

5.10.2020

EOAK/1483/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

VALTAKIRJAN EDELLYTTÄMINEN EDUNVALVOJALTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi edunvalvojan ominaisuudessa tutkimaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaja A:n menettelyä asiassa, joka koski valtakirjan edellyttämistä edunvalvojalta. Kantelija kertoi tehneensä muistutuksen virkamiehen menettelystä. Muistutus oli liittynyt päämiehen asiassa tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Muistutukseen 6.2.2019 annetun vastauksen lopussa oli todettu seuraavaa: "...Asianomaisen oikeusturvan takaamiseksi pyydetään edunvalvojalta hoidettavasta asiasta toimitettu yksilöity, asioiden hoitamiseen liittyvä valtakirja."

Kantelija oli tiedustellut maistraatista valtakirjan edellyttämisestä ja saanut sieltä seuraavansisältöisen vastauksen:

"Edunvalvojan tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on holhoustoimilain 89 §:ssä. Sen mukaan edunvalvojalla on oikeus saada tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ne tiedot, joihin päämiehellä itsellään olisi oikeus, ellei erikseen toisin säädetä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös on otettu lakiin selkeyden vuoksi. Päämiehensä laillisenä edustajana olevalla edunvalvojalla on katsottava olevan oikeus tietojen saantiin ilman eri säännöistäkin.

Jos edunvalvoja on määrätty hoitamaan pelkästään taloudellisia asioita, hänellä ei ole laillisen edustajan asemaa esimerkiksi päämiehen terveydenhuoltoa koskevissa asioissa, koska hoidosta päättämisessä on kysymys henkilöä koskevasta asiasta, jota hänen tehtävänsä ei kata.

Edunvalvojalla on myös holhoustoimilain 42 §:n mukainen velvoite järjestää päämiehelle tämän tarpeiden ja toiveiden mukainen hoiva, huolenpito ja kuntoutus.

Ajoittain on noussut esiin kysymys siitä, miten edunvalvoja saa sosiaali- ja terveydenhuollosta huolenpitovelvoitteen toteuttamiseksi tarvitsemansa tiedot. Maistraateissa kysymykseen on suhtauduttu niin, että edunvalvojalle ei tarvitse hakea laillisen edustajan määräystä tietojen saamista varten. Laillisen edustajan määräyksessä on kyse edunvalvojan kelpoisuuden laajentamisesta tarvittaessa sellaiseen asiaan, jonka merkitystä päämies ei ymmärrä, ei oikeudesta tietojen saantiin päämiestä tukevan edunvalvojan asemassa.

Edunvalvojalla voi olla myös päämiehen taloudellisiin asioihin liittyviä intressejä esimerkiksi terveystietojen saamiseen, esimerkiksi tilanteessa, jossa edunvalvoja tehtäviensä mukaisesti selvittää päämiehen tekemän

oikeustoimen pätevyyttä. Päämiehen asuminen on asia, joka liittyy sekä päämiehen henkilöön että talouteen.

Kantelija kertoi olevansa epä tietoinen siitä, miten hänen tulisi hoitaa asiaa edunvalvojana, eli riittävätkö kärjäoikeuden edunvalvojalle antama valtuutus taloudellisten asioiden hoitamiseksi ja holhustoimilain velvoite hoitaa asioita vai onko hänen toimitettava sosiaalitoimeen joka asiassa yksilöity valtakirja.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Selvityksestä ilmeneviä tietoja

Kantelija on määrätty kärjäoikeuden päätöksellä päämiehensä taloudellisten asioiden edunvalvojaksi. Taloudellisten asioiden hoitajalla on oikeus holhustoimilain 89 §:n mukaisesti saada tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ne tiedot, joihin päämiehellä itsellään olisi oikeus. Edunvalvojan tietojensaantioikeutta määrittelee siis se, mitä tehtäviä hoitamaan hänet on määrätty. Jos edunvalvoja on määrätty hoitamaan pelkästään taloudellisia asioita, hänellä ei ole laillisen edustajan asemaa edunvalvottavan henkilöä koskevissa asioissa. Kantelija toimii päämiehensä taloudellisten asioiden hoitajana, joten hänellä on oikeus niihin asioihin, jotka liittyvät päämiehen taloudellisiin asioihin.

Oikeuskirjallisuuden (Johanna Tornberg ja Matti Kuuliala: Suomen edunvalvontaoikeus, s. 528-529) mukaan holhustoimilain tulkinta taloudellisten asioiden hoitamisesta on laaja. Se ei tarkoita pelkästään päämiehellä jo olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvontaa. Taloudellisia asioita ovat myös ne oikeustoimet, joilla on päämiehen kannalta pääasiallisesti taloudellista merkitystä tai joiden merkitys päämiehen talouden kannalta on muutoin huomattava (HE 146/1998 vp). Vaikka taloudellisten asioiden edunvalvojan tiedonsaantioikeuden lähtökohtana on, että edunvalvoja voi saada vain päämiehen taloudellisia asioita ja omaisuutta koskevia tietoja, tiedonsaantioikeuden laajuuden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon päätöksen vaikutukset kokonaisuudessaan, sekä se, että taloudellisilla asioilla on usein myös päämiehen henkilöä koskevia vaikutuksia. Jos edunvalvojan päätettävänä on esimerkiksi päämiehen kuntoutuspaikka, täytyy edunvalvojalla olla tietoa myös henkilöä koskevista asioista eikä asiaa voida ratkaista vain esimerkiksi kuntoutuspaikkojen hintojen perusteella.

Edellä mainitun edunvalvojan tietojensaantioikeuden taustalla on myös holhustoimilain 42 §, jonka mukaan edunvalvojan tulee järjestää päämiehelleen sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Tämä ei koske esimerkiksi hoitotoimenpiteistä päättämistä vaan perinteisesti on katsottu, että huolenpitovelvollisuuteen kuuluu esimerkiksi hoitopaikan hakeminen.

Päämiehen hoitoa koskevat ratkaisut ovat henkilöä koskevia asioita, joihin edunvalvojan tulee olla nimenomaisesti määrätty pystyäkseen päättämään niistä (emt., s. 529). Mikäli taloudellisten asioiden edunvalvojalla olisi oikeus saada aina laajasti kaikki päämiestä koskevat salassa pidettävät tiedot myös asioista, joihin ei liity mitään taloudellista intressiä, menettäisi laajennettu edunvalvonta täysin merkityksensä. Näin ollen edunvalvojan tiedontarve riippuu aina sekä edunvalvojan tehtävästä, jonka ratkaisee edunvalvojan määräyksen sanamuoto, että päätettävästä asiasta. Edunvalvojan kelpoisuutta ei tule tulkita laajemmaksi kuin edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen sanamuodosta kiistatta ilmenee ja tiedonsaantioikeus on pyrittävä rajoittamaan vain niihin tietoihin, joita edunvalvoja tarvitsee päätöstä tehtäessä. Jos päämies pystyy asiasta keskustelemaan, tulee edunvalvojan hankkia tarvitsemansa tiedot ensisijaisesti päämieheltä itseltään (emt., s. 529).

Vaikka kantelija on määrätty päämiehensä taloudellisten asioiden edunvalvojaksi, myös henkilöä koskevissa edunvalvonnoissa on selvityksen mukaan muistettava se, että niihin liittyvä päätöksentekokaan ei kuulu automaattisesti edunvalvojalle, vaan se kuuluu päämiehelle niin kauan kuin hän ymmärtää asian merkityksen. Koska edunvalvojan toimivalta on näissä asioissa toissijainen, myös tietojensaantioikeus on tosisijainen. Päämies voi tuki antaa edunvalvojalleen suostumuksen hankkia henkilöä koskevan asian päätöksentekoon tarvittavia tietoja. Tästä suostumuksesta tulee esittää viranomaisessa valtakirja.

Valtakirjalla toimimisen mahdollisuutta viranomaisessa avataan hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002, s. 70). Sen mukaan viranomaisen voi vaatia tapauskohtaisesti yksilöityä valtakirjaa, jos asiamiehen toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Yksilöintivaatimuksella on merkitystä ennen kaikkea tilanteessa, jossa on kysymys henkilön oikeusaseman kannalta merkittävästä asiasta. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on aina viime kädessä viranomaisen vastuulla.

Päämiehen sosiaalihuollon tietojen luovuttamisesta edunvalvojalle todetaan selvityksessä seuraavaa. Sosiaalihuollon asiakirjat ovat arkaluonteisia ja tiukasti salassa pidettäviä. Viranomaisen on näin ollen huolellisesti varmistettava, että niitä luovutetaan ainoastaan henkilöille, joilla niihin on lakiin perustuva oikeus. Asiakkaiden oikeusturvan lisäksi tällä varmistetaan osaltaan myös sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden toteutumisen ja kunnioitetaan sitä. Itsemääräämisoikeuden osalta on huomioitava, että edunvalvonta ei tarkoita edunvalvottavan itsemääräämisoikeuden menetystä tai siirtymistä edunvalvojalle. Asioissa on koko ajan toimittava yhteistyössä kehitysvammaisen henkilön kanssa.

Kantelija oli pyytänyt vuonna 2018 laajasti päämiestään koskevia sosiaalihuollon asiakirjoja: "Kaikki asiakirjat joihin on tehty merkintöjä 1.1.2000 jälkeen. Myös [asuntolan nimi] merkinnät". Perusturvassa oli katsottu, ettei kantelijalla ole suoraan oikeutta kaikkiin päämiestään koskeviin tietoihin ilman valtakirjaa tai mahdollisesti laajennettua edunvalvontaa, koska hänet on määrätty edunvalvojaksi ainoastaan

taloudellisissa asioissa. Kantelija on toiminut aktiivisesti päämiehen ja tämän puolison sekä muiden asuntolan asiakkaiden asioissa.

Näin ollen kantelijan tietopyynnöt päämiehen tietoihin tullaan perusturvassa arvioimaan aina tapauskohtaisesti, kuten laki asiassa edellyttää. Ne tiedot, jotka liittyvät päämiehen taloudellisten asioiden hoitoon tai asioihin, joihin liittyy taloudellista intressiä, luovutetaan edunvalvojalle käräjäoikeuden päätöksen ja holhoustoimilain 89 ja 42 §:n perusteella ja niiden mukaisesti. Kun taas ne tiedot, jotka eivät liity päämiehen taloudellisten asioiden hoitamiseen taikka niihin ei liity taloudellista intressiä, luovutetaan taloudellisten asioiden edunvalvojalle ainoastaan valtakirjan perusteella.

Lopuksi selvityksessä tuotiin esiin, että perusturvassa ei selvityksen antohetkellä ollut mitään sellaista ratkaistavaa asiaa, joihin edunvalvoja olisi tarvinnut pyytämänsä tiedot.

3.2 Arviointi

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella kantelijan päämiehelle on määrätty edunvalvoja vain omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Edunvalvontaa ei siten ole tuomioistuimen erillisellä määräyksellä ulotettu päämiehen henkilökohtaisten asioiden hoitoon. Kyseessä on siten ollut holhoustoimilain 29 §:n 1 momentin mukainen pääsääntöinen tilanne. Säännöksen mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuin ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan, jos tuomioistuin on niin määrännyt, edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestään myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään.

Lisäksi myös vain taloudellisia asioita varten täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee holhoustoimilain 42 §:n mukaan huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Säännös ei perusteluidensa mukaan kuitenkaan velvoita edunvalvojaa varsinaisten huoltotehtävien suorittamiseen, vaan kysymys on siitä, että edunvalvoja huolehtii huollon tarpeen tyydyttämisestä esimerkiksi panemalla vireille sosiaali- tai terveydenhuollon alaan kuuluvan toimenpiteen. Silloin, kun edunvalvojalla ei ole määräykseen perustuvaa kelpoisuutta edustaa päämiestään asiassa, hänen on hankittava toimenpiteelle päämiehen suostumus tai, jos se on päämiehen etujen turvaamiseksi tarpeen, tuomioistuimen päätös siitä, että edunvalvoja voi edustaa päämiestään myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään (HE 146/1998 vp s. 50 - 51).

Edunvalvojan tiedonsaantioikeudesta säädetään erikseen holhoustoimilain 89 §:n 1 momentissa. Edunvalvojalla on tehtäviinsä kuuluvissa asioissa oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä olisi itsellään oikeus, jollei erikseen toisin säädetä.

Hallintolain näkökulmasta asiakirja- tai tietopyynnön osoittamisessa viranomaiselle on kyse hallintoasian vireillepanosta. Hallintolain 15 §:n 1 momentin mukaan täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Edelleen hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

Edunvalvojan edustamisoikeuden tavoin hänen tiedonsaantioikeutensaakin on kytketty hänen tehtävänsä ja sen määrittelyyn. Tiedonsaantioikeuden näkökulmasta merkityksellinen jako päämiehen taloutta ja henkilöä koskeviin asioihin voi joissakin tilanteissa kuitenkin olla tulkinanvarainen.

Oikeuskirjallisuudessa (Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista, Lakimies 6–7/2001 s. 1085) tätä asioiden välistä tulkinanvaraisuutta on pyritty valaisemaan toteamalla, että asian luonnetta koskeva ratkaisu voitaneen tehdä kysymällä, mikä on oikeustoimen tai muun asian olennainen sisältö ja syntyykö siitä päämiehelle huomattavia taloudellisia velvoitteita. Jos asian olennainen sisältö on henkilöä koskeva ja aiheuttaa päämiehelle vain vähäistä rahanmenoa, asia voitaneen kokonaisuudessaan luonnehtia henkilöä koskevaksi, jolloin päätösvalta määräytyy sen mukaisesti. Edelleen todetaan, että asiat, jotka perusluonteeltaan ovat henkilöä koskevia, mutta synnyttävät samalla merkittäviä taloudellisia velvoitteita, voitaneen päätösvallan käytön kannalta useimmiten jakaa kahteen osaan, joista toinen on varallisuus-oikeudellinen ja toinen henkilöoikeudellinen. Esimerkiksi kotipalvelun järjestäminen vanhukselle tähtää vanhuksesta huolehtimiseen, mutta tarkoitus toteutetaan tekemällä varallisuus-oikeudellinen sopimus, jolla palvelun tuottaja sitoutuu korvausta vastaan huolehtimaan sovituista tehtävistä. Edunvalvoja ei siten ollakseen kelpoinen sopimuksen tekemiseen tarvitse edustusvaltaa päämiehensä henkilöä koskevissa asioissa. Sama koskee sopimusta, jolla sairaala ja potilaan edunvalvoja sopivat potilaan tarvitseman toimenpiteen, esimerkiksi ohitusleikkauksen tai hammasproteesin asentamisen hinnasta.

Kantelussa ei ole erikseen nostettu esiin yksittäistä konkreettista tilannetta, jossa edunvalvoja ei olisi saanut tässä ominaisuudessaan päämiestään koskevia asiakirjoja tai tietoja. Perusturvan selvityksessä tosin on tuotu esiin kantelijan vuonna 2018 tekemä tietopyyntö ja sen käsittely sekä se, miten kantelijan tietopyyntöjä jatkossa arvioidaan. Selvityksessä on käsitykseni mukaan sinänsä asianmukaisesti hahmotettu yleisellä tasolla arvioinnin tapauskohtaisuuden sekä taloudellisten ja henkilöä koskevien asioiden välisen rajanvedon merkitys. Koska kantelu ei koske yksittäistä asiaa, en enemmälti arvioi selvityksessä selostetun yksittäisen asian käsittelyn asianmukaisuutta. Sen sijaan totean yleisellä tasolla seuraavan.

Jos edunvalvojan tiedonsaantioikeus on edunvalvojan tekemää asiakirja- tai tietopyyntöä käsiteltäessä viranomaiselle epäselvä, sen tulee tarvittaessa julkisuuslain näkökulmasta sen 13 §:n 1 momentin ja hallintolain 22 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla pyytää edunvalvojaa täydentämään asiakirjapyyntöään sen selvittämiseksi, onko hänellä oikeus saada tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä eli miten pyydettyt asiakirjat tai tiedot liittyvät edunvalvojan tehtäviin.

Totean myös, että viranomaisen kieltäytyessä antamasta edunvalvojalle tämän pyytämää päämiestä koskevaa asiakirjaa tai tietoa ja edellyttäessä esimerkiksi hallintolain 12 §:n 1 momentin perusteella valtakirjaa sen vuoksi, että edunvalvojalta katsotaan puuttuvan edustusvalta asiassa, edunvalvojalla voi olla tällaisessa tilanteessa perusteltu intressi saada tämä kysymys viranomaisen valituskelpoisella päätöksellä ratkaistuksi ja tarvittaessa valittaa päätöksestä edelleen hallinto-oikeuteen. Julkisuuslain näkökulmasta ensivaiheen vastaukseen, jolla edunvalvojalle kieltäydyttäisiin antamasta tämän pyytämiä asiakirjoja tai tietoja puuttuvan edustusvallan vuoksi, tulee siten sisällyttää lain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus (tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustelu siitä, haluaako kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, ja tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista).

Sikäli kuin kyse olisi EU:n yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamasta tietojen pyytamisestä, menettelytavat määräytyvät mainitun asetuksen mukaisesti. Enemmälti tuon sääntelyn sisältöön tässä yhteydessä menemättä viitataan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen EOAK/239/2019, joka on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi). Merkityksellistä on tässä yhteydessä se apulaisoikeusasiamiehen korostama seikka, että esimerkiksi pyrkimys tietosuojasetuksen noudattamiseen ei saa johtaa siihen, että viranomaiset jättävät noudattamatta muussa lainsäädännössä, kuten julkisuuslaissa, olevia velvoittavia säännöksiä. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt kohtuullisena eikä hyvän hallintotavan mukaisena edellyttää, että yksittäinen asiakas itse osaisi arvioida, minkä lain perusteella hänen tulisi tietoja pyytää. Apulaisoikeusasiamies viittasi hallintolain 8 §:n 1 momenttiin, joka edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle tarpeen mukaista neuvontaa, ja julkisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 30/1998) 12 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan viranomaisen olisi tarvittaessa selostettava tietoja pyytävälle eri tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tietopyynnön tultua on viranomaisen itsensä selvitettävä paitsi tietopyynnön sisältöä myös sitä, minkä lain perusteella tietopyyntö tulee käsitellä. Viranomaisen on myös selvitettävä tiedonpyytäjälle hallintolain mukaisella tavalla, mikä ero on asianosaisen oikeuksien näkökulmasta tietosuojasetuksen mukaisella pyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä.

4 JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPITEET

Asiassa ei ole ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon minulla olisi nyt perusteita enemmälti puuttua.

Saatan kuitenkin edellä kohdassa 3.2 esittämäni yleiset näkökohdat sosiaali- ja terveystalouden tuottaja A:n tietoon lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.