

31.5.2019

EOAK/1435/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

MAISTRAATIN MENETTELY EDUNVALVOJAN VAIHTAMISTA KOSKEVASSA ASIASSA

1 ASIA JA SEN AIEMPI KÄSITTELY

Kantelija pyysi tutkimaan maistraatin menettelyä edunvalvojan vaihtamista koskevassa asiassa. Kantelija oli kertomansa mukaan pyytänyt maistraattia ryhtymään toimenpiteisiin läheisensä edunvalvojan vaihtamiseksi mutta samalla ilmoittanut, ettei hän halunnut asiaa käsiteltävän käräjäoikeudessa. Tästä huolimatta maistraatti oli kantelijan mukaan kuitenkin yllättäen pannut asian vireille käräjäoikeudessa kantelijalle asiasta kertomatta ja merkinnyt kantelijan hakijaksi maistraatin sijaan sillä seurauksella, että oikeudenkäyntikulut olivat jääneet hänen maksettavakseen.

Kantelijan aiempaan samaa asiaa koskeneeseen kanteluun on oikeusasiamiehen kansliasta vastattu 16.2.2018 (EOAK/6205/2017). Tällöin maistraatista hankittiin alustavaa selvitystä siitä, mikä kantelijan rooli oli asiassa ollut ja miten se mahdollisesti oli muuttunut. Asia ei tuolloin johtanut täällä enempään.

Uudessa kirjoituksessaan kantelija katsoi maistraatin antaneen oikeusasiamiehelle harhaanjohtavia ja totuudenvastaisia tietoja, mikä oli vaikuttanut oikeusasiamiehen ratkaisun lopputulokseen. Kantelija kiisti antaneensa maistraatille suostumustaan siihen, että hän toimisi asiassa hakijana käräjäoikeudessa.

Edellä todetun johdosta otin asian uudelleen käsiteltäväksi.

- - -

3 ARVIOINNIN RAJAUS

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Asian tutkiminen ja tutkinnan rajaaminen jättävät siten sijaa oikeusasiamiehen harkinnalle.

En arvioi tässä asiassa edunvalvonnan tai edunvalvojan vaihtamisen tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta, edunvalvojan sopivuutta enkä sitä, mitä maistraatti on oikeudenkäynnissä lausunut, koska tällaisten asioiden arvioiminen ei kuulu oikeusasiamiehen vaan tuomioistuimen tehtäviin. Myöskään en enemmälti ota kantaa edunvalvojan toiminnan valvonnan yleiseen asianmukaisuuteen tässä asiassa enkä kaikkiin kantelijan näkemyksiin, joita hän on vastineessaan esittänyt joko maistraatin toiminnasta tai sen minulle antamasta selvityksestä.

Sen sijaan arvioin sitä, miten kantelijan rooli tässä asiassa oli muotoutunut hakijaksi ja oliko maistraatti tässä yhteydessä menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Tämän rajauksen johdosta tuon käytettävissäni olleista asiakirjoista jäljempänä esiin vain sellaiset seikat, joilla on merkitystä ratkaistavana olevan kysymyksen kannalta.

Sikäli kuin kantelija toi esiin, että hänelle oli jäänyt epäselväksi kysymys "valmisteleavasta istunnosta", joka oli mainittu käräjäoikeuden päätöksessä, totean, että asian pääkäsittely oli käsitykseni mukaan pidetty suoraan valmisteluistunnon jälkeen. Käräjäoikeuden 13.2.2017 päivätty pöytäkirja on nimittäin otsikoitu valmisteluistunnon ja pääkäsittelyn pöytäkirjaksi ja siitä ilmenee, että asiaa oli käsitelty klo 13.00–15.22 siten, että valmisteluistunto on merkitty päättyneeksi klo 14.30 ja pääkäsittely klo 15.22.

4 RATKAISU

4.1 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan 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 2 momentin mukaan lailla.

Holhustoimesta annettu laki

Holhustoimilain 12 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi määrätä edunvalvojan: 1) henkilölle, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, jos hän on edunvalvojan kuoleman tai muun syyn vuoksi ilman edunvalvojaa; sekä 2) henkilölle, joka 8 tai 9 §:n mukaan on edunvalvonnan tarpeessa. Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa edellytyksenä edunvalvojan määräämiselle on 2 momentin mukaan, että se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojaksi. Holhousviranomaisen voi 3 momentin mukaan lisäksi määrätä edunvalvojalle tämän pyynnöstä sijaisen 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Holhustoimilain 15 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi tarvittaessa muuttaa edunvalvojan tehtävää tai määräyksen voimassaoloaika, jos edunvalvoja on määrätty 8 tai 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän tai määräyksen voimassaoloajan muuttamista.

Holhustoimilain 16 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi vapauttaa tehtävästään muun edunvalvojan kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman, jos hän sitä pyytää. Samalla holhousviranomaisen voi omasta aloitteestaan tarvittaessa määrätä edunvalvojan jatkamaan tehtävässään, kunnes uusi edunvalvoja on määrätty.

Holhustoimilain 17 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen on hakemuksesta määrättävä edunvalvojan tehtävä lakkaamaan, kun päämies ei enää ole edunvalvonnan tarpeessa. Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan myös, jos päämiehen asuinpaikka on siirtynyt vieraaseen valtioon eikä edunvalvonnalla voida enää toteuttaa sitä tarkoitusta, jonka vuoksi se on asetettu. Saman pykälän 4 momentin mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi 3 momentissa mainituilla perusteilla määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos edunvalvoja on määrätty 8 tai 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että päämies

kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän määräämistä lakkaamaan.

Holhoustoimilain 17 a §:n mukaan hakemus edunvalvojan tehtävän muuttamiseksi 15 §:n 3 momentin nojalla, edunvalvojan vapauttamiseksi tehtävästään 16 §:n 3 momentin nojalla tai edunvalvojan tehtävän määräämiseksi lakkaamaan 17 §:n 4 momentin nojalla on tehtävä sille holhousviranomaiselle, joka 46 tai 47 §:n mukaan valvoo edunvalvojan toimintaa.

Holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen tulee valvoa edunvalvojan toimintaa.

Holhoustoimilain 69 §:n mukaan asia, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, pannaan käräjäoikeudessa vireille hakemuksella.

Holhoustoimilain 72 §:n mukaan hakemuksen, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, voi tehdä holhousviranomaisen tai se, jonka edun valvomisesta on kysymys, taikka tämän edunvalvoja, vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen.

Holhoustoimilain 75 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevassa asiassa, jos holhousviranomaisen mielipide ei käy ilmi hakemuksen asiakirjoista.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että jos hakemuksen asiakirjoihin sisältyy holhousviranomaisen lausunto, jossa on otettu kantaa asiassa esille tuleviin kysymyksiin, kuten edunvalvonnan tarpeeseen ja edunvalvojan henkilöön, ei holhousviranomaiselle tarvitse erikseen varata tilaisuutta tulla kuulluksi (HE 146/1998 vp, s. 65–66).

Holhoustoimilain 81 §:n 1 momentin mukaan, mitä 69–80 §:ssä säädetään, on soveltuvin osin voimassa myös asiassa, joka koskee edunvalvojan vapauttamista tehtävästään tai hänen tehtävänsä muuttamista tai määräämistä lakkaamaan, sekä asiassa, joka koskee toimintakelpoisuuden rajoituksen poistamista tai muuttamista.

Holhoustoimilain 85 §:n 2 momentin mukaan, jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn ja virkamiehen esteellisyyteen sovelletaan hallintolakia.

Holhoustoimilain 86 §:n 1 momentin mukaan, kun holhousviranomaista on pyydetty määräämään edunvalvoja tämän lain 12 §:n 1 momentin nojalla, muuttamaan edunvalvojan tehtävää 15 §:n 3 momentin nojalla tai määräämään edunvalvojan tehtävä lakkaamaan 17 §:n 4 momentin nojalla, holhousviranomaisen tulee kuulla henkilökohtaisesti sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys. Holhousviranomaisen voi vaatia, että hakija esittää holhousviranomaiselle lääkärin lausunnon niistä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Oikeudenkäymiskaari

Oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan hakemusasia pannaan vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella hakemuksella. Hakemus saadaan esittää suullisesti, jos asia selvästi käy ilmi esitetyistä asiakirjoista. Hakemusasia voidaan panna vireille myös käräjäoikeuden istunnossa.

Hakemuksessa on 2 §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava hakijan yksilöity vaatimus tai pyytämä toimenpide.

Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Viimeksi mainittu virke sisältää luottamuksensuojan periaatteen. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 55–56).

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on 2 momentin mukaan pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Pykälän 1 momentin perusteluiden mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvään menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista sekä siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja asian vireille panemiseksi tulee esittää. Hallintoasian hoitamisesta koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Pykälän 2 momentin perusteluiden mukaan opastamisvelvollisuus ulottuu asiakkaan ohjaamiseen toimivaltaiseen viranomaiseen myös toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolelle (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perustei-
neen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsitellyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei 2 momentin mukaan tarvitse tehdä päätöstä.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan, jos asiakirjaa ei siirretä eikä asian tutkiminen kuulu viranomaisen toimivaltaan, asian tutkimatta jättämisestä tulee tehdä nimenomainen päätös, joka on valituskelpoinen hallintolainkäyttölain nojalla (HE 72/2002 vp, s. 72).

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 37 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Viranomainen voi 2 momentin mukaan asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Pykälän 2 momentin mukaan tietojen esittäminen suullisesti voi tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun sitä voidaan pitää sekä viranomaisen että asianosaisen kannalta tarkoituksenmukaisena menettelymuotona. Viranomainen ei kuitenkaan voi vaatia asianosaista esiintymään asiassa suullisesti, vaan tilaisuuden varaamisen tulee aina perustua asianosaisen nimenomaiseen tahdonilmaisuuksiin (HE 72/2002 vp, s. 92).

Hallintolain 42 §:n mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomais-toiminnassa.

Lain 4 §:n 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on 2 momentin mukaan käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle erehdyksessä toimitettu asian vireillepanoa tai muuta käsittelyä koskeva sähköinen asiakirja on viipymättä siirrettävä sille viranomaiselle, jolle asiakirja on osoitettu. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan toimittaneelle. Hallintoasiassa ja hallintolainkäyttöasiassa sovelletaan 2 momentin mukaan lisäksi, mitä asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle erikseen säädetään.

Pykälän 2 momentin perusteluiden mukaan näissä asiaryhmissä viranomaisella on laajempi velvollisuus selvittää asiassa toimivaltaista viranomaista kuin yleisten tuomioistuinten ja ulosottoviranomaisten toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisilla on siirtovelvoite silloinkin, kun asiakirjasta ei käy ilmi, mille viranomaiselle asia on tarkoitettu, jos toimivallan kuulumisesta muulle viranomaiselle ei ole epäselvyyttä (HE 17/2002 vp, s. 43).

Lain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Julkisuuslain 36 §:n 1 momentin mukaan Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista (2 kohta).

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta

Asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seurantaan varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (asiakirjarekisterit) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää.

Asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät: 1) asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta; 2) suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyyntöistä ja niitä koskevista asiakirjoista; 3) asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

4.2 Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

4.2.1 Tapahtumatietoja

Kantelija oli 15.2.2016 lähettänyt maistraatille sähköpostiviestin, jossa hän kertoi läheisensä asioista ja niiden hoitamisesta sekä valmiudestaan itse toimia edunvalvojana. Sähköpostinsa lopussa kantelija oli todennut seuraavaa: ”Koska maistraatin tehtävä on valvoa edunvalvojan toimintaa ja laillisuutta, pyydän, että maistraatti hoitaa edunvalvojan vaihdon.”

Maistraatin ylitarkastaja oli 16.2.2016 ilmoittanut kantelijalle, että maistraatti oli ottanut kantelijan ilmoituksen vastaan 16.2.2016. Edelleen ylitarkastaja oli ilmoittanut, että ”maistraatti ryhtyy valmistelemaan edunvalvojan vaihtamista” ja edelleen, että ”valmistelun jälkeen asia siirtynee [nimi] käräjäoikeuden ratkaistavaksi”.

Edelliseen vastaukseen kantelija oli 10.3.2016 vastannut ja ilmoittanut olevansa tyytyväinen maistraatin ilmoitukseen ryhtyä toimiin edunvalvojan vaihtamiseksi. Kantelija oli myös toivonut edunvalvojan vaihtamisen tapahtuvan ”maistraatin toimesta ilman käräjäoikeuden päätöstä”. Edelleen kantelija oli ilmoittanut laatineensa muistion edunvalvojan toiminnasta kahden viime vuoden ajalta.

Edellä mainitussa otsikolla ”---- edunvalvojan vaihtaminen” varustetussa 10.3.2016 päivätyssä maistraatille osoitetussa asiakirjassa kantelija on pyytänyt, että hänen läheisensä edunvalvoja vapautetaan tehtävästään ja hänelle määrätään uusi edunvalvoja. Asiakirjassa on laajasti selostettu perusteita sille, miksi edunvalvoja tulisi vaihtaa. Asiakirjan lopussa kantelija on todennut, että vaikka hän ei vastusta edunvalvojan määräämistä läheiselleen, nykyinen edunvalvoja on sopimaton tehtävänsä, minkä vuoksi kantelija oli vaatinut hänen vaihtamistaan välittömästi toiseen henkilöön. Lisäksi kantelija oli ilmoittanut olevansa tarvittaessa valmis ryhtymään edunvalvojaksi.

Maistraatti oli lähettänyt päämiehen edunvalvojalle 22.2.2016 päivätyyn kuulemiskirjeeseen, jossa oli pyydetty ottamaan kantaa edunvalvojan vaihtamiseen.

Päämiehen edunvalvoja oli antanut maistraattiin 8.3.2016 saapuneen 4.3.2016 päivätyyn vastineen. Siinä oli todettu, että päämies ei itse ole esittänyt toivomusta edunvalvojan vaihtamisesta.

Päämies oli henkilökohtaisesti käynyt maistraatissa ilmoittamassa, ettei hän toivo edunvalvojan vaihtamista.

Maistraatin 7.7.2016 päivätyn käräjäoikeudelle osoitetun lausuman mukaan kantelija on merkitty asiaan hakijaksi. Lausumassaan maistraatti on ilmoittanut maistraatin kannan asiaan. Lausuman liitteinä ovat olleet kantelijan sähköpostiviesti maistraatille 15.2.2016, jonka maistraatti on nimennyt liiteluettelon mukaan kantelijan hakemukseksi, ja kantelijan 10.3.2016 päivätty asiakirja, jonka maistraatti on nimennyt kantelijan hakemuksen perusteluiksi. Lisäksi lausumaan on liitetty käräjäoikeuden päätös vuodelta 2009, päämiehen edunvalvojan edellä mainittu vastine ja ote vuoden 2015 vuositilistä.

Edellä mainittu asiakirja-aineisto on saapunut käräjäoikeuteen 13.7.2016.

Käräjäoikeuden 23.2.2017 antamasta päätöksestä ilmenee, että hakijana asiassa on ollut kantelija ja asia on tullut käräjäoikeudessa vireille 13.7.2016.

Hovioikeus on jättänyt 27.6.2017 antamallaan päätöksellä käräjäoikeuden päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta, koska kantelijan puolisoilla ei ollut kelpoisuutta toimia oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä.

4.2.2 Maistraatin aiempi alustava selvitys

Selvityksen mukaan kantelija oli sähköpostiviestillä 15.2.2016 pyytänyt nykyisen edunvalvojan erottamista tehtävästä ja itseään edunvalvojaksi sekä pyytänyt maistraattia "hoitamaan asian". Hän oli myös lähettänyt erillisen hakemuksen. Maistraatti ei missään vaiheessa ole ollut asiassa hakijana. Asiakkaan pyyntö "hoitaa asia" ei maistraatin käsityksen mukaan sisällä lakisääteistä velvoitetta toimia hakijan ominaisuudessa, jos maistraatin mielestä ei ole riittäviä perusteita hakemukselle.

Maistraatin käsityksen mukaan kantelija on ollut hakemuksen tekemiseen oikeutettu holhous-toimilain 72 §:ssä tarkoitettu muu läheinen. Tämä löytyy myös maistraatin lausumasta käräjäoikeudelle. Tästä käräjäoikeus on ollut samaa mieltä. Jos käräjäoikeus ei pidä hakijaa hakijaksi oikeutettuna, se tiedustelee, toimiiko maistraatti asiassa hakijana. Tässä tapauksessa vastaus olisi ollut, että maistraatti ei toimi hakijana. Asia oli edennyt hovioikeuteen saakka. Viimeistään siellä maistraatin käsityksen mukaan olisi selvinnyt, jos hakijaa ei pidetä hakemuksen tekoon oikeutettuna tahona. Kun maistraatti ei asetu hakijaksi, kuuluu maistraatin tavanomaiseen valmisteluun kertoa tämä asiakkaalle sekä tiedustella, haluaako hän hakemuksensa siirrettäväksi käräjäoikeuteen niin, että asiakas on hakijana. Esittelijän mukaan näin oli menetelty tässäkin asiassa ja tämä oli sopinut kantelijalle. Kantelija ei ollut vastustanut tätä maistraatissa eikä käräjäoikeudessa. Hän oli myös omatoimisesti toimittanut käräjäoikeuteen lisäselvityksiä, jotka olivat tulleet maistraatin tietoon vasta istunnossa.

Maistraatti oli selvittänyt asiaa huolellisesti ja ryhtynyt sen vaatimiin toimenpiteisiin eli siirtänyt asian käräjäoikeuteen valmistelun jälkeen ja lausunnolla varustettuna. Maistraatin tulee hakijana ollessaan esittää perusteet ja näyttö kuten muunkin hakijan, ja maistraatti voidaan tietysin edellytyksin velvoittaa korvaamaan muiden osapuolten oikeudenkäyntikulut. Maistraatti ei toimi hakijana omissa nimissään, jos se ei katso olevan perusteita ja näyttöä hakemukselle. Maistraatti on holhous-toimilain 72 §:n mukaan oikeutettu tekemään hakemuksen mutta ei velvoitettu pelkästään sillä perusteella, että asiakas sitä pyytää. Tällaista pyyntöä ei kantelija edes ollut esittänyt, vaan pyyntö oli koskenut "hoitaa asia". Maistraatti oli hoitanut asian parhaan kykynsä mukaan ja huolellisesti valmisteltuna.

4.2.3 Maistraatin selvitys

Maistraatti on viitannut aiempaan selvitykseensä ja todennut, että maistraatin tavanomaiseen valmisteluun kuuluu aina, kun maistraatti ei asetu hakijaksi, kertoa asiakkaalle selkeästi prosessin kulku. Ylitarkastajan kertoman mukaan näin oli menetelty kantelijankin kanssa, ja ylitarkastaja oli ollut tuolloin varma, että kantelija oli ymmärtänyt asian. Ylitarkastajan mukaan kantelija oli paitsi lähettänyt sähköpostia, myös soittanut useita kertoja, ja asiaa oli hänen kanssaan käyty läpi. Selvityksen antanut henkikirjoittaja ei kertomansa mukaan ole ollut ylitarkastajan ja kantelijan keskusteluissa läsnä. Hän ei kuitenkaan osaa kuvitella, millä motiivilla kokenut esittelijä olisi yllättäen poikennut säännönmukaisesta menettelystä ilman syytä, ja lisäksi kertoisi tapahtumista totuudenvastaisesti ilman minkäänlaista motiivia maistraatin puolelta.

Maistraatti ei voi riitaisessa asiassa vaihtaa edunvalvojaa ilman käräjäoikeuden päätöstä, vaikka asiakas sitä toivoisi. Vaihtoehdot ovat olleet siirto käräjäoikeuteen tai asian jättäminen sillensä. Jos asiakas haluaa käräjäoikeuskäsittelyä, asia siirretään käräjäoikeuteen, ja jos asiakas ei halua, sitä ei siirretä. Jos asiakkaan mieli muuttuu istuntoa odottaessa, hän voi peruuttaa hakemuksen vielä käräjäoikeuden istunnossakin. Jos kantelija kaikesta huolimatta ei ollut halunnut toimia hakijana, olisi hänellä ollut mahdollisuus ja tässä tapauksessa myös velvollisuus kertoa se viimeistään käräjäoikeudelle. Kantelija oli merkitty hakijaksi käräjäoikeuden yhteenvedossa. Laamanni oli tiedustellut kaikilta osapuolilta, oliko asiat oikein merkitty yhteenvetoon. Kantelija olisi voinut sanoa, ettei ollut oikein merkitty, jos hän oli ollut sitä mieltä.

4.2.4 Vastine

Kantelija on uudistanut sen, ettei maistraatti ollut häneen minkäänlaisessa yhteydessä 16.2.2016 ja 27.11.2016 välisenä aikana eli 10,5 kuukauteen, hänelle ei ollut missään vaiheessa selvitetty prosessin kulkua eikä häneltä ollut kysytty lupaa siihen, että hän toimisi hakijana, vaikka hän 10.3.2016 nimenomaisesti oli toivonut, että edunvalvojan vaihto voisi tapahtua maistraatin toimesta ilman käräjäoikeuden päätöstä. Kantelijalle oli tullut täytenä yllätyksenä, että asia oli viety käräjäoikeuteen, että hänet oli päätetty merkitä hakijaksi ja että hänen oli tullut saapua istuntoon kahden päivän varoitusajalla.

4.3 Arviointi

Maistraatilla on toimivaltaa edunvalvojan määräämistä koskevissa asioissa, mutta sen toimivaltaa ratkaista asia on tuomioistuimeen verrattuna rajoitettu holhoustoimilain 12 §:n, 15 §:n 3 momentin, 16 §:n 3 momentin ja 17 §:n 4 momentin mukaisesti. Ensinnäkin se voi määrätä edunvalvojan mutta vain silloin, kun se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja hän pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen. Toiseksi maistraatti voi tietyissä tilanteissa määrätä edunvalvojalle sijaisen mutta vain tämän omasta pyynnöstä. Kolmanneksi maistraatti voi muuttaa edunvalvojan tehtävää tai määräyksen voimassaoloaikaa, jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän tai määräyksen voimassaoloajan muuttamista. Neljänneksi maistraatti voi tietyissä tilanteissa määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän määräämistä lakkaamaan. Viidenneksi maistraatti voi vapauttaa tehtävästään muun edunvalvojan kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman, jos edunvalvoja sitä pyytää.

Lisäksi maistraatin tulee holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan valvoa edunvalvojan toimintaa ja sillä on 72 §:n ja 81 §:n 1 momentin mukaisesti kelpoisuus toimia hakijana tuomioistuimessa erilaisissa edunvalvontaa koskevissa asioissa.

Tavanomaisessa hallintomenettelyssä hakemus jätetään päätöksellä tutkimatta, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan eikä asiaa siirretä toimivaltaiselle viranomaiselle, taikka se ratkaistaan käytettävissä olevien selvitysten perusteella ja asiasta tehdään päätös, josta voi säännönmukaisessa järjestyksessä hakea muutosta. Viranomaisella on siten ratkaisupakko eli sen tulee hallintomenettelyn yleisten periaatteiden mukaisesti ottaa vireille, selvittää ja ratkaista viraston toimivaltaan kuuluvat asiat.

Nyt esillä olevassa asiassa päämies itse tai hänen edunvalvojansa ei ollut aktiivinen maistraattiin nähden saadakseen muutosta vallitsevaan edunvalvojatilanteeseen, vaan asia oli saatettu maistraatin arvioitavaksi päämiehen läheisen eli kantelijan sähköpostitse 15.2.2016 tekemällä yhteydenotolla. Siten maistraatti ei ole ollut toimivaltainen lopullisesti ratkaisemaan asiaa omalla päätöksellään mutta se oli kuitenkin ollut muuten valvontaviranomaisena toimivaltainen käsittelemään sitä ja toimimaan tarvittaessa harkintansa mukaan hakijana kärjäoikeudessa.

Saatuaan maistraatin 16.2.2016 lähettämän ilmoituksen asian vastaanottamisesta ja siitä, että ”maistraatti ryhtyy valmistelemaan edunvalvojan vaihtamista. Valmistelun jälkeen asia siirtynee [nimi] kärjäoikeuden ratkaistavaksi”, kantelija oli lähettänyt maistraattiin 10.3.2016 sähköpostiviestin, jonka liitteenä oli ollut 10.3.2016 päivätty asiakirja, jonka kantelija oli kertomansa mukaan tarkoittanut muistioksi, johon hän oli koonnut havaintojaan päämiehen asioiden hoitamisesta. Kantelijan maistraatille 10.3.2016 osoittamasta sähköpostiviestistä, jolla hän siis oli edellä mainitun asiakirjan maistraattiin toimittanut, ilmenee kantelijan toive siitä, että maistraatti voisi ratkaista asian ilman kärjäoikeuden päätöstä.

Kun otetaan huomioon maistraatin ilmoituksen ajankohta eli että se oli lähetetty heti sen jälkeen, kun kantelijan ensimmäinen yhteydenotto oli saapunut maistraattiin, kyse on ollut vasta hyvin alustavasta asian käsittelyä koskevasta ilmoituksesta. Jos se kuitenkin olisi ollut ainoa maistraatista kantelijalle välittynyt tieto asian käsittelystä, sen perusteella kantelijalle oli voinut mielestäni aiheellisesti jäädä käsitys siitä, että maistraatti olisi ottanut asian itse hoitaakseen eli kantelijalle olisi voinut tässä mielessä muodostua ainakin jonkinlainen odotus asian käsittelystä.

Maistraatti ei käsitykseni mukaan nyt kuitenkaan ollut sitovasti luvannut kantelijalle, että se ratkaisisi itse asian, eikä se olisi tällaista lupausta voinut edes antaa, koska sen toimivalta on määriteltä laissa ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Myöskään maistraatti ei käsitykseni mukaan ollut luvannut tai muutenkaan sitoutunut siihen, että se tekisi asiassa hakemuksen kärjäoikeuteen omissa nimissään.

Kantelijan maistraatille osoittaman sähköpostiviestin 15.2.2016 ja hänen maistraatille osoittamansa 10.3.2016 päivätyn niin ikään sähköpostitse maistraattiin toimitetun asiakirjan käsittely oli lopulta päättynyt maistraatissa niin, että maistraatti oli laatinut kärjäoikeudelle osoitetun maistraatin kannanoton sisältävän lausuman, jossa kantelija oli merkitty hakijaksi ja asiakirjaan oli liitetty kantelijan maistraattiin toimittamaa aineistoa ja eräitä muita asiakirjoja. Tämän aineiston maistraatti oli toimittanut kärjäoikeuteen, jossa asia oli tullut vireille kantelijan hakemuksena.

Käsitykseni mukaan kantelija ei ollut toimittanut edellä selostettuja asiakirjoja maistraattiin laissa tarkoitettulla tavalla erehdyksestä niin, että maistraatilla olisi ollut hallintolain 21 §:n mukainen velvollisuus siirtää asiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle. Yhtäältä kantelija oli pyytänyt, että ”maistraatti hoitaa edunvalvojan vaihdon”. Kun holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin perusteella maistraatin tulee valvoa edunvalvojan toimintaa ja 72 §:n ja 81 §:n 1 momentin perusteella maistraatti voi tehdä kärjäoikeudelle hakemuksen muun muassa edunvalvojan määräämiseksi ja edunvalvojan vapauttamiseksi tehtävästään, kantelijan yhteydenotto voidaan tästä näkökulmasta tulkita sellaiseksi tietoiseksi nimenomaan maistraatille tarkoitetuksi ilmoitukseksi edunvalvojan toiminnassa havaituista epäillyistä epäkohdista, jonka kantelija toivoi johtavan siihen,

että maistraatti toimivaltuuksiensa puitteissa selvittäisi asiaa ja hakisi edunvalvojan vapauttamista ja uuden edunvalvojan määräämistä. Toisaalta kantelija oli myöhemmässä sähköpostissaan toivonut edunvalvojan vaihtamisen tapahtuvan ”maistraatin toimesta ilman käräjäoikeuden päätöstä”, mikä taas voidaan tulkita niin, että kantelija olisi halunnut maistraatin suoraan ratkaisevan asian (mihin maistraatilla ei nyt ollut toimivaltaa). Sen sijaan mistään kirjallisesta asiakirjasta ei ilmene, että kantelija olisi halunnut asiaa käsiteltävän käräjäoikeudessa siten, että hän on siinä hakijana.

Maistraatti on todennut, että kun se ei asetu hakijaksi, kuuluu maistraatin tavanomaiseen valmisteluun kertoa tämä asiakkaalle sekä tiedustella, haluaako hän hakemuksensa siirrettäväksi käräjäoikeuteen niin, että asiakas on hakijana. Näin oli maistraatin mukaan toimittu tässäkin asiassa, ja kantelijalle oli sopinut, että hakemus siirretään käräjäoikeudelle niin, että kantelija on asiassa hakijana.

Edellä selostetun johdosta maistraatin olisi mielestäni tullut hallintolain 22 §:n mukaisen asiakirjan täydentämisvelvollisuutensa, 31 §:n 1 momentin mukaisen selvittämisvelvollisuutensa ja yleisen 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuutensa puitteissa pyrkiä selventämään sitä, miten kantelija haluaa asiassa toimittavan, ja ilmoittaa maistraatin toimivalta asiassa. Selvityksensä mukaan maistraatti oli näin toiminut. Epäselväksi kuitenkin jää, missä määrin maistraatti oli ollut tässä yhteydessä oma-aloitteinen ja missä määrin asia oli jäänyt vain sen niin ikään selvityksessä esiin tuodun seikan varaan, että kantelija oli ”myös soittanut useita kertoja, ja asiaa oli hänen kanssaan käyty läpi”.

Käyttöni ei ole toimitettu sellaista asiakirja-aineistoa, kuten kantelijan ja maistraatin välistä sähköpostiviestinvaihtoa, josta kävisi selkeästi ilmi se, että kantelijalle olisi ilmoitettu, että maistraatti ei itse voi ratkaista asiaa eikä se aio toimia asiassa hakijana, tai että kantelija olisi toimittanut asiakirjoihin täydennyksenä kantansa siihen, että hän toimisi jatkossa hakijana ja että maistraatti voisi hänet käräjäoikeudelle osoitetussa maistraatin lausumassa nimenomaisesti nimetä hakijaksi. Sikäli kuin asiaa oli käsitelty puhelimitse, en voi kirjallisessa kantelumenettelyssä ottaa käytyjen puhelinkeskusteluiden sisältöön enemmälti kantaa.

Totean kuitenkin, että vaikka hallintolain 37 §:n perusteella viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen, 42 §:n mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Asian siirtäminen hallintoviranomaisesta käräjäoikeudelle merkitsee, että asia käsitellään aivan erilaisessa menettelyssä ja myös erilaisin kuluriskein. Tilanne on siten erilainen kuin jos hallintoviranomainen siirtää asian toiselle hallintoviranomaiselle. Kun henkilö on hakijana hakemusasiassa käräjäoikeudessa, myös hänen roolinsa on aivan erilainen kuin jos hän toimii hakijana tai epäkohdan ilmoittajana maistraatin kaltaisessa hallinto- ja valvontaviranomaisessa. Se, suostuuko asiakas tällaiseen roolinsa muutokseen, on asian käsittelyyn aivan olennaisesti vaikuttava tieto tai selvitys, mikä korostaa kirjallisen muodon käyttämistä.

Edellä todetun perusteella katson, että maistraatin olisi tullut kirjallisesti pyytää lisäselvityksenä tai asiakirjan täydennyksenä tieto kantelijan kannasta asian mahdolliseen siirtoon käräjäoikeuteen hänen hakemuksenaan. Tällöin kyse olisi myös ollut sellaisesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesta suoritetusta välitoimenpiteestä, josta on tehtävä merkintä viranomaisen asiakirjarekisteriin. Kaiken kaikkiaan kirjallisen muodon käyttäminen olisi palvellut myös asian jälkikäteistä selvittämistä.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4.3 esittämäni käsityksen maistraatin menettelystä sen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle.