

26.8.2003

2859/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

IKÄ EDUNVALVOJAN SOPIVUUDEN ARVIOINNISSA

1

KANTELU

A arvosteli 25.11.2002 saapuneessa kirjeessään Porin maistraatin ja Porin kaupungin edunvalvontatoimen menettelyä isänsä edunvalvonta-asiassa.

A:n äiti olisi ollut halukas ryhtymään puolisonsa edunvalvojaksi. Porin maistraatti oli kuitenkin ilmoittanut, ettei yli 65-vuotias henkilö voi toimia edunvalvojana. A:n mukaan maistraatti on menettelyllään syyllistynyt ikäsyrintään.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitykset Porin maistraatilta ja Porin kaupungin yleiseltä edunvalvontatoimistolta sekä lausunto oikeusministeriöltä. A on antanut niiden johdosta vastineensa.

3

RATKAISU

3.1

Johtopäätös

Katson Porin maistraatin menetelleen perustuslain 6 §:n vastaisesti, kun se on soveltanut edunvalvojiksi ehdotettujen henkilöiden osalta sellaista yleistä käytäntöä, että 65 vuotta täyttänyttä henkilöä ei pidetä sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.2

Edunvalvojan kelpoisuudesta

Edunvalvojan kelpoisuus voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen kelpoisuuteen. Yleinen kelpoisuus määräytyy holhoustoimilain 2 §:n ja 6 §:n mukaisesti. Vajaavaltainen ei 6 §:n 1 momentin mukaan voi olla edunvalvojana. Vajaavaltaisella tarkoitetaan 2 §:n mukaan muun muassa alle 18-vuotiasta

henkilöä. Näin ollen periaatteessa jokainen 18 vuotta täyttänyt täysivaltainen henkilö voidaan sukupuolestaan riippumatta määrätä edunvalvojaksi.

Edunvalvojan erityisestä kelpoisuudesta on säädetty holhoustoimilain 5 §:ssä. Sen mukaan edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa on muun ohella otettava huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus.

Mainittua luetteloa ei ole holhoustoimilain kyseistä säännöstä koskevien perustelujen (HE 146/1998 vp) mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi. Hallituksen esityksen mukaan luettelossa mainittujen seikkojen ohella saattaa useassa tapauksessa olla tarpeellista varmistua esimerkiksi siitä, että edunvalvojaksi ehdotettu henkilö kykenee hyvään yhteistoimintaan päämiehensä kanssa. Yhteistoiminnan ja henkilökohtaisen kontaktin merkitystä on korostettu jo aiemman holhouslain aikaan (ks. Urpo Kangas: Uskottu mies holhousoikeuden järjestelmässä 1987, s. 30). Hallituksen esityksen mukaan holhoustoimilaki ei tuonut muutosta aiempaan uskotun miehen kelpoisuutta koskeneeseen sääntelyyn.

Erityiseen kelpoisuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös ammatillinen pätevyys. Hallintovaliokunta on lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 19/1998 vp) korostanut yleisperusteluissaan muun muassa, että edunvalvojan aseman, hänen koulutuksensa ja asiantuntemuksensa tulee olla riittävän vahva, jotta mahdollinen vanhuksen taloudellinen hyväksikäyttö voidaan estää.

Sopivuuden arvioinnissa ammatillinenkaan pätevyys ei kuitenkaan välttämättä ole ratkaisevaa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että erityistä kelpoisuutta koskeva vaatimustaso vaihtelee tehtävästä johtuen ja että aviopuolisolta, joka määrätään (uskotuksi mieheksi) edunvalvojaksi, ei voida edellyttää tehtävänsä samaa koulutusta kuin edunvalvojalta, joka määrätään hoitamaan ulkopuolisen henkilön varallisuutta (ks. edellä mainittu teos, s.30).

3.3

Ikä edunvalvojan sopivuuden arvioinnissa

Porin maistraatti ei pidä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään. Toisaalta 65 vuotta täyttäneitä ei automaattisesti ryhdytä vapauttamaan tehtävästään. Maistraatin mukaan puolisoa ei nyt esillä olevassa tapauksessa hänen korkean ikänsä ja mahdollisen esteellisyytensä vuoksi pidetty sopivana edunvalvojaksi laajaan eikä rajoitettuunkaan tehtävään.

Maistraatti on perustellut asettamaansa yleistä ikärajaa muun muassa sillä, että useisiin tehtäviin on jo lainsäädännössä asetettu vähimmäis- ja enimmäisikärajoja. Edunvalvojan kanssa vertailukelpoisena maistraatti on pitänyt sekä valtion virkamiesten että kuntien viranhaltijoiden yleistä 65 vuoden eroamisikää.

Esimerkkeinä tiukemmista ikärajoista maistraatti on viitannut muun muassa käräjäoikeuden lautamiesten ja kiinteistötoimitusten uskottujen miesten 63 vuoden ikärajaan. Maistraatti on selvityksessään tuonut esiin myös sen, että koska maistraatti ei voi edunvalvojaa määrätessään vaatia edunvalvojaksi ehdotetulta selvitystä tämän terveydentilasta, edunvalvojan kykyä arvioitaessa joudutaan havaittavien yksilöllisten piirteiden ohella turvautumaan myös yleisiin perusteisiin.

Totean ensinnäkin, että maistraateilla on edunvalvonta-asioiden erityisviranomaisina vahva tosiasiallinen asema arvioitaessa edunvalvojaksi ehdotetun henkilön sopivuutta tehtävään. Eräissä erikseen säädetyissä tilanteissa maistraatti voi käräjäoikeuden ohella määrätä edunvalvojan. Maistraatti voi myös toimia käräjäoikeuteen päin varsinaisena hakijana tai niin, että sitä kuullaan yksityisen henkilön hakemuksen johdosta tuomioistuimen tehdessä lopullisen ratkaisun.

Maistraatin tosiasiallinen vaikutusvalta on heijastunut näkemykseni mukaan myös nyt puheena olevassa tapauksessa. Alun perin edunvalvojaksi ehdotettua henkilöä oli sittemmin vaihdettu sen johdosta, että asiaa maistraatissa valmistellut virkamies oli ottanut yhteyttä hakijaan ja ilmoittanut, ettei maistraatti suosita tehtävään 65 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Näin ollen käräjäoikeuden lopulta tekemä päätös oli ollut (muutetun) hakemuksen mukainen.

Maistraatin asiantuntemuksen merkitys korostuu useissa erilaisissa tilanteissa. Tämän vuoksi maistraatin tulee - muiden viranomaisten tavoin - kiinnittää toimivaltaansa kuuluvissa asioissa päätöksiä tehdessään mutta myös neuvoja ja ohjeita antaessaan erityistä huomiota siihen, että ne perustuvat lakiin. Lisäksi viranomaistoiminnassa tulee ottaa huomioon perustuslain 22 §, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämä merkitsee, että harkintavaltaa antavia säännöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Vaikka maistraatilla on holhoustoimilain nojalla oikeus arvioida edunvalvojaksi ehdotetun henkilön sopivuutta tehtävään, asiaa koskeva päätöksenteko ei saa olla ristiriidassa perustuslain ikäsyrijännän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa.

Holhoustoimilaki korostaa päämiehen edun turvaamista. Porin maistraatti on selvityksessään sinänsä aivan oikein todennut, ettei edunvalvojan määräämisessä ole kyse vanhuksen oikeudesta toimia edunvalvojana, vaan päämiehen oikeudesta saada itselleen kykenevä edunvalvoja. Maistraatin tulkinta on näkemykseni mukaan kuitenkin liian yksipuolinen. Se jättää huomiotta sen seikan, että esimerkiksi puoliso henkilön läheisenä ihmisenä voi useinkin

iästään huolimatta olla kykenevä ja myös paras vaihtoehto edunvalvojaksi ja siten turvata päämiehen edun toteutumisen holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla. Nyt tämä mahdollisuus on kokonaan suljettu pois, mikäli (tässä tapauksessa) puoliso on ennättänyt täyttää 65 vuotta toisen puolison joutuessa edunvalvontaan.

Eräissä tilanteissa iällä tosin voi olla merkitystä, kuten oikeusministeriö on lausunnossaan todennut. Esimerkiksi nuorelle ihmiselle ei välttämättä ole perusteltua määrätä iästä edunvalvojaa, mikäli edunvalvonnan tarve tulee olemaan jatkuvaa. Kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisesta arvioinnista, eikä henkilön ikä vielä yksinomaan riitä antamaan todellista kuvaa hänen kyvystään suoriutua edunvalvojan tehtävästä.

Maistraatin selvityksessään viittaamien eräiden ikärajojen osalta totean, että ne perustuvat suoraan lakiin (valtion virkamieslaki, laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta, käräjäoikeuslaki, kiinteistönmuodostamislaki), kun taas holhoustoimilaissa ei nimenomaisesti ole säädetty edunvalvojalle yläikärajaa. Edunvalvojilla ei siten ole erikseen säädettyä eläkeikää. Sen sijaan nyt puheena oleva rajoitus perustuu maistraatin itse omaksumaan tulkintaan, jolle ei mielestäni holhoustoimilain perusteluista ole suoraan saatavissa tukea, vaikkakaan 5 §:n sisältämää luetteloa edunvalvojan ominaisuuksista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Ainoastaan edunvalvojan ikää koskevasta rajoitteesta on säädetty holhoustoimilain 2 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa, joiden perusteella alle 18-vuotias henkilö ei voi olla edunvalvojana.

Käsitykseni on, että mikäli lainsäätäjät olisi halunnut antaa edunvalvojan iälle erityistä ja ratkaisevaa merkitystä sopivuuden arvioinnissa, tämä kävisi ilmi selkeästi joko itse lakitekstistä tai ainakin lain perusteluista tai jopa niin, että edunvalvojalle olisi säädetty nimenomainen enimmäisikä. Koska näin ei ole, eräistä muista nimenomaan laissa säädettyistä yläikärajoista ei vielä voida tehdä yleistettävissä olevaa johtopäätöstä nimenomaan edunvalvojan kyvystä selviytyä tehtävästään ottaen huomioon päämiehen ja edunvalvojan keskinäisen suhteen ja yhteistyökyvyn merkitys.

Mikäli edunvalvoja myöhemmin osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi, edunvalvojan vaihtaminen tapahtuu holhoustoimilaissa säädettyssä järjestyksessä. Sitä vastoin ei ole perusteltua yleisesti ja ehdottomasti ennakoita vain iän perusteella mahdollista sopimattomuutta tehtävään ja ikään kuin yleisen elämänkokemuksen varassa varmuuden vuoksi ennalta rajata tietty ihmisryhmä mahdollisten edunvalvojaehdokkaiden ulkopuolelle tekemättä holhoustoimilain tarkoittamaa tapauskohtaista arviota.

Edellä todetuista syistä katson, ettei Porin maistraatti ole esittänyt menettelylleen perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämää hyväksyttävää perustetta. Lisäksi katson, että vaikka holhoustoimilain 5 § jättääkin harkintavaltaa, maistraatin tulkinta ei näkemykseni mukaan edistä perusoikeuksien toteutumista, joten se on tältä osin ristiriidassa myös perustuslain 22 §:n kanssa.

Alueellisesta yhdenvertaisuudesta

Nyt puheena oleva kysymys on merkittävä myös edunvalvonta-asioiden hoitamisen alueellisen yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Tämän vuoksi olen katsonut aiheelliseksi selvittää maistraattien käytäntöjä laajemminkin.

Olen pyytänyt oikeusministeriötä antamaan edellä jo viitatus lausunnon, josta tuli ilmetä myös se, sovelletaanko nyt puheena olevaa ikärajaa yleisemminkin edunvalvoja määrättäessä. Lausuntoa valmistellessaan ministeriö oli tehnyt kyselyn maistraateille ja Ahvenanmaan lääninhallitukselle, eli yhteensä 38 holhousviranomaiselle. Vastauksia ministeriö sai 32.

Näistä ainoastaan Porin maistraatti ilmoitti soveltavansa nyt puheena olevaa ikärajaa, kun taas muutama maistraatti ilmoitti pitävänsä linjanaan, että pääsääntöisesti yli 65-vuotiasta ei suositeltaisi tehtävään. Nämäkin viimeksi mainitut maistraatit kuitenkin korostivat sitä, että asia ratkaistaan aina tapauskohtaisesti. Sopivuutta harkittaessa otetaan ministeriön mukaan huomioon muun muassa se, kuinka henkilö näyttää selviytyvän tehtäviin liittyvistä velvollisuuksistaan. Edunvalvojaksi ehdotetun kanssa neuvotellaan tarkemmin siitä, mitä toimia edunvalvojan tehtävä edellyttää ja mikä hänen oma käsityksensä on jaksamisestaan.

Saadun selvityksen perusteella näyttää siltä, että Porin maistraatin omaksumaa käytäntöä ei sovelleta muiden holhousviranomaisten toimialueilla. Ihmisten yhdenvertainen kohtelu viranomaistoiminnassa edellyttää, etteivät viranomaisten käytännöt samanlaisissa asioissa vaihtele alueittain. Johtopäätökseni on, että Porin maistraatin menettely on ministeriön selvityksestä ilmenevän otannan laajuus huomioon ottaen ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa myös ihmisten alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

3.5

Muut kantelussa esitetyt asiat

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asiassa ei muilta osin ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Porin maistraatin menettelyn virheellisyydestä asianomaisen maistraatin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän maistraatille jäljennöksen päätöksestäni. Samalla saatan käsitykseni myös oikeusministeriön tietoon edelleen muiden holhousviranomaisten tietoon saattamista varten.