

5.10.2007

Dnro 1691/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN KUULEMINEN EDUNVALVONNAN JATKAMISEN TARVETTA SELVITETTÄESSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi 19.6.2006 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan hänelle määrätyn edunvalvojan (Pieksänmaan yleinen edunvalvoja) menettelyä asioidensa hoitamisessa. Kantelijan kertoman mukaan yleinen edunvalvoja oli estänyt hänen muuttamisensa opiskelupaikkakunnalle eikä ollut antanut riittävästi rahaa kantelijan tarpeisiin. Kantelijan käsityksen mukaan edunvalvonnan tarpeellisuutta ei myöskään ollut laissa edellytetyin tavoin selvitetty. Vielä kantelija pyysi oikeusasiamiestä myötävaikuttamaan edunvalvontansa lakkauttamiseen.

3 RATKAISU

3.1 Edunvalvonnan jatkamisen tarpeen selvittäminen

Holhustoimilain 17 §:n 4 momentin mukaan holhousviranomaisen on edunvalvojan määräämistä seuraavan neljännen kalenterivuoden aikana omasta aloitteestaan selvitettävä edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuus ja tarvittaessa tehtävä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan tehtävän määräämisestä lakkaamaan. Selvitys on toimitettava uudelleen joka neljäntenä kalenterivuotena.

Maistraatin velvollisuutena on siten valvoa, ettei tarpeetonta edunvalvojan määräämistä pidetä voimassa. Aiemman holhouslain voimassa ollessa valvonta tapahtui yleensä niin, että holhouslautakunnalle tehtiin asiaa koskeva selvityspyyntö tai ilmoitus (ks. HE 146/1998 vp, s. 36). Nykyisessä laissa holhousviranomaisena toimivan maistraatin oma-aloitteisuutta on korostettu siten, että maistraatin tulee myös omatoimisesti selvittää edunvalvonnan tarpeellisuus määräajoin.

Holhustoimilaissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, miten puheena oleva edunvalvonnan tarpeen määrääjättäinen kartoittaminen tulisi tehdä. Edellä jo viitattujen hallituksen esityksen perusteluiden mukaan selvitys voi tapahtua paitsi

holhoustilien avulla myös kuulemalla edunvalvojaa ja hänen päämiestään sekä esimerkiksi hoitolaitoksen henkilökuntaa.

Mikkelin maistraatin selvityksen mukaan maistraatti on suorittanut edunvalvonnan jatkamisen tarpeen selvittämisen holhoustilien tarkastuksen yhteydessä ja kuulemalla edunvalvojaa. Sen sijaan selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei kantelijaa itseään eli päämiestä ollut kuultu. Kyse on nyt siitä, olisiko maistraatilla ollut siihen velvollisuus.

Holhoustoimilain 85 §:n 2 momentin mukaan jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia. Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolaissa ei ole hallintoasian käsitettä erikseen määritelty. Lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu muun muassa, että hallintoasioita ovat vakiintuneen määritelmän mukaan kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasia voi tulla vireille niin hakemuksesta kuin viranomaisen omasta aloitteesta. Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena on hallituksen esityksen mukaan pidetty asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Näin ollen asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita (HE 72/2002 vp, s. 45–46).

Hallintovaliokunta puolestaan nosti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä esiin hallintoasian käsitteen määrittelemisen vaikeuden ja lähtökohtaisen tarpeettomuudenkin todeten, että määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei valiokunnan mukaan ole tunnustaa hallintoasiana, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asia tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti (HaVM 29/2002 vp, s. 5).

Hallintolaki on säädetty toteuttamaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa, johon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Tämän vuoksi ja kun julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen, hallintolain keskeisiä menettelysäännöksiä on mielestäni perusteltua soveltaa hallintoasioiden lisäksi myös muuhun hallintotoimintaan varsinkin, jos kyse on henkilön kannalta tärkeästä asiasta. Edunvalvonnan tarpeen jatkumisen arvioimista voidaan perustellusti pitää tällaisena.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa

asian ratkaisemiseen. Laissa ei ole säädetty siitä, miten kuulemisen tulisi tapahtua. Näin ollen kuuleminen voi olla joko kirjallista tai suullista (HE 72/2002 vp, s. 89). Saman pykälän 2 momentissa on säädetty tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Tällaisesta eritoten puheena olevan tapauksen arvioimisen kannalta merkityksellisestä tilanteesta on kyse muun muassa silloin, kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta (5 kohta).

Johtopäätökseni on, että edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitetäessä sovellettavaksi tulee ensinnäkin hallintolain 34 § asianosaisten kuulemisesta. Asiassa on kuitenkin toisaalta vielä arvioitava sitä, onko lähtökohtaisesta kuulemisveloitteesta huolimatta olemassa perusteita päämiehen kuulematta jättämiselle. Lähtökohtana voidaan pitää, että poikkeusperusteita on syytä tulkita suppeasti, koska kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohtaisesti kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Asianosainen itse voi lähtökohtaisesti parhaiten arvioida sen, onko hänellä asiassa sellaista lausuttavaa, jonka vuoksi hän haluaisi tulla kuulluksi.

Sitä, onko päämiehen kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta arvioitaessa ilmeisen tarpeetonta hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan tarkoittamalla tavalla, on arvioitava laajemmin edunvalvonnassa olevan henkilön perusoikeuksien sekä holhoustoimilain kokonaisuuden ja hengen näkökulmasta.

Holhoustoimilaissa korostetaan päämiehen itsemääräämisoikeuden samoin kuin päämiehen ja edunvalvojan yhteistoiminnan merkitystä. Edunvalvojan on 43 §:n mukaan tiedusteltava päämiehen mielipidettä tämän kannalta tärkeässä asiassa, jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Tuomioistuimen puolestaan on käsitellessään edunvalvojan määräämistä koskevaa asiaa varattava 73 §:n 2 momentin nojalla sille, jonka edunvalvonnasta on kysymys, tilaisuus tulla kuulluksi. Koska julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen ja kun edunvalvonta kaikissa tilanteissa merkitsee puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen, on edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitetäessä annettava etusija sellaisille menettelytavoille, jotka parhaiten turvaavat päämiehen perusoikeuksien toteutumisen.

Näin ollen vaikka edunvalvojalla voidaankin lähtökohtaisesti arvioida olevan tietämystä päämiehensä asioista ja olosuhteista, pidän kuitenkin päämiehen itsemääräämisoikeuden, hänelle perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja eritoten sen edellä jo todetun perustavaa laatua olevan yleisen lähtökohdan, että henkilöllä on oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan, näkökulmasta asiaintilaa hyvin epätydyttävänä, jos edunvalvonnan jatkamisen tarvetta kartoitettaessa ei pääsääntöisesti pyritä kuulemaan sitä henkilöä, jonka edunvalvonnasta on kyse. Kuuleminen voi hallintolain perusteella olla mielestäni ilmeisen tarpeetonta lähinnä silloin, jos jo maistraatin tiedossa olevan aineiston perusteella on ilmeistä, ettei päämies ymmärrä asian merkitystä.

Puheena olevassa tapauksessa edunvalvoja oli maistraatin sitä häneltä kirjallisesti kysyessä ilmoittanut, että maistraatti voi kuulla päämiestä, koska tämä ymmärtää asian merkityksen. Selvityksen perusteella päämiestä ei kuitenkaan ollut kuultu. Tämän vuoksi saatan edellä esittämäni käsityksen perusoikeusmyönteisestä menettelytavasta päämiehen kuulemistarvetta

arvioitaessa vastaisen varalle Etelä-Savon maistraatin Pieksämäen palveluyksikön tietoon.

Koska asialla saattaa olla maistraateissa noudatettavien menettelytapojen ja niiden yhdenmukaistamisen näkökulmasta yleisempääkin merkitystä, lähetän päätöksen myös holhouslainsäädännön sisällöstä vastaavalle oikeusministeriölle tiedoksi ja edelleen kaikkien maistraattien holhousasioista vastaavien yksiköiden tietoon saattamista varten.

3.2

Asunnon hankkimisesta opiskelupaikkakunnalta

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Holhustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. Saman 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

Holhustoimilain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä. Kuuleminen ei 2 momentin mukaan kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Edunvalvojan tehtävä on huolehtia ensi sijassa päämiehen taloudellisista asioista. Asuinpaikan valinta sen sijaan on lähtökohtaisesti sellainen henkilöä koskeva asia, josta edunvalvoja ei voi päättää, jollei tuomioistuin niin ole erikseen määrännyt. Taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojankin voi kuitenkin toisinaan olla tarvetta tehdä oikeustoimia, jotka koskevat sekä päämiehen varallisuutta että hänen henkilöään. Tällaisena voidaan pitää nyt esillä olevaa kysymystä asunnon vuokraamisesta päämiehen opiskelupaikkakunnalta.

Holhustoimilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan taloudellisten asioiden käsite tulee ymmärtää laajasti. Huolehtiminen taloudellisista asioista ei tarkoita ainoastaan henkilöillä jo olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien valvontaa, vaan se käsittää myös sellaiset oikeustoimet, joilla on edunvalvonnassa olevan kannalta taloudellista merkitystä (HE 146/1998 vp, s. 29). Oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan edellä todettu hallituksen esityksen perustelulausuma osoittaa myös, että taloudellisena asiana voidaan pitää sellaistaakin, joka koskee keskeisimmin päämiehen henkilöä, mutta vaatii rahaa siinä määrin, että siitä tulee taloudellisesti merkittävä (Helin Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista, LM 6–7/2001, s. 1074).

Sen arvioiminen, vuokraako edunvalvoja päämiehen toivomuksen mukaisesti asunnon opiskelupaikkakunnalta, merkitsee samalla kannan ottamista siihen, voiko päämies toteuttaa perustuslain 9 §:ssä turvattua oikeuttaan valita asuinpaikkansa. Kyseessä on siten käytännössä päämiehen henkilöä koskevasta asiasta päättäminen, johon edunvalvojalla on kelpoisuus vain, jos tuomioistuin on niin määrännyt. Vuokra-asunnon saaminen edellyttää kuitenkin varallisuus oikeudellisen oikeustoimen tekemistä, eli asunnon vuokraamista. Tällaisen oikeustoimen tekeminen kuuluu holhoustoimilain 29 §:n 1 momentin nojalla pelkästään taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojankin kelpoisuuden piiriin.

Saadun selvityksen mukaan se, ettei edunvalvoja ollut katsonut voivansa vuokrata toista asuntoa opiskelupaikkakunnalta, oli johtunut nimenomaan siitä, että siihen ei ollut taloudellisia edellytyksiä. Päämiehen opiskelua oli tästä huolimatta kuitenkin pyritty tukemaan niin, että edunvalvoja oli järjestänyt päämiehelleen taloudelliset edellytykset opiskelupaikkakunnalla käymiseen. Saadusta selvityksestä myös ilmeni, että edunvalvoja oli keskustellut puheena olevasta asiasta päämiehen kanssa. Näin ollen hän oli toiminut asiassa myös holhoustoimilain 43 §:n edellyttämällä tavalla.

Edellä todetun perusteella katson, ettei edunvalvoja ollut toiminut vastoin holhoustoimilaissa säädettyjä velvoitteitaan puheena olevan asian hoitamisessa. Tämän vuoksi kirjoitus ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

3.3

Käyttövarojen määrästä

Edunvalvojan on holhoustoimilain 38 §:n 1 mukaan jätettävä päämiehensä vallintaan hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Laissa on hyvin niukasti ohjeita käyttövarojen määrän arvioimisen varalle. Kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa tulee ottaa huomioon paitsi kunkin ihmisen yksilölliset tarpeet myös hänen tulojensa ja menojensa määrä.

Oikeusasiamies ei voi puuttua valvottaviensa harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin. Edunvalvoja on selvityksessään selostanut kantelijan taloudellista tilannetta. Katson, ettei asiassa ole ilmennyt edunvalvojan käyttäneen väärin harkintavaltaansa käyttövarojen määrää arvioidessaan. Tämän vuoksi kirjoitus ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

3.4

Edunvalvonnan lakkauttamisesta

Holhoustoimilain mukaan edunvalvonnan lakkauttamista koskeva asia pannaan vireille käräjäoikeudessa hakemuksella, jonka voi tehdä maistraatti tai se, jonka edun valvomisesta on kyse, taikka tämän edunvalvoja, vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen. Oikeusasiamiehellä sen sijaan ei ole toimivaltaa vapauttaa edunvalvojaa tehtävästään, tehdä mainittua hakemusta eikä ottaa

kantaa mainitun hakemuksen menestymisen mahdollisuuksiin. Tämän vuoksi kirjoitus ei tältä osin voinut johtaa toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Etelä-Savon maistraatin Pieksämäen palveluyksikön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi lähetän päätöksen holhouslainsäädännön sisällöstä vastaavalle oikeusministeriölle tiedoksi ja edelleen kaikkien maistraattien holhousasioista vastaavien yksiköiden tietoon saattamiseksi.