

6.5.2011

Dnro 3418/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YLEISEN EDUNVALVOJAN SALASSAPITOVELVOLLISUUS

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiehelle 10.9.2009 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan lähiomaiselleen määrätyn edunvalvojan (Helsingin oikeusaputoimiston 12. yleinen edunvalvoja) menettelyä.

Kantelu kohdistui ensi sijassa siihen, että yleinen edunvalvoja oli päämiehen kantelijoille antamasta valtakirjasta huolimatta kieltäytynyt luovuttamasta näille päämiehen tili- yms. tietoja, joita kantelijat olivat katsoneet tarvitsevansa voidakseen tehdä oikeusasiamiehelle kantelun yleisen edunvalvojan menettelystä.

Kantelijoiden epäily asioiden hoidon epäasianmukaisuudesta oli alun perin perustunut muun muassa siihen, että päämiehen puhelin oli suljettu maksamattomien laskujen vuoksi. Myös vuokria, apteekkimaksuja ja taksilaskuja oli kantelijoiden mukaan ollut maksamatta.

3 RATKAISU

3.1 Tietojen antamatta jättäminen valtakirjoista huolimatta

3.1.1 Edunvalvojan salassapitovelvollisuus arvioinnin lähtökohtana

Lainsäädäntö esitöineen sekä oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Saman lain 12 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Valtion oikeusaputoimistojen palveluksessa työskentelevät yleiset edunvalvojat ovat sinänsä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä. Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisten asiakirjoina ei kuitenkaan pidetä asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle yksityisen lu-

kuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi.

Viimeksi mainitusta pykälästä seuraa, että julkisuuslakia ei sovelleta yleiselle edunvalvojalle yksittäisen edunvalvontatehtävän hoitamista varten annettuihin asiakirjoihin tai sen suorittamiseksi laadittuihin asiakirjoihin. Toisin sanoen se, että yleinen edunvalvoja on viranomaisen palveluksessa oleva virkamies, ei tee hänen hallussaan edunvalvontatehtävän vuoksi olevia asiakirjoja viranomaisen asiakirjoiksi (ks. HE 52/2006 vp, s. 56 ja KHO 21.8.2009 T-1989 sekä kirjallisuudesta esim. Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari: *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*, 2000, s. 61–62).

Edellä todetun perusteella yleisten edunvalvojien salassapitovelvollisuus määräytyy edunvalvonta-asiakirjojen osalta yksinomaan holhous-toimilain mukaisesti.

Holhustoimilain 92 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa seikkaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa.

Salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita on säännöksen alkuperäisissä perusteluissa (HE 146/1998 vp, s. 72) luonnehdittu käyttämällä esimerkkeinä eräitä julkisuuslain kanssa yhdenmukaisia salassapitoperusteita (muun muassa liike- ja ammattisalaisuudet, taloudellista asemaa koskevat tiedot, yksityiselämää koskevat tiedot, terveydentilaa, sairautta ja vammaisuutta koskevat tiedot sekä hoitotoimenpiteitä koskevat tiedot).

Toisaalta hallituksen esityksessä on todettu, että säännöstä olisi tulkittava ottaen huomioon, että sen tavoitteena on suojata holhustoimen asiakkaita haitoilta, joita yksityisyyden piiriin kuuluvan asian paljastaminen voi aiheuttaa hänelle itselleen tai hänen läheisilleen. Salassapitovelvollisuuden rikkomisena ei siten hallituksen esityksen mukaan pidetä asian ilmaisemista, jos on selvää, että siitä ei aiheudu asianomaiselle tai hänen läheiselleen haittaa. Salassapitovelvollisuuden laajuutta ei muutettu salassapitosääntelyn uudistamisen yhteydessä vuonna 2007 (ks. HE 52/2006 vp, s. 56).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mainituissa perusteluissa on itse asiassa omaksuttu julkisuuslain mukainen vahinkoedellytykseen sidottu salassapito, koska tiedon ilmaisemisen oikeutus on kytketty siitä mahdollisesti aiheutuvaan haittaan (Sarja, Mikko: *Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa*, Defensor Legis N:o 5/2008, s. 801). Salassapitoperusteet on julkisuuslain 17 §:n 2 momentissa luokiteltu vahinkoedellytyslausekkeettomiin, julkisuusolettamaan perustuviin salassapitoperusteisiin ja salassapito-olettamaan perustuviin perusteisiin.

Edelleen kirjallisuudessa on todettu, että toimimalla edellä mainittujen perusteluiden mukaisesti edunvalvojalla olisi ehkä mahdollisuus vähentää tai ainakin lieventää omaisten keskuudessa mahdollisesti syntyviä epäluuloja silloin, kun ehkä tiiviin perheyhteisön aiemmin hoitamia asioita ryhtyy hoitamaan tuon yhteisön ulkopuolinen henkilö. Jos päämies ei kykene antamaan suostumustaan tietojensa luovuttamiseen, omaisten tiedonsaantimahdollisuudet käyvät nimittäin vähiin. Edunvalvonnan alettua edunvalvoja joutuisi salassapitosäännöstä tiukasti tulkiten vaikenemaan kaikista sellaisistakin asioista, jotka tosiasiallisesti ovat jo pitkään olleet omaisten tiedossa, jos päämies ei enää kykene ilmaisemaan suostumustaan tietojen antamiseen.

Toisaalta on kuitenkin todettu, että vaikkapäämiehen asioista omaisille kertomisella ainakin tiettyyn mittaankin saakka saattaisi olla edellä kuvattuja edullisia vaikutuksia edunvalvontatoimen uskottavuuden näkökulmasta, menettelyn oikeudellista oikeutusta etsittäessä ongelmallista on kuitenkin se, että salassapidon sivuuttamisen ainoa oikeudellinen perusta löytyy hallituksen esityksen perusteluista tilanteessa, jossa säännöksen sanamuodosta ei ole tehtävissä päätelmiä jouston mahdollisuudesta sa-

lassapidon suhteen. Edelleen on todettu, että hallituksen esityksen perustelujen muotoilun perusteella jää vaikutelma siitä, että päämies ja hänen läheisensä ovat ikään kuin yksi kokonaisuus, jonka ulkopuoliselle tietoja ei saisi kertoa eli että läheisille salassa pidettävätkin asiat saisi siten tietyin varauksin kuitenkin kertoa, muttei tämän läheispiirin ulkopuolisille. Tähän nähden on kuitenkin katsottu olevan ongelmallista se, että epäselväksi jää, mikä on se hallituksen esityksessä viitattujen läheisten piiri, johon nähden tiedon antamisen haitallisuutta tulisi arvioida päämiehen ohella (em. artikkeli, s. 803–804).

Aiempi kannanottoni

Olen 1.12.2010 antamassani päätöksessä dnro 1903/4/09 korostanut sitä, että myös edunvalvonnassa olevalla päämiehellä on perustuslain suojaama oikeus yksityisyyteen. Lähtökohtana on päämiehen oikeus itse määrätä itseään koskevista tiedoista. Tämä ilmenee holhoustoimilaissa siten, että päämiehen salassa pidettäviä tietoja ei ilman päämiehen suostumusta saa ilmaista ulkopuolisille. Pidin tätä lähtökohtaa sinänsä selkeänä. Samoin selkeä lähtökohta oli säännöksen sanamuodon perusteella se, että salassapitovelvollisuus on siinä mielessä kategorinen, että esimerkiksi lähiomaisilla ei ole erityistä automaattista tiedonsaantioikeutta päämiehen tietoihin. Sen sijaan totesin salassapitosäännöksen muuten olevan kuitenkin verraten yleispiirteinen ja tulkinnanvarainen siinä, mitä kaikkea salassapito kattaa.

Edelleen totesin, että salassapitosäännöksen soveltaminen asettaa edunvalvojille melkoisia haasteita. Omaisilla voi useinkin olla jo entuudestaan hyvin tarkka kuva päämiehen taloudellisesta tilanteesta sekä hänen henkilökohtaisista olosuhteistaan, taipumuksistaan ja mieltymyksistään. Jos salassapitosäännöstä tulkitaan tiukasti, kommunikointi omaisten kanssa voi olla hyvin vaikeaa, jos päämies ei kykene ilmaisemaan tahtoaan. Edunvalvojan vaiteliaisuus voi puolestaan ehkä perusteetta näyttäytyä omaisiin päin salamyhkäisyytenä ja herättää aiheettomia epäluuloja edunvalvonnan asianmukaisuudesta.

Johtopäätökseni oli, että edunvalvojia koskevan salassapitosäännöksen perusteluiden nojalla salassapitoa arvioitaessa voitiin ottaa huomioon tapauskohtainen harkinta. Minulla ei yllä mainitussatapauksessa – jossa päämies ei terveydentilansa vuoksi ollut kyennyt ottamaan salassapitokysymykseen kantaa – ollut oikeudellisia perusteita moittia yleistä edunvalvojaa, vaikka tämä oli luovuttanut päämiehen pojalle holhouspäiväkirjan otteen, joka oli sisältänyt sinänsä selkeästi salassa pidettäviä päämiehen yksityisyyttä koskevia tietoja.

Asian kokonaisarvioinnissa otin huomioon edunvalvojien salassapitosääntelyn tulkinnanvaraisuuden ja sääntelyn edunvalvojalle siten jättämän harkintavallan, luovutettujen tietojen suppeuden, luovuttamisen kertaluonteisuuden, sen, että tiedot oli annettu vain päämiehen lähimpiin omaisiin kuuluvalla henkilölle kuin myös sen, että tietojen antaminen oli mitä ilmeisimmin liittynyt ennen muuta tavanomaiseen perheyhteyteen luontaisena osana kuuluvaan läheisten huolenpitoon ja huolestumiseen päämiehestä ja hänen tilanteestaan.

Kyseinen tapaus antoi mielestäni kuitenkin perustellun aiheen kysyä, onko edunvalvojia koskeva salassapitosääntely riittävän täsmällistä ottaen huomioon, että kyse on päämiehen perusoikeutenaturvatusta yksityisyydestä ja sen suojaamiseksi tarkoitettua sääntelyä. Samalla on kyse myös edunvalvojien oikeusturvasta, koska salassapitovelvollisuuden rikkominen on holhoustoimilain 93 §:n viittausäännöksen perusteella rangaistava teko. Koska sama salassapitosääntely koskee virkamiehinä toimivien yleisten edunvalvojien ohella myös omaisedunvalvojia ja muita yksityisiä edunvalvojia, katsoin vaatimuksen salassapitosääntelyn täsmällisyydestä korostuvan.

Edellä todetun vuoksi esitin oikeusministeriön arvioitavaksi, olisiko edunvalvojen salassapitosääntelyä tarpeen täsmentää esimerkiksi siten, että yhtäältä ehdottoman salassapitovelvoitteen täsmällisempi sisältö ja toisaalta sitä mahdollisesti lieventävät – esimerkiksi vahinkoedellytystyyppiset – näkökohdat ilmenisivät mahdollisimman selkeästi lain tasolla salassapitoa koskevista säännöksistä eivätkä vain niiden perusteluista. Samalla voisi tulla arvioitavaksi myös se, mikä vaikutus voisi olla sillä, että päämies ei kykene ilmaisemaan kantaansa tietojen antamiseen. Vertailun vuoksi viittasin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n 3 momentin 4 kohtaan, jossa oikeutus eräiden tietojen antamiseen tietyissä tilanteissa on kytketty oletukseen siitä, että potilas ei kieltäisi tietojen luovuttamista.

Hallinnonsisäinen ohjaus

Oikeusministeriön 7.5.2009 asettama yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on 14.4.2011 antanut muun muassa tiedonsaantia koskevan suosituksen. Siinä todetaan muun muassa seuraavaa.

Päämiehellä on oikeus itse määrätä itseään koskevista tiedoista ja että päämiehen salassa pidettäviä tietoja ei voida antaa ilman päämiehen lupaa. Jos päämies ei pysty ottamaan kantaa asiaan eikä ole aikaisemminkaan ilmaissut tahtoaan, edunvalvoja joutuu harkitsemaan tietojen antamisen laajuutta itsenäisesti. Lähtökohdaksi on salassapitovelvollisuus, mutta päämiehen etu voi olla myös se, että läheisten ja omaisten kanssa on toimiva yhteistyö. Omaisilla saattaa olla perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi jo selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista, ja niistä keskusteleminen ei tuolloin aiheuta vahinkoa päämiehelle. Edunvalvojalle jää yksittäistapauksessa harkintavaltaa siitä, mitä tietoja voi antaa ja millä tarkkuudella päämiehen asioista voi omaisten ja läheisten kanssa keskustella silloin, kun päämies ei pysty asiaa ratkaisemaan. Edunvalvojan tulee ratkaisua pohtiessaan kunnioittaa päämiehen oikeutta sekä perheyhteyteen että yksityisyyteen ja arvioida, minkälainen menettely vastaa parhaiten päämiehen etua.

3.1.2

Päämiehen tiedonsaantioikeudesta ja oikeudesta käyttää asiamiestä tietojenhankinnassa

Lainsäädäntö

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 päämiestä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeus-toimissa, 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 päämiestä myös sellaisissa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Edunvalvojalla ei ole 3 momentin mukaan kelpoisuutta edustaa päämiestä 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.

Hallintolain 12 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa, että hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Edelleen mainitussa lainkohdassa säädetään, että asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä ja että valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä tarkoitettuna luotettavana osoituksena voidaan pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Vastaavasti viranomainen voi harkintansa mukaisesti hyväksyä sähköisin menetelmin annetun valtuutuksen. Valtuutuksen luotettavuuden arviointi on kuitenkin viime kädessä viranomaisen vastuulla (HE 72/2002 vp, s. 65).

Aiemmat kannanotot

Päätös 23.3.2010 dnro 4208/4/08

Tapauksessa edunvalvontatoimisto oli suhtautunut pidättyvästi tiliotteiden lähettämiseen päämiehelle, koska niiden lähettämisestä oli seurannut päämiehen pyyntöjä avustaa taloudellisesti tämän poikaa.

Pidin kyseenalaisena sitä, että päämiehen holhoustoimilaisissa 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.

Pidin edunvalvontatoimiston tapauskohtaista huolta tietojen joutumisesta väärin 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.

Päätös 21.5.2010 dnro 2586/4/08

Tapauksessa oli kyse siitä, että päämiestä koskevia tietoja ei ollut päämiehen antamasta valtakirjasta huolimatta luovutettu päämiehen isälle, koska edunvalvoja ei ollut voinut varmistua siitä, että isän esittämä valtakirja oli todella ollut päämiehen tahdon mukainen. Edunvalvontaa määrättäessä käräjäoikeus oli ottanut huomioon sen, että päämies oli altis vaikutuksille.

Totesin, että päämiehellä on ehdoton oikeus saada edunvalvojalta itseään koskevat tiedot, eikä siitä, millä tavalla tiedot tai selvitys asioiden hoitamisesta on annettava, ole sinänsä 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.

Se, että päämiehelle oli määrätty edunvalvoja, 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.

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 ollut löydettävissä hyväksyttävää perustetta päämiehen antaman tietopyyntöä koskevan valtakirjan epäämiseksi. Tämän vuoksi asiaa oli vielä arvioitava hallintolain asiamiestä ja avustajaa koskevan 12 §:n näkökulmasta. Tämän sääntelyn perusteella viranomaisen vastuulla on varmistaa valtuutuksen pätevyys.

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

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

Asianmukainen – hyvän edunvalvontatavan mukainen – menettely oli 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 estettä tällaiseen yhteydenottoon ja valtuutuksen pätevyyden selvittämiseen tätä kautta ei käsitykseni mukaan olisi ollut.

3.1.3

Taustatietoja

Kantelun liiteaineistosta ilmenee, että päämies oli allekirjoittanut 13.3.2009 päivätyyn valtakirjan (liite 12), jolla hän oli valtuuttanut kantelijat saamaan kaikki häntä koskevat tiedot ja päätökset sekä tarvittaessa neuvottelemaan hänen asioistaan ja toimimaan hänen edustajanaan. Valtakirjassa olivat kah-

den todistajan allekirjoitukset ilman enempää yhteystietoja.

Yleinen edunvalvoja oli ilmoittanut kantelijoille (liite 12), että kyseinen valtakirja ei kelpaa, koska siinä oli annettu kantelijoille käytännössä yhtä laaja kelpoisuus hoitaa päämiehen asioita kuin edunvalvojalta on. Yleisen edunvalvojan mukaan valtakirjan hyväksyminen olisi johtanut käytännössä siihen, että päämiehellä olisi ollut kolme edunvalvojaa. Edelleen yleinen edunvalvoja oli ilmoittanut, että valtakirja voidaan antaa vain tiettyä yksilöityä tarkoitusta varten, koska eräänlainen "yleisvaltakirja" hoitaa päämiehen asioita oli jo edunvalvojalla.

Tämän jälkeen päämies oli allekirjoittanut 3.6.2009 päivätyn valtakirjan (liite 13), jolla hän oli valtuuttanut kantelijat tutustumaan ja läpikäymään edunvalvojallaan olevat häntä koskevat kuitit ja maksulii-kenteen ajalta 1.11.2008–31.5.2009. Tässäkin valtakirjassa olivat kahden todistajan allekirjoitukset ilman enempää yhteystietoja.

Yleinen edunvalvoja ilmoitti valtakirjan olevan tekstin osalta käypä (liite 13).

Sittemmin yleinen edunvalvoja oli kuitenkin ilmoittanut, että hän ei salassapitovelvollisuudestaan johtuen voi antaa tietoja valtakirjasta huolimatta (liite 14). Yleinen edunvalvoja oli keskustellut asiasta päämiehensä kanssa. Tämä ei yleisen edunvalvojan mukaan ollut muistanut, että hän olisi antanut kantelijoille valtakirjaa. Tämän vuoksi ja edunvalvojan määräämistä varten hankittuun lääkärinlausuntoon viitaten yleinen edunvalvoja oli katsonut voitavan olettaa, että päämies ei valtakirjaa antaessaan ole kyennyt täysin ymmärtämään valtakirjan antamisen merkitystä. Yleinen edunvalvoja oli katsonut, ettei aloite tilitietojen ja kuittien hankkimisesta ollut perustunut päämiehen omaan tahdonmuodostukseen ja ettei valtakirja osoittanut, että hän olisi antanut tietojen luovutukseen suostumuksensa.

3.1.4

Hankitun selvityksen keskeinen sisältö

Yleisen edunvalvojan selvitys

Yleinen edunvalvoja on todennut ensimmäisen valtakirjan osalta, että oli juridisesti mahdotonta, että edunvalvonnassa oleva päämies voisi holhoustoimilaki huomioon ottaen antaa niin laajaa valtakirjaa, koska edunvalvoja voidaan vaihtaa ja toinen edunvalvoja määrätä vain laissa säädettyä menettelyä noudattaen. Valtakirjaa oli siten jo tällä perusteella pidettävä pätemättömänä.

Toisen valtakirjan osalta yleinen edunvalvoja on todennut, että kantelijoiden mukaan valtakirjan kohdalla oli kyse nimenomaan omaisille kuuluvasta oikeudesta valvoa kirjanpitoa ja edunvalvojaa eikä päämiehen oikeudesta omaistensa avustamana tutustua kirjanpitoon. Edunvalvojan valvonta on holhoustoimilaissa säädetty maistraatin tehtäväksi. Valtakirjaa ei voida valtuutettujen sille osoittaman tarkoituksen perusteella pitää hyväksyttävänä eikä päämiehen etujen mukaisena.

Yleisen edunvalvojan mukaan oli oletettavaa, että päämiehen kyky ymmärtää edunvalvontaan liittyviä yksityiskohtia oli vielä rajoitetumpi kuin kyky ymmärtää edunvalvonta-asian merkitys. Näitä yksityiskohtia olivat muun muassa muille kuin edunvalvojalle annetut kaksi valtakirjaa toimia edustajana ja tutustua kirjanpitoon. Päämies ei yleisen edunvalvojan mukaan ollut valtakirjoja antaessaan kyennyt ymmärtämään niiden merkitystä, eikä edunvalvoja salassapitovelvollisuutensa takia voi luovuttaa omaisille tietoja päämiehen taloudellisista asioista.

Edunvalvojan kantaa siitä, että pätevää valtuutusta ei ollut syntynyt, tuki yhteydenotto päämieheen puhelimitse. Puhelimessa päämies oli kaksi kertaa kieltänyt antaneensa kantelijoille valtakirjaa ja

katsonut taloudellisten asioidensa olevan hänen omia asioitaan. Päämiehen ei yleisen edunvalvojan mukaan voida katsoa olevan kykenevä antamaan pätevää valtuutusta eikä valtuutuksen perusteella voida luovuttaa taloudellisia asioita koskevia tietoja siltäkään perusteella, että päämies ei itse muista muutamia viikkoja aiemmin antamaansa valtakirjaa ja ilmoittaa, ettei mitään valtuutusta ole olemassa.

Päätös olla antamatta tietoja valtakirjojen perusteella oli ollut myös johtavan yleisen edunvalvojan kannan mukainen.

Maistraatin lausunto

Ensimmäisen valtakirjan osalta maistraatti on katsonut, että siinä kantelijoille oli annettu käytännössä yhtä laaja tai jopa laajempi valtuutus hoitaa päämiehen asioita kuin oli hänelle määrättyllä edunvalvojalla. Kun otetaan holhoustoimilain tarkoitus ja sisältö, valtakirjaa voitiin maistraatin mukaan perustellusti pitää pätemättömänä.

Toisen valtakirjan osalta maistraatti on katsonut, että päämies ei ole ollut kykenevä ainakaan täysin ymmärtämään valtakirjan allekirjoittamisen merkitystä. Kun otettiin huomioon myös päämiehen kanssa käyty puhelinkeskustelu, voitiin maistraatin mukaan katsoa, ettei annettu valtuutus ollut enää edes voimassa. Maistraatti korosti vielä sitä, että omaiset voivat kannella edunvalvojan toiminnasta ilman päämiehen antamaa valtakirjaa, koska valtakirja tarvitaan ainoastaan silloin, kun kantelu tehdään päämiehen nimissä.

Johtopäätöksensä maistraatti katsoi, että edunvalvoja oli perustellusti ollut oikeutettu kieltäytymään tietojen antamisesta kantelijoille. Mikäli edunvalvoja olisi antanut kantelijoille hallussaan olevia tietoja päämiehen asioista, hän olisi toiminut holhoustoimilain 92 §:n 2 momentissa säädetyin salassapitovelvollisuuden vastaisesti.

3.1.5

Kannanotto

Holhoustoimilain mukaan edunvalvoja sitoo salassapitovelvollisuus. Tämä velvollisuus näyttäytyy säännöksen sanamuodon perusteella tiukkana, koska yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettävää tietoa ei ilman päämiehen suostumusta saa ilmaista.

Salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan säännöksen perusteluiden nojalla ole niin ehdoton kuin säännöksen sanamuoto antaa ymmärtää. Tietojen antamisen oikeutus on nimittäin kytketty siihen, aiheutuuko tietojen antamisesta haittaa päämiehelle tai hänen läheisilleen. Salassapitovelvollisuuden rikkomisena ei nimittäin hallituksen esityksen mukaan pidetä asian ilmaisemista, jos on selvää, että siitä ei aiheudu asianomaiselle tai hänen läheisilleen haittaa. Näin ollen salassapito muistuttaakin itse asiassa julkisuuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua vahinkoedellytyslausekkeiden tulkintaa edellyttävää salassapitoa, joskin on tässä yhteydessä korostettava, että julkisuuslaki ei sovellu edunvalvonta-asiakirjoihin.

Salassapitokysymyksen ratkaisemista ei ole lähemmin arvioitu holhoustoimilakia koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa. Näin ollen suoraa vastausta ei ole löydettävissä esimerkiksi siihen, voiko edunvalvoja jättää tiedot luovuttamatta päämiehen nimenomaisesta suostumuksesta huolimatta, jos edunvalvoja katsoo, että ei ole selvää, että tietojen antamisesta ei olisi päämiehelle haittaa. Vastaus ta vaille jää sekin, voidaanko päämiehen nimenomainen kielteinen kanta tietojen antamiseen sivuuttaa sillä perusteella, että edunvalvoja katsoo olevan selvää, että sinänsä salassa pidettävien tietojen

antamisesta ei ole päämiehelle haittaa.

Mielestäni olisi päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta lähtökohtaisesti kestävämpää, jos edunvalvoja vastoin asian ymmärtävän päämiehen nimenomaista kantaa luovuttaisi tai jättäisi luovuttamatta tietoja. Sen sijaan ei voimassa olevan sääntelyn perusteella ole mielestäni poissuljettua ilmaista tietoja, jos päämies ei esimerkiksi terveydentilansa vuoksi kykene ilmaisemaan asiaan kantansa ja edunvalvoja arvioi olevan selvää, että tietojen antamisesta ei ole päämiehelle haittaa esimerkiksi sen johdosta, että omaisilla on jo perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi entuudestaan selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista.

Esillä olevassa asiassa päämies oli ensin allekirjoittanut todistajien läsnä ollen valtakirjan, jolla hän oli valtuuttanut kantelijat saamaan häntä koskevia tietoja. Hän oli toisin sanoen antanut kirjallisen suostumuksensa salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. Toisaalta hän oli kuitenkin yleisen edunvalvojan otettua häneen yhteyttä kiistänyt suullisesti antaneensa valtakirjaa, minkä lisäksi hän oli yleisen edunvalvojan mukaan todennut, että hänen taloudelliset asiansa ovat hänen omia asioitaan.

Asiassa on nyt siten esitetty päämiehen kaksi vastakkaista tahtoa samassa asiassa, sekä kirjallinen että suullinen.

Maistraatti on lausunnossaan katsonut, että päämiehen jälkimmäinen valtuutus ei ollut enää ollut voimassa. Arvioin asiaa ensiksi valtuutuksen/suostumuksen peruuttamisen näkökulmasta.

Holhustoimilaissa ei ole säädetty, että päämiehen suostumuksen tietojen antamiseen tulisi olla kirjallinen. Näin ollen myös suullinen suostumus on lähtökohtaisesti pätevä. Vastaavalla tavalla voidaan mielestäni lähteä siitä, että myös suostumuksen peruuttaminen on mahdollista suullisesti. Hallintolain avustajaa ja asiamiestä koskevan sääntelyn perusteluista puolestaan ilmenee, että valtuutus voi olla myös suullinen.

Mielestäni voidaan lähteä siitä, että valtuutus tai suostumus tietojen antamiseen on mahdollista myös peruuttaa suullisesti siitäkin huolimatta, että valtuutus tai suostumus on alun perin annettu kirjallisesti. Suullisen peruutuksen kyseessä ollen viranomaisen tulee kuitenkin varmistua peruutuksen luotettavuudesta ja kirjata peruutus asiakirjoihin.

Sen sijaan varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (oikeustoimilaki) säännökset valtuutuksen peruuttamisesta eivät mielestäni luontevasti sovellu esillä olevaan tapaukseen edes tulkintapuna. Lain 15 §:ssä säädetään valtuutuksen peruuttamisesta siten, että valtuutus, joka perustuu asiakirjaan, joka on annettu valtuutetulle hänen hallussaan pidettäväksi ja kolmannelle henkilölle esitettäväksi, peruutetaan siten, että valtuuttaja ottaa takaisin tai hävittää valtuuttamisasiakirjan.

Seuraavaksi arvioin asiaa niiden perusteiden näkökulmasta, joiden nojalla tiedot oli jätetty antamatta kantelijoille.

Yleinen edunvalvoja oli yhtenä perusteluna viimeisimmän valtakirjan epäämiseksi käyttänyt edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa hankittua lääkärinlausuntoa. Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni pitänyt tulkinnanvaraisena, voidaanko yksinomaan edunvalvojan määräämisen taustalla olleiden seikkojen perusteella yleisesti rajoittaa täysivaltaisen päämiehen oikeutta valtuuttaa joku saamaan häntä koskevia tietoja edunvalvojalta. Toisaalta olen pitänyt mahdollisena, että yleiset edunvalvojat voivat tapauskohtaisesti kiinnittää huomiota päämiehen antaman valtuutuksen pätevyYTEEN, koska yleisillä edunvalvojilla on jo tehtävänsä luonteen perusteella muita viranomaisia paremmat mahdollisuudet arvioida päämiehensä kykyä antaa valtakirja.

Edelleen olen todennut, että jos yleisellä edunvalvojalla herää oman päämiestä koskevan kokemusperäisen tietonsa perusteella tapauskohtainen epäily päämiehen antaman tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen (suostumuksen) aitoudesta, edunvalvojan tulee ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi ottaen huomioon myös holhoustoimilain 43 §, joka velvoittaa edunvalvojaa yhteistoimintaan ja yhteydenpitoon päämiehensä kanssa.

Nyt esillä olevassa asiassa yleinen edunvalvoja oli toiminut edellä peräänkuuluttamallani tavalla soittamalla päämiehelleen ja tiedustelemalla tämän kantaa tietojen luovuttamiseen, koska hänellä oli käytettävissään jo olleen aineiston perusteella herännyt epäily valtuutuksen pätevydestä. Lisäksi yleinen edunvalvoja oli selvittänyt johtavan yleisen edunvalvojan kannan asiaan.

Yleinen edunvalvoja eitoisaalta kuitenkin ole perustellut tietojen antamatta jättämistä nimenomaan sillä, että hän olisi pitänyt päämiehen suullisesti esittämää kantaa merkityksellisempänä kuin kirjallista valtakirjaa. Näin ollen kyse ei käsitykseni mukaan ole varsinaisesti siitä, että edunvalvoja olisi katsonut päämiehen peruuttaneen valtakirjaan sisältyneen aiemman suostumuksensa. Sen sijaan edunvalvoja oli käsitykseni mukaan pitänyt päämiehen suullista kantaa pikemminkin osoituksena siitä, että päämies ei ollut kyennyt ottamaan tietojen luovuttamiseen pätevästi kantaa eli antamaan pätevää valtuutusta. Yleinen edunvalvoja oli siten kokemusperäisten havaintojensa perusteella tullut siihen tulokseen, että päämies ei ollut ymmärtänyt valtakirjojen merkitystä.

Totean, että en sinänsä kirjallisessa kantelumenettelyssä voi ottaa kantaa päämiehen ymmärryskykyyn. Yleisen edunvalvojan lähestymistapa asiaan antaa kuitenkin aiheen erälle huomioilleni.

Jos edunvalvoja olisi katsonut, että päämies ymmärtää asian merkityksen ja että tämä on suullisesti peruuttanut kirjallisen valtuutuksensa, tiedot olisi mielestäni voinut jättää antamatta kantelijoille jo tällä perusteella. Asiaa näin arvioiden kyse olisi siten ollut valtuutuksen peruuttamisesta.

Koska tietojen antamatta jättäminen oli nyt kuitenkin kiteytynyt ennen muuta yleisen edunvalvojan arvioon päämiehen ymmärryskyvyn puutteellisuudesta, jää sen sijaan tulkinnanvaraiseksi, olisiko edunvalvojan tullut vielä suorittaa salassapitosäännöksen perusteluista ilmenevä arvio siitä, onko tietojen ilmaisemisesta haittaa päämiehelle. Tällaisen arvion tekeminen ajankohtaistuu nähdäkseni ennen muuta tilanteissa, joissa päämies eilainkaan kykene ilmaisemaan asiaan kantaansa. Nyt päämies oli sinänsä kyennyt ilmaisemaan kantansa sekä suullisesti että kirjallisesti, joskin nämä kannat olivat olleet keskenään ristiriidassa.

Toisaalta yleisen edunvalvojan selvityksessä on viitattu myös siihen, että päämies oli ilmaissut kantaan, että taloudelliset asiat ovat hänen omia asioitaan. Tätä lausumaa yhdessä sen kanssa, että päämies oli kiistänyt valtakirjojen olemassaolon, voidaan mielestäni tulkita niinkin, että päämies ei lopulta ollut halunnut tietojaan ilmaistavan muille.

Asiaan liittyvä tulkinnanvaraisuus ja edunvalvojalle jäävä harkintavalta huomioon ottaen johtopäätökseni on, että minulla ei ole perusteita katsoa yleisen edunvalvojan menetelleen asiassa lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuuksiaan.

Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat yleisellä tasolla sekä hänen että maistraatin tietoon.

3.2

Päämiehen taloudellisten asioiden hoitaminen

Yleisen edunvalvojan selvityksessä on otettu kantaa kantelussa esitettyihin väitteisiin päämiehen taloudellisten asioiden epäasianmukaisesta hoitamisesta. Maistraatti on puolestaan arvioinut lausunnossaan kutakin yksityiskohtaa. Salassapitovelvoitteesta johtuen tässä yhteydessä voidaan kuitenkin tuoda esiin vain yleisellä tasolla, mitä maistraatti on asioiden hoidosta todennut.

Maistraatti on todennut muun muassa, että edunvalvojan ei ole mahdollista huolehtia sellaisten laskujen maksamisesta ennen eräpäivää, joiden laskutusosoitteeksi ei ole merkitty edunvalvojan osoitetta. Sikäli kuin laskut maksaa muu viranomaisena kuin edunvalvoja, edunvalvojalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa tällaisten laskujen maksamisajankohtaan. Laskujen maksamisessa on maistraatin mukaan ollut ongelmia ainoastaan tapauksissa, joissa laskutusosoite on ollut virheellinen tai maksaja on ollut muu kuin edunvalvoja.

Johtopäätöksensä maistraatti on katsonut, että edunvalvojan toiminnassa ei ole todettu lainvastaisuutta tai muuta moitittavaa menettelyä. Asioiden hoitoudattaa maistraatin mukaan holhoustoimilain henkeä ja vastaa valvojan viranomaisen hyväksymää linjaa.

Katson, että asiassa ei tältä osin ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi perusteita puuttua.

4

TOIMENPITEET

Asiassa ei ole ilmennyt yleisen edunvalvojan lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä. Saatan kuitenkin sekä hänen että maistraatin tietoon edellä kohdassa 3.1 esittämäni yleiset näkökohdat. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Helsingin maistraatille ja Helsingin oikeusaputoimiston 12. yleiselle edunvalvojalle.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi holhoustoimilainsäädännöstä vastaavan ja yleisen edunvalvonnan kehittämistä huolehtivan oikeusministeriön tietoon.