

21.10.2022

EOAK/552/2022

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTO SAI HUOMAUTUKSEN ALKUPERÄISEN EDUNVALVONTAVALTAKIRJAN KADOTTAMISESTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston menettelyä läheisensä edunvalvontaa koskevassa asiassa. Kyse oli holhousasian yli vuoden mittaisesta käsittelyajasta ja edunvalvontavaltakirjan katoamisesta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston lausunto, jota varten virasto hankki valtuutusasian käsittelijän lausuman, käsittelijän esihenkilön lausuman, skannauskeskuksen vastuuvirkamiehen selvityksen ja holhoustoimen johtajan lausuman (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Edunvalvontavaltakirjan katoaminen

Digi- ja väestötietovirasto on pyrkinyt selvittämään tapahtumien kulkua pyytämällä useampia selvityksiä asian käsittelyn kanssa tekemisissä olleilta henkilöiltä. Virasto on myöntänyt kadottaneensa alkuperäisen edunvalvontavaltakirjan. Asian käsittelyn vaiheiden ja selvittelytoimenpiteiden lähempi kuvaaminen ja arvioiminen ei siksi ole tässä yhteydessä tarpeen.

Digi- ja väestötietovirasto on myös tuonut esiin toimenpiteitä, joihin se on tapauksen johdosta ryhtynyt. Viraston mukaan sen skannauskeskuksen toiminnassa on viraston perustamisesta vuonna 2020 asti suhtauduttu vakavasti siihen mahdollisuuteen, että postin välityksellä toimitettuja lähetyksiä voi kadota. Siksi saapuneiden lähetysten käsittelyssä on noudatettu selkeitä ohjeita. Ohjeet on laadittu kirjalliseen muotoon kuitenkin vasta maaliskuussa 2022. Siihen asti ohjeet oli annettu skannaajille suullisesti. Skannaajien käytössä kesällä 2021 olleessa perehdytysoppaassa postilähetysten käsittelystä ei ollut ohjeistettu erityisen yksityiskohtaisesti. Vaikka ohjeet olivat maaliskuuhun 2022 saakka olleet pääosin suullisesti annettussa muodossa, ohjeet olivat olleet hyvin tiedossa ja keskuksen toiminta oli tukeutunut niihin. Viraston mukaan nyt kyseessä oleva edunvalvontavaltakirja on viraston toiminnan aikana ensimmäinen, jonka tiedetään kadonneen skannauskeskuksessa.

Pidän tapausta varsin poikkeuksellisenä. Laillisuusvalvonnassakin tällainen asia on tullut arvioitavakseni vain kerran aiemmin (EOAK/2120/2019; ks. Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 343). Tuossa tapauksessa ei saatu selvyyttä siitä, että valtakirja olisi kadonnut nimenomaan silloisessa maistraatissa. Asia antoi minulle kuitenkin aiheen arvioida asiaa yleisellä tasolla. Tuohon päätökseeni viitaten totean seuraavaa.

Edunvalvontavaltakirja on tiettyjä edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa säädettyjä määrämuotoja noudattaen laadittava asiakirja. Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 24 §:n 3 momentin mukaan valtuutetun on valtuutuksen vahvistamista hakiessaan esitettävä holhousviranomaiselle alkuperäinen valtakirja. Laissa säädettyä valtakirjan alkuperäisyyden vaatimusta ei ole lainvalmisteluasiakirjoissa enemmälti avattu (HE 52/2006 vp, s. 33, LaVM 29/2006 vp).

Edunvalvontavaltuutuksen avulla henkilö voi etukäteen järjestää asioidensa hoidon toimintakykynsä mahdollisen heikkenemisen varalle. Valtuuttaja määrittelee valtakirjassaan itse – tuomioistuimen sijaan – ne asiat, jotka valtuutus kattaa ja hän voi eräiltä osilta vaikuttaa myös siihen, missä laajuudessa valtuutetun toimintaa valvotaan. Siten edunvalvontavaltuutus poikkeaa edunvalvontaan määrittämisestä ja korostaa henkilön itsemääräämisoikeutta.

Voidaan kysyä, onko valtuutuksen vahvistamista koskevan hakemuksen tutkimatta jättäminen alkuperäisen valtakirjan puuttumisen vuoksi kohtuullista esimerkiksi tilanteessa, jossa valtakirja on joutunut hukkaan tai tuhoutunut valtuuttajasta tai valtuutetusta riippumattomasta riidattomasta syystä (esimerkiksi tulipalo asianomaisen kotona tai asiakirjan häviäminen tai tuhoutuminen sen ollessa pankin säilytettävänä tai holhousviranomaisen hallussa asiaa käsiteltäessä), ja olisiko tällaisissa tilanteissa, mikäli hakijalla on esittää valtakirjasta kopio, syytä pyrkiä lähemmin selvittämään asiaa esimerkiksi valtakirjan kopiosta ilmeneviä todistajia tai valtuuttajaa itseään kuulemalla.

Alkuperäisen valtakirjan olemassaolo ja sen esittäminen hakemusvaiheessa holhousviranomaiselle ovat kuitenkin hakemuksen tutkittavaksi ottamisen ehdottomia muodollisia edellytyksiä. Mikäli valtuutuksen vahvistaminen estyy tällaisesta muodollisesta syystä, asioiden hoitamisen vaihtoehtona on edunvalvojan hakeminen. Vaikka valtakirjan joutuminen hukkaan ei siten vaikuta valtuuttajan asioiden hoidon järjestämiseen muulla hänen etunsa turvaavalla tavalla, asioiden hoito ei tällöin kuitenkaan tule järjestetyksi valtuuttajan alun perin itsemääräämisoikeutensa puitteissa haluamalla ja oikeusjärjestelmämme mahdollistavalla edunvalvontaa kevyemmällä tavalla.

Alkuperäisen valtuutusasiakirjan hukkaan joutumisella on – riippumatta siitä, kenen toimesta se tapahtuu – siten suora vaikutus siihen, voiko valtuuttajan oma tahto asioidensa hoitamisen tavasta ylipäätään toteutua, ellei hän enää kykene laatimaan uutta valtakirjaa. Muutosäännökset, vaikka niillä sinänsä aiheellisesti ja perustellusti pyritään suojaamaan valtuutettua, voivat siten toisaalta johtaa joissakin tilanteissa valtuuttajan itsemääräämisoikeuden vastaiseen lopputulokseen.

Lainsäätäjä on tarkoittanut edunvalvontavaltuutuksen holhustoimilain mukaista edunvalvontaa lievemmäksi ja kevyemmäksi sekä henkilön itsemääräämisoikeutta korostavaksi tavaksi hoitaa henkilön asioita silloin, kun hän ei siihen itse enää kykene. Tähän nähden katson Digi- ja väestötietoviraston vakavalla tavalla loukanneen valtuuttajan itsemääräämisoikeutta, kun viraston toiminnan seurauksena edellä mainitut tavoitteet ovat käyneet tyhjiksi eikä valtuuttajan asioiden hoitoa ole voitu järjestää edunvalvontavaltuutuksen mukaisesti ja vaihtoehdoksi on jäänyt edunvalvojan määrääminen. Edunvalvontavaltakirjan kaltaisen olennaisen asiakirjan hukkaaminen on myös vastoin perustuslain 21 §:n 1 momenttia, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa käsiteltyksi asianmukaisesti.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.2 Käsittelyaika ja asian käsittelyn muu asianmukaisuus

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on 33 §:n 1 momentin mukaan asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.

Asian asianmukaiseen viivytyksettömään käsittelyyn kuuluu muun muassa asetettujen määräaikojen asianmukainen seuraaminen.

Digi- ja väestötietovirasto on myöntänyt laiminlyöneensä käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä ja selvittämisvelvollisuutensa.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa, että edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisasia oli tullut vireille 10.2.2021 ja asia oli lausunnonantohetkellä ollut muodollisesti edelleen vireillä. Toisaalta jo elokuussa 2021 oli Digi- ja väestötietoviraston mukaan käynyt ilmeiseksi, että valtuutuksen vahvistaminen ei alkuperäisen valtakirjan hävittyä ollut enää mahdollista, mistä oli tiedotettu hakijalle elokuussa 2021.

Virasto myöntää, että ilman asiakirjan katoamista asian käsittelyaikaa ei voida pitää viivytyksettömänä. Käsittelyn kesto aiheutui pitkälti oikeusasiamiehelle jo aiempien kanteluiden yhteydessä selostetuista holhoustoimen käsittelyruuhkista.

Asian käsittelyn jatkuttua holhoustoimen aloitteesta ja kantelijan vireillepanon seurauksena edunvalvojan määräämisasiana siinä oli 17.9.2021 pyydetty lääkärinlausuntoa. Digi- ja väestötietovirasto on myöntänyt, että asiassa oli vastoin viranomaisen selvitysvelvollisuutta laiminlyöty valvoa lääkärinlausuntopyynnön määräaika ja lausunnon saapumista, mistä oli seurannut, että edunvalvojan määräämisasia oli saatu käräjäoikeuden päätettäväksi vasta 23.3.2022.

Holhousviranomaisen omien selvittelytoimenpiteiden merkitys on viraston mukaan korostunut tässä tapauksessa, jossa edunvalvojan määrääminen ei ylipäänsä olisi ollut tarpeellista, ellei virasto olisi itse kadottanut alkuperäistä edunvalvontavaltakirjaa.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.3 Lopuksi

Edunvalvontavaltakirjan katoaminen ja asian käsittelyn viivästyminen ovat paitsi loukanneet valtuuttajan itsemääräämisoikeutta myös viivästyttäneet hänen asioidensa hoitamisen järjestämistä, mikä on ollut omiaan vaarantamaan hänen etujensa toteutumisen.

Tämän lisäksi edunvalvontavaltakirjan katoamisesta ja edunvalvontasian käsittelyn viivästyisestä on Digi- ja väestötietoviraston lausunnossa todetuin tavoin lisäksi aiheutunut kantelun tekijälle paitsi vaivaa ja harmia, myös käytännön ongelmia hänen yrittäessään hoitaa omaisensa asioita. Kun kantelija oli ollut hakijana edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista koskevassa asiassa, asiakirjan katoaminen ja käsittelyn viivästyminen olivat loukanneet hänen oikeuttaan saada asia käsitellyksi perustuslain 21 §:n mukaisesti asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Pidän sinänsä myönteisenä, että Digi- ja väestötietovirasto oli pyrkinyt korjaamaan laiminlyöntinsä seurauksia. Valtuutuksen uusimisen edellytyksiä oli pyritty selvittämään, joskin tuloksetta. Kantelijaa oli myös neuvottu laittamaan vireille edunvalvojan määräämisasia, joka oli ainakin aluksi otettu ripeästi käsittelyyn. Lisäksi on asianmukaista, että Digi- ja väestötietovirasto on pahoitellut virheitään ja ilmoittanut ottaneensa kantelussa tarkoitetut prosessit tarkasteluun ja pyrkivänsä kehittämään niitä siten, että virheiden syntymisen mahdollisuudet samoin kuin virheistä aiheutuvat seuraukset saataisiin minimoitua. Skannauskeskuksen saapuvien postien käsittelyä koskeva suullinen ohjeistus on saatu tuotettua myös kirjalliseen muotoon. Holhoustoimen puolella virasto selvittää, miten sisäisessä ohjeistuksessa saadaan tarkennettua käsittelijöille sitä, että viraston käsittelyssä sattuneiden virheiden seurauksena viranomaisella on korostunut velvollisuus selvittää tilanne.

Edellä todetuista toimenpiteistä huolimatta Digi- ja väestötietoviraston laiminlyöntien seuraukset ovat perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olleet kokonaisuudessaan vakavia eikä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perusoikeuksia ole toteutunut, mikä on otettava moitearviossa huomioon.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Digi- ja väestötietovirastolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 selostetuista lainvastaisista menettelyistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Digi- ja väestötietovirastolle.

Olen jo aiemmin saattanut edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavan oikeusministeriön tietoon päätökseni, joka koski alkuperäisen valtakirjan katoamiseen liittyviä kysymyksiä. Tämän vuoksi lähetän nytkin päätökseni tiedoksi myös ministeriölle.

Kun Digi- ja väestötietoviraston menettely on loukannut sekä edunvalvontavaltakirjan laatineen valtuuttajan että kantelijan perusoikeuksia, katson vielä aiheelliseksi tuoda esiin, että kantelija voi omasta ja edustamansa henkilön puolesta harkintansa mukaan saattaa kysymyksen perusoikeuksien loukkauksen hyvittämisestä hakemuksella Valtiokonttorin arvioitavaksi.