

28.4.2006

2848/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MAISTRAATIN TOIMIVALTA MÄÄRÄTÄ EDUNVALVOJA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 24.10.2004 päivätyssä kirjeessään Kuopion seudun maistraatin Varkauden palveluyksikön menettelyä määrättäessä edunvalvojaa hänen äidilleen. Kantelijan mukaan hänen äitinsä sinänsä tarvitsi apua asioidensa hoitamisessa mutta sitä varten ei kuitenkaan olisi tarvinnut määrätä edunvalvojaa, vaan kantelija olisi voinut hoitaa äitinsä asioita samalla tavalla kuin aiemminkin.

Kantelijan mukaan hänen äitinsä ei koskaan ollut halunnut itselleen edunvalvojaa, joten maistraatilla ei olisi ollut oikeutta sellaista määrätä. Edelleen hän katsoi, että tiedottaminen omaisille edunvalvojan määräämisestä oli ollut puutteellista.

3 RATKAISU

3.1 Maistraatin menettely edunvalvojan määräämisessä

3.1.1 Tapahtumatietoja

Kantelija oli tehnyt maistraatille ilmoituksen edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä eli äidistään. Ilmoituksen saatuaan maistraatti oli hankkinut asiassa lääkärinlausunnon, jonka mukaan kantelijan äiti tarvitsi edunvalvojan hoitamaan taloudellisia asioitaan, ymmärsi asian merkityksen ja toivoi itselleen edunvalvojaa.

Seuraavaksi maistraatin henkikirjoittaja ja esittelijä kävivät kuulemassa henkilökohtaisesti kantelijan äitiä. Virkamiesten käsityksen mukaan hän ymmärsi edunvalvojan määräyksen merkityksen täysin ja allekirjoitti kuulemistilaisuuden päätteeksi valmiiksi täytetyn hakemuslomakkeen kaikkia taloudellisia asioita kattavasta edunvalvojan määräyksestä.

Maistraatti määräsi 20.3.2003 antamallaan päätöksellä kantelijan äidin edunvalvojaksi Varkauden kaupungin yleisen edunvalvojan.

3.1.2

Maistraatin toimivalta

Holhoustoimesta annetun lain (jäljempänä holhoustoimilain) 8 §:ssä säädetään, että jos täysi-ikäinen sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa, tuomioistuin voi määrätä hänelle edunvalvojan.

Saman lain 12 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi määrätä edunvalvojan henkilölle, joka 8 §:n mukaan on edunvalvonnan tarpeessa. Tällöin edunvalvojan määräämisen edellytyksenä on 12 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin, että se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen.

Holhoustoimilain 86 §:n mukaan, kun holhousviranomaista on pyydetty määräämään edunvalvoja tämän lain 12 §:n 1 momentin nojalla, holhousviranomaisen tulee kuulla henkilökohtaisesti sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys. Holhousviranomaisen voi vaatia, että hakija esittää holhousviranomaiselle lääkärinlausunnon niistä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Kuulemisen lisäksi maistraatin on saman lain 12 §:n perusteluiden mukaan myös selvitettävä, että edunvalvojan määrääminen on holhoustoimilain säännösten valossa tarpeellinen toimenpide ja että edunvalvojalle ehdotettu tehtävä on asianmukainen. Jos nämä edellytykset eivät täyty esimerkiksi sen vuoksi, että edunvalvojalle ehdotettu tehtävä on tarpeettoman suppea, maistraatin on hylättävä hakemus. Maistraatti ei voi nimittää edunvalvojaa siten, että edunvalvojalle annettaisiin hakemuksesta poikkeava tehtävä. Jos maistraatti katsoo, että edellä tarkoitettu hakemuksesta poikkeava tehtävä tulisi edunvalvojalle antaa, se voi tehdä asiasta hakemuksen tuomioistuimelle (HE 146/1998 vp, s. 33).

3.1.3

Edunvalvojan määrääminen maistraatille tulleen ilmoituksen perusteella

Holhoustoimilain 91 §:n mukaan jokainen, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta 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.

Laissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten maistraatin tulee edunvalvonnan tarvetta ilmoituksen saatuaan selvittää. Edellä mainitun säännöksen perustelujen (HE 146/1998 vp, s. 72) mukaan asia tulee selvittää sopivin tavoin. Asian käsittelyyn maistraatissa tuli puheena olevana ajankohtana soveltaa tuolloin

voimassa ollutta hallintomenettelylakia, nykyisin hallintolakia. Hallinnossa omaksutun virallisperiaatteen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Päävastuu asian selvittämisestä on siten viranomaisella (ks. HE 72/2002 vp). Tähän kuuluu, että viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai pyytää selvitystä asianosaisilta taikka myös ulkopuolisilta tahoilta. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti.

3.1.4

Arviointia

Oikeudellisen arvioinnin rajaus

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus muun muassa saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Koska edunvalvojan määräämistä koskeva asia koskettaa ihmisen perusoikeuksien ydintä eli perustuslain 7 §:stä juontuvaa itsemääräämisoikeutta, selvittelyn huolellisuuteen ja menettelytapojen muuhunkin asianmukaiseen noudattamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta kantaa tulee nyt ottaa ensi sijassa siihen, olisiko maistraatti puheena olevassa tapauksessa ylipäätään voinut määrätä edunvalvojan vai olisiko sen tullut tehdä hakemus käräjäoikeudelle. Kyse on siten holhoustoimilain 12 §:n, 86 §:n ja 91 §:n tulkinnasta. Sen sijaan tässä ratkaisussa ei oteta kantaa siihen, oliko kantelijan äiti ylipäänsä edunvalvonnan tarpeessa. Minulla ei myöskään ole toimivaltaa kantelijan toivomalla tavalla kehottaa maistraattia perumaan päätöstään.

Asian vireille tulotavan merkitys

Kantelijan kertoman ja maistraatin selvityksen mukaan asia oli tullut vireille kantelijan maistraatille tekemällä holhoustoimilain 91 §:n mukaisella ilmoituksella edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Näin ollen se, jonka mahdollisesta edunvalvonnan tarpeesta oli ollut kysymys, ei ollut itse ollut asiassa millään tavalla aloitteellinen.

Silloin, kun maistraatti saa puheena olevan ilmoituksen, sen selvittämisvelvollisuus tai -oikeus ei käsitykseni mukaan rajoitu vain siihen kysymykseen, joka ilmoituksessa tai sen ohella suullisesti on mahdollisesti esitetty. Näin ollen maistraatti voi ilmoituksen saatuaan ja asiaa selvitettyään harkintansa perusteella tehdä tarpeelliseksi katsomansa sisältöisen hakemuksen käräjäoikeudelle.

Sen sijaan tilanne on toinen, jos maistraatti saa edunvalvontaa koskevan hakemuksen, joka on rajattu koskemaan vain tiettyä oikeustointia. Jos hakijana on se henkilö itse, jonka edunvalvonnasta on kysymys,

hakemussidonnaisuudesta seuraa, että maistraatti ei voi määrätä edunvalvojaa muita kuin hakemuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä varten. Jos taas maistraatti katsoo henkilön omaa edunvalvontaansa koskevan hakemuksen olevan liian suppea ja hänen etunsa edellyttävän laajempaa edunvalvojan määräämistä, sen tulisi tehdä hakemus käräjäoikeudelle (ks. edellä kohta 3.1.2). Maistraatti ei myöskään voi määrätä edunvalvojaa silloin, kun hakijana on muu kuin päämiehesehdokas itse.

Sikäli kuin asiaa arvioidaan maistraatin näkökulmasta holhustoimilain 91 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saamisen edellyttämän edellä kohdassa 3.1.3 kerrotun selvittämisvelvollisuuden kannalta, maistraatti oli nähdäkseni sinänsä täyttänyt tätä velvollisuuttaan yhtäältä hankkimalla lääkärinlausunnon ja toisaalta keskustelemalla kantelijan äidin eli sen kanssa, jonka mahdollisesta edunvalvonnasta oli ollut kysymys. Koska mainitussa kuulemistilaisuudessa oli ollut tarkoitus kartoittaa nimenomaan kantelijan äidin oma mielipide, laki ei kantelijan tarkoittamalla tavalla sinänsä edellyttänyt kuulemis- tai läsnäolotilaisuuden varaamista omaisille tässä yhteydessä.

Käsitykseni mukaan holhustoimilain 91 §:ssä tarkoitettu menettely ei kuitenkaan säännöksen sanamuodon mukaan lähtökohtaisesti voi johtaa siihen, että maistraatti määrää edunvalvojan, koska säännöksen mukaan maistraatin toimimisvelvollisuuteen kuuluu yhtäältä edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ja toisaalta hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle tarvittaessa. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta johtaa nähdäkseni siihen, että mikäli maistraatti asiaa selvitettyään toteaa, ettei tarvetta edunvalvonnalle ole, asia jää sillensä. Jos taas edunvalvonnan tarpeen katsotaan olevan olemassa, maistraatin tulee saattaa asia hakemuksella käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Asiaa on kuitenkin aiheellista tarkastella vielä siitä näkökulmasta, voiko edellä kuvattu ilmoituksen perusteella käynnistynyt edunvalvonnan tarpeellisuuden selvittämistä koskeva menettely muuttua 91 §:ssä käytetyn ilmaisun "tarvittaessa tehdä hakemus" perusteella holhustoimilain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi tilanteeksi, jossa maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. Kyse on toisin sanoen siitä, voidaanko henkilön katsoa itse omatoimisesti ja vapaasta tahdostaan pyytäneen itselleen edunvalvojaa siitä huolimatta, että asia oli alun perin tullut vireille ulkopuolisen ilmoituksen perusteella.

Voidaanko kantelijan äitiä pitää asiassa hakijana?

Nyt asiassa oli nähdäkseni toimittu ikään kuin kyseessä olisi ollut holhustoimilain 12 ja 86 §:n mukainen menettely. Maistraatti katsoi selvityksessään olleensa toimivaltainen ratkaisemaan asian, koska kantelijan äiti oli itse ollut hakijana, edunvalvojaksi määrättiin hänen hyväksymänsä henkilö, lääkärinlausunnon mukaan hän tarvitsi edunvalvojan hoitamaan asioitaan ja hän ymmärsi asian merkityksen.

Totean ensinnäkin, että menettelyä, jossa maistraatti määrää edunvalvojan, voidaan pitää poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan edunvalvojan määrää tuomioistuimien. Hallintoviranomaisen eli maistraatin toimivalta edunvalvojan

määräämisessä on tarkoitettu rajoittumaan sellaisiin riidattomiin tapauksiin, joissa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät vaadi asian käsittelyä kärjäoikeudessa (HE 146/1998 vp, s. 33). Koska edunvalvojan määrääminen lievimmilläänkin merkitsee puuttumista henkilön perusoikeutena turvattuun itsemääräämisoikeuteen, kyseistä maistraatin toimivaltasäännöstä tulee mielestäni tulkita suppeasti.

Holhoustoimilaissa puheena olevan maistraatin toimivaltaan kuuluvan eräänlaisen kevennetyn menettelyn on nähdäkseni tarkoitettu etenevän pääpiirteissään esimerkiksi niin, että henkilön pyydettyä edunvalvojan määräämistä itselleen maistraatin selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluu sen selvittäminen, ymmärtääkö kyseinen henkilö edunvalvonnan merkityksen. Mikäli tällaista ymmärrystä ei ole, henkilöltä puuttuu hakemuksen tekemiseen tarvittava kelpoisuus (ks. Pertti Välimäki: Holhoustoimen pääpiirteet, 2003, s. 45). Mikäli taas hän ymmärtää asian merkityksen, maistraatti voi määrätä edunvalvojan sillä lisäedellytyksellä, että henkilö on pyytänyt tiettyä henkilöä edunvalvojakseen.

Holhoustoimilain 86 § tukee nähdäkseni sitä käsitystä, että henkilön tulee olla alun alkujaan oma-aloitteinen, jotta maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. Kyseisen säännöksen mukaan maistraatti voi nimittäin vaatia henkilöä esittämään hakemuksensa tueksi lääkärinlausunnon, kun taas tilanteissa, joissa kärjäoikeus määrää edunvalvojan, tuomioistuimen on holhoustoimilain 78 §:n mukaan omasta aloitteestaan määrättävä hankittavaksi kaikki se selvitys, joka on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Hakijan oma tahto korostuu siten sitä kautta, että hallintoviranomainen voi edellyttää hakijaa esittämään näyttöä hakemuksensa tueksi, kun taas lainkäyttömenettelyssä eli pääsääntöisesti silloin, kun henkilö ei itse ole hakemusta tehnyt, henkilöä ei samalla tavalla ole veloitettu edesauttamaan edunvalvonta-asiansa käsittelyä.

Myös holhoustoimilain 13 § nähdäkseni määrittää maistraatin toimivaltaa määrätä edunvalvoja. Kyseisen säännöksen mukaan jos maistraatti ei katso voivansa suostua hakemukseen, maistraatin on hakijan pyynnöstä siirrettävä maistraatille tehty hakemus kärjäoikeudelle, jollei hakemus ole ilmeisen perusteeton. Tämä säännös kuvastaa osaltaan henkilön oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta hakemuksen tekemisessä ja ratkaisun saamisessa edellytyksenä sille, että maistraatti ylipäätään voisi edes harkita edunvalvojan määräämistä.

Nyt puheena olevassa tapauksessa maistraatti oli lääkärinlausunnon hankittuaan kuullut kantelijan äitiä. Kyseisestä kuulemisesta laaditun muistion mukaan kuultavalle oli selvitetty edunvalvonta-asiaa ja sitä, miksi se oli tullut esiin. Sen perusteella, miten keskustelun kulku on muistioon kirjattu, jää mielestäni vaikutelma siitä, että maistraatin edustajien lähtökohta oli jo alun alkujaankin ollut, että kyseinen henkilö tarvitsi edunvalvojan ja että kysymys oli ollut lähinnä siitä, kenet hän tähän tehtävään haluaa sen sijaan, että häneltä olisi lainkaan kysytty, haluaako hän ylipäätään edunvalvojaa saatikka, että hän olisi itse täysin oma-aloitteisesti pyytänyt edunvalvojan määräämistä ennen kuin maistraatti oli ottanut asian puheeksi. Ennen kuulemistilaisuutta maistraatti oli jo hankkinut asiassa edunvalvontaa puoltaneen lääkärinlausunnon, mikä nähdäkseni oli osaltaan saattanut vaikuttaa maistraatin lähestymistapaan asiassa.

Käsitykseni mukaan nyt esillä olevan kaltaista maistraatissa valmiiksi täytettyä hakemuskaavaketta, johon maistraatti ottaa henkilön allekirjoituksen ulkopuolisen henkilön tekemän ilmoituksen johdosta järjestetyn kuulemistilaisuuden yhteydessä, ei voida pitää sellaisena kyseisen henkilön omana edunvalvojaa koskevana hakemuksena, joka edellä esitetyt henkilön omatoimisuutta korostavat näkökohdat huomioon ottaen täyttäisi holhoustoimilain 12 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset sille, että maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. Lähinnä kyse on hänen suostumuksestaan edunvalvojan määräämiselle, jolloin edunvalvojan tarpeellisuutta koskevan asian ratkaisisi lopullisesti tuomioistuin.

Johtopäätös

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että kyseessä ei ollut holhoustoimilain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa maistraatti olisi ollut toimivaltainen ratkaisemaan asian. Tämän vuoksi katson Kuopion seudun maistraatin Varkauden palveluyksikön ylittäneen toimivaltansa edunvalvojaa määrätessään.

3.2

Omaisten kuulemisesta ja heille tiedottamisesta

Holhoustoimilaisissa ei ole säännöksiä sukulaisten kuulemisesta holhousviranomaisen selvittäessä asiaa. Maistraattien toimintaan yleisesti sovellettavasta hallintolaista tai sitä edeltäneestä hallintomenettelylaistakaan ei ole löydettävissä sukulaisten kuulemiseen velvoittavaa normipohjaa, koska mainittujen lakien kuulemista koskevat säännökset velvoittavat vain asianosaisen kuulemiseen.

Myöskään Euroopan neuvoston suosituksessa nro R (99) 4 avun tarpeessa olevien täysi-ikäisten oikeussuojan järjestämisestä, jonka 10 artiklassa käsitellään päämiehehdokkaan läheisten kuulemista, ei ole otettu asiaan selkeästi kantaa vaan se on jätetty kansallisesti säänneltäväksi.

Näin ollen holhousasioissa noudatettavassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä viranomaisten yhteydenpidosta edunvalvottavan omaisiin lukuun ottamatta holhoustoimilain 73 §:n 2 momentin mukaista aviopuolison kuulemista koskevaa säännöstä, joka koskee vain edunvalvojan määräämistä tuomioistuimessa.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on 4.11.2002 antamassaan päätöksessä dnro 1429/2/00 katsonut, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu perhe-elämän kunnioittaminen merkitsee muun muassa, että viranomaisten tulee valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla ottavat huomioon sen erityissuhteen, joka vallitsee perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välillä. Perhe-elämän kunnioittaminen saattaa Paunion mukaan edellyttää viranomaisilta, että toimintakyvyttömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. Edunvalvojan määräämistä koskevaa asiaa voidaan pitää tällaisena.

Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmenee, että edunvalvojan määräämistä koskeva asia oli ollut alusta alkaen sekä kantelijan että hänen sisarensa tiedossa ja että asiasta oli useaan otteeseen keskusteltu kantelijan ja maistraatin edustajan kesken, vaikkei laki siihen olisi suoranaisesti velvoittanutkaan. Näin ollen maistraatin ei tältä osin voida katsoa menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

3.3

Edunvalvojan määräämismenettelyä koskevasta neuvonnasta

Puheena olevana ajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvontaa siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pantiin vireille ja asiaa käsiteltäessä oli toimittava. Vastaava säännös on nykyisin vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 8 §:ssä.

Kanteluasiakirjoista ilmenee, että kantelija oli tehnyt ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Ilmoituksessa pyydettiin maistraattia selvittämään kantelijan äidin mahdollinen edunvalvonnan tarve. Ilmoituksessa edunvalvojan tarpeellisuutta ei ollut rajattu mihinkään tiettyyn toimenpiteeseen.

Maistraatti oli selvityksensä mukaan pitänyt kantelijan suullisesti esittämää edunvalvojan määräämistä yksin asuntokauppaa varten liian kapea-alaisena, mikä oli kantelijalle kerrottu hänen jättäessään puheena olevaa ilmoitusta. Kantelija sitä vastoin kertoi maistraatin selvitykseen antamassaan vastineessa, että ensimmäisessä tapaamisessa maistraatin esittelijän kanssa tämä oli todennut, että kantelijan äidille voitiin määrätä edunvalvoja asuntokauppaa varten ja myöhemmin arvioida mahdollisen laajemman edunvalvonnan tarve. Kantelija oli kertomansa mukaan täyttänyt ilmoituskäytöksen esittelijän antamien ohjeiden mukaan.

Kyse on nyt siitä, millaista edunvalvojan määräämismenettelyä koskevaa neuvontaa kantelijalle oli annettu hänen otettuaan yhteyttä maistraattiin. Sen perusteella, mitä olen edellä kohdassa 3.1.4 todennut, kantelijalle olisi mielestäni voitu selvemmin tuoda esiin edunvalvontailmoituksen ja edunvalvojaa koskevan hakemuksen välinen ero ja se, että kantelijalla olisi ollut niin halutessaan mahdollisuus tehdä holhoustoimilain 72 §:n 1 momentin nojalla haluamansa rajattu edunvalvontahakemus suoraan käräjäoikeudelle.

Saatan tässä esittämäni neuvontaa koskevat näkökohdat maistraatin tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 ja 3.3 esittämäni käsitykset Kuopion seudun maistraatin Varkauden palveluyksikössä asian ratkaisseen henkikirjoittajan ja

asian esittelijän tietoon vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan kantelijalle.