

26.1.2016

Dnro 3746/4/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **MAISTRAATTI SELVITTI EDUNVALVONNAN TARVETTA ILMEISEN PERUSTEETTOMAN ILMOITUKSEN JOHDOSTA**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi 23.8.2015 päivätyissä kirjeissään oikeusasiamiestä tutkimaan maistraatin menettelyn edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskeneen ilmoituksen käsittelyssä. Kantelija kertoi asiasta muun muassa seuraavaa.

Kantelija ja hänen vaimonsa olivat saaneet maistraatilta 13.8.2015 kirjeen, jossa maistraatti ilmoitti varanneensa heille vastaanottoajan terveyskeskuksen lääkärille. Kirjeessä oli kerrottu maistraatin vastaanottaneen ilmoituksen kantelijan ja hänen puolisonsa edunvalvonnan tarpeesta. Kantelijan mukaan maistraatin saama ilmoitus (ks. jäljempänä kohta 3.2) ei ollut sellainen, jonka perusteella edunvalvonnan tarvetta olisi tullut ryhtyä selvittämään, koska siinä ei ollut esitetty minkäänlaisia terveydentilaan tai taloudenpitoon liittyviä perusteluja. Sen sijaan se oli ollut herjauskirje. Tästä huolimatta sähköpostiviesti oli johtanut maistraatin toimenpiteisiin kantelijaa ja hänen vaimoaan kohtaan ilman minkäänlaista harkintaa ja lakiin perustuvaa oikeutta.

Kantelijan mukaan maistraatin tekemä ajanvaraus terveyskeskukseen uhkaa vakavasti hänen ammatillista toimintaansa ja mainettaan terveydenhuollon ammattihenkilönä, koska tämänkaltaiset asiat eivät pysy terveydenhuollon piirissä salassa. Asiaa ei ole korjannut se, että määräys mennä terveyskeskukseen tutkittavaksi oli sittemmin peruttu. Sama ammatillisen uskottavuuden ja toimeentulon menetyksen uhka koskee myös yksityisenä ammatinharjoittajana työskentelevää kantelijan vaimoa.

Kantelijan mukaan holhoustoimilain yleisessä tietojensaantioikeutta koskevassa säännöksessä ei säädetä maistraatin oikeudesta saada lääkärin henkilökohtaiseen tutkimukseen perustuva lääkärinlausunto eikä sellaiseen tutkimukseen määräämisestä. Toisaalta mikään laki ei velvoita ketään suostumaan lääkärin tutkittavaksi. Kantelijan mukaan on yksiselitteistä, että kyseinen lainkohta ei anna maistraatille oikeutta varata henkilölle aikaa terveyskeskuksen vastaanotolle ilman, että henkilön suostumus on tiedossa. Tästä ja potilaan oikeuksia koskevasta laista seuraa, ettei terveyskeskuksella ole lakiin perustuvaa velvollisuutta eikä oikeutta varata vastaanottoaikaa ilman asianosaisen suostumusta.

Vielä kantelija on kertonut, että vastaanottoaikoja ei ollut peruttu, vaikka maistraatti oli kirjallisesti ilmoittanut niin tehdyn 14.8.2015. Kantelijan vaimon asiaa oli selvitelty terveyskeskuksessa, ja lääkärin 19.8.2015 tekemällä päätöksellä hänet oli kutsuttu vastaanotolle. Kantelijalle itselleen taas oli terveyskeskuslääkäri soittanut 27.8.2015 kertoen, että maistraatista oli tullut lausuntopyyntö kantelijan edunvalvonnan tarpeen arvioimiseksi. Nämä tiedot on kirjattu terveyskeskuksen potilasasiakirjoihin, jotka puolestaan on tallennettu Kansaneläkelaitoksen ylläpitämään Kanta-arkistoon ja ovat nähtävissä erittäin laajalti terveydenhuollossa.

- - -

**Maistraatin ylitarkastajan ja henkikirjoittajan selvityksessä** on ensinnäkin viitattu edunvalvontailmoitusta koskevaan holhoustoimilain 91 §:ään ja tuotu esiin, että tällaiset ilmoituksilla vireille tulleet edunvalvonta-asiat ovat varsin yleisiä maistraatissa ja menettelyt niissä ovat melko lailla summaarisia. Yleensä ilmoitus tulee postitse toimistosihteerille, joka kirjaa saapuneen asiakirjan ja tekee automaattisesti ilmoitukseen liittyvät toimenpiteet eli lähettää asianosaiselle vireilläolokirjeen sekä tekee lääkärilausuntopyynnön.

Tässä asiassa ilmoitus oli tullut sähköpostitse maistraatin yhteiseen sähköpostiin, josta viesti oli ohjattu ylitarkastajalle. Vireille tulleen ilmoituksen selvittämiseksi ei maistraatilla ole oikein muuta vaihtoehtoa kuin selvittää ilmoituksen sisältö lähettämällä asianosaiselle vireilläoloilmoitus ja tekemällä hoitavalle lääkärille lääkäriinlausuntopyyntö. Maistraatilla ei ollut missään vaiheessa tietoa ilmoituksen kohteen ammatista, ja vaikka olisikin ollut, maistraatti olisi toiminut täsmälleen samalla tavalla asian selvittämiseksi.

Ilmoitusten sisällöt ovat yleensä tietomäärältään vähäisiä, jolloin asian selvittämiseksi maistraatin on pakko toimia. Ylitarkastaja ja henkikirjoittaja olisivat oman arvionsa mukaan varmasti syyllistyneet virkavelvollisuuksien rikkomiseen, jos he olisivat jättäneet asian tutkimatta. He olivat mielestään toimineet niiden käytäntöjen mukaisesti, jotka ovat olleet käytössä kaiken aikaa.

Lääkäriinlausuntopyyntöjen peruuttamisessa maistraatti oli toiminut viipymättä ja välittömästi. Samana päivänä (14.8.2015), kun oli selvinnyt, että tehty ilmoitus oli ollut aiheeton, ylitarkastaja oli soittanut terveyskeskuksen kirjaamoon ja peruuttanut suullisesti lääkäriinlausuntopyynnöt. Maistraatti oli myös lähettänyt kirjeet lääkäriinlausuntopyyntöjen peruuttamisesta. Nämä kirjeet oli lähetetty maistraatista ykköspostina. Tähän nähden maistraatti oli tehnyt kaiken voitavansa asian nopeaksi päättämiseksi. Maistraatin asianhallintajärjestelmässä ja postitusjärjestelmässä on todisteellinen merkintä siitä, että kirje oli lähetetty ykköspostissa ja 14.8.2015. Näin ollen vastuu asian etenemisestä tämän jälkeen on ollut muualla kuin maistraatilla.

**Maistraatin lausunnon** mukaan edunvalvontailmoitusten käsittelyprosessia on selvitetty holhoustoimen edunvalvontapalvelut -vastuualueen kehittämistyössä. Tuossa yhteydessä on käynyt ilmi, että maistraattien kesken prosessin alkuvaiheessa on eroja siten, että suurimmassa osassa maistraateista lääkäriinlausuntopyyntö lähtee heti ilmoituksen tultua ilmoituksen käymättä ensin asian valmistelusta vastaavalla virkamiehellä. Osassa maistraateista valmistelija tutustuu ensin ilmoitukseen ja ottaa yhteyttä ilmoittajaan lisätietojen saamiseksi, jos katsoo sen tarpeelliseksi. Tämän toimenpiteen tarkoituksena on ollut karsia ja päättää jo alkuvaiheessa ne asiat, joissa edunvalvonnan tarvetta ei ilmeisesti ole, pyytämättä edes lääkäriinlausuntoa ilmoituksen kohteena olevasta henkilöstä. Maistraatin toimintatavoissa on yksikköjen välillä eroja tässäkin asiassa johtuen aikaisemmissa itsenäisissä maistraateissa omaksutuista käytänteistä ja siitä, että yhtenäistämistyö on edelleen kesken. Toimintatavoissa saattaa olla eroja myös saman maakunnallisen tiimin eri yksiköiden kesken.

Kyseinen edunvalvontailmoitus oli tehty sähköpostiviestillä käyttämättä ilmoituslomaketta, joka on saatavissa maistraatin verkkosivuilta tai maistraatista. Lomake ohjaa ilmoittamaan edunvalvonnan tarpeen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja. Ilmoitus voidaan kuitenkin tehdä käyttämättä lomaketta. Kantelussa tarkoitettussa ilmoituksessa käytetty kieli vaikuttaa epäasialliselta ja siinä on viitattu pikemminkin siihen, että ilmoituksen kohteena olevat henkilöt olisivat syyllistyneet epärehellisyyteen ja jopa rikolliseen toimintaan, kuin edunvalvonnan

tarpeeseen. Ilmoituksessa ei ollut väitettykään, että ilmoituksen kohteena olevat olisivat kykenemättömiä hoitamaan taloudellisia tai muita asioitaan.

Kantelijan ja hänen puolisonsa reaktiot asiassa ovat ymmärrettäviä. Maistraatti pahoittelee heille asiasta aiheutunutta mielipahaa. Asia antaa maistraatille aiheen tarkastella ja yhtenäistää toimintatapojaan vastaisen varalle. Edunvalvontailmoituksella vireille tulevien asioiden määrä maistraateissa on suuri, ja sen hallitseminen edellyttää joiltakin osin kaavamaisinkin menettelyä. Kaavamainen, summaarinen toimintatapa ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tilanteisiin, vaan vireille tulevien asioiden joukosta tulisi voida erotella tavanomaisesta poikkeavat ilmoitukset, joissa edellytetään yksilöllistä toimintatapaa jo alusta pitäen.

Maistraatti on todettuaan edunvalvontailmoituksen aiheettomaksi toiminut välittömästi ottamalla terveyskeskukseen yhteyttä puhelimitse ja lisäksi peruuttamalla kirjallisesti lausuntopyyntönsä. Maistraatti ei ole vastuussa asian käsittelystä terveyskeskuksessa.

**Aluehallintoviraston lausunnossa** on todettu, että holhoustoimilain 91§:ssä ei tarkemmin määritellä sitä, millaisiin toimiin maistraatin tulee ryhtyä edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi, ja maistraattien käytännöissä on tältä osin eroja. Vaikka kaikki edunvalvonnan tarpeesta tehdyt ilmoitukset eivät johdakaan edunvalvojan määräämiseen, täysin perusteettomat ilmoitukset ovat kuitenkin maistraateissa harvinaisia.

Aluehallintovirasto on asian selvittämistä koskevaan hallintolain 31 §:ään viitaten katsonut, että maistraatin olisi ilmoituksen epämääräinen sisältö huomioon ottaen tullut pyytää ilmoittajalta lisäselvitystä tehdyn ilmoituksen johdosta ennen ryhtymistään muihin toimenpiteisiin. Edunvalvonnan tarpeesta ilmoittamista varten laadittu lomake on otettu käyttöön juuri siitä syystä, että ilmoittajilta saataisiin tarpeelliset esitiedot ilmoituksessa tarkoitetun henkilön edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. Jos ilmoitusta ei ole tehty lomaketta käyttäen, maistraatilla yleensä on kuitenkin tarve saada ilmoittajalta samat tiedot, jotka lomakkeellakin on annettava.

Aluehallintovirasto on yhtynyt maistraatin lausuntoon tarpeesta tarkastella toimintatapoja. Lisäksi käytäntöjen yhtenäistäminen olisi mahdollista ottaa esiin maistraattien holhoustoimen edunvalvontapalveluiden prosessienkehittämistyöryhmässä.

Lääkärinlausuntopyyntöjen peruuttamisesta aluehallintovirasto on todennut, että maistraatti ei ole vastuussa siitä, miten asia on terveyskeskuksessa hoidettu.

**Kantelija** on uudistanut näkemyksensä maistraatin menettelyn lainvastaisuudesta. Hän on myös katsonut, että siitä ei ole näyttöä, että lääkäriajat olisi maistraatin ilmoittamalla tavalla peruttu puhelimitse jo ennen kantelijan vaimon käyntiä maistraatissa. Edelleen kantelija on tuonut esiin, että edunvalvontaan liittyvien asioiden käsittely ei saisi koskaan olla selvityksissä todetulla tavalla summaarista, koska kyse on ihmisen perustuslaillisiin oikeuksiin puuttumisesta. Kantelijan mielestä maistraatin ylitarkastajan ja henkikirjoittajan selvityksestä välittyy sellainen mielikuva, että he ovat edelleenkin sitä mieltä, että edunvalvonnan tarpeen selvittämisen voi käynnistää herjaavalla sähköpostiviestillä. Kantelija on pyytänyt myös arvioimaan, onko asiassa tarvetta ryhtyä ohjaaviin toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen liittyvien menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi.

## 3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

**Perustuslaki**

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 julkisen vallan on 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

**Holhoustoimilaki**

Holhoustoimilain 1 §:n 1 momentin mukaan holhoustoimen 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, holhoustoimi 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 90 §:n 1 momentin mukaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö ja terveydenhuollon ammattihenkilö ovat salassapitosäännösten estämättä velvollisia pyynnöstä antamaan holhousviranomaiselle ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen vireillä olevan asian ratkaisemiseksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomaisen voi pyytää kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimielimeltä lausunnon, jos selvityksen saaminen asianomaisen olosuhteista on tarpeen holhoustoimilaissa tarkoitettussa asiassa.

Pykälän perusteluiden mukaan sääntelyn tarkoitus on turvata holhousviranomaiselle mahdollisuus tehokkaasti valvoa edunvalvojen toimintaa ja päämiehen omaisuuden hoitoa sekä luoda edellytykset sille, että edunvalvontaa koskevat ratkaisut voidaan perustaa oikeaan tietoon. Holhousviranomaisen saattaa valvontatehtävässään tarvita esimerkiksi tietoa siitä, millaista eläkettä tai vakuutuskorvausta edunvalvonnassa olevalle on maksettu, tai tietoa tilitapahtumista edunvalvonnassa olevan henkilön pankkitileillä. Tuomioistuin saattaa puolestaan tarvita esimerkiksi henkilön terveydentilaa koskevia tietoja silloin, kun tuomioistuinta on pyydetty määräämään henkilölle edunvalvoja (HE 146/1998 vp, s. 71).

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).

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

### ***Hallintolaki***

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

Päävastuu asian selvittämisestä on säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisella. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai pyytää selvitystä asianosaisilta taikka myös ulkopuolisilta tahoilta. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti (HE 72/2002 vp, s. 86). Asian viivytyksetöntä käsittelyä koskevan 23 §:n perusteluissa on niin ikään asian selvittämiseen liittyen todettu, että selvitystä tulee hankkia ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä (HE 72/2002 vp, s. 74).

Hallintolain 31 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Säännöksen perusteluiden mukaan myötävaikutusvelvollisuus koskee ainoastaan asianosaisen itsensä vireille panemaa asiaa, millä tarkoitetaan ensisijaisesti asiaa, jossa asianosainen on tehnyt vaatimuksen jonkin oikeuden tai edun myöntämisestä itselleen (HE 72/2002 vp, s. 87).

### ***Muita oikeusohjeita***

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

*Henkilötietolain* 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Saman lain 11 §:n 4 kohdan mukaan henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia koskevat tiedot ovat arkaluonteisia henkilötietoja. Lain 12 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella lain 11 §:ssä säädetty arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykielto ei estä sellaista tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

*Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain* 13 §:n 1 momentin mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Saman pykälän 2 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Saman pykälän 3 momentin 1 kohdan perusteella sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja saadaan antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

## **Aiempi kannanottoni (dnro 1815/4/06)**

Tutkittavanani on ollut kanteluasia, jossa maistraatti oli erehdyksessä pyytänyt lääkärinlausuntoa edunvalvontailmoituksen tekijästä eli kantelijasta, ei sen sijaan siitä henkilöstä, jonka edunvalvonnasta ilmoituksessa oli ollut kyse. Kantelijan otettua maistraattiin yhteyttä virhe oli korjattu välittömästi. Maistraatin päällikkö oli pahoitellut erehdystä jo aiemmin suoraan kantelijalle ja nyt vielä erikseen maistraatin puolesta antamassaan selvityksessä.

Totesin ensinnäkin, että jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, jota varten maistraatilla on edellä mainittu salassapitosäännökset sivuuttava tiedonsaantioikeus, merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksien ytimeen, koska tässä yhteydessä viranomaiset ryhtyvät ulkopuolisen tahon tekemän ilmoituksen perusteella selvittämään henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, kuten hänen terveydentilaansa ja asumisolosuhteitaan. Tästä lähtökohdasta seuraa asian käsittelylle erityinen huolellisuuden vaatimus, jota ei nyt ollut täytetty, kun lääkärinlausunto oli aluksi pyydetty hakemuksen jättäneestä kantelijasta eikä hänen äidistään, jolle kantelija oli pyytänyt edunvalvojan määräämistä. Jo se, että kantelijalle oli maistraatin virheen johdosta lähetetty pyyntö saapua lääkärin tutkittavaksi ilman, että kyse olisi ollut hänen edunvalvontansa tarpeen selvittämisestä, oli mielestäni merkinnyt hänen perusoikeutensa suojattuun itsemääräämisoikeuteensa ja yksityisyytensä puuttumista ilman laillista perustetta.

Maistraatin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa otin kuitenkin huomioon sen, että virhe oli maistraatin toimenpitein välittömästi korjattu kantelijan saatua kutsun tutkimukseen ja otettua heti sen johdosta yhteyttä maistraattiin ilman, että hän olisi tosiasiallisesti osallistunut tai muutoin altistunut puheena olevaan tutkimukseen. Tämän vuoksi ja kun maistraatin päällikkö oli jo pahoitellut tapahtunutta kantelijalle, en katsonut oikeudellisesti perustelluksi ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin että saatoin maistraatin tietoon käsitykseni sen menettelyn virheellisyydestä sekä kiinnitin sen huomiota vastaisen varalle ilmoitusten huolelliseen käsittelemiseen asiaan osallisten itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden kunnioittamisen turvaamiseksi. Mitä muutoin tuli edunvalvojan määräämistä koskeneen asian käsittelyyn maistraatissa, asiassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

### **3.2**

#### **Tapahumatietoja**

Käytettävissäni olleiden asiakirjojen perusteella kantelussa tarkoitettu asia oli edennyt pääpiirteissään seuraavasti.

Maistraattiin sähköpostiosoitteeseen saapui 10.8.2015 seuraavansisältöinen ilmoittajan omalla nimellä ja hänen koulutustaan koskevilla tiedoilla varustettu sähköpostiviesti (nimitiedot merkitty kirjaimin):

*”Vaadin, että määrätte yleisen edunvalvojan seuraaville henkilöille: A ja B, ilmoittaa saman osoitteen kuin edellinen.*

*Olen tuntenut A:n jo lapsesta saakka, valitettavasti on minun siskoni. Koskaan hän ei ole ymmärtänyt mikä on taas toisen omaa. Huijaamalla se on itsensä elättänyt. Varastamalla minun rahoja kuolinpesästä. Kunnes A oli saanut kaikki käteisen käytettyä, mm. nostamalla 250.000 euroa käteisnostoina jne...*

*Nyt hän on löytänyt B:n joka ajattelee samoin. Varastamalla sitä saa helpommin kuin työtä tekemällä. Yleinen edunvalvoja tällekin retkulle.”*

Sähköposti toimitettiin maistraatissa kirjattavaksi, ja maistraatti käynnisti edunvalvonnan tarpeen selvittelyn. Toimistosihteeri lähetti kantelijalle ja hänen vaimolleen kirjeet, joissa muun muassa todettiin maistraatin tietoon tulleen, että vastaanottajat olivat mahdollisesti edunvalvonnan tarpeessa ja että maistraatti selvittää edunvalvonnan tarpeellisuuden.

Kirjeessä todettiin myös seuraavaa: ”Maistraatti on pyytänyt --- terveyskeskukselta lääkärintodistusta Teidän edunvalvonnan tarpeestanne. Teidät kutsutaan lääkärin vastaanotolle lausunnon laatimista varten.” Edelleen kirjeissä todettiin, että maistraatti tulee mahdollisesti kuulemaan kirjeiden vastaanottajia sen jälkeen, kun lääkärinlausunto on saapunut maistraattiin.

Kantelija otti 13.8.2015 kirjallisesti yhteyttä maistraattiin tuoden esiin, että kyseessä oli kiusanteko, ja vaati maistraattia perumaan vaatimuksen lääkärintodistuksesta, ilmoittamaan kirjallisesti, ettei aihetta edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen ollut, pahoittelemaan tapahtunutta ja ilmoittamaan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden.

Maistraatti lähetti kantelijalle 14.8.2015 päivätyn kirjeen, jossa todettiin, että maistraatin saaman selvityksen mukaan kantelijaa koskeva ilmoitus oli osoittautunut täysin perättömäksi ja asia oli jätetty tutkimatta. Samalla ilmoitettiin, että kantelijaa koskeva lääkärinlausuntopyyntö oli peruutettu 14.8.2015.

Kanta-palveluihin tallennettujen hoitotietojen mukaan kantelijan puolisolalle varattiin vastaanottoaika ja hänet kutsuttiin 19.8.2015 kirjeitse vastaanotolle. Kantelija puolestaan sai 27.8.2015 terveyskeskuksesta puhelun, jossa kerrottiin, että maistraatista oli tullut häntä koskeva lääkärintodistustopyyntö edunvalvonnan tarpeen arviointia varten. Kantelija oli enemmälti kommentoimatta asiaa kertonut kyseessä olevan kiusanteko ja kehottanut terveyskeskuslääkärää tarkistamaan asian maistraatista. Lääkäri oli ottanut yhteyttä maistraattiin ja saanut tietää ilmoituksen olevan perätön, joten lausuntoa ei tarvittu. Edelleen hoitotietoihin on kirjattu, että asian suhteen ei ollut jatkotoimenpiteitä.

### 3.3

#### Arviointia

#### *Kysymyksenasettelut*

Arvioin ensiksi sitä, oliko maistraattiin saapunut kantelijaa ja hänen puolisoaan koskenut sähköpostiviesti ylipäätään ollut sellainen, että sen johdosta oli ollut aiheellista käynnistää edunvalvonnan tarpeen selvittäminen. Toiseksi arvioin maistraatin kantelijalle lähettämän asiakaskirjeen sisällön asianmukaisuutta. Kolmanneksi on kyse edunvalvontailmoitusten käsittelyä koskevista menettelytavoista yleensä.

#### *Edunvalvonnan selvittämiskynnyksen ylittyminen*

Maistraatilla on keskeinen rooli perusoikeuksien turvaamisessa. Sen tehtävä on osaltaan huolehtia yhtäältä siitä, että kukaan edunvalvonnan tarpeessa oleva henkilö ei jää vailla tarvitsemaansa suojaa omaisuuttaan eikä henkilöönsä koskevista asioista. Toisaalta sen tulee huolehtia siitä, että kukaan ei ole aiheettomasti edunvalvonnassa tai ettei kenellekään määrätä aiheettomasti edunvalvojaa. Kyse on punninnasta ja rajanvedosta, joka ei aina välttämättä ole helppoa.

Kantelijalla ja hänen puolisolallaan on edunvalvontailmoituksen kohteena eli edunvalvonta-asian varsinaisina asianosaisina ollut perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada tuo heitä koskeva asia käsitellyksi maistraatissa asianmukaisesti. Edunvalvontailmoituksen asianmukaiseen käsittelyyn voi kuulua paitsi se, että asia selvitetään huolellisesti, yhtä lailla myös se, että ilmeisen aiheettomia ilmoituksia ei ryhdytä enemmälti edes käsittelemään. Asian selvittämisessä puolestaan 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 sängen todennäköisesti edunvalvonnan tarpeessa, eli hänellä on joitakin sellaisia etuja, joiden suojaaminen edellyttää viranomaistoimenpiteitä. Holhousviranomaisen toimenpiteille ei ole erikseen säädetty muuta kynnystä, vaan lain mukaan ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi.

Laissa ei myöskään säädetä ilmoitukselle muotovaatimuksia eikä siitä, mitä tietoja ilmoituksessa tulee olla. Ilmoituksen tekemisen helpottamiseksi on laadittu muun muassa maistraattien internet-sivuilla julkaistu lomake. Sen käyttäminen ei sinänsä ole – eikä voikaan olla – pakollista. Lomakkeen etu piilee kuitenkin siinä, että se ohjaa ilmoittamaan edunvalvonnan tarpeen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja. Tässä valtakunnallisesti käytössä olevassa lomakkeessa mainitut seikat ovat siten sellaisia, joihin maistraattien itsensäkin on luontevaa kiinnittää huomiota asiaa käsitellessään. Lomakkeessa on muun muassa seuraavanlaisia kohtia: edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön tiedot (muun muassa omaisuus ja/tai velat pääpiirteissään), tehtävä, johon edunvalvojaa tarvitaan, perustelut, edunvalvojaksi ehdotetun tiedot sekä lähiomaiset ja muut henkilöt, joilla on tietoa edunvalvonnan tarpeessa olevan olosuhteista.

Edunvalvontailmoituksen tekijä ei ole edunvalvonnan tarpeen arviointia koskevan asian asianosainen. Siksi hallintolain 31 § 2 momentissa asianosaiselle säädetty myötävaikutusvelvollisuus ei suoranaisesti koske ilmoituksen tekijää. Toisaalta myötävaikutusvelvollisuutta ei ole asian varsinaisella asianosaisellakaan eli ilmoituksen kohteella, koska hän ei ole asian vireille panija eikä hakemassa itselleen mitään etuutta tai oikeutta. Sen sijaan hänen oikeutensa saada asia asianmukaisesti käsiteltyksi korostuu.

Edunvalvontailmoituksen tekijälle ei mielestäni lähtökohtaisesti voida asettaa ainakaan vielä ilmoituksen laatimisvaiheessa kovinkaan korkeaa perusteluvaatimusta sille, miksi hän katsoo jonkun olevan edunvalvonnan tarpeessa. Kun viranomainen toisaalta voi hankkia selvitystä myös ulkopuolisilta tahoilta, edunvalvontailmoituksia käsiteltäessä voidaan myös ilmoituksen tekijältä pyrkiä saamaan sellaista asian käsittelemiseksi tarpeellista tietoa, joka ei ilmene ilmoituksesta.

Jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, jota varten maistraatilla on salassapitosäännökset sivuuttava arkaluontoisia henkilötietoja koskeva tiedonsaantioikeus, merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksien ytimeen, koska tässä yhteydessä viranomaiset ryhtyvät ulkopuolisen tahon ilmoituksesta selvittämään henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, kuten hänen terveydentilaansa, asumisolosuhteitaan ja taloudellista tilannettaan. Tästä lähtökohdasta seuraa asian käsittelylle erityinen huolellisuuden vaatimus. Tätä vaatimusta korostaa myös se, että edunvalvontailmoituksen voi tehdä ”jokainen” eli kuka tahansa, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä.

Edellä todetun perusteella virallisperiaate eli maistraatin omien toimenpiteiden merkitys korostuu edunvalvontailmoitusten käsittelyssä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että maistraatin tulee kiinnittää esikysymyksenä erityistä huomiota siihen, onko sen vastaanottama ilmoitus sisältönsä puolesta ylipäättään sellainen, että sen perusteella henkilö ilmeisesti 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.

Maistraatit vastaanottavat lukuisia edunvalvontailmoituksia, ja usein voi olla kyse kiireellisiä toimenpiteitä edellyttävästä tilanteesta. Tähän nähden on sinänsä ymmärrettävää, että myös rutiininomaisia menettelytapoja joudutaan omaksumaan. Toisaalta menettelytavat eivät voi olla automaattisesti samat kaikissa tapauksissa, vaan asioiden joukosta tulee kyetä



erottelemaan tavanomaisesta poikkeavat ilmoitukset, joissa edellytetään yksilöllisempää toimintatapaa.

Nyt esillä olevassa asiassa lääkärinlausunnon pyytäminen on ollut täysin rutiininomainen asian käsittelyn ensivaihe, kun taas asianosaisten eli ilmoitusten kohteiden kuuleminen näyttäisi jääneen toissijaiseksi tavaksi selvittää asiaa, puhumattakaan siitä, että ilmoituksen tekijältä olisi pyydetty lisätietoja. Tätä kuvastaa se, että kantelijalle lähetetyssä maistraatin kirjeessä oli ilmoitettu, että kantelijaa kuullaan tarvittaessa lääkärinlausunnon saapumisen jälkeen. Näin tarkastellen lääkärinlausunnolle oli asian selvittämisen tapana annettu alkuvaiheessa hyvin vahva sija, mikä on toisaalta sinänsä ymmärrettävää siihen nähden, että maistraatilla ei ole lääketieteellistä asiantuntemusta. Yleisellä tasolla korostan kuitenkin sitä, että alkuvaiheen henkilökohtaista kanssakäymistä ilmoituksen kohteen kanssa ja tämän kanssakäymisen merkitystä ei pidä väheksyä myöskään edunvalvonnan tarvetta arvioitaessa.

Edellä kohdassa 3.2 selostetusta sähköpostiviestistä, joka siis oli maistraatissa tulkittu ilmoitukseksi edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevista henkilöistä, ilmenee, että viestin lähettäjän mukaan kantelijan vaimo ei ymmärrä sitä, mikä on toisen omaisuutta, ja että hän on elättänyt itsensä huijaamalla ja varastanut rahaa kuolinpesästä. Kantelijan osalta viestissä on lähinnä epämääräiseksi jäävä vihjaus varastamiseen ja sähköpostiviestin lähettäjän mielipide kantelijasta ("retku").

Edunvalvontailmoituksen perimmäinen tarkoitus on pyrkiä turvaamaan se, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja että mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi, voitaisiin selvittää. Sen sijaan edunvalvontailmoitusta ei ole tarkoitettu kiusanteon välineeksi. Holhoustoimilain eduskuntakäsittelyssä nimenomaan pidettiin tärkeänä paitsi sitä, että ilmoituksia voidaan tehdä, myös sitä, ettei ilmoitusoikeutta käytetä väärin. Ilmoituksen tulee hallintovaliokunnan kannan mukaisesti olla ilmoituksen kohteen edun mukainen eikä sääntely oikeuta tekemään hänen etunsa vastaisia ilmiäntoimia. Totean vielä sen, että myös erilaiset viranomaisille osoitetut ilmoitukset tai ilmiannot voivat niiden sisältönsä perusteella tulla arvioitaviksi rikoslaissa säädetyn kunnianloukkauksen tunnusmerkistön näkökulmasta (esim. KKO:2006:10).

Edellä kerrotusta sähköpostiviestistä ei ilmennyt minkäänlaisia tietoja – ei edes varteenotettavia vihjeitä – siihen suuntaan, että kantelija ja hänen vaimonsa olisivat kykenemättömiä huolehtimaan taloudellisista tai henkilöään koskevista eduistaan tai että olisi olemassa vaara, että he joutuisivat taloudellisesti hyväksikäytetyiksi. Sen sijaan kyse on pikemminkin ollut kantelijaan ja hänen vaimoonsa kohdistetuista kärkeistä ilmaisuista ja jopa rikosväitteistä.

Edellä todettuun nähden ja kun maistraatti ei ollut edes yrittänyt saada ilmoituksen tekijältä lisätietoja asiaan, maistraatti oli mielestäni selvästi liian kevein perustein lähtenyt selvittämään asiaa suoraan lääkärinlausuntopyynnöin. Vaikka maistraatti olikin oman käsityksensä mukaan kantelijan ja tämän vaimon yhteydenottojen perusteella peruuttanut lausuntopyyntönsä sekä puhelimitse että kirjallisesti, terveyskeskus oli tästä huolimatta käynnistänyt alustavia toimenpiteitä lääkärinlausuntojen laatimiseksi. Siihen, miksi näin oli päässyt tapahtumaan, en voi käytettävissäni olleen aineiston perusteella ottaa kantaa. En myöskään voi enemmälti arvioida sitä, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia edunvalvonnan selvittämistä koskevilla terveydenhuollon rekisterimerkinnöillä on ollut kantelijalle ja hänen puolisolleen. Sikäli kuin kantelija katsoo, että edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä on jäänyt aiheettomasti merkintöjä henkilörekistereihin, hänellä ja hänen puolisoillaan on niin halutessaan mahdollisuus tehdä henkilötietolain 29 §:n 1 momentin mukainen vaatimus rekisterissä olevan tiedon korjaamisesta. Tämän vuoksi en ota asiaan tästä näkökulmasta enemmälti kantaa.

Johtopäätökseni on, että maistraatti oli toiminnallaan aiheettomasti puuttunut kantelijan ja hänen vaimonsa perusoikeutena turvattuun yksityisyyden suojaan ja itsemääräämisoikeuteen.

Edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella pidän hyvin poikkeuksellisenä sitä, että nyt esillä oleva sähköposti oli maistraatissa tulkittu sillä tavoin riittäväksi edunvalvontailmoitukseksi, että sen johdosta oli käynnistetty selvittelytoimenpiteitä. Esillä oleva tapaus poikkeaa myös aiemmin ratkaisemastani asiasta (ks. edellä kohta 3.1), jossa ei ilmennyt muuta virhettä kuin lääkärinlausuntopyynnön lähettäminen erehdyksessä väärästä henkilöstä. Nyt sen sijaan ei ole ollut kyse erehdyksestä vaan tietoisesta toiminnasta. Tämän vuoksi menettelyn moitittavuutta on arvioitava ankarammin kuin aiemmassa tapauksessa. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

#### *Maistraatin asiakaskirjeen asianmukaisuus*

Siltä osin kuin kantelija on katsonut maistraatin määränneen hänet ja hänen puolisonsa lääkärin tutkimuksiin ilman lakiin perustuvaa oikeutta, totean seuraavan.

Edunvalvonnan tarvetta koskevan ilmoituksen käsittelyä maistraatissa ja siitä päättämistä, onko asiassa syytä tehdä hakemus käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi, voidaan sinänsä pitää sellaisena holhoustoimilain 90 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asian ratkaisemisena, jonka yhteydessä maistraatilla on saman lainkohdan mukaan oikeus saada henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluontoisia tietoja ja selvityksiä muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Maistraatilla on siten lähtökohtaisesti oikeus pyytää ja saada henkilön terveydentilaa koskevia tietoja edunvalvontailmoituksia käsitellessään, mikä konkretisoituu käytännössä maistraatin terveydenhuollon yksikölle tai ammattihenkilölle tekemänä lääkärinlausuntopyyntönä ja lääkärinlausunnon vastaanottamisena.

Käytettävissäni ollut aineisto ei sitä vastoin tue sitä kantelussa esitettyä – maistraatin kantelijalle lähettämään kirjeeseen perustunutta – näkemystä, että maistraatti olisi varannut terveyskeskuksesta vastaanottoajat kantelijalle ja hänen puolisolleen. Sen sijaan kyseisessä kirjeessä oli todettu, että kantelija kutsutaan lääkärin vastaanotolle. Kyse on siten pikemminkin ollut asian etenemistä koskevasta informaatiosta. Maistraatin rooli on siten rajoittunut siihen, että se oli pyytänyt terveyskeskukselta lääkärinlausuntoja niiden laatimiseen liittyvien käytännön toimenpiteiden jäädessä terveyskeskuksen hoidettaviksi.

Toisaalta maistraatin kirjeen perusteella on saattanut jäädä sellainen vaikutelma, että maistraatin rooli olisi ollut jokin muu kuin edellä todettu. Kirjeen muotoilun täsmällisyyteen olisikin ollut hyvän hallinnon näkökulmasta aiheellista kiinnittää tässä suhteessa enemmän huomiota. Edelleen kirjeestä olisi ollut perusteltua ilmetä nimenomaisesti maistraatin lakisääteinen oikeus saada edunvalvonta-asioissa tietoja terveydenhuollon yksiköiltä ja ammattihenkilöiltä, sekä mainita siitä, että maistraatti ei voi yhtäältä velvoittaa ketään menemään lääkärin vastaanotolle mutta lääkärinlausunnon saamatta jääminen ei toisaalta estä asian käsittelyä maistraatissa. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

#### *Menettelytapojen kehittäminen ja yhtenäistäminen*

Tässä asiassa saamistani lausunnoista on ilmennyt tarve yhtenäistää ja kehittää edunvalvontailmoitusten käsittelyyn liittyviä menettelytapoja. Nykyisellään käytännöt vaihtelevat niin, että joissakin maistraateissa valmistelija tutustuu ensin saapuneeseen ilmoitukseen ja ottaa tarvittaessa yhteyttä ilmoittajaan lisätietojen saamiseksi, joissakin maistraateissa taas tehdään heti automaattisesti lääkärinlausuntopyyntö ilman, että ilmoituksen aiheellisuutta muutoin selvitetään.

Vaikka jälkimmäisellä toimintatavalla voikin olla tehokkuusnäkökulmasta etunsa, en voi kuitenkaan enemmälti arvioida, miten paljon se tosiasiallisesti nopeuttaa asian käsittelyä. Menettelynä se on kuitenkin sillä tavoin kaavamainen, ettei se ota riittäväällä tavalla huomioon kaikkia edunvalvonta-asioiden käsittelyyn liittyviä perusoikeusnäkökohtia.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan maistraatille huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä edunvalvontailmoituksen käsittelyssä. Samalla kiinnitän sen huomiota asiakaskirjeen sisällöstä esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni maistraatin asianomaiselle yksikölle.

Lisäksi lähetän päätökseni tiedoksi maistraatin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden vastuualueen päällikölle ja aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi vielä holhouslainsäädännöstä vastaavalle oikeusministeriölle.