

21.5.2010

Dnro 2586/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHELLÄ ON OIKEUS KÄYTTÄÄ ASIAMIESTÄ TIETOJENHANKINNASSA

1
KANTELU

A ja B pyysivät eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.8.2008 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan A:lle määrätyn edunvalvojan (silloinen Vieremän kunnan yleinen edunvalvoja C) menettelyä tietojensaantioikeutta ja ajokortin hankintaa koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan C oli kieltäytynyt keskustelemasta päämiehensä A:n autokouluasiasta tämän isän B:n kanssa, vaikka viimeksi mainitulla oli ollut esittää poikansa tätä nimenomaista tarkoitusta varten antama kirjallinen valtakirja. Kantelun mukaan C oli todennut, että valtakirja ei ole pätevä. A ja B ovat kuitenkin sitä mieltä, että päämiehen toimivaltansa rajoissa antama valtakirja on pätevä. Koska päämiehellä on oikeus saada edunvalvojaltaan kaikki tiedot omissa asioissaan, päämies voi käyttää tähän tarkoitukseen myös valtuuttamaansa asiamiestä ja avustajaa. Vielä kantelussa on tältä osin todettu, että A oli pyytänyt jopa kirjallisesti tiliotteiden jäljennöksiä niitä kuitenkaan edunvalvojalta saamatta.

Kantelussa ilmaistiin tyytymättömyys myös siihen, että edunvalvoja ei ollut antanut päämiehelleen rahaa autokoulua varten. Syyksi tähän edunvalvoja oli kantelun mukaan ilmoittanut, että päämiehen tilillä olevat varat oli tarkoitettu asuntoa varten. A:n ja B:n mukaan ajokortti olisi kuitenkin välttämätön päämiehelle, koska hän opiskeli ammattiopistossa autonasentajalinjalla. Koulutuksessa koeajon suorittaminen vaatii ajoluvan, ja muutoinkin päämiehen olisi tarpeen tietää autojen käytöstä omakohtaisesti autojen korjaustoimintaa ajatellen.

A toimitti tänne 24.9.2008 päivätyyn samaa asiakokonaisuutta koskevan lisäkirjeen.

- - -

3
RATKAISU

3.1
Päämiehen tietojen antamatta jättäminen päämiehen isälle

3.1.1
Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhustoimilaki

Holhustoimilain 1 §:n 1 momentin mukaan holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden

etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

Edunvalvojan määrääminen ei 14 §:n mukaan estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä.

Edunvalvojalla on 29 §:n 1 momentin mukaan kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuin 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 sellaisissa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Edunvalvojalla ei ole 3 momentin mukaan kelpoisuutta edustaa päämiestään sanotussa lainkohdassa erikseen mainituissa oikeustoimissa eikä muissa niihin rinnastuvissa korostuneesti henkilökohtaisissa asioissa.

Edunvalvojan on 39 §:n 3 momentin mukaan pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan.

Edunvalvoja ei 92 §:n 2 momentin mukaan saa ilman asianomaisen suostumusta ilmaista holhous-toimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Säännös koskee myös yleisiä edunvalvoja (ks. HE 52/2006 vp, s. 56).

Hallintolaki

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisissa ja kunnallisissa viranomaisissa.

Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnassa yleisesti. Sen sijaanlaissa ei ole erikseen määritelty hallintoasian käsitettä. Hallituksen esityksen perusteluissa käsitettä kuitenkin pyrittiin määrittelemään (ks. HE 72/2002 vp, s. 44–46). Eduskunnan hallintovaliokunta totesi kuitenkin hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että käsitteen määrittelemisen tarvetta vähentää se, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Edelleen valiokunta totesi, että hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkista tehtävää hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti (HaVM 29/2002 vp, s. 5).

Vaikka hallintolain menettelysäännökset onkin kirjoitettu pitäen silmällä ennen muuta hallintopäätöksen tekemiseen johtavaa menettelyä, niitä voidaan mielestäni kuitenkin soveltuvin osin soveltaa kaikessa hallintotoiminnassa.

Aiemmat kunnan yleiset edunvalvontatoimistot ja nykyiset valtion oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköt ovat hallintolain tarkoittamia viranomaisia, jolloin yleisten edunvalvojien toimintaan soveltuvat ensinnäkin hallintolaissa säädettyt hyvän hallinnon perusteet yleisesti. Lisäksi katson, että vaikka yleisten edunvalvojien tehtävät ja menettelytavat niiden hoitamisessa määräytyvät ensi sijassa holhous-toimilain mukaisesti, hallintolakia voidaan yleislakina soveltuvin osin noudattaa kokonaisuudessaan yleisten edunvalvojien toiminnassa.

Toisaalta päämiehen ja yleisen edunvalvojan välisessä suhteessa ei toiminnan luonteen näkökulmasta ole kyse varsinaisesti samanlaisesta hallinnon ja sen asiakkaan välisestä suhteesta kuin esimerkiksi sosiaalitoimiston ja sen asiakkaan välisessä suhteessa on asian laita. Päämiehen asioiden hoitamisessa on mielestäni kyse pikemminkin niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jol-

laisesta on kyse myös esimerkiksi opetuksen antamisessa ja erilaisten hoitotoimenpiteiden suorittamisessa (ks. HE 72/2002 vp, s. 45).

Sen sijaan esimerkiksi päämiehen läheisen asioidessa edunvalvontatoimiston kanssa sen toiminta näyttäytyy ulospäin häneen nähden selkeästi perinteisenä hallinnon ja sen asiakkaan välisenä viranomaistoimintana. Kun siis esimerkiksi edunvalvonnassa olevan päämiehen omainen tulee edunvalvontatoimistoon keskustelemaan päämiehen asioista yleisen edunvalvojan kanssa ja tämä ottaa asiaan kantaa, kyse on mielestäni sellaisesta hallintotoiminnasta, jossa voidaan ottaa huomioon myös hallintolain 12 §:n säännökset asiamiehestä ja avustajasta.

Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava paikalle henkilökohtaisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. 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.

Säännöksessä tarkoitettuna luotettavana osoituksena voidaan säännöksen perusteluiden mukaan pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on viime kädessä aina viranomaisen vastuulla (HE 72/2002 vp, s. 65).

Aiempi kannanottoni tiedonsaantioikeudesta

Olen 23.3.2010 antamassani päätöksessä dnro 4208/4/08 pitänyt kyseenalaisena sitä, että päämiehen holhoustoimilaissa säädettyä tietojensaantioikeutta oli rajoitettu edunvalvonnan yleisellä perusajatuksella eli päämiehen suojaamisella, kun edunvalvonnan yhtäläillä peruslähtökohta on hänen itsemääräämisoikeutensa ja ihmisarvonsa kunnioittaminen. Itsemääräämisoikeuteen kuuluu sekin, että päämies voi niin halutessaan luovuttaa esimerkiksi tilitietojaan edelleen sen mukaan kuin harkitsee oikeaksi.

Totesin myös muun muassa, että edunvalvonnassa olevalla päämiehellä on oikeus seurata asioidensa hoitamista, mikä käytännössä toteutuu käyttämällä hänelle säädettyä tietojensaantioikeutta. Tätä oikeuttaan käyttämällä päämies voi yhtäältä osaltaan turvata osallistumismahdollisuuksiaan häntä itseään koskevassa taloudellisessa päätöksenteossa ja toisaalta hän voi samalla myös valvoa edunvalvojansa toimintaa. Jotta nämä tavoitteet voisivat toteutua täysimääräisesti, päämiehellä tulisi olla hänen niin halutessaan ja esimerkiksi avustajaa apunaan käyttäen – mahdollisuus perehtyä ehkä monimutkaisiinkin edunvalvonta-asiakirjoihin kaikessa rauhassa esimerkiksi kotonaan.

Tapauksessa edunvalvontatoimisto oli suhtautunut pidättyvästi tiliotteiden lähettämiseen päämiehelle, koska niiden lähettämisestä oli seurannut päämiehen pyyntöjä avustaa taloudellisesti tämän poikaa. Pidin edunvalvontatoimiston tapauskohtaista huolta tietojen joutumisesta vääriin käsiin sinänsä ymmärrettävänä. Toisaalta katsoin, että oikeus tietojen pyytämiseen ja saamiseen tulee pitää erillään siitä, millaisia seurannaisvaikutuksia tietojen antamisella mahdollisesti on tai voidaan olettaa olevan. Tietojen antaminen päämiehelle hänen pyytämällään tavalla ei vielä sinänsä vaaranna päämiehen taloudellista asemaa. Päämiehen tiedonsaantioikeutta ei myöskään ole asiaa koskevan säännöksen sanamuodon perusteella millään tavalla rajoitettu kytkemällä sitä esimerkiksi päämiehen kykyyn ymmärtää pyytämiensä tietojen merkitys.

3.1.2

Kannanotto

Saamani selvityksen mukaan päämiestä koskevia tietoja ei ollut luovutettu päämiehen isälle, koska edunvalvoja on salassapitovelvollinen päämiehensä asioista eikä hän ollut voinut varmistua siitä, että isän esittämä valtakirja on todella ollut päämiehen tahdon mukainen. Tässä yhteydessä on viitattu kärjäoikeuden edunvalvonta-asiassa 27.5.2008 antamaan tuomioon, jossa on otettu huomioon se, että todistusten mukaan päämies on altis vaikutuksille. Päämiehelle on kuitenkin selvityksen mukaan annettu kaikki tiedot, joita päämies itse on henkilökohtaisesti pyytänyt.

Arvioinnin lähtökohta on, että päämiehellä on ehdoton oikeus saada edunvalvojalta itseään koskevat tiedot. Siitä, millä tavalla tiedot tai selvitys asioiden hoitamisesta on annettava, ei sinänsä ole erikseen säädetty. Päämiehen salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen myös ulkopuoliselle on mahdollista päämiehen suostumuksella. Laissa ei ole erikseen säädetty suostumuksen muodosta, joten se voi olla joko kirjallinen tai suullinen. Nyt suostumus oli käytännössä annettu kirjallisesti yksilöidyn valtakirjan muodossa.

Edunvalvojan kärjäoikeuden määräämänä tehtävänä oli alun perin ollut hoitaa päämiehensä taloudellisia asioita ja omaisuutta, ja hänellä oli kelpoisuus edustaa päämiestä tämän taloudellisia asioita ja omaisuutta koskevissa oikeustoimissa. Kyse oli siten laadultaan lievimmästä edunvalvonnan muodosta. Sittemmin yleisen edunvalvojan tehtävää oli laajennettu koskemaan asumisesta, kuntoutuksesta, hoitopaikasta ja koulutuksesta päättämistä.

Se, että päämiehelle on määrätty edunvalvoja hoitamaan edellä mainittuja asioita, ei vielä sinänsä merkitse, että päämies ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään eli antamaan suostumusta omien tietojensa luovuttamiseen. Kyse ei ole edunvalvojan kelpoisuuden kanssa ristiriitaan mahdollisesti joutuvasta valtuutukseen perustuvasta asioiden hoitamisesta. Edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Holhoustoimilaissa ei ole säädetty sellaista nimenomaista rajoitusta, joka estäisi päämieheltä asiamiehen käytön tiedonsaantioikeuden toteutuksessa.

Edunvalvojan tehtävä on sinänsä huolehtia päämiehensä edusta niin, ettei hän joudu esimerkiksi taloudellisen hyväksikäytön kohteeksi. Päämiehen asioiden hoitoa koskevien tietojen luovuttaminen päämiehen suostumuksin ei kuitenkaan vielä sinänsä merkitse päämiehen taloudellista hyväksikäyttöä.

Voidaan myös kysyä, miksi edunvalvoja on nyt esillä olevassa asiassa katsonut voivansa antaa tiedot suoraan päämiehelle hänen niitä itse pyytäessään mutta ei kuitenkaan hänen valtuuttamalleen. Voihan nimittäin päämiehen henkilökohtaisenkin tietopyynnön – yhtäläillä kuin valtakirjan allekirjoittamisen – taustalla vaikuttaa sellainen alttius ulkopuolisille vaikutteille, joihin edunvalvoja on selvityksessään viitannut. Yleinen edunvalvoja ei näin ollen lopulta voi tosiasiallisesti juurikaan vaikuttaa siihen, mitä päämiehelle luovutetuille tiedoille loppujen lopuksi tapahtuu.

Vaikka päämiehen edun toteutumiseen kuuluu myös hänen yksityisyytensä suojasta huolehtiminen, päämiehen edun mukaista on toisaalta myös kunnioittaa hänen itsemääräämisoikeuttaan, jota hän voi toteuttaa esimerkiksi nyt esillä olevan valtakirjan laatimalla. Kyse on nyt näiden eri näkökohtien yhteensovittamisesta tavalla, joka kokonaisuutensa arvioiden parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa päämiehen etua.

Holhoustoimilaista ei mielestäni ole löydettävissä hyväksyttävää perustetta päämiehen antaman tietopyyntöä koskevan valtakirjan epäämiselle. Asiaa on siten vielä arvioitava hallintolain asiamiestä ja avustajaa koskevan 12 §:n näkökulmasta.

Mielestäni on tulkinnanvaraista, tarkoittaako kyseisen säännöksen perustelujen toteamus valtuutuksen luotettavuuden arvioimisvastuusta sekä kirjallisia valtakirjoja että muita valtuuttamisen tapoja, vai onko niin, että valtakirjaa voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä, kun taas vaihtoehtoisten valtuutusten kyseessä ollen viranomaisen selonottovelvollisuus olisi jollakin tapaa korostetumpi. Mielestäni kumpikin tulkinta on sinänsä mahdollinen.

Arvioni mukaan viranomaisilla lienee käytännössä yleensä vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet arvioida valtuutuksen pätevyyttä. Tämän mahdollisuuden olemassaolo riippuu nähdäkseni pitkälti siitä, millaisesta viranomaisesta on kysymys. Jo edunvalvonnan luonteesta ja edunvalvojalle asetetusta velvoitteesta toimia yhteistyössä päämiehensä kanssa seuraa, että edunvalvojien mahdollisuudet arvioida päämiestensä kykyä antaa valtuutus ovat lähtökohtaisesti laajemmat kuin useimpien muiden viranomaisten, joiden toiminnassa edunvalvonnassa olevan valtuuttajan terveydentila ei välttämättä näyttäydy lainkaan.

Mielestäni on tulkinnanvaraista, voidaanko yksinomaan edunvalvojan määräämisen taustalla oleiden seikkojen perusteella yleisesti rajoittaa täysivaltaisen päämiehen oikeutta valtuuttaa joku saamaan häntä koskevia tietoja edunvalvojalta, kuten nyt oli tehty. Toisaalta tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman valtuutuksen pätevyteen ei mielestäni kuitenkaan ole sinänsä täysin poissuljettua myöskään yleisten edunvalvojien toiminnassa.

Asianmukainen – hyvän edunvalvontatavan mukainen – menettely on mielestäni vähimmilläänkin se, että jos yleisellä edunvalvojalla herää oman päämiestä koskevan kokemusperäisen tietonsa perusteella tapauskohtainen epäily päämiehen antaman tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen aitoudesta, edunvalvoja ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi ottaen huomioon myös holhoustoimilain 43 §, joka velvoittaa edunvalvojaa yhteistoimintaan ja yhteydenpitoon päämiehensä kanssa. Esillä olevassa tapauksessa tällaiseen yhteydenottoon ei nähdäkseni olisi ollut estettä, koska edunvalvoja on selvityksessään itsekin todennut, että päämiehelle on aina annettu tiedot, joita hän on henkilökohtaisesti pyytänyt. Tätä taustaa vasten hänen suostumuksensa/valtuutuksensa pätevyys olisi mielestäni ollut selvitettävissä suoraan päämieheltä itseltään.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.2

Ajokortin hankkimista koskeva kysymys

Minulla ei sinänsä ole perusteita kyseenalaistaa ajokortin tarpeellisuutta päämiehen näkökulmasta, eikä yleinen edunvalvojakaan ole sitä käsitykseni mukaan tehnyt. Sen sijaan kyse on ennen muuta siitä, onko ajokortin hankintaan ollut taloudellisia edellytyksiä. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan päämiehen tilillä olisi sinänsä ollut osapuilleen ajokortin hankintaan tarvittavat varat. Toisaalta aineistosta ilmenee, että päämiehen tulot ovat olleet kuukaudessa noin 300 euroa, josta hän on maksanut omat menonsa. Lisäksi edunvalvoja on ilmoittanut maistraatille, että päämiehellä on ulosotossa maksamattomia sakkoja. Kantelussa puolestaan on mainittu edunvalvojan todenneen, että tilillä olleet varat oli tarkoitettu asuntoa varten.

Edunvalvoja joutuu päämiehensä taloudellisia asioita hoitaessaan tasapainoilemaan päämiehensä erilaisten toiveiden ja taloudellisten mahdollisuuksien välillä. Kyse on pitkälti taloudenhoitoon liittyväs-

tä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, johon oikeusasiamies ei voi puuttua, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai harkintavaltaa muuten ole käytetty väärin.

Koska edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän taloudellisissa asioissa, päämiehen toiveet ja edunvalvojan näkemykset voivat joutua ristiriitaan keskenään. Ajokortin hankkiminen olisi nähdäkseni ollut juuri ja juuri taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa sikäli, että päämiehen tilillä olleet säästöt olisivat siihen osapuulleen riittäneet. Toisaalta hankinta olisi vienyt kaikki hänen säästönsä, jolloin taloudellista liikkumavaraa ei olisi käytännössä ollut.

Johtopäätökseni on, että asiassa ei tältä osin ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi mahdollisuuksia puuttua.

4

TOIMENPITEET

Tietojen luovuttamista koskevaan edellä kohdassa 3.1 käsitelyyn asiaan liittyvä tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen katson, että minulla ei ole aihetta ryhtyä ketään yksittäistä valvottavaani kohtaan enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni käsitykset yleisen edunvalvojan ja maistraatin tietoon.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle, jolle olen jo aiemmin toimittanut tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten samaa aihepiiriä koskevan päätökseni dnro 4208/4/08. Samalla pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.8.2010 mennessä, mihin tämä ja kyseinen aiempi päätökseni mahdollisesti ovat antaneet ministeriössä aihetta.

Kohdassa 3.2 käsitellyn ajokortin hankkimista koskevan kysymyksen osalta kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin.

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmälti.