sekä holhousviranomaisen 57 ja 60 §:n mukaisista toimenpiteistä. Rekisteriin saadaan lisäksi merkitä sellaisia rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja.

Holhousviranomaisen vastaa rekisterin tietojen päivittämisestä valvonnassaan olevien edunvalvojien toimien osalta. Holhousviranomaisen päättää tietojen luovuttamisesta rekisteristä. Vaatimus rekisterissä olevan tiedon korjaamisesta esitetään sille holhousviranomaiselle, joka valvoo kysymyksessä olevaa edunvalvojan tehtävää.

Väestörekisterikeskus vastaa holhousasioiden rekisterin yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä (poist.).

(4 mom. kuten HE)

67 §

(1 mom. kuten HE)

Jokaisella on oikeus saada tietää, mitä häntä itseään koskevia tietoja holhousasioiden rekisteriin on talletettu, siten kuin siitä erikseen säädetään.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

90 §

Valtion ja kunnan viranomaisen, sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, pankki ja muu rahalaitos (poist.), sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikkö ja terveydenhuollon ammattihenkilö sekä yksityinen sosiaalipalvelun tuottaja ovat salassapitosäännösten estämättä velvollisia pyynnöstä antamaan holhousviranomaiselle ja tuomioistuimelle ne tiedot ja selvitykset, jotka

ovat tarpeen vireillä olevan asian ratkaisemiseksi.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

92 §

(1 mom. kuten HE)

Vaitiolovelvollisuus, josta 1 momentissa säädetään, ei rajoita viranomaisessa toimivalle muussa laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta. (Uusi 2 mom.)

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista:

1) valtion tai kunnan viranomaisille taikka muulle henkilölle tämän lain mukaisten tehtävien suorittamista varten;

2) syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten;

3) tuomioistuimelle, jos se on tarpeen tämän lain mukaisessa asiassa; eikä

4) sille, jolla on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto.

(3 mom. HE:n 2 mom.)

2. lakiehdotus

3 §

Yhteisöjen tuottamat edunvalvontapalvelut

Jos maistraatti ja kunta ovat sopineet, että kunta ei tuota edunvalvontapalveluita tai että kunta tuottaa tarvittavista palveluista vain osan, maistraatin on huolehdittava siitä, että muu tehtävään sopiva, julkinen tai yksityinen yhteisö tuottaa palvelut. Edunvalvontapalvelujen tuottamista ei kuitenkaan saa antaa sellaiselle yhteisölle, jonka muut tehtävät saattavat vaarantaa edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pehr Löfv /r
vpj.	Kaarina Dromberg /kok	Hannes Manninen /kesk
jäs.	Ulla Juurola /sd	Tuija Pohjola /sd
	Timo Järvilahti /kesk	Iivo Polvi /vas
	Reijo Kallio /sd	Veijo Puhjo /va-r
	Toimi Kankaanniemi /skl	Erkki Pulliainen /vihr
	Juha Karpio /kok	Aulis Ranta-Muotio /kesk.
	Valto Koski /sd	