

17.8.2017

EOAK/3267/2016

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **ASIAKIRJAPYYNNÖN JA EDUNVALVONNAN TARVETTA KOSKEVAN ILMOITUKSEN KÄSITTELY MAISTRAATISSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan maistraatin menettelyä asiassa, joka koski kantelijan isän edunvalvonnan tarpeen selvittämistä ja edunvalvontailmoituksia koskeneeseen asiakirjapyyntöön vastaamista.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Asiakirjapyyntöön vastaaminen**

##### **3.1.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat**

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan perusteella asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei ole edellä tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että päämiehellä on lähtökohtaisesti oikeus käyttää asiameistä asiakirjapyyntönsä toteuttamisessa.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

### 3.1.2

#### Maistraatin selvityksen keskeinen sisältö

Maistraattiin oli 16.6.2015 saapunut pyyntö saada jäljennökset edunvalvontailmoituksesta sekä kaikista asiaan liittyvistä mahdollisista papereista ja tiedoista. Pyyntö oli allekirjoittanut kantelija isänsä valtuuttamana. Päämiehen kuoltua 5.8.2015 asian käsittely oli rauennut. Asian maistraatissa ratkaissut henkilö ei enää ollut maistraatissa töissä, joten hänen lausuntoaan ei asiasta voitu saada.

Asian käsittely maistraatissa oli kestänyt melkein kaksi kuukautta. Tarkempaa syytä asian käsittelyn kestolle ei maistraatti voinut jälkikäteen selvittää. Maistraatti on kuitenkin tuonut esiin sen, että edunvalvonta-asia oli ollut riitainen ja edunvalvontaan ehdotetun henkilön kykyä tahdonmuodostukseen oli todennäköisesti lääkärinlausunnon johdosta epäilty.

Vielä maistraatti on tuonut esiin, että holhustoimilain 88 §:n mukaan edunvalvonnassa olleen kuoltua hänen oikeudenomistajallaan on oikeus saada ne tiedot, jotka olisi tullut antaa edunvalvonnassa olevalle itselleen. Tämän säännöksen perusteella kantelijalla on pyynnöstä itsenäinen oikeus saada isänsä edunvalvonta-asian valmisteluun liittyviä tietoja isänsä kuoltua.

### 3.1.3

#### Arviointi

Asiakirjapyyntö oli tullut maistraatissa vireille 16.6.2016 kantelijan isän antamalla valtuutuksella. Koska valtuuttaja oli kuollut 5.8.2016, asiakirjapyyntöä käsittely oli tämän vuoksi rauennut.

Asiakirjapyyntö tulee käsitellä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta. Tietyissä laissa erikseen luonnehdituissa poikkeuksellisissa tilanteissa tietopyyntö voidaan käsitellä ja tieto julkisesta asiakirjasta antaa enintään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöä esittämisestä.

Asiakirjapyyntöön ei ollut lainkaan vastattu ennen pyyntöä koskevan asian raukeamista valtuuttajan kuoleman johdosta. Pyyntö olisi joka tapauksessa tullut käsitellä viimeistään 16.7.2016 riippumatta ratkaisun sisällöstä. Pyyntöä ei siten ollut käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla, joten maistraatin menettely on ollut virheellinen.

Saatan käsitykseni maistraatin tietoon ja kiinnitän sen huomiota velvollisuuteensa huolehtia siitä, että maistraatin palveluksessa olevilla henkilöillä on tarvittava tieto muun muassa tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista julkisuuslain mukaisista menettelyistä.

## 3.2

### Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen

#### 3.2.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

**Perustuslain** 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Jokaisella on 7 §:n 1 momentin mukaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, eikä ketään saa 2 momentin mukaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Edelleen jokaisella on 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti, ja 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla. Edelleen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

**Holhoustoimilain** 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. Jos jonkun etua on valvottava muussa kuin taloudellisessa asiassa, holhustoimi huolehtii siitä 2 momentin mukaan siltä osin kuin jäljempänä säädetään.

Holhoustoimilain 8 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, joka 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 eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin. Holhousviranomaisen tulee tarvittaessa tehdä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. Holhoustoimilain 12 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla myös holhousviranomaisen voi tietyin lisäedellytyksin määrätä edunvalvojan muun muassa edellä 8 §:ssä kuvatuissa tilanteissa.

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.

Säännöksen perustelujen mukaan pykälän ilmaisu "ilmeisesti" tarkoittaa samaa kuin "sangen todennäköisesti". Säännöksellä on pyritty turvaamaan se, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja että mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi, voitaisiin selvittää. Edelleen todetaan, että asia tulee selvittää sopivin tavoin (HE 146/1998 vp, s. 71–72).

Eduskunnan hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä paitsi sitä, että ilmoituksia voidaan tehdä, myös sitä, ettei ilmoitusoikeutta käytetä väärin. Valiokunnan mukaan säännös sisältää edellytyksen, että ilmoituksen tulee olla asianomaisen henkilön edun mukainen. Säännöstä ei sen vuoksi voida ymmärtää niin, että se oikeuttaisi ketään tekemään "ilmiantoja", jotka olisivat vastoin sen henkilön etua, jota ilmoitus koskee (HaVL 19/1998 vp, s. 8–9).

Holhoustoimilain 85 §:n 2 momentin mukaan, jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn ja virkamiehen esteellisyyteen sovelletaan maistraatissa hallintolakia.

**Hallintolain** 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

**Valtion virkamieslain** 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

### 3.2.2

#### Maistraatin selvityksen keskeinen sisältö

Edunvalvojan määräämistä koskeva asia oli tullut vireille maistraatissa 29.1.2015 kahdella ilmoituksella edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä (29.1. ja 5.2.2015). Hakemus Helsingin käräjäoikeuteen oli tehty 14.7.2015. Ilmoituksen kohteen kuoltua 5.8.2015 hakemus oli peruutettu ja asian käsittely oli jäänyt sillensä. Maistraatin mukaan edunvalvonta-asia oli valmisteltu ohjeiden ja yhteisten käytäntöjen mukaisesti ja edunvalvonnan tarve oli harkittu asianmukaisesti.

### 3.2.3

#### Arviointi

Edunvalvontailmoituksen asianmukaiseen käsittelyyn voi kuulua paitsi se, että asia selvitetään huolellisesti, myös se, että ilmeisen aiheeton ilmoitusta ei ryhdytä käsittelemään. Asian selvittämisessä taas tulee ottaa huomioon suhteellisuuden ja tarpeellisuuden vaatimukset eli että vain ratkaisutoimintaa edistävä selvitys hankitaan.

Edunvalvontailmoituksen tekemisen kynnys on laissa tulkinnanvarainen. Ilmoituksen kohteen tulee olla henkilö, joka on ilmeisesti eli sangen todennäköisesti edunvalvonnan tarpeessa. Maistraatin toimenpiteille ei ole säädetty muuta kynnystä, vaan ilmoituksen saatuaan sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. Laissa ei myöskään säädetä ilmoitukselle muotovaatimuksia eikä siitä, mitä tietoja ilmoituksessa tulee olla. Edunvalvontailmoituksen tekijälle ei siten voida asettaa ainakaan ilmoituksen laatimisvaiheessa kovinkaan korkeaa perusteluvaatimusta sille, miksi hän katsoo jonkun olevan edunvalvonnan tarpeessa.

Jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksien ytimeen. Maistraatti ryhtyy tällöin ulkopuolisen tahon ilmoituksesta selvittämään henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, kuten hänen terveydentilaansa, asumisolosuhteitaan ja taloudellista tilannettaan. Tästä seuraa asian käsittelylle erityinen huolellisuuden vaatimus, jota korostaa myös se, että edunvalvontailmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Edunvalvontailmoitusten käsittelyssä korostuu virallisperiaate. Maistraatin tulee kiinnittää esikysymyksenä erityistä huomiota siihen, onko ilmoituksen perusteella ilmeistä, että joku tarvitsee jonkun toisen henkilön valvomaan talouttaan tai henkilöään koskevia etujaan ja oikeuksiaan sen vuoksi, että hän ei vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta asioistaan.

Edunvalvontailmoituksen perimmäinen tarkoitus on pyrkiä turvaamaan, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja voitaisiin selvittää mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi. Edunvalvontailmoitusta ei ole tarkoitettu kiusanteon välineeksi. Viranomaisille osoitetut ilmoitukset voivat tulla niiden sisältönsä perusteella arvioitaviksi kunnianloukkauksena.

Olen laillisuusvalvonnassani tähän mennessä ainoastaan kerran katsonut olleen olemassa oikeudelliset edellytykset puuttua maistraatin menettelyyn edunvalvontailmoituksen käsittelyssä. Annoin maistraatille huomautuksen, kun se oli ryhtynyt selvittämään kahden henkilön edunvalvonnan tarvetta sellaisen ilmoituksen perusteella, jossa oli esitetty asianosaisista lähinnä kriittisiä mielipiteitä ja rikosväitteitä (päättös 26.1.2016, dnro 3746/4/15, on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)).

Kantelijan isää koskeneet edunvalvontailmoitukset eivät ole olleet käytettävissäni. Kantelija on kuitenkin kantelunsa liitteenä toimittanut tänne jäljennöksen muun muassa maistraatin hakemuksesta käräjäoikeudelle. Hakemuksesta ilmenee muun muassa, mitä tarkoitusta varten edunvalvontailmoitus oli tehty, miten maistraatti oli asiaa selvittänyt ennen hakemuksen tekemistä käräjäoikeudelle ja mitä selvityksistä oli ilmennyt. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella asiassa ei mielestäni ole aihetta epäillä, että edunvalvontailmoitukset olisivat nyt esillä olevassa tapauksessa olleet esimerkiksi aiemmassa päätöksessäni kuvatun kaltaisia. Tämän vuoksi en nyt ole pitänyt tarpeellisena erikseen hankkia edunvalvontailmoituksia nähtäväkseni.

Oikeusasiamies ei sinänsä voi ottaa kantaa siihen, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei. Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen jättää hyvin paljon sijaa maistraatin harkinnalle. Kynnys sille, että voisin oikeudellisin perustein puuttua maistraatin menettelyyn tällaisissa asioissa, on korkea.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, että asiassa ei ole aihetta epäillä maistraatin menetelleen lainvastaisesti edunvalvonnan tarvetta selvittäessään. Näin olen kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiini.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen maistraatin tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.