



POLICY BRIEF 2024:26

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisälöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Yleisen edunvalvonnan palvelukokemus syntyy yhteistyöstä

Taru Aihinen, seniorikonsultti, Owal Group Oy

Henna Nikumaa, vanhuusoikeuden tutkija, Itä-Suomen yliopisto

Yleisen edunvalvonnan palvelut turvaavat niiden henkilöiden oikeuksia, jotka eivät kykene itse huolehtimaan taloudellisista tai henkilökohtaisista asioistaan. Väestön ikääntyminen, alaikäisten asiakkaiden määrän kasvu ja moniongelmaisten tapausten lisääntyminen luovat uusia haasteita edunvalvonnan palveluiden tuottamiselle ja laadulle. Yleisen edunvalvonnan palvelu on asiantuntevaa. Kokemus yleisen edunvalvonnan palvelun laadusta muodostuu kuitenkin päämiesten kohtaamisesta ja yhteistyöstä eri toimijoiden kesken.

Johdanto

Edunvalvonnan palvelut on tarkoitettu sellaisille henkilöille, jotka ovat sairauden, heikentyneen terveydentilan tai toimintakyvyn tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene-mättömiä valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista ja joiden asiat eivät tule asianmukaisesti hoidetuiksi muilla keinoilla, kuten edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvojana voi toimia yksityishenkilö kuten omainen. Lisäksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävänä on järjestää yleisen edunvalvonnan palveluja. (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016).

Valtion vastuulla on varmistaa, että palvelut ovat riittäviä yksilöiden oikeuksien turvaamiseksi. Palveluiden toimivuus vaikuttaa merkittävästi kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen sekä yhteiskunnan kykyyn vastata ikääntymisen ja toimintakyvyn heikentymisen haasteisiin ja tukea keskeisiä sosiaalipoliittisia tavoitteita, kuten tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Yleisten edunvalvontapalveluiden asiakasmäärät ovat kasvaneet viime vuosina.

Oikeusministeriö valvoo ja ohjaa julkisten edunvalvontapalveluiden järjestämistä, ja Digi- ja väestötietovirasto (DVV) vastaa palveluiden lainmukaisuuden ja laadun valvonnasta. Palvelut voidaan tuottaa valtion omissa edunvalvontatoimistoissa tai ostopalveluina. Vuodesta 2025 alkaen edunvalvonnan palveluiden järjestäminen siirtyy oikeusapu- ja edunvalvontapiireiltä uudelle Oikeuspalveluvirastolle, jonka toimialueena on koko maa (Laki oikeusapuvirastosta 1133/2023). Palveluiden keskittäminen yhteen valtakunnalliseen toimijaan korostaa tarvetta arvioida edunvalvontapalveluiden laatua ja saatavuutta.

Selvityksessä tarkasteltiin, kuinka hyvin edunvalvonnan päämiesten oikeudet toteutuvat nykyisessä palvelujärjestelmässä, millaisia muutoksia palvelurakenteessa on tapahtunut ja millaisia alueellisia eroja palveluiden laadussa ja saavutettavuudessa on havaittavissa. Selvitys koskee ainoastaan yleistä edunvalvontaa, ja omaisedunvalvonta on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Selvityksen aineisto ja menetelmät

Selvitys toteutettiin monimenetelmällisesti. Aineistonkeruu pohjautui sekä yleisen edunvalvonnan päämiesten, päämiesten läheisten, edunvalvojien ja edunvalvontasihteerien että viranomaisten ja muiden edunvalvonnan sidosryhmien kokemuksiin yleisen edunvalvonnan palveluista. Kokemuksia kartoitettiin kyselyin ja haastatteluin. Kyselyjen kohderyhmänä olivat päämiehet, heidän läheisensä, edunvalvojat ja edunvalvontasihteerit sekä viranomaiset ja sidosryhmät. Kyselyjä toteutettiin sähköisesti sekä paperilomakkeiden avulla, ja niihin saatiin yhteensä 929 vastausta. Päämiesten läheisiä, edunvalvojia ja sidosryhmiä kuultiin myös temaattisilla haastatteluilla. Selvityshankkeen aikana toteutettiin yhteensä 53 haastattelua, joissa kuultiin yli sataa henkilöä.

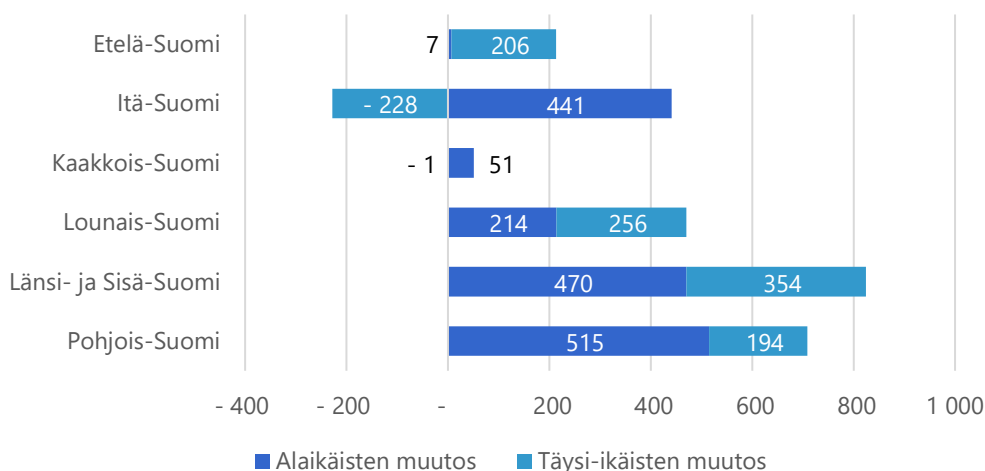
Lisäksi tilastollisen analyysin ja dokumenttianalyysin avulla tarkasteltiin yleisen edunvalvonnan asiakasmääriä sekä niiden alueellisia eroja ja kehitystä. Tilasto- ja rekisteriaineistona käytettiin muun muassa valtion edunvalvontatoimistojen asianhallintajärjestelmä Edvardin dataa sekä Tilastokeskuksen aineistoja. Dokumenttianalyysi perustui aiempaan tutkimus- ja selvitysaineistoon yleisestä edunvalvonnasta.

Tulokset ja johtopäätökset

Yleisen edunvalvonnan asiakasmäärät ovat kasvaneet kaikilla oikeusapu- ja edunvalvontapiirien alueilla. Vuosien 2018–2023 välillä kasvua on ollut koko maan tasolla viisi prosenttia. Erityisesti alaikäisten asiakkaiden määrä on kasvanut, mikä on lisännyt erityistehtävien määrää ja vaatimuksia edunvalvojien erityisosaamiselle. Alaikäisten asiakkaiden määrä kasvoi vuosien 2018–2023 välillä 47 prosenttia ja erityistehtävien 54 prosenttia. Alaikäisten päämiesten määrän kasvun syiksi on arvioitu muun muassa tiukentunutta laintulkintaa ja elatussopimusasioiden lisääntymistä. Täysi-ikäisten asiakkaiden kohdalla moniongelmaisten päämiesten määrän koetaan kasvaneen.

Edunvalvontapalveluiden asiakasmäärät ovat kasvaneet kaikilla oikeusapu- ja edunvalvontapiirien alueilla viime vuosina. Suurin osa kasvusta on tullut alaikäisten asiakkaiden määrän kasvusta. Alaikäisten asiakkaiden määrä on noussut 47 % viiden vuoden aikana.

Vuoden lopussa voimassa olevien edunvalvontojen määrän muutos vuosien 2018–2023 välillä¹



Oikeus- ja edunvalvontapiirit eroavat toisistaan palvelu- ja asiakasrakenteeltaan, mutta alueellisia eroja selittäviä tekijöitä tai tunnuspiirteitä tunnistettiin vähäisesti. Eroja selittävät jonkin verran sosioekonomiset erot alueiden välillä. Edunvalvonnan palveluissa ei havaittu suuria eroja ostopalveluiden ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirien omalla toimintana tuotettujen palveluiden välillä. Edunvalvonnan edustajat toivoivat kuitenkin palveluiden toimintatapojen yhtenäistämistä valtakunnallisella tasolla, sillä edunvalvontatoimistojen käytännöt eroavat jonkin verran alueiden välillä. Päämiesten ja sidosryhmien edustajat kokivat edunvalvontapalveluiden laadun ja asiakaslähtöisyyden vaihtelevan edunvalvojasta riippuen.

Selvityksen mukaan yksi edunvalvontapalveluiden suurimmista haasteista on tällä hetkellä asiakasmäärien kasvu ja resurssien vähäisyys sekä edunvalvonnassa että edunvalvojien sidosryhmillä, erityisesti hyvinvointialueilla. Lisäksi sekä edunvalvojat, viranomaiset, sidosryhmät että päämiesten läheiset kokevat, että edunvalvonnan määräämisprosessi kestää usein liian kauan, mikä vaikeuttaa päämiesten asioiden hoitamista odotusaikana. Edunvalvontaa kevyemmistä keinoista erityisesti edunvalvontavaltuutus on osoittautunut toimivaksi vaihtoehdoiksi. Osa edunvalvojista näkee, että myös välitystililtä voisivat toimia tietyissä tilanteissa, mutta hyvinvointialueilla niiden käyttöä on vähennetty prosessin epäselvyyden sekä resurssien vähäisyyden vuoksi. Päämiesten läheisten kokemukset edunvalvontapalveluista vaihtelevat. Koke-

¹ Mukana vain oikeusapu- ja edunvalvontapiirin päämiehet. Lapin edunvalvontatoimistoon siirtyi vuonna 2023 yli 300 päämiestä ostopalvelusopimuksen päätyttyä.

mukseen siitä, kuinka hyvin palvelulupaus toteutuu, vaikuttavat merkittävästi edunvalvonnan henkilöstön asiakaspalvelutaidot ja kyky kohdata päämies. Negatiivisia kokemuksia on liittynyt erityisesti puutteisiin asiakaspalvelutaidoissa ja päämiehen yksilöllisen tilanteen huomioimisessa. Päämiesten ja läheisten epätietoisuus edunvalvonnan sisällöstä heikentää luottamusta tuotettavaan palveluun ja epäluottamusta syntyy usein sellaisissa tilanteissa, joissa päämies ei ole päässyt kohtaamaan edunvalvojaansa riittävästi. Päämiehille, heidän läheisilleen ja sidosryhmilleen ei esimerkiksi aina ole selvää, miten päämiehen käyttövarat määräytyvät tai miten niitä voi käyttää.

Päämiehet näkevät edunvalvonnalla olleen merkittävä rooli heidän taloudellisten asioidensa hoitamisessa, ja noin 72 % vastaajista kokee palvelun vastaavan hyvin heidän tarpeitaan.

Suurin osa selvityksessä kuulluista toimijoista pitävät edunvalvojien toimintaa pääosin ammattitaitoisena, ja edunvalvontapalveluiden katsottiin vastaavan hyvin holhoustoimilain mukaisiin tehtäviin. Päämiehistä noin 72 prosenttia kokee palvelun vastaavan hyvin heidän tarpeitaan. Kuitenkin monilla päämiehillä, heidän läheisillään ja sidosryhmillä on korkeampia odotuksia palveluilta, ja he toivovat asiakaslähtoisempää lähestymistapaa, jossa päämies kohdataan yksilöllisesti ja hänen tarpeensa huomioidaan paremmin.

Yleisen edunvalvonnan palveluiden nähdään vastaavan hyvin holhoustoimilain mukaiseen tehtävään ja toiminta koetaan ammattitaitoisena. Kuitenkin monilla päämiehillä, heidän läheisillään ja sidosryhmillä on korkeampia odotuksia palveluilta, ja he toivovat asiakaslähtoisempää lähestymistapaa, jossa päämies kohdataan yksilöllisesti ja hänen tarpeensa huomioidaan paremmin.

Selvityksen mukaan edunvalvonnan toimijoiden yhteistyö eri sidosryhmien ja läheisten kanssa ei toimi riittävän hyvin. Joillakin alueilla yhteistyön käytäntöjä ei ole lainkaan olemassa. Vaikka onnistuneita yhteistyön kokemuksia nostettiin esiin, haasteita tunnistettiin erityisesti tiedonkulussa ja vastuunjaossa sekä edunvalvojien ymmärryksessä sosiaalihuollon palveluista ja palvelurakenteesta. Edunvalvojat ja edunvalvontasihteerit kokivat tarvitsevänsä lisäkoulutusta alueensa sosiaali- ja terveyspalveluista

sekä tietoa alueella toimivista sidosryhmistä. Tämä auttaisi heitä ymmärtämään paremmin päämiestensä tarpeita ja tarjoamaan heille tarkoituksenmukaisempia ja paremmin tukevia palveluita. Päämiesten läheisten kokemuksissa korostui se, miten edunvalvoja näkee läheisen roolin. Osa näkee läheisen keskeisenä yhteistyökumppanina ja osa ulkopuolisena tai jopa hidasteena edunvalvojan työlle.

Keskeinen haaste edunvalvontapalveluissa on epäselvä roolijako ja puutteellinen yhteistyö viranomaisten ja edunvalvojien välillä, mikä voi vaikeuttaa tehtävien hoitamista. Toimijat korostavat tiedonkulun parantamisen tärkeyttä, jotta päämiesten tarpeet voidaan huomioida paremmin.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Selvityksen perusteella edunvalvontapalveluissa tulisi jatkossa panostaa asiakaslähtöisyyteen, erityisryhmien tarpeisiin sekä edunvalvonnan ja sidosryhmien välisen yhteistyön vahvistamiseen. Julkisten resurssien säästöpainee korostavat tarvetta tehostaa palveluita, jotta kansalaisten oikeudet toteutuvat tehokkaasti rajallisilla resursseilla. Palveluita voidaan parantaa jakamalla hyviä toimintamalleja sekä sujuvoittamalla viranomaisten ja edunvalvonnan välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua.

Selvityksen tulosten perusteella edunvalvonnan palveluiden toimivuutta ja päämiesten oikeuksien toteutumista tulisi edistää seuraavilla selvityksen johtopäätösten pohjalta muodostetuilla suosituksilla:

Selvityksen johtopäätösten pohjalta tehdyt suositukset edunvalvonnan palveluiden kehittämisestä ja toimenpide-ehdotukset.

Johtopäätös ja suositus	Toimenpide-ehdotus
Suositus 1. Erilaisten asiakasryhmien tarpeet ja asiakaspalvelutaidot tulee huomioida jo edunvalvojien rekrytointivaiheessa. Olemassa olevalle yleisen	Järjestetään koulutuksia yleisen edunvalvonnan henkilökunnalle eri asiakasryhmien kohtaamisesta. Huomioidaan edunvalvojien rekrytoinnissa asiakaslähtöisyys ja halukkuus työskennellä erilaisten asiakasryhmien kanssa.

edunvalvonnan henkilökunnalle tulee järjestää koulutusta eri asiakasryhmien kohtaamisesta.	
Suositus 2. Alaikäisten edunvalvontaan liittyviä, erityisesti elatussopimuksien yhteydessä käytettävän yleisen edunvalvonnan käytäntöjä tulee kehittää ja yhdenmukaistaa.	Kehitetään alaikäisten yleistä edunvalvontaa yhdessä sosiaalitoimen asiantuntijoiden kanssa. Harkitaan, onko yleisen edunvalvojan käyttö esimerkiksi elatussopimusasioiden käsittelyn yhteydessä tarpeellista. Keskitetään alaikäisten erityistehtävien hoitoa yleisessä edunvalvonnassa.
Suositus 3. Edunvalvojien erityisosaamista tulee hyödyntää keskittämällä asiakasryhmiä.	Keskitetään päämiesten erityisryhmiä edunvalvojille erityisosaamisen kertymisen tukemiseksi, esimerkiksi kehitysvammaisten tai alaikäisten päämiesten keskittäminen tietyille edunvalvojille.
Suositus 4. Palveluita tulee kehittää asiakaslähteisemmiksi mahdollistamalla päämiesten laajempi osallistuminen.	Lisätään päämiesten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon. Lisätään edunvalvojien resurssia tai järjestellään nykyisiä töitä uudelleen, jotta edunvalvojien ja edunvalvontasihteerien työaikaa jää nykyistä enemmän asiakkaan kohtaamiseen.
Suositus 5. Yhteistyötä tulee lisätä ja yhteistyökäytäntöjä tulee yhdenmukaistaa ja luoda alueille, joilla niitä ei ole.	Selkeytetään edunvalvonnan ja läheisen yhteydenpidon käytänteitä ja suhtaudutaan läheisiin yhteistyökumppaneina tilanteissa, joissa tämän on mahdollista ja päämiehen etujen mukaista. Panostetaan päämiehen lähiverkoston kartoittamiseen edunvalvonnan käynnistyessä. Lisätään viranomaisten ja edunvalvonnan välistä yhteistyötä, parannetaan tiedonkulkua ja selkeytetään viranomaisten ja yleisen edunvalvonnan roolituksia esimerkiksi alaikäisten asiakkuuksissa.
Suositus 6. Yleistä edunvalvontaa koskevaa tiedotusta ja viestintää tulee vahvistaa.	Tuotetaan päämiehille, näiden läheisille ja edunvalvonnan sidosryhmille aikaisempaa laajempaa viestintää koskien edunvalvonnan palveluita ja eri toimijoiden rooleja.
Suositus 7. Määräämisprosessia tulee kehittää ja nopeuttaa.	Hyödynnetään lääkärin lausunnon ohella myös muiden asiantuntijoiden lausuntoja edunvalvonnan tarpeesta. Lainsäädäntö mahdollistaa jo myös muun kuin lääkärin lausunnon käyttämisen, mutta mahdollisuutta ei hyödynnetä käytännössä.

Jatkotutkimusaiheina voidaan tarkastella päämiesten läheisten ja sidosryhmien roolia, päämiesten kokemuksia ja oikeuksien toteutumista eri ryhmien näkökulmasta, varojen käyttömahdollisuuksia, toimivia yhteistyökäytäntöjä, edunvalvonnan digitalisoitumisen vaikutuksia sekä oikeudellisen ennakkoinnin keinoja ja niiden vaikutuksia edunvalvontaan.

Viitteet

Laki holhoustoimesta 442/1999.

Laki Oikeuspalveluvirastosta (1133/2023)

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016)

Lisätietoja:

Seniorikonsultti **Taru Aihinen**, Owal Group Oy, taru(at)owalgroup.com

Vanhusoikeuden tutkija **Henna Nikumaa**, Itä-Suomen yliopisto, henna.nikumaa(at)uef.fi

Selvitys yleisen edunvalvonnan palveluista -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos Maaria Rubanin

Oikeusministeriö, maaria.rubanin(at)gov.fi



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet