

8.10.2008

Dnro 422/2/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN KUOLEMAA KOSKEVAN TIEDON VÄLITTYMINEN

1

ASIAN VIREILLE TULO

Espoon kaupungin edunvalvontatoimistoon 12.12.2006 tekemälläni tarkastuksella (tarkastuspöytäkirja dnro 4089/3/06) yleiset edunvalvojat toivat epäkohtana esille sen, että edunvalvojat eivät saa automaattisesti tietoa päämiehensä kuolemasta. Pääsääntöisesti tieto saadaan yleisten edunvalvojen mukaan omaisilta. Sama kysymys on tullut esiin myös kanteluiden käsittelyn yhteydessä (esimerkiksi dnro 4380/4/06). Ongelmat tiedon kulussa ovat johtaneet esimerkiksi siihen, että edunvalvoja on epähuomiossa vielä päämiehensä kuoltuakin maksanut tämän laskuja, vaikka vastuun niistä olisi tullut jo siirtyä kuolinpesälle.

Espoon maistraattiin niin ikään 12.12.2006 tekemälläni tarkastuksella (tarkastuspöytäkirja dnro 4090/3/06) tietooni saatettiin, että tiedot edunvalvonnassa olleiden henkilöiden kuolemasta välittyvät automaattisesti maistraattien holhousrekisteriin väestötietojärjestelmästä, johon ne ilmoitetaan esimerkiksi sairaaloista. Maistraatti ei kuitenkaan automaattisesti ilmoita kuolemasta edunvalvojalle, joskin maistraatin edustajat pitivät mahdollisena toteuttaa sellainen järjestely, jossa maistraatti ilmoitaisi asiasta edunvalvojalle siitä itse tiedon saatuaan.

Päämiehen kuolemaa koskevan tiedon välittyminen edunvalvojalle mahdollisimman nopeasti on tärkeää, koska edunvalvojan tehtävän tulisi myös tosiasiallisesti lakata heti päämiehen kuoltua. Tämän vuoksi otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi. Tässä tarkoituksessa pyysin Väestörekisterikeskusta antamaan minulle lausunnon, jossa tuli selostaa nykyisen järjestelmän toimintaa eli edunvalvonnassa olleen henkilön kuolemaa koskevan tiedon siirtymistä väestötietojärjestelmään ja sieltä edelleen maistraattien tietojärjestelmään. Toiseksi lausunnossa tuli ottaa kantaa nykyisen järjestelmän toimivuuteen ja niihin mahdollisiin epäkohtiin, jotka voivat vaikuttaa tiedon mahdollisimman nopeaan siirtymiseen edunvalvojille. Kolmanneksi pyysin Väestörekisterikeskusta ottamaan kantaa järjestelmän kehittämistarpeisiin ja -mahdollisuuksiin.

2

SELVITYS

Väestörekisterikeskus toimitti 16.5.2007 päivätyn lausunnon dnro 757/040/07, jossa on todettu muun muassa seuraavaa.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 1 §:n mukaisen ilmoituksen kuolemasta väestötietojärjestelmään tekee yleensä hoitava lääkäri. Oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen jälkeen ilmoituksen tekee aina ruumiinavauksen suorittanut lääkäri. Ilmoitus tehdään yleensä tätä tarkoitusta varten vahvistetulla lomakkeella, joka lähetetään vainajan kotikunnan maistraatille. Ilmoitus tulee tehdä heti, kun

lupa hautaamiseen on annettu. Sitä vastoin ennen mainittua lupaa ilmoitusta ei saa tehdä. Ilmoituksen saatuaan maistraatti tallentaa tiedon välittömästi väestötietojärjestelmään. Asetus kuolinsyyn selvittämisestä mahdollistaa ilmoituksen tekemisen myös tietoliikenneyhteyksin tai muuten koneellisesti. Näin toimii tällä hetkellä neljä terveydenhuollon yksikköä. Tällä tavoin toimitetut tiedot ovat välittömästi väestötietojärjestelmän käyttäjien saatavilla.

Holhousasioiden rekisteriin merkittyjen tietojen osalta muutostiedot päivittyvät päivittäin väestötietojärjestelmästä. Myös kuolintieto päivittyy holhousasioiden rekisteriin automaattisesti väestötietojärjestelmän pohjalta. Holhousasioiden rekisteristä on tulostettavissa päivittäin päivityslista, joka sisältää tiedot väestötietojärjestelmään kuolleiksi ilmoitetuista päämiehistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että edellisenä arkipäivänä väestötietojärjestelmään merkitty päämiehen kuolintieto näkyy seuraavana arkipäivänä holhousasioiden rekisterin päivityslistalla.

Osa maistraateista lähettää päämiehen kuolintiedon saatuaan edunvalvojalle välittömästi holhous-toimilain 52 §:n tarkoittamaa päätöstiliä koskevan pyynnön. Kaikki maistraatit eivät kuitenkaan toimi näin vaan odottavat päätöstiliä esimerkiksi 3–6 kuukautta, ja mikäli sitä ei toimiteta, lähettävät vasta sitten mainitun pyynnön edunvalvojalle.

Väestörekisterikeskuksen arvion mukaan nykyinen rekisteröintijärjestelmä toimii periaatteessa hyvin eikä siinä ole suuria epäkohtia. Ongelmana on pikemminkin kuolintietojen hidas välittyminen väestötietojärjestelmään, koska kuolintiedon ilmoittamisen sitominen hautauslupan antamiseen viivästyttää kuolintiedon saamista. Vaikka omaisten kannalta vainajien hautaaminen on tärkeää, yhteiskunnan tiedontarpeiden kannalta on monesti tärkeämpää saada tieto henkilön kuolemasta heti kuoleman toteamisen jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriössä 13.3.2006 pidetyn kuolemansyyn selvittämistä koskeneen kehittämispäivän yhteydessä Väestörekisterikeskus saattoi ministeriön tietoon toiveensa siitä, että kuolintiedon ilmoittamista koskevia säännöksiä uudistettaisiin niin, että kuolintieto voitaisiin ilmoittaa väestötietojärjestelmään jo ennen hautauslupan saamista. Ministeriön taholta toive luvattiin ottaa huomioon.

Myös siirtyminen konekieliseen ilmoitusliikenteeseen nopeuttaisi Väestörekisterikeskuksen mukaan tietojen saamista väestötietojärjestelmään. Tämä riippuu kuitenkin sairaaloiden ja terveyskeskusten teknisistä edellytyksistä.

Väestörekisterikeskus oli tiedustellut asiaa muutamilta maistraateilta, ja niiden mukaan päämiehen kuolintieto tulee useimmiten edunvalvojan ilmoittamana huomattavasti aiemmin kuin tieto ehtii välittyä muutostietopalvelun kautta holhousasioiden rekisteriin. Kyseisillä maistraateilla ei yleisesti ottaen ollut parannusehdotuksia ottaen huomioon myös sen, että edunvalvoja saa yleensä kuolintiedon omaisilta tai hoitokodista.

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin lähtökohtia

Holhous-toimilain 64 §:n 1 momentin mukaan holhousasioiden rekisteri on valtakunnallinen rekisteri, jota holhousviranomaiset ja Väestörekisterikeskus ylläpitävät edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa tarkoitetun valtuutetun toiminnan valvomiseksi ja kolmansien oikeuden tur-

vaamiseksi. Rekisteriin merkitään eräitä mainitusta lainkohdasta ja holhustoimesta annetun asetuksen 2 §:stä tarkemmin ilmeneviä päämiestä ja edunvalvojaa koskevia tietoja. Saman pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomaisen vastaa rekisterin tietojen päivittämisestä valvonnassaan olevien edunvalvojen toimien osalta. Edelleen saman pykälän 4 momentin mukaan holhousasioiden rekisteriin voidaan siirtää väestötietojärjestelmästä rekisterin ylläpitoa varten tarvittavat henkilö- ja muut tiedot sekä niissä tapahtuneet muutokset.

Holhustoimesta annetun asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan holhousasioiden rekisteriin merkitään muun muassa tieto päämiehen kuolemasta.

Holhustoimilain 17 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan edunvalvojan tehtävä päättyy, kun päämies kuolee.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen 19 §:n 3 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikön tai asianomaisen lääkärin on viipymättä haudausluvan antamisen jälkeen ilmoitettava tieto henkilön kuolemasta sille maistraatille, jonka toimialueella henkilöllä oli kuollessaan kotikunta tai jos kotikunta ei ole tiedossa, kuolinpaikan maistraatille.

3.2

Kannanotto

Väestötietojärjestelmän yhtenä keskeisenä toimintaperiaatteena on henkilöä koskevien muutostietojen toimittaminen viranomaisille ja muille väestötietojen käyttöön oikeutetuille organisaatioille. Väestökirjanpidon tavoitteena on saada tiedot väestötietojärjestelmään mahdollisimman nopeasti ja virheettömästi. Tätä korostettiin syntymä- ja kuolintietojen ilmoittamista koskevan lainsäädännön muuttamisen yhteydessä, jolloin muun muassa kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia uudistettiin tarkoituksena nopeuttaa ja yksinkertaistaa syntymää ja kuolemaa koskevien tietojen ilmoittamista väestötietojärjestelmään (ks. HE 56/1997 vp).

Päämiehen kuolemaan sisältyy erilaisia oikeusvaikutuksia. Edunvalvojan edustusvalta lakkaa tehtävän päättymisen hetkellä. Lisäksi edunvalvojalle syntyy muun muassa velvollisuus tehdä päätöstiili ja luovuttaa hoidossaan oleva omaisuus siihen oikeutetuille. Muun muassa näistä syistä edunvalvojan tehtävän tulisi myös tosiasiallisesti lakata heti päämiehen kuoltua, jolloin tiedon välittyminen edunvalvonnassa olleen päämiehen kuolemasta mahdollisimman pian on tärkeää.

Siihen, että tieto päämiehen kuolemasta ei välttämättä viipymättä tavoita edunvalvojia, on mielestäni sekä nykyisestä lainsäädännöstä että viranomaisten toimintavoista johtuvia syitä. *Lainsäädännön* osalta voidaan todeta, että tällä hetkellä tietoa kuolemasta ei voida ilmoittaa väestötietojärjestelmään ennen haudausluvan saamista eli välittömästi kuolemantapauksen jälkeen.

Näin ollen kuolintiedon ilmoittamista koskevan sääntelyn muuttaminen niin, että haudausluvan saaminen ei olisi väestötietojärjestelmään ilmoittamisen edellytys, poistaisi käsitykseni mukaan varsinaista perusongelmaa eli nopeuttaisi tiedon välittymistä maistraateille, josta sitä olisi mahdollista välittää edelleen edunvalvojille. Väestörekisterikeskuksen lausunnossa siteeratun viivetilaston perusteella nimittäin kuoleman ja kuolintiedon väestötietojärjestelmästä näkymisen välinen aika on 5–7 päivää 31 %:ssa ja 8–14 päivää 36,4 %:ssa maistraattien rekisteröimistä tapauksista, ja sikäli kuin kyse on sairaaloiden konekielisesti ilmoittamista tapauksista, vastaava viive on 5–7 päivää 25,6 %:ssa ja 8–14 päivää 17,9 %:ssa tapauksista. Näin ollen siitä huolimatta, että käytössä olisi konekielinen nopeaksi tarkoitettu ilmoitusmenettely, haudausluvan saaminen edellytyksenä ilmoituksen tekemiselle viivytää joka tapauksessa tiedon ilmoittamista väestötietojärjestelmään.

Asiaa lainsäädäntökysymyksenä arvioitaessa totean vielä, että tiedon välittymistä voisi hieman nopeuttaa joissakin tilanteissa sekin, että sikäli kuin terveydenhuollon yksiköllä ei vielä olisi valmiuksia konekielisen ilmoituksen tekemiseen, ne voisivat toimittaa tiedon aina lähimmälle maistraatille eikä ensi sijassa vainajan kotipaikan maistraatille siten kuin kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen 19 §:n 3 momentissa on tällä hetkellä säädetty.

Sikäli taas kuin asiaa tarkastellaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisena *viranomaisten menettelykysymyksenä*, kyse on keskeisesti siitä, miten päämiehen kuolemaa koskeva tieto välittyisi maistraateista edunvalvojille mahdollisimman tehokkaasti sen jälkeen, kun tieto on saatu holhousasioiden rekisteriin. Saamani lausunnon perusteella tiedon tehokkaampaan levittämiseen ei nykyllä lainsäädännökään perusteella olisi esteitä; päivittyhän kuolintieto päivittäin väestötietojärjestelmästä holhousasioiden rekisteriin.

Mielestäni olisi syytä harkita sellaisen käytännön mahdollisuutta, jossa maistraatit toimittavat tiedon edelleen valvonnassaan oleville edunvalvojille heti sen itse saatuaan. Sinänsä on tosin oletettavissa, että edunvalvonnoissa, joissa edunvalvojana toimii yksityishenkilö ja joissa kanssakäyminen päämiehen ja edunvalvojan välillä on tiivistä, tieto päämiehen kuolemasta tavoittaa edunvalvojan nopeasti. Tilanne voi kuitenkin olla toinen yleisten edunvalvojen osalta, joilla saattaa olla useita kymmeniä ja jopa satoja päämiehiä. Havaintojeni mukaan yleiset edunvalvojat eivät rajallisten voimavarojen vuoksi aina ehdi olemaan kovinkaan tiiviissä kanssakäymisessä päämiestensä kanssa. Tämä yhdistettynä siihen, että päämiehellä ei joko ole omaisia tai he eivät ole yhteydessä päämieheen eivätkä edunvalvojaan, voi johtaa siihen, että yleinen edunvalvoja – ainakin jonkin aikaa – hoitaa tietämättään kuolinpesälle kuuluvia asioita.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei kuitenkaan ole edellytyksiä ottaa lähemmin kantaa siihen, kuinka laajamittaisesta ongelmasta mahdollisesti on kyse. Tämä jääkin mielestäni ennen muuta kunkin maistraatin mutta myös yleisten edunvalvojen arvioitavaksi. Totean myös, että tiedon välittämisen tapaa koskevan kysymyksen ratkaiseminen on sellainen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka ratkaiseminen ei kuulu ensi sijassa oikeusasiamiehen tehtäviin. Totean kuitenkin, että puheena oleva informaatio olisi mahdollista välittää esimerkiksi niin, että päätöstiliä koskeva pyyntö lähetettäisiin edunvalvojalle välittömästi, kun maistraatti on saanut päämiehen kuolemasta tiedon. Saamani selvityksen mukaan tällaista käytäntöä noudatetaan ainakin joissakin maistraateissa.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tämän päätöksen tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle ja esitän ministeriön harkittavaksi, onko kuolemansyyn selvittämistä koskevassa lainsäädännössä erityisesti kuolintiedon ilmoittamista koskevan sääntelyn osalta uudelleenarvioimisen tarvetta ottaen huomioon ne näkökohdat, joita olen edellä holhoustoimilain mukaisen edunvalvonnan tiedonsaantitarpeiden näkökulmasta esittänyt. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti antaa aihetta.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Väestörekisterikeskukselle ja oikeusministeriölle. Samalla pyydän ministeriötä toimittamaan päätöksen tiedoksi maistraattien holhoustoimesta vastaaville yksiköille.