

4.11.2002

1429/2/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

HYVÄN HALLINNON NOUDATTAMINEN JA PERHE-ELÄMÄN KUNNIOITTAMINEN EDUNVALVOJAA MÄÄRÄTTÄESSÄ

1

OMA ALOITE

Olen ottanut omana aloitteenani tutkittavaksi A:n kaupungin viranomaisten sekä A:n maistraatin toiminnan lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden NN:n edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa.

2

KANTELU

Asianajaja X on 1.8.2000 NN:n omaisten puolesta antamassaan selvityksessä pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kaupungin virkamiesten menettelyn myös NN:n ja hänen vaimonsa välistä elatussopimusta koskevassa asiassa.

3

SELVITYS

4.

RATKAISU EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

4.1

Tapahtumat

NN (s. 1926) muutti 1.12.1999 A:n kaupungin vanhustenhuollon asiantuntijaryhmän (SAS-ryhmän) suosituksesta B ry:n ryhmäkotiin. Hoidosta perittävästä maksuista syntyi kuitenkin erimielisyyttä NN:n perheen sekä hoitokodin ja A:n kaupungin välillä. Kysymys oli muun muassa siitä, mikä merkitys oli annettava NN:n ja hänen vaimonsa 29.9.1999 allekirjoittamalle elatussopimukselle.

--- B ry:n hallitus oli 18.2.2000 tehnyt päätöksen laskujen perimisestä ja 3.3.2000 NN:n vuokrasuhde sanottiin irti maksamattomien hoitomaksujen vuoksi. NN:n perheen asiamies, asianajaja X ilmoitti 26.4.2000 B ry:n johtajalle lähettämässään kirjeessä, että hänen käsityksensä mukaan irtisanominen oli pätemätön.

Sosiaalityöntekijä C lähetti 3.5.2000 ilmoituksen A:n maistraatille edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. ---

Ilmoituksen saatuaan A:n maistraatti

- pyysi lääkärinlausunnon edunvalvonnan tarpeesta A:n terveyskeskuksesta, mikä lausunto valmistui 23.5.2000,
- pyysi lausuntoa sosiaalityöntekijä C:ltä, mikä lausunto valmistui 4.5.2000 sekä
- pyysi puhelimitse B ry:n selvitystä NN:n maksamattomista laskuista, mikä selvitys saapui kirjallisena 10.5.2000.

Maistraatti jätti 5.5.2000 A:n käräjäoikeudelle hakemuksen väliaikaisen edunvalvojan määräämiseksi NN:lle. Asia pyydettiin käsittelemään kiireellisenä. -
-- Edunvalvojaksi esitettiin A:n kaupungin yleistä edunvalvojaa.

A:n käräjäoikeus määräsi 8.5.2002 A:n kaupungin yleisen edunvalvojan NN:n väliaikaiseksi edunvalvojaksi. ---

Edellä mainituista toimenpiteistä ei ilmoitettu erikseen NN:n omaisille. Maistraatti ilmoitti asiasta NN:n vaimolle kirjeellään vasta 23.5.2000, jolloin hänelle myös varattiin tilaisuus tulla kuulluksi. Kuuleminen liittyi NN:n jatkuvan edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen. Tätä ennen NN:n vaimo oli kuitenkin kuullut väliaikaisen edunvalvojan määräämisestä pankissa asioidessaan, kun hänelle ilmoitettiin siellä, että hänellä ei ollut oikeutta saada tietoja miehensä taloudellisista asioista.

Sosiaalityöntekijä C lähetti 3.5.2000 paitsi edellä mainitun ilmoituksen maistraatille myös kirjeen NN:n vaimolle, jossa hän kutsui tämän käymään sosiaalitoimistossa 10.5.2000, jotta voitaisiin pohtia NN:n hoitoa ja sitä, kuka toimii hänen asiamiehenään jatkossa. Kirjeessä NN:n vaimoa kehoitettiin tulemaan "ihan yksin". NN:n vaimo ei kuitenkaan saapunut tähän tapaamiseen.

Väliaikainen edunvalvojan määräys oli voimassa 28.9.2000 saakka, jolloin A:n käräjäoikeus määräsi A:n maistraatin hakemuksesta NN:n tyttären tämän edunvalvojaksi. Määräys on voimassa toistaiseksi.

4.2

Oikeudellinen arviointi

4.2.1

Omaisten kuuleminen väliaikaisen edunvalvojan määräämisen yhteydessä

Holhustoimesta annetun lain (442/1999, jäljempänä holhustoimilaki) 73 ' :n 2 momentin mukaan asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle, on sille, jonka etua on valvottava, *sekä, jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta, hänen aviopuolisolleen varattava tilaisuus tulla kuulluksi.*

Holhustoimilain 79 ' :n mukaan väliaikainen edunvalvoja voidaan kuitenkin määrätä kuulematta sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys, jos asiaa ei voida viivyttää. Käsitykseni mukaan tästä seuraa, että päämiehen aviopuolisoakaan ei tarvitse kuulla tässä menettelyssä, vaikka häntä pääsääntöisesti olisi kuultava lain 73 ' :n 2 momentin perusteella.

Holhustoimilain 73 ja 79 ' koskevat asian käsittelyä tuomioistuimessa. Maistraatin on holhouslain 85 ' :n 2 momentin mukaan noudatettava hallintomenettelylakia. Hallintomenettelylain (598/1982) 15 ' :ää, joka koskee asianosaisten kuulemista, sovelletaan kuitenkin ainoastaan, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Esityksen tekeminen käräjäoikeudelle ei ole sellainen hallintomenettelylain 1 ' :n 2 momentissa tarkoitettu asianosaisasia, johon on sovellettava lain 15 ' :ää. On myös todettava, että hallintomenettelylain 15 ' :n 2 momentin 4 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.

Euroopan neuvosto on antanut suosituksen, joka koskee avun tarpeessa olevien täysi-ikäisten oikeussuojan järjestämistä (*Recommendation No. R (99) 4 on principles concerning the legal protection of incapabel adults*). Suositus on pyritty ottamaan huomioon holhustoimilakia säädettäessä (Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi, HE 146/1998 vp.). Suosituksen 10. periaatteen mukaan suojelutoimenpiteitä suoritettaessa omaisten kanssa olisi neuvoteltava siinä määrin kuin se asian laatuun nähden on mahdollista ja järkevää. Kansallisen lainsäädännön asia on kuitenkin määrätä kuultavista tahoista ja kuulemisen laajuudesta.

Edellä kerrotusta käy ilmi, että holhousasioissa noudatettavassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä viranomaisten yhteydenpidosta edunvalvottavan omaisiin holhustoimilain 73 ' :n 2 momentin aviopuolison kuulemista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta. Lain 79 ' :n mukaan edunvalvoja voidaan määrätä päämiestä tai hänen lähiomaisiaan kuulematta, jos asiaa ei voida viivyttää. Tässä tapauksessa käräjäoikeus katsoi asian kiireelliseksi.

Menettelyä arvioitaessa on kuitenkin edellä mainittujen holhustoimilain säännösten lisäksi otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Perustuslain 22 ' :n mukaan julkisen vallan, kuten kuntien ja valtion viranomaisten, on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 21 ' :n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vaikka tämä perustuslain säännös kohdistuukin ensi sijassa lainsäätäjään, katson, että viranomaisten on toiminnassaan valittava sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla edistävät kansalaisten oikeutta hyvään hallintoon. Käsitakseni mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten toiminta on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Tästä seuraa, että toimenpiteisiin ei tule ryhtyä asianosaisten tietämättä, jollei siihen ole erityisiä syitä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään, että jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Myös perustuslain 10 ' :ssä suojataan tätä oikeutta. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu "perhe" käsittää luonnollisesti aviopuolisot ja heidän

luonaan asuvat lapset. Olosuhteista riippuen kuitenkin myös aikuisella henkilöllä voi olla ihmisoikeussopimuksen suojaama perhe-yhteys vanhempiinsa ja sisaruksiinsa (Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2000, s. 391). Käsitykseni mukaan perhe-elämän suoja perus- ja ihmisoikeutena merkitsee muuan muassa sitä, että viranomaisen tulee valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla ottavat huomioon sen erityissuhteen, joka vallitsee perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välillä. Perhe-elämän kunnioittaminen saattaa nähdäkseni edellyttää viranomaisilta, että toimintakyvyttömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. Pidän edunvalvojan hakemista tällaisena merkittävänä toimenpiteenä.

4.2.2

Sosiaalityöntekijä C:n menettely

Ilmoituksen tekeminen maistraatille

Holhoustoimilain 91 §:n mukaan sosiaalityöntekijä voi tehdä ilmoituksen maistraatille, jos hän on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä. Toimenpiteisiin ryhtyminen ilman että asiakas on niistä tietoinen saattaa joskus olla perusteltua, mutta asiakirjoista ei käy ilmi, miksi näin olisi pitänyt menetellä tässä tapauksessa. NN:n vaimo ja tytär olivat osallistuneet NN:n hoidon suunnitteluun ja hoitaneet tämän taloudellisia asioita sekä neuvottelleet näistä asioista sosiaalityöntekijä C:n kanssa. Näissä olosuhteissa hyvä hallinto ja perhe-elämän kunnioittaminen olisivat käsitykseni mukaan edellyttäneet, että sosiaalityöntekijä C olisi ilmoittanut NN:n omaisille, että hän oli tehnyt maistraatille ilmoituksen tämän edunvalvonnan tarpeesta.

NN:n vaimolle osoitettu kirje

Sosiaalityöntekijä C ilmoitti 3.5.2000 kirjeessään, että hän toivoi NN:n vaimon saapuvan yksin 10.5.2000 pidettävään neuvotteluun, jotta voitaisiin pohtia NN:n hoivan järjestämistä ja asiamiehen hankkimista hänelle.

Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Säännöksen on katsottu ilmentävän hallinnon palveluperiaatetta, joka edellyttää, että hallinnon kanssa asiointi on järjestettävä mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi.

Hallintomenettelylain (598/1982) 6 §:n mukaan hallintomenettelyssä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Lakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn viranomaisessa. Neuvottelut ja muut vapaamuotoiset toimet kuuluvat hallintomenettelylain soveltamisalaan silloin, kun niiden voidaan katsoa kuuluvan hallintoasian käsittelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi toimet, jotka välittömästi palvelevat asian myöhempää ratkaisemista. Hallintomenettelylain 6 §:n 3 momentissa säädetään, että viranomaisen voi kieltää asiamiestä tai avustajaa esiintymästä viranomaisessa, jos tämä osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi.

Edellä mainituista säännöksistä käy ilmi, että asiakkaalla on pääsääntöisesti oikeus halutessaan käyttää avustajaa viranomaisessa asioidessaan.

Viranomaisen velvollisuus on neuvoa asiakasta oikein tässä asiassa ja palveluperiaatteen mukaisesti myös muulla tavoin helpottaa hänen asioimistaan viranomaisessa. Sosiaalityöntekijä C:n lähettämästä kirjeestä saattoi saada sen käsityksen, että NN:n vaimolla ei olisi ollut oikeutta käyttää avustajaa. Tämän vuoksi pidän C:n lähettämän kirjeen sisältöä harkitsemattomana ja hyvän hallinnon vastaisena.

4.2.3.

A:n maistraatin menettely

Holhustoimilain 91 ' :n mukaan holhousviranomaisen tulee ilmoituksen saatuaan ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. A:n maistraatti pyysi sosiaalityöntekijä C:n ilmoituksen saatuaan lisälausunnon C:ltä sekä selvityksen B ry:ltä.

Holhousviranomaisella ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta kuulla omaisia edellä mainitussa tilanteessa. Asian selvittäminen saattaa kuitenkin edellyttää yhteydenottoa omaisiin. En katso aiheelliseksi puuttua maistraatin arvioon asian selvittämisen laajuudesta tässä maistraatin kiireellisenä pitämässä tapauksessa. Sen sijaan katson, että hyvä hallinto ja perhe-elämän kunnioittaminen olisivat myös maistraatin osalta edellyttäneet, että se olisi ilmoittanut NN:n omaisille väliaikaisen edunvalvojan hakemista koskevista toimenpiteistään.

3.2.4

Yleisen edunvalvojan --- menettely

Holhouslaissa ei ole säännöksiä edunvalvojan yhteydenpidosta päämiehensä omaisiin. Yleensä omaiset ovat tietoisia edunvalvonnasta, koska heitä on kuultu edunvalvojan määräämisen yhteydessä. Nyt oli kuitenkin kysymys väliaikaisesta edunvalvonnasta, joka voidaan määrätä asianosaisia kuulematta. Näissä oloissa hyvä hallinto ja perhe-elämän kunnioittaminen olisivat käsitykseni mukaan edellyttäneet, että yleinen edunvalvoja olisi selvittänyt, olivatko NN:n omaiset tietoisia edunvalvonnasta ja tarvittaessa ilmoittanut heille siitä.

5.

RATKAISU NN:N OMAISTEN TEKEMÄÄN KANTELUUN

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan elatussopimuksen vahvistamista koskeva asia on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä. Tämän vuoksi en voi ottaa kantaa tähän asiaan.

Mitä tulee elatussopimuksen käsittelyyn A:n kaupungin viranomaisissa, minulla ei ole kaupunginhallituksen lausunnon perusteella aihetta epäillä lainvastaisesta menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Tämän vuoksi asia ei anna minulle tältä osin aihetta toimenpiteisiin.

6.

TOIMENPITEET

Saatan sosiaalityöntekijä C:n, A:n maistraatin ja yleisen edunvalvojan --- tietoon vastaisen varalle kohdissa 4.2.2, 4.2.3 ja 4.2.4 esittämäni käsitykset hyvän hallinnon noudattamisesta ja perhe-elämän kunnioittamisesta.

Saatan lisäksi sosiaalityöntekijä C:n tietoon kohdassa 4.2.2 esittämäni käsityksen hänen hyvän hallinnon vastaisesta menettelystään NN:n vaimolle osoitetun kirjeen osalta. Kiinnitän hänen huomiotaan hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen ja asiakkaiden oikeuteen käyttää avustajaa ja asiamiestä hallintoasioita käsiteltäessä.

Päätöksessä mainitut oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

Kantelukirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.

LIITE: OIKEUSOHJEET

Perustuslaki

21 ' . *Oikeusturva*. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

22 ' . *Perusoikeuksien turvaaminen*. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus)

8 artikla. *Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta*

1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Holhustoimesta annettu laki (holhustoimilaki)

73 ' . Asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä alaikäiselle, on alaikäisen huoltajalle ja 15 vuotta täyttäneelle alaikäiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle, on sille, jonka etua on valvottava, sekä, jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta, hänen aviopuolisolleen varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

79 ' . Asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, tuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen. Määräys voidaan antaa kuulematta sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys, jos asiaa ei voida viivyttää. Väliaikainen määräys on voimassa, kunnes tuomioistuin antaa asiassa päätöksen, jollei määräystä sitä ennen peruuteta tai muuteta.

Väliaikaiseen määräykseen ei saa hakea muutosta

85 ' . Edunvalvojan määräämistä ja tässä laissa tarkoitettua lupaa tai velvoittamista koskeva asia ratkaistaan holhousviranomaisessa esittelystä. Muutoin asia ratkaistaan holhousviranomaisessa siten kuin asian ratkaisemisesta maistraatin toimivaltaan kuuluvassa asiassa erikseen säädetään.

Jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn ja virkamiehen esteellisyyteen sovelletaan hallintomenettelylakia.

Holhousviranomaisen suoritteista peritään maksuja siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

91 ' . Joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Hallintomenettelylaki

1 ' . *Soveltamisala.* Tätä lakia sovelletaan hallintomenettelyyn. Lain 14–28 ' ' :ää on noudatettava kuitenkin vain, jos hallintomenettelyssä on päätettävää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Hallintomenettelyllä tarkoitetaan tässä laissa hallintoasian käsittelyä viranomaisessa, ei kuitenkaan hallintolainkäyttöä. Hallintomenettelyä ei ole esitutkinta rikosasiassa, poliisitutkinta eikä ulosotto.

15 ' . *Asianosaisen kuuleminen.* Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (asianosaisen kuuleminen).

Säännöksen 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta:

- 1) jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;
- 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan

ominaisuuksien arvioimiseen;

3) jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen; tai

4) jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.

Selityksen antamista varten asianosaiselle on annettava tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos asianosaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla oikeus saada tieto sellaisesta asiakirjasta.