

4.8.2009

Dnro 478/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

EDUNVALVONNAN POISTAMINEN HOLHOUSASIOIDEN REKISTERISTÄ

1 KANTELU

Kantelija nosti eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 6.2.2008 saapuneessa kirjeessään esiin muun muassa kysymyksen alaikäisten edunvalvonnan poistamisesta holhousasioiden rekisteristä omaisuuden arvon laskettua alle rekisteriin merkitsemisen alarajan (15 000 euroa). Kantelija oli tyytymätön yhtäältä siihen, että edunvalvontaa ei edellä mainitussa tilanteessa voida poistaa rekisteristä. Toisaalta hän katsoi, että rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä olevaa eurorajaa tulisi nostaa esimerkiksi 40 000 euroon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Holhoustoimilaki ja -asetus

Holhoustoimilain 64 §:n 1 momentin mukaan holhousasioiden rekisteri on valtakunnallinen rekisteri, jota holhousviranomaiset ja Väestörekisterikeskus pitävät edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa tarkoitetun valtuutetun toiminnan valvomiseksi ja kolmansien oikeuden turvaamiseksi. Rekisteriin saadaan merkitä edunvalvojaa ja hänen päämiestään tai valtuutettua ja valtuuttajaa koskevat tunniste- ja yhteystiedot. Rekisteriin saadaan lisäksi merkitä tiedot henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, toimintakelpoisuuden rajoituksen sisällöstä, edunvalvojan tehtävästä ja määrittämisen perusteesta tai edunvalvontavaltuutuksen sisällöstä, omaisuusluettelon, tilin ja hoitosuunnitelman antamisesta ja tarkastamisesta, 34 §:ssä tarkoitettua lupaa koskevasta päätöksestä sekä holhousviranomaisen 57 ja 60 §:n mukaisista toimenpiteistä. Rekisteriin saadaan lisäksi merkitä sellaisia rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja.

Samana pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomainen vastaa rekisterin tietojen päivittämisestä valvonnassaan olevien edunvalvojen toimien osalta. Vaatimus rekisterissä olevan tiedon korjaamisesta esitetään sille holhousviranomaiselle, joka valvoo kysymyksessä olevaa edunvalvojan tehtävää. Rekisteriin talletettuja tietoja käsiteltäessä on 5 momentin mukaan noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään.

Holhoustoimilain 66 §:ssä säädetään alaikäisen merkitsemisestä holhousasioiden rekisteriin. Pykälän 1 momentin mukaan edunvalvonta on merkittävä rekisteriin myös, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että: 1) alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä eikä hänen osuutensa pesän varoista

ole vähäinen tai että 2) alaikäisellä on edunvalvojan hoidettavana olevaa omaisuutta, jonka määrä ei ole vähäinen. Edellä todettu edunvalvonta on 2 momentin mukaan merkittävä holhousasioiden rekisteriin, vaikka omaisuuden tai pesäosuuteen kuuluvien varojen määrä on vähäinen, jos siihen on erityistä syytä. Asetuksella voidaan 3 momentin mukaan säätää, milloin varojen määrää on pidettävä vähäisenä.

Holhousasioidenasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan alaikäisen edunvalvonta merkitään holhousasioidenasetuksen lain 66 §:n nojalla holhousasioiden rekisteriin, jos: 1) alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja alaikäisen osuus pesän varoista, vainajan tai pesän velkoja niistä vähentämättä, on suurempi kuin 15 000 euroa tai 2) edunvalvojan hoidettavana olevan alaikäisen omaisuuden arvo, alaikäisen velkoja siitä vähentämättä, on suurempi kuin 15 000 euroa.

Holhousasioidenlain 17 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan edunvalvojan tehtävä lakkaa, kun päämies täyttää 18 vuotta, jos edunvalvojan tehtävä perustuu päämiehen alaikäisyyteen.

Holhousasioiden rekisteriin merkityt tiedot on holhousasioidenlain 68 §:n 1 momentin mukaan säilytettävä kymmenen vuoden ajan siitä, kun edunvalvonta on päättynyt.

Henkilötietolaki

Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävinä olevien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Saman pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä. Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle.

Samoin lain 29 §:n 1 momentin rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on myös estettävä tällaisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan. Samoin pykälän 2 momentin mukaan jollei rekisterinpitäjä hyväksy rekisteröidyn vaatimusta tiedon korjaamisesta, hänen on annettava asiasta kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava myös ne syyt, joiden vuoksi vaatimusta ei ole hyväksytty. Rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

3.2

Oikeusministeriön kanta

Alaikäisen edunvalvonnan rekisteristä poistamisen osalta ministeriö totesi, että omaisuuden arvon aleneminen rekisteriin merkitsemisen aiheuttanutta euromäärää alemmaksi ei ole perusteltu syy rekisteristä poistamiselle. Päinvastoin tarve edunvalvojan valvontaan korostuu ministeriön mukaan näissä tapauksissa. Omaisuuden arvo voi nimittäin vähentyä edunvalvojan toimenpiteiden vuoksi. Jos taas omaisuus on luonteeltaan sellaista, että sen arvo muuttuu nopeasti, muutokset voivat olla mahdollisia kumpaankin suuntaan, jolloin ei myöskään ole tarvetta rekisterimerkinnän poistamiseen.

Niissä tapauksissa, joissa omaisuuden arvo laskee hyväksyttävästä syystä pysyvästi, on ministeriön mukaan jo voimassa olevien säädösten mukaan käytettävissä menettelyjä, joilla vanhempien turhaa valvomista voidaan välttää. Maistraatti voi lain mukaan keventää edunvalvojan valvontaa muun muassa päättämällä, että tili on yleispiirteinen tai että vuositili tulee antaa harvemmin kuin vuosittain. Jos taas edunvalvonta on alun perinkin merkitty rekisteriin virheellisin perustein, päätös voidaan ministeriön mukaan purkaa hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti.

Edellä mainituista syistä ministeriön oli lausuntonsa mukaan vaikea nähdä, mitä lisäarvoa rekisterimerkinnän poistamismahdollisuuden lisääminen holhoustoimilakiin toisi mukanaan. Kysymys on kuitenkin tarkoitus arvioida tarkemmin, kun oikeusministeriä selvittää hallitusohjelman mukaisesti holhousasioihin ja edunvalvontaan liittyvät kehittämistarpeet.

Edunvalvonnan rekisteröimisen euromääräisen rajan tarkistamisen osalta ministeriö totesi, että asiaa tullaan ministeriössä harkitsemaan, koska asetus, jolla asiasta on säädetty, on tullut voimaan jo vuonna 1999. Tänä aikana yleinen ansiotaso ja varallisuus ovat kasvaneet, mikä omalta osaltaan saattaa antaa aiheita harkita rajan tarkistamista. Ministeriö toi vielä esiin eräitä asian arviointiin vaikuttavia yksittäisiä näkökohtia.

3.3

Kannanotto

Alaikäisten – samoin kuin muidenkin henkilöiden – edunvalvonnan rekisteriin merkitsemisen tarkoituksena on edunvalvonnan eli edunvalvojan toiminnan viranomaisvalvonnan mahdollistaminen. Jos alaikäisen omaisuuden määrä ylittää tietyn rajan tai edunvalvonnan rekisteröiminen muuten erityisesti syystä on tarpeen, alaikäisten henkilöiden huoltajien eli käytännössä usein vanhempien toimintavelvollisuudet omaisuuden suhteen ja myös holhousviranomaiseen nähden lisääntyvät verrattuna tilanteeseen, jossa hoidettavaa omaisuutta ei ole. Keskeisimpänä voidaan mainita omaisuuden hoitaminen päämiehen edun mukaisesti ja tätä koskeva tilintekovelvollisuus. Tilin tarkastaminen maistraatissa puolestaan aiheuttaa kustannuksia tilintarkastusmaksun muodossa. Maistraatti voi tosin holhoustoimilain nojalla myöntää edunvalvojalle helpotusta siten, että tilikauden pituudeksi määrätään vuotta pidempi jakso tai edunvalvoja vapautetaan toistaiseksi tilin antamisvelvollisuudesta (53 §) taikka että tili voidaan antaa yleispiirteisenä (55 § 3 mom.).

Olosuhteet ja sitä myötä omaisuuden määrä voivat kuitenkin muuttua olennaisestikin siitä, mikä tilanne oli edunvalvontaa rekisteröitäessä. Holhoustoimilaissa tai -asetuksessa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty alaikäisen rekisteristä poistamisesta siinä tapauksessa, että omaisuuden arvo laskee alle 15 000 euron. Näin ollen pääsäännön mukaisena takarajana on 18 vuoden iän saavuttaminen, kun edunvalvonta on perustunut alaikäisyyteen.

Tilanteessa, jossa rekisteriin merkitsemisen peruste on ensi vaiheessa laskennallinen (esimerkiksi osuus kuolinpesästä) mutta alaikäiselle (esimerkiksi perinnönjaossa) tulevan omaisuuden arvo jääkin lopulta pysyvästi ja huomattavasti rekisteriin merkitsemisen kynnyksestä alhaisemmaksi, kysymys rekisteristä poistamisesta voi olla perusteltu – etenkin, jos alaikäinen on hyvin nuori edunvalvonnan tullessa merkityksi rekisteriin. Tällöin voidaan kysyä, onko alaikäistä ja hänen edunvalvontaansa perusteltua pitää rekisterissä jopa 18 vuotta, vaikkei hoidettavaa omaisuutta tosiasiallisesti olisikaan.

Asiaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon henkilötietolain säännökset rekisteröityjen henkilötietojen tarpeellisuudesta ja virheettömydestä. Kyse on samalla siitä, voiko kysymys edunvalvonnan poistamisesta holhousasioiden rekisteristä tulla ratkaistavaksi henkilötietolain 29 ja 40 §:ssä säädettyssä menettelyssä ja 45 §:n mukaisessa muutoksenhaussa. Tällöin vaatimuksen rekisteristä poistamisesta ratkaisisi ensivaiheessa maistraatti, jonka päätös olisi mahdollista saattaa tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä olisi puolestaan muutoksenhakumahdollisuus viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Holhousasioiden rekisteriin tehty merkintä alaikäisen edunvalvonnasta ei mielestäni sinänsä ole virheellinen, puutteellinen tai vanhentunut pelkästään sen vuoksi, että omaisuuden arvo on vähentynyt alle rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä olevan euromäärän. Sen sijaan kyse on ennen muuta siitä, voisiko kyseessä olla rekisteröinnin näkökulmasta tarpeeton tieto. Edunvalvonnan rekisteröiminen on valvonnan väline. Jos hoidettavia varoja tai asioita ei tosiasiallisesti ole olemassa, edunval-

vonnan rekisterissä pitäminen ei tällöin ole valvonnan näkökulmasta lähtökohtaisesti tarpeellista.

Sikäli kuin edellä todettu henkilötietolain sääntely on riittävä ja toimiva ratkaisu kunkin yksittäisen edunvalvonnan rekisteröimisen tarpeellisuuden arvioimiseksi, holhoustoimilain muuttamiselle rekisteristä poistamista koskevan erillisen sääntelyn muodossa ei ole erikseen tarvetta edunvalvottavain oikeuksien näkökulmasta.

Tiedossani ei ole enkä ole erikseen pitänyt tässä yhteydessä tarpeellisena laajemmin selvittää, missä määrin tietosuojavaltuutettu tai hallintotuomioistuimet ovat asiaa arvioineet nimenomaan holhousrekisteriin merkittyjen tietojen tarpeellisuuden tai tarpeettomuuden kannalta.

Tiedossani on kuitenkin, että Helsingin hallinto-oikeuden 16.2.2009 antamassa päätöksessä nro 09/0141/2 asiaan on otettu kantaa siitä näkökulmasta, että maistraatin olisi tullut käsitellä vaatimus edunvalvonnan rekisteristä poistamisesta henkilötietolain 29 §:n mukaisessa järjestyksessä eikä liittää hylkävään päätökseensä valitusosoitusta suoraan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei siten ottanut kantaa itse pääasiaan vaan kumosi maistraatin päätöksen ja palautti asian käsiteltäväksi edellä todetussa järjestyksessä.

Saamani tiedon mukaan Hyvinkään maistraatti on sittemmin edellä todetun hallinto-oikeuden päätöksen johdosta 24.2.2009 antamallaan päätöksellä nro A4/2009 (dnro 2007/389) poistanut alaikäisten edunvalvonnat rekisteristä, koska omaisuuden määrä oli heistä ja edunvalvojasta riippumattomista syistä käytännössä huomattavasti alle asetuksessa mainitun rajan eikä valvonnalle ollut mitään syytä omaisuuden tai velan hoidon kannalta. Alaikäisten pitämistä rekisterissä pidettiin ilmeisen tarpeettomana. Puheena olevassa tapauksessa alaikäiset oli alun perin merkitty rekisteriin, koska heidän osuutensa kuolinpesässä oli ylittänyt rekisteriin merkitsemisen rajan, mutta lopullisessa perinnönjaossa heidän osuutensa (alle 1000 euroa) jäivät kuitenkin huomattavasti alle tuon rajan.

Koska holhouslainsäädännön uudistamisen tarve tulee oikeusministeriön ilmoituksen mukaan vielä kuluvalle hallituskaudella arvioitavaksi ja kun puheena oleva kysymys samoin kuin rekisteriin merkitsemisen euromäärän korottamisen tarve otetaan tässä yhteydessä huomioon, asia ei tässä vaiheessa anna puoleltani aihetta enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat ministeriön tietoon tulevassa lainvalmistelussa huomioon otettavaksi.

Muilta osin kirjoituksesta ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni näkökohdat oikeusministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.