

20.5.2011

Dnro 3503/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YLEISEN EDUNVALVOJAN JA MAISTRAATIN MENETTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi 17.9.2009 vireille panemassaan kantelussa, jota hän asiasisältönsä puolesta täydensi 19.10.2009 saapuneella kirjeellään, eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan äidilleen määrätyn edunvalvojan menettelyä. Kantelijan mukaan edunvalvoja ei ensinnäkään ollut pitänyt yhteyttä päämieheensä. Toiseksi kantelija kertoi, että edunvalvoja ei ollut jättänyt päämiehensä käyttöön käyttövaroja touko-, kesä- ja heinäkuussa 2009. Kolmanneksi kantelija kertoi, että edunvalvoja ei ollut lukuisista pyynnöistä huolimatta toimittanut päämiehelle tietoja tämän eläkkeen käytöstä. Neljänneksi kantelija katsoi edunvalvojan laiminlyöneen hakea päämiehelleen toimeentulotukea heinäkuun 2009 lääkärikulujen johdosta.

Kantelija arvosteli myös maistraattia sille tekemänsä kantelun käsittelyssä. Kantelija oli toimittanut maistraatin henkikirjoittajalle sähköpostiviestin ja pyytänyt sen merkitsemistä diaariin kanteluna yleisen edunvalvojan menettelystä. Viestissään kantelija oli ilmoittanut täydentävänsä kanteluaan myöhemmin. Henkikirjoittaja oli vastannut kantelijalle, että asia laitetaan vireille sitten, jos maistraatilta pyydetään lausuntoa. Asian oli kuitenkin ilmoitettu tulleen maistraatille tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Yleisen edunvalvojan menettely

3.1.1 Yhteydenpito päämieheen

Kantelijan mukaan yleinen edunvalvoja ei ollut pitänyt yhteyttä päämieheensä. Yleinen edunvalvojan puolestaan 3.12.2009 päivätyssä selvityksessään todennut tavanneensa päämiehensä edunvalvonnan alkaessa. Tällä käynnillä oli muun muassa kartoitettu käytäntöjä jatkossa ja sovittu, että hoitolaitos ottaa tarvittaessa yhteyttä edunvalvojaan. Koska käyntipyyntöjä ei ollut tullut, yleinen edunvalvoja oli katsonut asioiden sujuvan hoitopaikassa ilman edunvalvojan jatkuvia vierailuja. Yleisen edunvalvojan mukaan edunvalvojan ei tarvitse näkyä jokapäiväisessä elämässä, vaan hän hoitaa taustalla päämiehen taloudellisia asioita. Maistraatti on 4.12.2009 päivätyssä lausunnossaan katsonut yleisen edunvalvojan menettelyn olleen asianmukainen.

Totean ensinnäkin, että holhoustoimilaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä määrin edunvalvojan tulee olla yhteydessä päämieheensä. Laissa on muutenkin vain niukasti oikeusohjeita päämiehen ja edunvalvojan välisestä yhteydenpidosta. Toisaalta holhouslainsäädännön kokonaisuus korostaa päämiehen etua ja sen osana päämiehen vaikutusmahdollisuuksien turvaamista häntä koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi edunvalvojan yleistä huolenpitovelvollisuutta koskevassa 42 §:ssä säädetään, että täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä *päämiehen toivomukset* (kursivointi tässä) huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Edelleen totean, että holhoustoimilain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei 2 momentin mukaan kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Edunvalvontaa ei mielestäni lähtökohtaisesti ole mahdollista hoitaa täysin asianmukaisesti olematta lainkaan päämieheen yhteydessä, koska yhteydenpito päämieheen on jo sinänsä yksi hyvän edunvalvonnan ja hyvän edunvalvontatavan piirre. Jo edunvalvontaa kohtaan tunnettava luottamus edellyttää, että taho, joka ulkopuolisena ryhtyy hoitamaan päämiehen asioita, tutustuu päämieheensä ainakin jollakin tasolla myös henkilökohtaisesti eikä vain esimerkiksi asiakirjojen välityksellä. Edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteydenpidon tarve kuitenkin vaihtelee tapauskohtaisesti. Jotkut päämiehet voivat olla halukkaita tapaamaan edunvalvojaansa useasti, jotkut taas eivät välttämättä pidä edunvalvojansa tapaamista ollenkaan tärkeänä. On myös päämiehiä, joihin yhteyden pitäminen voi olla päämiehen terveydentilasta tai muusta syystä johtuen vaikeaa tai jopa käytännössä mahdotonta. On myös niin, että kaikkien asioiden hoitaminen eisinänsä edes edellyttää yhteydenpitoa edunvalvojan ja päämiehen välillä.

Asiaa koskevan tarkemman sääntelyn puuttuessa asiaa on nyttemmin pyritty selkiyttämään hallinnon sisäisellä ohjauksella. Oikeusministeriön asettama yleisen edunvalvonnan kehittämisyöryhmä on 14.4.2011 antanut suosituksen, jossa on otettu kantaa yhtäältä päämiesten tapaamiseen edunvalvojan aloitteesta ja toisaalta edunvalvojan tapaamiseen päämiehen aloitteesta.

Ensiksi mainitusta näkökulmasta suosituksessa todetaan muun muassa, että edunvalvojan on tavattava henkilökohtaisesti kaikki uudet päämiehet, vaikka asiakirjojen perusteella päämiehen terveydentilan voisi arvioida sellaiseksi, ettei hän pysty ymmärtämään asioiden merkitystä. Tehtävän hoidon kannalta on tärkeää, että edunvalvoja tekee itse tapaamisen ja keskustelun perusteella omat johtopäätöksensä siitä, miten ja mitä asioita päämies kykenee ymmärtämään. Edelleen pidetään tärkeänä, että edunvalvoja tutustuu päämieheensä henkilökohtaisella tapaamisella ja kartoittaa samalla hänen olosuhteensa. Tämän perusteella edunvalvoja voi arvioida ja sopia, miten asioita jatkossa hoidetaan.

Päämiehen aloitteesta tapahtuvien tapaamisten osalta suosituksessa todetaan muun muassa, että päämiehellä on oikeus tavata edunvalvojaansa myös edunvalvonnan aikana ja muissakin kuin laissa määritellyissä asioissaan. Päämiehen ja edunvalvojan luottamuksellisen suhteen syntyminen ja säilyminen edellyttävät suosituksen mukaan molemminpuolista yhteydenpitoa. Toisaalta resurssisyyistä ei aina ole mahdollista, että päämies heti halutessaan voi tavata edunvalvojaansa henkilökohtaisesti. Edelleen suosituksessa todetaan, että edunvalvojan tulee harkita henkilökohtaisen tapaamisen mahdollisuutta päämiehen näkökulmasta.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella yleisen edunvalvojan yhteydenpito päämieheensä on ollut hyvin vähäistä. Toisaalta hän oli kuitenkin tavannut päämiehen tehtävänsä alussa ja sopinut toiminta-

tavoista jatkoa ajatellen. Tämä näyttääkin käsitykseni mukaan pitkälti määritelleen hänen yhteydenpitoaan päämieheensä: kun yhteydenottoja ei hoitopaikasta ollut tullut, ei edunvalvojakaan ollut aktiivisesti ottanut päämieheensä yhteyttä.

Laissa ei ole erikseen säädetty siitä, että edunvalvojan tulisi esimerkiksi määräajoin olla päämieheensä yhteydessä, vaikkei mikään yksittäinen asia yhteydenpitoa sinänsä edellyttäisikään. Kantelussa ei toisaalta ole edes väitetty, että tällaisia asioita olisi ollut, vaan kantelussa on yleisesti arvoiteltu yleistä edunvalvojaa siitä, että hän ei ollut lainkaan pitänyt yhteyttä päämieheensä.

Arvioin asiaa seuraavaksi siitä näkökulmasta, olisiko edunvalvojan enemmän oma-aloitteiselle yhteydenpidolle päämieheensä ollut käytettävissäni olleiden asiakirjojen perusteella jostakin syystä aiheutta. Tästä näkökulmasta huomioni on kiinnittynyt erityisesti käyttövarojen antamisessa noudatettuun menettelyyn. Muilta osin otan käyttövarakysymykseen kantaa erikseen seuraavassa jaksossa.

Kantelusta ja etenkin kantelun liitteinä olleista kantelijan yleiselle edunvalvojalle lähettämistä useista viesteistä välittyy vahvasti kantelijan näkemys siitä, että edunvalvoja oli luvannut toimittaa päämieheelleen käyttövaroina nimenomaan 100 euroa joka kuukausi eläkepäivänä tai että tällaisesta käyttövarojen antamisesta olisi jollakin tavalla erikseen nimenomaisesti sovittu ainakin kantelijan kanssa taikka että käyttövarojen määrä joka tapauksessa olisi joka kerta mainitun summan suuruinen. Osasta viestejä välittyy kantelijan kertomana myös sellainen kuva, että myös päämies oli ollut tietoinen käyttövarojen maksamista koskevasta sopimuksesta ja että hänellä itselläänkin olisi ollut epätietoisuutta siitä, milloin käyttövarat maksetaan.

Yleisen edunvalvojan selvityksissä ei ole otettu kantaa nimenomaan siihen, mitä käyttövarojen antamisesta mahdollisesti oli sovittu. Yleinen edunvalvoja on kuitenkin 20.4.2010 päivätyssä selvityksessään todennut, että yhtään sellaista tilannetta, jossa päämiehen käyttövaratilillä ei olisi ollut rahaa, ei hänen käsityksensä mukaan ollut päässyt syntymään. Kantelun liiteasiakirjoihin sisältyy yleisen edunvalvojan kantelijalle lähettämä vastaus, jonka mukaan päämiehellä oli käyttörahaa tilillään. Edelleen yleinen edunvalvoja on tuonut esiin sen, että edunvalvontatililtä päämiehelle siirrettävän käyttövaran suuruudella ei ole suoranaista yhteyttä sosiaalitoimen asiakasmaksuista tekemään päätökseen, jossa käyttövaraksi on päämiehen osalta katsottu kantelijan vetoama 100 euroa. Sen sijaan käyttövarojen määrän arvioinnissa on aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta, johon vaikuttavat osaltaan päämiehen tulot ja menot.

Edelleen yleinen edunvalvoja on 18.8.2010 päivätyssä selvityksessään todennut lähettäneensä 24.5.2010 päämiehelle kirjeen käyttövarojen maksusta. Lisäksi hän oli 10.5.2010 käynyt päämiehen luona selvittämässä päämiehelle tämän asioita.

Hyvään edunvalvontatapaan kuuluu mielestäni, että päämiehelle maksetaan käyttövarat sen mukaan kuin hänen kanssaan mahdollisesti on ennalta sovittu. Edelleen on asianmukaista ilmoittaa päämiehelle ennakoon, jos käyttövarojen määrää joudutaan olosuhteiden pakosta alentamaan. Vielä on hyvän edunvalvontatavan mukaista ilmoittaa ennakoon mahdollisista maksatusajankohdan muutoksista. Olennaista on, että käyttövarojen antamisessa omaksutaan sellaiset menettelytavat, jotka eivät ole päämiehen kannalta ennalta arvaamattomia, poukkoilevia tai muuten yllätyksellisiä.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista käy ilmi, että kantelija oli ollut pian äitinsä edunvalvonnan alkamisen (21.4.2009) jälkeen useasti yhteydessä edunvalvojaan käyttöraha-asiaissa. Yleinen edunvalvoja oli kuitenkin vasta 10.5.2010 tavannut päämieheensä ja ottanut tähän kirjallisesti yhteyttä 24.5.2010. Mielestäni yleisen edunvalvojan olisi ollut aiheellista kantelijan lukuisten yhteydenottojen johdosta ottaa jo aiemmin yhteyttä päämieheensä ainakin sen selvittämiseksi, onko päämies epätietoinen siitä,

minkä suuruinen hänen käyttövaransa on ja milloin se hänelle maksetaan.

Johtopäätöksenäni totean, että yleisen edunvalvojan menettelyä ei voida pitää lainvastaisena. Hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta saatan kuitenkin edellä esittämäni käsityksen hänen tietoonsa.

3.1.2

Käyttövarojen antaminen päämiehelle

Selvityksensä mukaan yleinen edunvalvoja arvostaa käyttövaroja antaessaan päämiehen hoidosta vastaavien henkilöiden mielipidettä, koska heillä on hyvä tuntemus päämiehen olosuhteista. Käyttövarojen määrän arvioinnissa on edunvalvojan mukaan aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta. Käyttövarojen määrä riippuu luonnollisesti myös päämiehen tuloista ja menoista.

Maistraatti on puolestaan todennut yleisellä tasolla muun muassa, että käyttövarojen siirtämisen päämiehen käytössä olevalle tilille tulee yleensä olla säännöllistä, ja päämies käyttää käyttövaransa niin kuin haluaa. Käyttövarojen määrä riippuu maistraatin mukaan päämiehen tuloista, varoista ja kyvystä käyttää omia varojaan. Edunvalvojan tulee kuitenkin tarkkailla sitä, että käyttövarat käytetään nimenomaan päämiehen eikä jonkun muun tarpeisiin. Holhoustoimilakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 146/1998 vp) viitaten maistraatti on tuonut esiin myös sen, että on aiheellista, että käyttövarojen määrästä päättäessään edunvalvoja antaa suuren arvon päämiehensä hoidosta vastaavien henkilöiden mielipiteelle. Edelleen maistraatti on todennut seuraavansa tilintarkastuksen yhteydessä käyttövarojen luovuttamista. Asian selvittäminen voi toisaalta tulla ajankohtaiseksi muutenkin esimerkiksi läheisen ilmoituksesta. Saatuaan tiedon asiasta maistraatti on selvittänyt asiaa ja tullut siihen johtopäätökseen, että yleisen edunvalvojan menettely on ollut asianmukainen. Maistraatti on tuonut esiin myös sen, että asiakasmaksuja koskevan lain mukaista asiakkaalle jätettävien varojen vähimmäismäärää ei tule tulkita edunvalvonnassa olevalle annettavien käyttövarojen määräksi. Maistraatti on myös tuonut esiin sen, että päämies on saanut käyttövaroja riittävästi, koska hoivakodissa asuminen vuoksi käyttövarojen tarve on vähäinen.

Totean ensinnäkin, että holhoustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaan päämiehelle on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Säännös jättää sijaa edunvalvojan harkinnalle. Edunvalvojan tulee käyttövarojen määrää arvioidessaan ottaa huomioon päämiehen olosuhteet, kuten hänen henkilökohtaiset tarpeensa ja toiveensa mutta toisaalta myös hänen taloudellinen tilanteensa. Koska päämiehen olosuhteet voivat muuttua, myös käyttövarojen määrä voi muuttua.

Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea käyttövarojen määrä. Edunvalvojia ensi sijassa valvova maistraatti valvoo vuositilintarkastuksen yhteydessä mutta myös päämiehen tai hänen läheistensä yhteydenottojen perusteella käyttövarojen antamisen asianmukaisuutta.

Katson, että asiassa ei käyttövaroja koskevan sääntelyn tapauskohtainen harkinnanvaraisuus huomioon ottaen ilmennyt yleisen edunvalvojan lainvastaista menettelyä eikä harkintavallan väärinkäyttöä. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

3.1.3

Tietojen antaminen päämiehelle

Käytettävissäni olleisiin asiakirjoihin on sisältynyt päämiehen allekirjoittama 17.4.2010 päivätty yksilöity selvityspyyntö varojen käytöstä. Selvityspyynnössä oli myös pyydetty toimittamaan tiedot päämiehen osoitteeseen, minkä lisäksi asiakirjassa oli annettu lupa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja

päämiehen tyttärelle tämän osoitteeseen.

Maistraatti on 29.4.2010 päivätyssä lausunnossaan todennut, että edunvalvojan on pyynnöstä selvitetävää päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja että edunvalvoja ei ilman päämiehen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, kuten tilitietoja, esimerkiksi omaisille. Edelleen maistraatti on todennut, että edunvalvojalta saadun tiedon mukaan kantelija oli pyytänyt äitinsä tiliotteita äitinsä käyttöön kertomansa mukaan äitinsä pyynnöstä. Päämies ei ollut niitä itse edunvalvojalta pyytänyt, joten edunvalvoja ei ollut tietoja hänelle toimittanut. Edelleen maistraatti on tuonut esiin sen, että päämiehen edunvalvojalta ja omahoitajalta saadun tiedon mukaan päämies ei enää välttämättä ymmärtäisi tilitiedoista mitään.

Yleisen edunvalvojan 18.8.2010 päivätyksen lisäselvityksen mukaan kantelija oli pyytänyt selvitystä äitinsä raha-asioiden hoidosta. Edunvalvoja ei kuitenkaan saa salassapitomääräysten johdosta kertoa päämiehensä asioista ulkopuolisille. Lisäksi oli yleisen edunvalvojan mukaan syytä epäillä, että päämies ei ollut itse allekirjoittanut selvityspyyntöä asioiden hoitamisesta. Yleinen edunvalvoja oli 10.5.2010 käynyt johtavan yleisen edunvalvojan kanssa päämiehen luona selvittämässä tälle asioiden hoitoa. Yleisen edunvalvojan mukaan he olivat kuitenkin saaneet sen käsityksen, ettei päämies halua asioista selvitystä eikä hän terveydentilansa vuoksi edes ymmärrä asiaa. Muun muassa näistä syistä johtuen yleinen edunvalvoja ei ollut antanut selvitystä kantelijalle.

Nyt on siis kyse siitä, että yleiselle edunvalvojalle oli toimitettu päämiehen allekirjoittama tietopyyntö, joka samalla sisälsi suostumuksen tietojen luovuttamiseen ulkopuoliselle.

Edunvalvojan salassapitovelvollisuudesta totean ensinnäkin, että holhoustoimilain 92 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa seikkaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Säännöksen perusteluiden mukaan (HE 146/1998 vp, s. 72) säännöstä on tulkittava ottaen huomioon, että sen tavoitteena on suojata holhoustoimen 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.

Salassapitosääntely jättää siten sinänsä sijaa edunvalvojan tapauskohtaiselle harkinnalle.

Päämiehen tietojensaantioikeuden osalta totean, että edunvalvojan on holhoustoimilain 39 §:n 3 momentin mukaan pyynnöstä selvitetävää päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan.

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. Totesin myös, että päämiehen tiedonsaantioikeutta ei ole asiaa koskevan säännöksen sanamuodon perusteella rajoitettu kytkemällä sitä esimerkiksi päämiehen kykyyn ymmärtää pyytämiensä tietojen merkitys.

Edelleen olen 21.5.2010 antamassani päätöksessä dnro 2586/4/08 korostanut sitä, 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. Totesin myös, että päämiehen salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen ulkopuoliselle on mahdollista päämiehen suostumuksella. Laissa ei ole erikseen säädetty suostumuksen muodosta, joten se voi olla joko kirjallinen tai

suullinen. Edelleen totesin, että se, että päämiehelle on määrätty edunvalvoja, ei vielä sinänsä merkitse, että päämies ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään eli antamaan suostumusta omien tietojensa luovuttamiseen. Toisaalta tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman valtuutuksen pätevyys ei mielestäni kuitenkaan ollut täysin poissuljettua.

Pidin hyvän edunvalvontatavan mukaisena sitä, että jos yleisellä edunvalvojalla herää oman päämiehestä 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.

Edelleen olen 6.5.2011 antamassani päätöksessä dnro 3418/4/09 pitänyt päämiehen itsemääräämisoikeuden kannalta lähtökohtaisesti kestävämmänä, jos edunvalvoja vastoin asian ymmärtävän päämiehen nimenomaista kantaa luovuttaisi tai jättäisi luovuttamatta tietoja. Sen sijaan ei voimassa olevan sääntelyn perusteella ollut mielestäni poissuljettua ilmaista tietoja läheisille, jos päämies ei esimerkiksi terveydentilansa vuoksi kykene ilmaisemaan asiaan kantaansa ja edunvalvoja arvioi olevan selvää, että tietojen antamisesta ei ole päämiehelle haittaa esimerkiksi sen johdosta, että omilla on jo perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi entuudestaan selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista.

Totean, että ei siis ole poissuljettua, että yleinen edunvalvoja tapauskohtaisesti kiinnittää huomiota päämiehen antaman valtuutuksen pätevyys. Jos edunvalvoja epäilee päämiehen antaman tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen (suostumuksen) aitoutta, hänen tulee ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi. Nyt esillä olevassa asiassa päämiehen tietopyyntö/valtakirja oli laadittu 17.4.2010, ja tiedot oli pyydetty toimittamaan viimeistään 7.5.2010. Yleinen edunvalvoja oli 10.5.2010 käynyt päämiehensä luona tarkoituksenaan keskustella päämiehen asioista. Selvityksestä ei nimenomaisesti ilmene, oliko ja jos niin miten, päämiehen antaman valtuutuksen pätevyyttä pyritty selvittämään.

Siitä, millä tavalla pyydetyt tiedot tulee päämiehelle toimittaa, ei ole erikseen säädetty. Mielestäni on hyvän edunvalvontatavan mukaista, että tiedot lähtökohtaisesti toimitetaan päämiehelle hänen pyytämällään tavalla. Toisaalta päämiehen tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen perusteluissa on todettu, että esimerkiksi suullista selvitystä, joka esitetään päämiehelle ymmärrettävällä tavalla, voidaan pitää riittävänä (HE 146/1998 vp, s 50).

Johtopäätökseni on, että asiassa ei tältä osin ole ilmennyt yleisen edunvalvojan lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä. Saatan kuitenkin edellä esitetyt yleiset käsitykseni yleisen edunvalvojan ja maistraatin tietoon.

3.1.4

Toimeentulotuen hakeminen

Kantelun mukaan yleinen edunvalvoja ei pyynnöistä huolimatta ollut hakenut päämiehelleen toimeentulotukea heinäkuun 2009 lääkärikulujen perusteella kuin vasta syyskuussa omaisen jo laitettua hakemuksen vireille. Kantelijan mukaan yleinen edunvalvoja oli edunvalvojan määräämistä koskevassa oikeudenkäynnissä, jossa kantelija oli kyseenalaistanut yleisen edunvalvojan sopivuuden tehtävänsä muun muassa juuri toimeentulotukihakemuksen laiminlyömisestä vuoksi, arvioinut päätöksen toimeentulotukiasiassa olevan kielteinen. Sittemmin päämiehelle oli kuitenkin kantelijan mukaan myönnetty toimeentulotukea.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että yleisen edunvalvojan lausumaksi on lisälmen käräjäoikeuden edunvalvonta-asiassa – jossa kantelijaa oli kuultu asiaan osallisena – 17.9.2009 antamaan päätökseen (nro 09/2524) kirjattu muun muassa, että toimeentulotukea ei ollut haettu aiemmin, koska päämiehen eläketulojen oli katsottu riittävän hänen menoihinsa. Edelleen yleinen edunvalvoja oli käräjäoikeuden päätökseen kirjatun mukaan todennut, että alustavan tiedon mukaan toimeentulotukihakemus tullaan hylkäämään.

Kantelun liitteenä nro 34 olleesta vs. sosiaalityöntekijän kantelijalle lähettämästä sähköpostiviestistä ilmenee, että koska hakemuksessa oli esitetty haettavaksi toimeentulotukea yksityisen terveydenhuollon menoihin, asia oli jouduttu viemään käsiteltäväksi sosiaalityön tiimiin.

Yleinen edunvalvoja on 3.12.2009 päivätyssä selvityksessään viitannut toimeentulotukipäätöksen kohtaan, jonka mukaan yksityisistä terveydenhuollon palveluista aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti. Myös yleinen edunvalvoja on tuonut esiin sen, että asia oli käsitelty sosiaalityön tiimissä ennen ratkaisun tekemistä.

Maistraatti on 4.12.2009 päivätyssä lausunnossaan katsonut yleisen edunvalvojan menettelyn olleen asianmukainen.

Totean ensinnäkin, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyistä oikeudesta sosiaaliturvaan ja holhoustoimilain 29 §:n 1 momentissa edunvalvojalle säädetyistä oikeudesta edustaa päämiestä tämän taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa seuraa osana päämiehen edun toteuttamisvelvoitetta, että edunvalvojan tulee hakea päämiehelleen kaikki ne sosiaaliset etuudet, joihin hän lain mukaan on oikeutettu. Tämä velvoite saa korostuneen merkityksen, koska edunvalvontaan määrittämisen taustalla on usein henkilön heikko taloudellinen tilanne ja kykenemättömyys hakea itselleen yhteiskunnan tarjoamaa perusturvaa. Kynnystä etuuksia koskevien hakemusten tekemiselle ei tällöin ole perusteltua asettaa liian korkealle.

Edellä todetusta seuraa, että edunvalvojalla tulee olla riittävät perusteet arviolleen, että toimeentulotukea ei myönnettäisi, jotta hän voisi jättää hakemuksen tekemättä loukkaamatta päämiehensä etua. Sosiaalitoimella on omat normistonsa toimeentulotukeen oikeuttavista menoista ja laskentakaavat toimeentulotuen määrittämiseksi. Lisäksi monien kaupunkien internet-sivuilla on havaintojeni mukaan julkaistu toimeentulotukilaskureita, joiden avulla voidaan arvioida mahdollisuutta saada toimeentulotukea. Esimerkiksi näitä välineitä apuna käyttäen myös edunvalvoja voi arvioida toimeentulotukihakemuksen menestymisen mahdollisuutta. Jos asian esimerkiksi tällaisen selvittelyn kautta käy ilmeiseksi, että toimeentulotukea ei myönnettäisi, yleisen edunvalvojan ei mielestäni voida katsoa laiminlyövänsä velvollisuuksiaan, jos hän jättää hakemuksen tekemättä (ks. myös OA dnro 2820/4/10).

Toisaalta totean, että pelkästään se, että toimeentulotukea oli esillä olevassa tapauksessa sittemmin myönnetty toisin kuin yleinen edunvalvoja oli kantelijan mukaan alun perin ounastellut, ei vielä sinänsä riitä perusteeksi sille, että yleisen edunvalvojan voitaisiin toimenpiteitani edellyttävällä tavalla katsoa laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Jokainen tapaus on arvioitava erikseen.

Yleinen edunvalvoja oli selvityksensä mukaan hakenut syyskuussa päämiehelleen takautuvasti toimeentulotukea heinä-, elo- ja syyskuulle. Yleisen edunvalvojan arvio hakemuksen menestymisestä oli pitänyt paikkansa muuten kuin heinäkuun osalta. Tällöinkin kyse oli käytettävissäni olleen aineiston perusteella ollut poikkeuksellisesta menettelystä, ei siis pääsäännöstä. Tähän viittaa se, että asia oli ennen ratkaisun tekemistä käsitelty niin sanotussa sosiaalityön tiimissä, jotka käsitykseni mukaan yleensä käsittelevät tulkinnanvaraisia kysymyksiä ja ottavat kantaa linjakysymyksiin.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että minulla ei ole perusteita katsoa yleisen edunvalvojan laiminlyöneen velvoitteitaan toimentulotuen hakemisessa tavalla, joka voisi johtaa toimenpiteisiin.

3.2

Maistraatin menettely

3.2.1

Taustatietoja

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli 17.9.2009 lähettänyt maistraatin henkikirjoittajalle tämän työsähköpostiosoitteeseen sähköpostiviestin aiheena "kantelu vireille". Viestissä kantelija oli pyytänyt viestinsä diarioidusta kanteluna yleisen edunvalvojan toiminnasta. Viestissä oli kerrottu yleisen edunvalvojan toiminnasta toimentulotuen hakemisesta. Viestinsä lopuksi kantelija ilmoitti toimittavansa tästä ja muista asioista lisäaineistoa myöhemmin.

Henkikirjoittaja oli samana päivänä vastannut kantelijalle seuraavaa: "Kiitos tiedosta. Me laitamme asian vireille sitten, jos meiltä pyydetään lausuntoa. Asia on nyt kuitenkin tullut meille tiedoksi."

Pyysin maistraattia antamaan selvityksen siitä, miten kantelijan sähköpostitse lähettämää kantelua oli maistraatissa käsitelty. Jos asiaa ei ollut kirjattu kanteluksi, pyysin selvittämään menettelyn perusteet.

Henkikirjoittaja on perustellut menettelyään todeten muun muassa, että edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa oli tarkoitus pitää suullinen käsittely 17.9.2009 klo 13 lukien, ja kantelijan viesti oli saapunut saman päivän aamuna. Tuossa vaiheessa viesti oli todettu maistraatissa vastaanotetuksi. Asialle ei vielä ollut tehty enempää, koska asiasta oli tulossa vielä samana päivänä käräjäoikeuden suullinen käsittely, jossa samaa asiaa oli tarkoitus käsitellä. Vasta tuolloin tuli ratkaistavaksi se, määrätäänkö kantelijan äidille edunvalvoja ja kuka tehtävään määrätään.

Pääkäsittelyssä kantelija oli tuonut esille ne seikat, joihin hän oli viitannut jo sähköpostissaan ja jotka hänen mielestään osoittivat, että yleinen edunvalvoja ei ollut sopiva hänen äitinsä edunvalvojaksi. Yleinen edunvalvoja oli oikeuden istunnossa selvittänyt menettelyään, ja käräjäoikeus oli määrännyt hänet kantelijan äidin edunvalvojaksi. Tällöin henkikirjoittaja oli katsonut, että kun kantelijan esittämät väitteet oli samana päivänä oikeudessa käsitelty ja oikeus oli antanut sellaisen ratkaisun asiassa, etteivät väitteet osoittaneet yleisen edunvalvojan olleen sopimaton kyseiseen tehtävään, kantelu ei ollut maistraatissa antanut aihetta enempään käsittelyyn.

3.2.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Viranomaisasiointiin sovelletaan lain 3 §:n 1 momentin mukaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytetävistä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Edelleen saman lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa.

Saapuneet sähköiset asiakirjat on saman lain 13 §:n 1 momentin mukaan kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä.

Hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Säännöksen perusteluiden mukaan hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoja virkatoimen virheellisyydestä tai viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Kantelu voidaan osoittaa mille tahansa viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelunalaisen virkamiehen toiminnan valvonta kuuluu (HE 72/2002 vp, s. 52).

Holhousvoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen (maistraatin) tulee valvoa edunvalvojan toimintaa. Saman lain 85 §:n 2 momentin mukaan jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia.

3.2.3

Kannanotto

Koska maistraatin lakisääteinen tehtävä on valvoa edunvalvojien toimintaa ja kun maistraattiin saapuneessa viestissä oli nimenomaan esitetty arvostelua yleisen edunvalvojan toiminnasta, kyse on ollut maistraatille tehdystä (edunvalvonta)kantelusta.

Maistraatin sähköpostiosoite on saamistani lausunnoista ilmenevällä tavalla muotoa kirjaamo.iisalmi@maistraatti.fi. Näin ollen kantelun vireille pano on mahdollista myös sähköisesti käyttämällä kyseistä osoitetta. Kantelija oli käytettävissäni olleen aineiston perusteella kuitenkin käyttänyt asioinnissaan suoraan maistraatin yksittäisen virkamiehen työ sähköpostiosoitetta. Maistraattien verkkosivuilta on toisaalta linkki Pohjois-Savon maistraatin yksiköiden yhteystietoihin, joista ilmenee, miten maistraatin yksittäisen virkamiehen sähköpostiosoite muodostetaan.

Totean, että virkamiehillä voidaan nykyaikana katsoa olevan velvollisuus seurata työ sähköpostiaan ja tarvittaessa siirtää saamansa viestit edelleen viranomaisen viralliseen sähköiseen asioinnin osoitteeseen esimerkiksi kirjaamistoimenpiteitä ja sähköisen vastaanottokuittauksen lähettämistä varten. Jos viranomaisen verkkosivuilla on ilmoitettu, miten henkilöstön työ sähköpostiosoitteet ovat muodostettavissa, viranomaisen ja sen yksittäisen virkamiehen toiminta näyttäytyy hallinnon asiakkaaseen nähden ymmärrettävästi yhtenä kokonaisuutena, mikä osaltaan asettaa hyvän hallinnon näkökulmasta vaatimuksia yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytölle.

Katson, että henkikirjoittajan vastaanottama kantelijan kirjoitus olisi tullut toimittaa kanteluna kirjattavaksi, minkä jälkeen se olisi tullut käsitellä sillä tavoin kuin kanteluasioiden käsittelystä hallintolaissa säädetään. Se, että yleisen edunvalvojan sopivuus olisi tullut käräjäoikeudessa arvioiduksi, olisi siinänsä ollut mahdollista ottaa huomioon arvioitaessa kanteluratkaisun lopputulosta. Sen sijaan asian

käsittely käräjäoikeudessa ei vielä sinänsä ollut poistanut maistraatin velvollisuutta menetellä hallintoviranomaisena sen mukaan kuin kanteluasian käsittelystä hallintoviranomaisessa erikseen säädetään.

Edellä todetun perusteella katson, että kantelijan kantelun käsittely maistraatissa ei ollut edellä esitetyissä oikeusohjeissa tarkoitetulla tavalla asianmukainen.

Saatan käsitykseni menettelyn virheellisyydestä henkikirjoittajan tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.1 ja 3.1.3. esittämäni käsitykset 1. yleisen edunvalvojan tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen henkikirjoittajan tietoon. Lisäksi saatan kohdassa 3.1.3 esitetyt yleiset käsitykseni Pohjois-Savon maistraatin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni yleiselle edunvalvojalle ja henkikirjoittajalle.