

18.10.2012

Dnro 657/4/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **EDUNVALVONTAVALTUUTUKSEN VAHVISTAMINEN JA EDUNVALVONTAILMOITUKSEN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Pyysitte eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassanne kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Kajaanin maistraatin menettelyä edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyaikaa ja edunvalvontavaltuutuksen hyväksymistä koskevassa asiassa.

Mielestänne maistraatti on viivytellyt edunvalvojaa koskevan hakemuksen käsittelyssä. Hakemuksen tarkoituksena on ollut saada puolisonne sukulaisen edunvalvontavaltuutettu pois tehtävästään epäpätevyyden vuoksi. Hakemus edunvalvojan määräämiseksi on jätetty elokuussa 2010, mutta päätöstä asiassa ei kantelun tekohetkeen mennessä ollut tehty.

Edelleen arvostelite maistraatin harkintavallan käyttöä, kun maistraatti ei ollut kuullut valtuuttajan lähiomaisia edunvalvontavaltuutusta vahvistaessaan. Kritisoitte myös sitä, että maistraatti on hyväksynyt valtakirjan ehdon siitä, että valtuutetun ei tarvitse tehdä vuosittain tiliä maistraattiin asioiden hoitamisesta. Nyt on kertomanne mukaan olemassa riski valtuuttajan varojen hyväksikäytöstä.

Vielä katsoitte, että maistraatin tulisi ilmoittaa edunvalvontaa hakeneelle omaiselle asian käsittelyn lopputuloksesta.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen**

##### **3.1.1 Kantelun kohde**

Mielestänne maistraatti ei ollut käyttänyt asianmukaisesti harkintavaltaansa arvioidessaan henkilön kykyä ja sopivuutta toimia edunvalvontavaltuutettuna, kun esimerkiksi valtuuttajan omaisia ei ollut asiassa kuultu. Kummeksuite myös maistraatin hyväksymää valtakirjassa olevaa vuositilitystä koskevaa ehtoa, jonka mukaan valtuutetun ei tarvitse tehdä vuositilitystä maistraatille.

### 3.1.2

#### Maistraatin selvityksen ja lausunnon keskeinen sisältö

Maistraatin mukaan edunvalvontavaltuutusta vahvistaessaan maistraatti oli normaaliin tapaan selvittänyt valtuuttajan terveydentilan valtuutuksen vahvistamishetkellä ja valtuutetun sopivuuden tehtävänsä sekä muutkin edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 24 §:ssä säädetty edellytykset. Säännöksen mukaan valtuutusta ei saa vahvistaa, jos on ilmeistä, että valtuuttaja ei valtakirjan tehdessään kyennyt ymmärtämään valtakirjan merkitystä. Valtuuttajaa oli valtuutusta vahvistettaessa kuultu. Asian selvitettyyn tilaan nähden maistraatti oli pitänyt tarpeettomana kuulla lähiomaisia, vaikka tähän olisi sinänsä ollut mahdollisuus edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 26 §:n 3 momentin perusteella.

### 3.1.3

#### Kannanotto

##### *Läheisten kuuleminen*

Totean ensinnäkin asian selvittämistä ja kuulemista koskevasta sääntelystä edunvalvontavaltuutusta vahvistettaessa seuraavan. Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan maistraatin on varattava valtuuttajalle tilaisuus tulla kuulluksi edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista koskevan hakemuksen johdosta. Tilaisuutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan tarvitse varata, jos valtuuttaja ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan maistraatin on varattava valtuuttajan aviopuolisolle tilaisuus tulla kuulluksi hakemuksen johdosta, jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Edelleen maistraatti voi 3 momentin mukaan tarvittaessa 1) kuulla valtuutettua henkilökohtaisesti, 2) varata valtuuttajan vanhemmille, lapsille tai muille läheisille tilaisuuden tulla kuulluksi, sekä 3) vaatia valtuutettua esittämään selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa tämän kykyä ja sopivuutta toimia valtuutettuna.

Edellä todetun sääntelyn perusteella valtuuttajan läheisten kuuleminen jää siten lähtökohtaisesti maistraatin harkintaan. Säännöksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että yleensä olisi asianmukaista, että valtuuttajalle tosiasiallisesti läheiset henkilöt saavat tiedon valtuutuksen vahvistamista koskevan asian vireillä olosta. Esimerkiksi sellaiselle valtuuttajan lapselle, joka asiakirjoista ilmenevän selvityksen mukaan on hoitanut valtuuttajan asioita ennen valtuutuksen vahvistamista koskevan hakemuksen tekemistä, olisi hallituksen esityksen mukaan pääsääntöisesti tarpeellista varata tilaisuus tulla kuulluksi (HE 52/2006 vp, s. 34).

Nyt esillä olevassa asiassa ei ole nimenomaisesti tuotu esiin eikä käytettävissäni olevista asiakirjoista muutenkaan ilmene, että ennen valtuutuksen vahvistamista joku valtuuttajan läheisistä olisi aiemmin hoitanut valtuuttajan asioita niin, että hänen kuulemisensa olisi edellä todetun hallituksen esityksen sisältämän tulkintasuosituksen mukaisesti tullut ajankohtaiseksi.

Johtopäätökseni on, että sitä, että maistraatti ei tässä tapauksessa ollut varannut läheisille tilaisuutta tulla kuulluksi, ei voida pitää lainvastaisena. Asiassa ei myöskään ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että maistraatti olisi käyttänyt väärin sille lain mukaan kuuluvaa harkintaa arvioidessaan valtuuttajan läheisten kuulemisen tarpeellisuutta. Tämän vuoksi minulla ei ole perusteita puuttua asiaan.

## *Tilityksestä määrääminen valtakirjassa*

Mitä tulee esiin nostamaanne edunvalvontavaltakirjan vuosilitystä koskevaan ehtoon, totean asiaa koskevan sääntelyn perusteella yleisellä tasolla seuraavan.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 33 §:n 1 momentin mukaan valtakirjassa voidaan määrätä, että valtuutetun tulee määrääjain, kuitenkin enintään vuosittain, antaa maistraatille tili. Saman pykälän 2 momentin mukaan, vaikka valtakirjassa ei ole edellä tarkoitettua määräystä, maistraatti voi pyytää valtuutettua antamaan tilin tehtävänsä hoitamisesta, jos siihen on syytä.

Edellä todettu sääntelyn lähtökohta on siten, että perustilanteessaan edunvalvontavaltuutetun ei tarvitse lainkaan tehdä maistraatille tiliä valtuuttajan asioiden hoitamisesta. Erikseen valtuuttaja voi niin kuitenkin määrätä valtakirjassa. Näin ollen säännöllinen tilivalvonta edellyttää valtuuttajan nimenomaista tahdonilmaisua eli määräystä valtakirjassa. Säännöksen perusteluissa todetaan, että edunvalvontavaltuutus perustuu valtuuttajan omaan tahdonilmaisuuksiin, ja valtuutettu on hänen itsensä valitsema henkilö. Valtuutuksen antamisen yhtenä perusteena saattaa hallituksen esityksen mukaan olla juuri se, että valtuuttaja tahtoo valtuutettua kohtaan tuntemansa luottamuksen johdosta antaa hänelle vapaamman aseman kuin holhoustoimilain nojalla määrätyllä edunvalvojalla on. Näistä syistä on katsottu perustelluksi, että valtuuttaja voi valtakirjassa itse määrittellä, tuleeko valtuutetun määrääjain antaa maistraatille tili. Hallituksen esityksessä sääntelyn lähtökohtaa pidetään johdonmukaisena suhteessa siihen, että edunvalvontavaltuutus perustuu yksityisoikeudelliseen tahdonilmaisuuksiin (HE 52/2006 vp, s. 37).

Edelleen totean, että edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa luetellaan edellytykset, joiden täytyessä maistraatin on vahvistettava valtakirja, ja saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään syistä, jotka estävät sen. Valtuutusta ei saa vahvistaa seuraavissa tilanteissa: 1) on ilmeistä, että valtuuttaja ei valtakirjan tehdessään kyennyt ymmärtämään valtakirjan merkitystä tai että valtakirjan todistaneet henkilöt eivät olleet kelpoisia todistajiksi, 2) on perusteltua aihetta epäillä, että valtuutettu on kykenemätön tai sopimaton toimimaan valtuutettuna ja 3) valtuuttajalla on edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu huolehtia niistä asioista, joita valtuutus koskee.

Maistraatti ei siten voi jättää valtuutusta vahvistamatta esimerkiksi sillä perusteella, että valtakirjassa ei ole säännöllistä tilintekovelvollisuutta koskevaa ehtoa. Sen sijaan maistraatti voi tapauskohtaisesti erityisestä syystä vaatia valtuutetulta tilitystä. Säännöksen perusteluiden mukaan valtuutettua tulisi pyytää antamaan tili erityisesti silloin, kun maistraatin tietoon on tullut seikkoja, joiden perusteella on aihetta valvoa, että omaisuus on hoidettu asianmukaisesti (HE 52/2006 vp, s. 38).

Asiassa ei tältä osin ilmennyt sellaista, joka antaisi aihetta toimenpiteisiini.

### 3.2

#### Edunvalvontailmoituksen käsittely

##### 3.2.1

##### Kantelun kohde

Katsoitte maistraatin viivytelleen edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen käsittelyssä, eikä päätöstä ollut useista lupauksista huolimatta annettu.

### 3.2.2

#### Maistraatin selvityksen ja lausunnon keskeinen sisältö

Maistraatissa oli 9.8.2010 tullut vireille holhoustoimilain 91 §:n mukainen ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Lisäksi maistraattiin oli saman kuun aikana saapunut kirjeenne, jossa olitte pitänyt edunvalvontavaltuutettua kykenemättömänä hoitamaan valtuuttajan asioita. Ilmoituksen kohteena olevalle henkilölle oli tuossa vaiheessa maistraatin päätöksellä 29.6.2010 vahvistettu edunvalvontavaltuutus. Edunvalvontailmoituksen tarkoituksena oli käytännössä ollut saada edunvalvoja määrätyksi hoitamaan niitä tehtäviä, jotka edunvalvontavaltuutus jo kattoi.

Maistraatin lausunnon mukaan kyse ei ole ollut hakemusasiasta vaan edellä todetun lainkohdan tarkoittaman ilmoituksen käsittelystä. Tässä asiaryhmässä maistraatti ei tee varsinaista päätöstä, vaan asiassa suoritettua selvityksen jälkeen maistraatti päättää, jääkö asia sillensä vai tekeekö maistraatti hakemuksen käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi. Maistraatin ratkaisu ei ole valituskelpoinen päätös. Asian vireillä olo maistraatissa tai maistraatin asiassa tekemä ratkaisu ei estä edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyä käräjäoikeudessa.

Edelleen maistraatin lausunnossa todetaan, että maistraatti on päättänyt asian käsittelyn 29.3.2012 antamallaan päätöksellä, jolla asian käsittely on jätetty sillensä. Lausunnon mukaan käsittely oli muodollisesti kestänyt pitkään eli noin 1,5 vuotta. Maistraatin Kajaanin yksikkö puolestaan toteaa selvityksessään, että edunvalvontavaltuutetun kykenevyys ja sopivuus valtuutetun tehtävään oli jo tullut arvioiduksi vajaata kahta kuukautta aikaisemmin valtuutuksen vahvistamisen yhteydessä. Tilin pyytämistä edunvalvontailmoituksen ja kantelijan kirjeen johdosta ei ollut pidetty tarkoituksenmukaisena, koska valtuutuksen vahvistamisesta oli kulunut vasta alle kaksi kuukautta, eikä omaisuusluettelon toimittamiselle säädetty määräaikaakaan ollut vielä kulunut umpeen, joskin valtuutettu oli tuon luettelon jo maistraattiin toimittanut. Selvityksensä mukaan maistraatti olisi voinut jo tuossa vaiheessa päättää asioiden käsittelyn todeten, etteivät edunvalvontailmoitus ja kantelijan kirje johda enempään toimenpiteisiin. Valtuuttajan etujen turvaamiseksi maistraatti oli kuitenkin pitänyt tarpeellisena selvittää tilannetta vielä uudestaan valtuutuksen oltua jonkin aikaa voimassa. Sitten maistraatti oli selvittänyt edunvalvontavaltuutuksen toimivuutta paitsi edunvalvontavaltuutetun toimittaman omaisuusluettelon avulla, myös muun muassa kuulemalla päämiestä ja edunvalvontavaltuutettua. Lisäksi asiassa oli hankittu lausunto Kainuun maakunta-kuntayhtymältä.

Asian ollessa vireillä Te olitte maistraatin mukaan ollut useaan kertaan yhteydessä maistraattiin, josta Teitä oli monin tavoin informoitu asian käsittelytilanteesta ja nimenomaan siitä, että läheisillä on oikeus saada edunvalvojan määräämistä koskeva asia vireille tekemällä hakemus suoraan käräjäoikeuteen. Tätä mahdollisuutta läheiset eivät kuitenkaan olleet käyttäneet. Lukuisten yhteydenottojenne ansiosta Te olitte maistraatin mukaan siten olleet tietoinen siitä, että maistraatti ei ollut ainakaan välittömästi ollut ryhtymässä ilmoituksen johdosta toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi.

Edelleen maistraatti toteaa, että holhoustoimilain tavoitteena on päämiehen edun turvaaminen. Edunvalvojan määrääminen on viimesijainen keino hoitaa henkilön asioita. Holhoustoimilain 8 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan määräämisen edellytykset eivät täyty, jos henkilön asiat tulevat hoidetuksi asianmukaisesti muulla tavalla. Näin on maistraatin mukaan säännönmukaisesti silloin, kun henkilölle on vahvistettu edunvalvontavaltuutus.

Vielä maistraatti toteaa, että se ei voi ilman erityistä syytä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka johtaisivat edunvalvojan määräämiseen ja edunvalvontavaltuutuksen lakkaamiseen. Maistraatin mukaan päämiehen etu ei ole asiassa saadun selvityksen mukaan missään vaiheessa vaarantunut, vaikkei maistraatille tehdyn edunvalvontailmoituksen johdosta ollut ryhdytty toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi välittömästi ilmoituksen tekemisen jälkeen tai myöhemminkään.

### 3.2.3

#### Kannanotto

Totean ensinnäkin, että käytettävissäni olleiden asiakirjojen mukaan edunvalvontailmoitus ja kirjeenne olivat saapuneet maistraattiin elokuussa 2010 ja maistraatti on päättänyt edunvalvontasian käsittelyn päätöksellään 29.3.2012. Päätös on toimitettu tiedoksi asianosaisen asemassa olleelle edunvalvontailmoituksen kohteelle eli edunvalvontavaltuutuksen antaneelle henkilölle. Edelleen maistraatti on 30.3.2012 ilmoittanut edunvalvontailmoituksen tekijälle asian käsittelyn päättämisestä ja vastannut kirjeeseen. Kaikissa näissä asiakirjoissa on kerrottu, kenellä ja miten edunvalvonta-asia on mahdollisuus saattaa uudelleen vireille.

Maistraatissa edunvalvonta-asioissa asioivan voi perustellusti olla vaikea mieltää yhtäältä edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen – jonka voi maistraatille varsinaisesti tehdä holhustoimilain 12 §:n nojalla vain se henkilö, joka hakee edunvalvojaa itselleen – ja toisaalta holhustoimilain 91 §:n tarkoittaman edunvalvontailmoituksen – jonka voi maistraatille tehdä kuka tahansa – välistä eroa ja sitä, miten näiden asioiden *käsittelytavat* poikkeavat toisistaan.

*Käsittelyajan* asianmukaisuuden arvioimisen näkökulmasta näillä asiaryhmillä ei lähtökohtaisesti kuitenkaan ole eroa keskenään. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Tämä ajallinen tehoste kohdistuu erityisesti asioihin, joissa on asianosainen (HE 72/2002 vp, s. 74). Edunvalvontailmoituksella vireille tulleissa asioissa asianosainen on se, jonka edunvalvonnan tarpeellisuutta arvioidaan, ei sen sijaan ilmoituksen tekijä. Näin ollen edunvalvontailmoituksetkin – yhtä lailla kuin edunvalvojan määräämistä koskevat hakemukset – tulee käsitellä mainitun pääsäännön mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Laissa ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida. Hallituksen esityksen mukaan asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75). Yleensä ottaen henkilön edunvalvonnan tarpeellisuus tulee mielestäni selvittää mahdollisimman pikaisesti, koska kyse on henkilön etujen kannalta hyvin tärkeästä asiasta.

Nyt asia oli ollut maistraatissa vireillä yli puolitoista vuotta, mitä voidaan asian luonteeseen nähden pitää lähtökohtaisesti hyvin pitkänä käsittelyaikana.

Asian arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että maistraatti oli ennen muuta valtuuttajan/edunvalvontailmoituksen kohteen edun turvaamiseksi jatkanut tilanteen seuraamista, vaikka sillä sinänsä olisi ollut edellytykset päättää asian käsittely hyvin varhaisessa vaiheessa eli jo silloin, kun edunvalvontailmoitus ja kirjeenne olivat saapuneet maistraattiin.

Edunvalvontavaltuutuksen toimivuutta oli siten haluttu tarkkailla saadun ilmoituksen ja kirjeen johdosta, koska tässä vaiheessa valtuutus oli ollut voimassa vasta lyhyen aikaa. Asiaan oli nähdäkseni palattu konkreettisesti loppuvuodesta 2011 ja alkuvuodesta 2012, kun asiassa oli hankit-

tu lausunto Kainuun maakunta-kuntayhtymältä ja kuultu sekä valtuutettua että valtuuttajaa.

Asian käsittelyssä näyttäisi käytettävissäni olleen aineiston perusteella olleen runsaan vuoden mittainen ajanjakso, jonka kuluessa asia ei ollut varsinaisesti edennyt. Kyse ei nyt kuitenkaan mielestäni ole selkeästi moitittavasta passiivisuudesta asian käsittelyssä vaan ennen muuta siitä, että edunvalvontavaltuutuksen toimivuutta oli tietoisesti haluttu seurata, mikä osaltaan oli pidentänyt asian kokonaisvireilläöoloaika. Tällainen tapauskohtainen tilanteen seuraaminen valvonnallisessa tarkoituksessa on mielestäni nyt ollut sopusoinnussa holhoustoimilain 8 §:n 1 momentista ilmenevän perusajatuksen eli sen kanssa, että edunvalvonta määrätään vasta viimesijaisena toimenpiteenä, jos henkilön asiat eivät muin toimenpitein tule asianmukaisesti hoidetuksi. Edunvalvontavaltuutus on juuri tällainen laissa tarkoitettu muu keino asioiden hoitamiseksi (HE 45/2008 vp, s. 17).

Näin ollen johtopäätökseni on, että asian käsittelyn ei voida toimenpiteitani edellyttävällä tavalla katsoa tässä yksittäistapauksessa aiheetta viivästyneen, vaikka kokonaiskäsittelyaika sinänsä onkin muodostunut hyvin pitkäksi.

Hallintolain 25 §:ssä säädetyn asioiden yhdessä käsittelemisen näkökulmasta pidän puolestaan tarkoituksenmukaisena sitä, että edunvalvontailmoitus ja kirjeenne oli käsitelty yhdessä niiden keskinäisen asiayhteyden vuoksi.

Vielä totean, että Teitä oli asian vireillä ollessa informoitu asian käsittelytilanteesta ja siitä, että läheisillä on oikeus saada edunvalvojan määräämistä koskeva asia vireille tekemällä hakemus suoraan käräjäoikeuteen, minkä lisäksi Teille on vielä kirjallisesti vastattu maistraatille osoittamanne kirjeen johdosta.

Edellä todetun perusteella katson, että minulla ei tässä tapauksessa ja näissä oloissa ole perusteita moittia maistraatin menettelyä edunvalvonnan tarpeellisuutta koskevan asian käsittelyssä.

4

YHTEENVETO

Kirjoituksenne ei johtanut toimenpiteisiini. Lähetän ratkaisuni tiedoksi Pohjois-Suomen maistraatille.