

1.11.2024

EOAK/974/2023

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **EDUNVALVONTA-ASIOIDEN KÄSITTELY HOLHOUSVIRANOMAISESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Digi- ja väestötietoviraston (DVV) menettelyä edunvalvontaa koskevien asioiden käsittelyssä. Kantelija kertoi, että hän oli pyytänyt kahdesti holhousviranomaisista selvittämään alaikäisen kehitysvammaisen poikansa edunvalvonnan tarvetta, koska hän epäili toisen huoltajan ohjanneen pojan kuntoutus- ja vammaisetuudet omalle tililleen, eikä kantelija ollut saanut selvitystä varojen käytöstä.

Kantelija oli tehnyt DVV:lle ensin 4.11.2021 kantelun toisen huoltajan menettelystä ja myöhemmin 6.9.2022 ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Molemmissa asioissa DVV ilmoitti kantelijalle kirjeitse, etteivät ilmoitukset johtaneet toimenpiteisiin – asioiden käsittelyt olivat päättyneet ja asiat jäivät sillensä. Kantelija oli tyytymätön siihen, että DVV ei ollut yhteydessä häneen asioiden käsittelyjen aikana, vaikka hän oli pannut asiat vireille. Kantelija kummeksui sitä, että jälkimmäisessä päätöksessä oli mainittu, että holhousviranomaiseen ei ollut pyynnöstä huolimatta toimitettu asian käsittelyä varten tarvittavaa lääkärinlausuntoa, vaikka kantelijaa ei ollut asian käsittelyn yhteydessä lähestytty millään tavalla. Kantelija arvosteli myös sitä, ettei ratkaisusta voinut valittaa, eikä ratkaisusta tarkemmin ilmennyt, miten holhousviranomainen oli asioita selvittänyt.

### **2 SELVITYS**

DVV antoi 22.5.2023 päivätyn selvityksen ja lausunnon (liitteenä).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta ja tutkinnan rajaus**

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kantelijan kirjoitus koski lähinnä holhousviranomaisen menettelytapoja kantelijan vireille panemien edunvalvonta-asioiden käsittelyssä eikä niinkään sitä, mihin sisällölliseen lopputulokseen asioissa oli päädytty. Koska oikeusasiamiehen tehtäviin ei muutoinkaan kuulu edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, en ole ottanut tutkittavakseni DVV:n ratkaisujen sisällöllisiä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Viime kädessä asianosaisella on holhoustoimilain mukaisesti mahdollisuus saattaa edunvalvojan määräämistä, vapauttamista tai tehtävän lakkauttamista koskeva asia toimivaltaisen käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa toimi muutoksenhakuelimenä eikä ota kantaa harkintavallan rajoissa tehdyn tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen.

### **3.2 Perustuslaissa säädettyt reunaehdot asian käsittelylle ja päätöksenteolle**

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

### **3.3 Kantelulomakkeella vireille saatetun asian käsittely**

#### **3.3.1 Oikeusohjeita**

**Hallintolain 6 §:n** mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

**Holhoustoimesta annetun lain (holhoustoimilaki) 4 §:n 1 momentin** mukaan alaikäisen edunvalvojina ovat hänen huoltajansa, jollei jäljempänä toisin säädetä. Tuomioistuin voi tämän luvun mukaisesti kuitenkin vapauttaa huoltajan edunvalvojan tehtävästä ja tarvittaessa määrätä muun henkilön alaikäisen edunvalvojaksi.

Holhoustoimilain 16 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on vapautettava edunvalvoja tehtävästään, jos hän osoittautuu siihen kykenemättömäksi tai sopimattomaksi tai jos vapauttamiseen on muu erityinen syy. Saman pykälän 3 momentin 1 virkkeen mukaan tuomioistuimen ohella myös holhousviranomainen voi vapauttaa tehtävästään muun edunvalvojan kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman, jos hän sitä pyytää.

Holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan toimintaa valvoo holhousviranomainen (lain 84 §: Digi- ja väestötietovirasto, DVV.)

Holhoustoimilain 69 §:n mukaan asia, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, pannaan käräjäoikeudessa vireille hakemuksella.

Holhoustoimilain 72 §:n 1 momentin mukaan hakemuksen, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, voi tehdä holhousviranomainen tai se, jonka edun valvomisesta on kysymys, taikka tämän edunvalvoja, vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen. Pykälän 2 momentin mukaan asian, joka koskee edunvalvojan määräämistä alaikäiselle, voi panna vireille myös alaikäisen huoltaja ja hyvinvointialue.

Holhoustoimilain 91 §:n mukaan, 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.

### 3.3.2 Asian taustaa ja saatu selvitys

Asiassa oli kyse alaikäisen henkilön edunvalvonnan valvonnasta. Kantelijan vireille panemat asiat holhousviranomaisessa (DVV) olivat koskeneet kantelijan alaikäisen pojan toisen lakimääräisen edunvalvojan toimia sekä pojan mahdollista edunvalvonnan tarvetta alaikäisyyden päättymisen jälkeen.

Selvityksen mukaan kantelijan poika oli syntynyt 8.2.2005 ja hän täytti 18 vuotta 8.2.2023. Tuota ennen pojan lakimääräisinä edunvalvojina olivat siis toimineet hänen vanhempansa, jotka olivat olleet hänen huoltajiaan. Kantelijan pojan edunvalvontaa ei ollut merkitty holhousasioiden rekisteriin, joten hänen edunvalvojillaan ei ollut velvollisuutta tehdä holhousviranomaiselle tiliä päämiehen taloudellisten asioiden hoitamisesta.

Selvityksen mukaan kantelija oli toimittanut 4.11.2021 kantelulomakkeen DVV:lle, jossa asia oli kirjattu vireille edunvalvojan vaihtamista koskevana asiana. Holhoustoimen yksikön selvityksen mukaan kirjaajilla on harkinnanvaraa siinä, mihin tehtäväluokkaan asia kirjataan. Holhoustoimen antamien kirjaamista koskevien ohjeiden mukaan kantelulomakkeella vireille tullut asia voidaan tarvittaessa kirjata myös esimerkiksi edunvalvonnan lakkauttamiseksi tai edunvalvojan vaihtamiseksi, jos asia kirjaajan käsityksen mukaan kuuluu ennemmin näihin luokkiin. Asian käsittelyn aikana myös käsittelijä voi vaihtaa asian tehtäväluokkaa asianhallintajärjestelmässä, jos hän katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

Toisen huoltajan (pojan äiti) antaman selvityksen perusteella asian käsittelijä oli todennut, että edunvalvojan toiminnassa ei ollut havaittavissa sellaista epäkohtaa, joka antaisi aiheen pitää edunvalvojaa holhoustoimilain 16 §:n 1 momentin mukaisesti sopimattomana tehtäväänsä. Holhousviranomaisella ei siten ollut tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvojan vapauttamiseksi.

DVV:n lausunnon mukaan, kun alaikäisen päämiehen lakimääräisen edunvalvojan vaihtaminen oli tullut vireille toisen edunvalvojan tekemällä ilmoituksella, kyse ei ollut hakemusasiasta, jonka holhousviranomainen voisi ratkaista omalla päätöksellään. Holhousviranomainen ei holhoustoimilain 16 §:n 3 momentin mukaan edes voi omalla päätöksellään vapauttaa alaikäisen lapsensa huoltajana olevaa vanhempaa edunvalvojan tehtävästä. Kyse oli siten asiasta, jota holhousviranomainen ilmoituksen saatuaan selvittää muodollisesti omasta aloitteestaan.

Asian käsittelijä oli ilmoittanut käsittelyn päättymisestä kantelijalle 6.5.2022 päivätyllä kirjeellä. Kirjevastauksessa todettiin, että holhousviranomainen oli selvittänyt asiaa mutta perusteita lakimääräisen edunvalvojan vapauttamiseksi ei holhousviranomaisen näkemyksen mukaan ollut. Kirjeen mukaan ratkaisuun ei ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla, mutta olosuhteiden muuttuessa edunvalvojan vaihtaminen voitiin saattaa uudelleen vireille DVV:ssä ja lapsen isällä (kantelija) oli itsenäinen oikeus tehdä edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus käräjäoikeudelle.

### 3.3.3 Arviointi

DVV on holhustoimilain mukainen edunvalvojan toiminnan valvoja. Keskeisiä holhousviranomaisen käytössä olevia valvonnan muotoja ovat holhustoimilain 34 §:n mukainen lupamenettely sekä vuosi- ja päätöstilien myötä toteutuva tilivalvonta (51 §, 52 § ja 56 §). Tämän lisäksi valvonnan välineinä ovat edunvalvontatehtävän alettua annettava omaisuusluettelo (48 §) ja holhousviranomaisen määräyksestä annettava omaisuuden hoitosuunnitelma (40 §). Lisäksi holhousviranomaisella itsellään on sen omaan aktiivisuuteen perustuva tiedonsaantioikeus (90 §).

Holhousviranomaisella on myös yleinen päämiehen edun turvaamistehtävä. Holhustoimilain 58 §:n nojalla, jos päämiehen edun turvaaminen vaatii toimenpidettä, josta edunvalvoja ei ole huolehtinut, tuomioistuin voi muun muassa holhousviranomaisen hakemuksesta määrätä toisen edunvalvojan huolehtimaan siitä. Tuomioistuin voi vastaavasti määrätä toisen edunvalvojan, jos edunvalvojaa vastaan on syytä ajaa kannetta ennen kuin hänen tehtävänsä edunvalvojana on päättynyt.

Edellä todettujen lisäksi holhousviranomaisen valvoo edunvalvojen toimintaa käsittelemällä edunvalvojen toiminnasta tehtyjä kanteluita.

Edellä selvityksessä kuvatulla tavalla DVV on siis käsitellyt kantelulomakkeella vireille saatetun asian edunvalvojan vaihtamista koskevana asiana. Käytettävissäni olevista asiakirjoista tai saamastani selvityksestä ei ilmene, miksi asian käsittelijä oli päättynyt käsittelemään asian nimenomaan edunvalvojan vaihtamisena eikä edunvalvojan toimintaan kohdistuvana kanteluna.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi siis jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintokantelua koskeva hallintolain sääntelyn soveltamisala rajoittuu siis edellä mainitussa säännöksessä mainittujen toimijoiden ja henkilöiden (esimerkiksi valtion edunvalvontatoimisto tai ostopalveluntuottaja taikka näiden palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja) menettelystä tehtäviin kanteluihin. Yksityisen henkilön tai toimijan menettelystä tehtyyn "kanteluun" ei siten suoraan sovelleta hallintolain 8 a lukua, ellei tämä kantelun kohde siis hoida julkista hallintotehtävää (esimerkiksi yksityisen ostopalveluntuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja). Näin ollen hallintokantelua koskevaa sääntelyä ei sovelleta yksityisen henkilön menettelystä tehtyyn kanteluun siinäkään tapauksessa, että hän toimii alaikäisen lapsensa lakimääräisenä edunvalvojana (huoltajana) tai täysi-ikäiselle henkilölle määrättyinä edunvalvojana tai edunvalvontavaltuutettuna.

Holhoustoimilaissa ei ole erikseen säädetty kantelumenettelystä vaan tämä tehtävä ja siinä noudatettavat menettelytavat määräytyvät edellä todetulla tavalla yleislakina sovellettavaksi tulevan hallintolain kanteluiden käsittelyä koskevan luvun säännösten perusteella. Edunvalvonnan käsikirjan (oikeusministeriön julkaisuja 2020:7) mukaan edunvalvonnan hoitamiseen liittyvät kantelut käsittelee holhousviranomaisen. DVV:n verkkosivuilla ([www.dvv.fi](http://www.dvv.fi)) on lomake, jolla voi tehdä kantelun edunvalvojan, edunvalvontatoimiston tai edunvalvontavaltuutetun toiminnasta. Lomakkeen mukaan kantelun voi tehdä myös vapaamuotoisesti.

DVV:n kanteluiden käsittelyä koskevan sisäisen ohjeen 25.6.2020 (päivitetty 5.12.2022) mukaan kantelut ovat tärkeä osa edunvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Kantelun kohteena on useimmiten edunvalvojan tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Sisäisen ohjeen mukaan hallintolain 8 a luvun hallintokantelua koskevia säännöksiä sovelletaan suoraan yleisiin edunvalvojiin ja yksityisiin palveluntuottajiin. Ohjeen mukaan näistä säännöksistä ilmeneviä periaatteita voidaan soveltaa pitkälti myös yksityisiin edunvalvojiin ja edunvalvontavaltuutettuihin.

Oikeusasiamies totesi 28.10.2011 antamassaan ratkaisussa (EOA dnro 666/4/10) yhtäältä, että hallintokantelun käsite kytkeytyy virkamiesten ja viranomaisten toiminnasta tehtyihin ilmoituksiin tai ilmiantoihin, toisaalta hän korosti holhousviranomaisen holhoustoimilain mukaista velvollisuutta valvoa kaikkien edunvalvojen – sekä virkamiehinä toimivien yleisten edunvalvojen että yksityisten edunvalvojen kuten omaisedunvalvojina toimivien sukulaisten – menettelyä.

Nyt puheena olevassa asiassa kantelija on siis tehnyt kantelulomakkeella DVV:lle kantelun lapsensa toisen huoltajan toiminnasta. Kuten edellä on todettu, laissa ei ole erikseen säädetty kantelun (tms. ilmiannon tai epäkohtailmoituksen) käsittelystä tilanteessa, jossa kantelun kohde on muu kuin viranomaisen, siihen palvelussuhteessa oleva tai muuta julkista hallintotehtävää hoitava. Näin ollen lainsäädännössä ei sinänsä tässä tilanteessa edellytetä tai ohjata käsittelemään asiaa tietyllä tavalla esimerkiksi kantelumenettelyssä. Tämän vuoksi DVV on näkemykseni mukaan voinut – harkintavaltansa puitteissa – käsitellä kantelulomakkeella viraston tietoon saatetun kirjoituksen omasta aloitteestaan edunvalvojan vaihtamista (vapauttamisena tehtävästä) koskevana asiana. Mielestäni hyvän hallinnon mukaisesti asian ratkaisussa olisi kuitenkin selkeyden vuoksi tullut kertoa kantelijalle, miksi tähän vaihtoehtoiseen käsittelytapaan oli päädytty.

Edellä todettu harkintamahdollisuus käsittelytavan valinnassa soveltuu myös viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan menettelystä tehtyihin kanteluihin.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomaisen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa. Hallintolain muuttamista koskevan lain perustelujen (HE 50/2013 vp, s. 25) mukaan hallintokantelusta tehty alustava oikeudellinen arvio voi käytännössä johtaa myös siihen, että asiaa ryhdytään kantelumenettelyn asemesta käsittelemään muussa oikeudellisessa menettelyssä.

Kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että DVV:n sisäinen ohjeistus näyttäisi jättävän melko paljon harkintavaltaa asian käsittelijälle siinä, käsitelläänkö holhousviranomaisessa vireille tullut asia esimerkiksi kanteluna, edunvalvojan vaihtamisena tai edunvalvonnan lakkauttamisena. Asian käsittelijän liikkumavara – eli harkinta siitä, missä menettelyssä asia käsitellään – saattaa vaikuttaa joissain tilanteissa vireillepanijan käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin ja siihen, miten ratkaisussa ohjataan vireillepanijaa mahdollisuudesta saattaa asiansa jatkokäsittelyyn. Asian käsittely- ja päättämistavalla voi olla vaikutusta myös ratkaisun perusteluvollisuuden laajuuteen. Nimittäin oikeusvaikutusten kannalta ei ole merkityksetöntä, ryhdytäänkö asiaa käsittelemään esimerkiksi kanteluasiana, hakemusasiana, ilmoitusasiana tai muutoin viranomaisen omasta aloitteesta (kts. myös jäljempänä kohta 3.4.3).

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt (ratkaisu OKV/4/1/2019) huomiota siihen, että eri maistraateilla (holhousviranomaisia 31.12.2019 asti) ja jopa yksittäisen maistraatin sisällä oli erilaisia tapoja päättää asian käsittely ja ilmoittaa siitä asiakkaalle. Tämä oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ratkaisukäytännön selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta ongelmallista. Tuolloin apulaisoikeuskansleri katsoi, että maistraatilla oli velvollisuus tehdä tarvittavat edunvalvontaan liittyvät päätökset ja huolehtia niiden yhdenmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi maistraatille osoitetun käsityksensä 1.1.2020 toimintansa aloittaneen Digi- ja väestötietoviraston tietoon.

Totean, että asian käsittelytapaa koskevassa harkinnassa on kiinnitettävä huomiota hallintolain 6 §:ssä säädettyihin viranomaisen harkintavaltaa ohjaaviin yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Näitä ovat tasapuolisen kohtelun vaatimus, velvollisuus käyttää toimivaltaa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 54) mukaan menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Luottamuksen suojaamisen sisältönä on muun ohessa, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Korostan, että viranomaisen tulee pyrkiä toiminnassaan siihen, että asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti samankaltaisissa tilanteissa ja asioiden käsittelytapojen (esim. kantelumenettely vai holhoustoimilain mukainen muu menettely) harkinnassa ja valinnassa menetellään samojen käytäntöjen ja periaatteiden mukaisesti.

Kaiken edellä todetun vuoksi on mielestäni erityisen tärkeää, että holhousviranomaisen omat menettelytavat, ohjeistukset ja soveltamiskäytännöt – miten ja missä järjestyksessä vireille tulleita asioita käsitellään – ovat mahdollisimman selkeitä ja johdonmukaisia. Holhousviranomaisen hyvän hallinnon mukaiset ja selkeät toimintatavat tukevat viraston henkilökunnan toimintaa, mutta viime kädessä nämä edistävät holhoustoimen asiakkaan edun, oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, siten kuin perustuslain 21 §:ssä edellytetään.

Olen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n nojalla tarkastanut DVV:n holhoustoimen yksikön 19.9.2024. Tällöin tarkasteltiin yleisesti muun ohessa holhousviranomaisen käytäntöjä ja toimintatapoja. Tarkastuspöytäkirja ei ole vielä valmistunut. Tyydyn tässä yhteydessä kiinnittämään DVV:n huomiota edellä holhoustoimen asioiden käsittelystä esittämiini näkökohtiin.

### 3.4 Asian käsittelyn päättäminen ja ratkaisun perustelevinen

#### 3.4.1 Oikeusohjeita

**Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan** tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Säännöksen perustelujen mukaan (HE 72/2002 vp s. 45) hallintoasioita olisivat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomaisen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 59) mukaan vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa.

Hallintolain 11 §:n mukaisen hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 63–64) mukaan varsinaisia asianosaisia olisivat hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt, joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan. Asia voi tulla vireille myös viranomaisen aloitteesta, jolloin menettelyssä ei ole hakijaa. Lisäksi asian vireilletulo saattaa perustua hallintokantelun tai ilmiannon tekemiseen. Aloitteen tekeminen ei perustaisi sen tekijälle laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys tällaisella henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Ratkaisevaa on, voidaanko asiassa tehtävän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman. Asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Poikkeuksena ovat pykälän 2 momentissa mainitut kiireelliset tilanteet, jolloin päätös voidaan antaa suullisesti.

Pykälän perusteluiden (HE 72/2002 vp, s. 98) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen ratkaisun antaminen takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu.

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 106) mukaan päätökseen kohdistuu sekä yksilöintivaatimus että selkeysvaatimus. Yksilöimiseksi riittää, että asianosainen saa päätöksestä tietää, miten viranomainen on tarkoittanut järjestää päätöksellä ratkaisemansa asiat. Selkeysvaatimus puolestaan edellyttää päätökseltä sekä ajatuksellista että kielellistä ymmärrettävyyttä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 107) mukaan perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Pykälän 2 momentissa on säädetty poikkeustilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.

### 3.4.2 Saatu selvitys

Kantelijalle oli molempien hänen vireille saattamiensa asioiden johdosta kirjevastauksella ilmoitettu, että DVV oli ilmoitusten johdosta selvittänyt kantelijan pojan edunvalvonnan tarvetta, mutta asian käsittely oli päättynyt ja asia oli jäänyt sillensä. DVV:n selvityksen mukaan kirjeistä kävi ilmi se perussy, miksi asiat eivät olleet johtaneet kantelun tekijän haluamaan lopputulokseen, eikä holhousviranomaisen näin ollen ryhtynyt asioissa toimenpiteisiin edunvalvojan vapauttamiseksi tai määräämiseksi. Ensimmäisessä asiassa (ilmoituskirje 6.5.2022) holhousviranomaisen ei ollut havainnut syytä, jonka perusteella edunvalvojaa olisi ollut syytä pitää sopimattomana tehtävänsä. Tästä syystä edunvalvojan vaihtamiselle ei DVV:n näkemyksen mukaan ollut edellytyksiä. Toisessa asiassa (ilmoituskirje 6.2.2023) holhousviranomaisen ei ollut saanut edunvalvonnan tarpeen arvioimiseksi tarvittavaa lääkärinlausuntoa, minkä vuoksi edunvalvonnan tarpeen enempi selvittäminen ei ollut mahdollista.

Selvityksen mukaan kirjeistä kävi ilmi myös se, että kysymystä edunvalvojan sopivuudesta tai edunvalvonnan tarpeesta ei ollut ratkaistu oikeusvoimaisesti. Molemmissa kirjeissä tuotiin selvästi esiin se, että asia voitiin olosuhteiden muuttuessa saattaa uudelleen vireille DVV:ssä. Molemmissa kirjeissä tuotiin esiin myös se, että vireillepanija voi saattaa asian halutessaan vireille myös käräjäoikeudessa. Vaikka kirjeet olivat olleet sisällöltään niukahkoja, niissä oli DVV:n lausunnon mukaan kuitenkin tuotu esiin ratkaisun kannalta olennaiset asiat. Lausunnon mukaan molemmat edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskevat asiat oli käsitelty holhoustoimen yksikössä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

DVV kuitenkin totesi lausunnossaan, että ensimmäisen (kantelulomakkeella vireille tulleen) asian ratkaisun yhteydessä kantelijalle olisi voitu kertoa laajemmin siitä, millä perusteella holhousviranomaisen ei pitänyt lapsen toisen lakimääräisen edunvalvojan menettelyä päämiehen edun vastaisena. Nyt asian käsittelyn päättymisestä oli ilmoitettu kantelijalle perusmuotoisella mallikirjeellä, joka DVV:n lausunnon mukaan täyttää hyvän hallinnon minimivaatimukset mutta on epäilemättä jättänyt kantelijalle epäselväksi, mikä oli ollut holhousviranomaisen kanta lapselle maksetun kuntoutustuen käyttämiseen.

Lausunnossa todetaan, että vaikka holhoustoimen yksikkö oli luonut käsittelyn päättämistä ilmoittamista varten mallipohjat kirjeistä, holhoustoimen yksikkö oli kirjallisissa käsittelyohjeissaan myös ohjeistanut, että kirjepohjia saa muokata tilanteen ja tarpeen mukaan. DVV:n edunvalvonnan alkamista koskeva palvelu oli ilmoittanut, että edunvalvojan määräämis- ja vaihtamisasioita käsitteleviä henkilöitä tullaan muistuttamaan tästä ohjeistuksesta.

DVV:n lausunnossa todetaan vielä, että sen kirjeet eivät ole hallintopäätöksiä. Nyt puheena olevissa tapauksissa oli siis ollut kysymys asioista, joissa holhousviranomaisen selvittää edunvalvonnan tarvetta muodollisesti omasta aloitteestaan. Kun holhousviranomaisen tällaisessa tapauksessa havaitsee, että toimenpiteisiin ei ole aihetta, asian selvittäminen jää sillensä. Kyse ei ole päätöksestä, jolla viranomaisen ratkaisee hallintoasian tai jättää sen tutkimatta. Lausunnon mukaan ratkaisusta ei siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan voi valittaa.

### 3.4.3 Arviointi

#### **Päätöksentekovelvollisuus**

Alaikäisen päämiehen lakimääräisen edunvalvojan (huoltaja) vaihtamista koskeva asia on siis tullut holhousviranomaisessa vireille toisen edunvalvojan kantelulomakkeella esiin tuomalla epäkohtailmoituksella. Toinen asia on tullut vireille kantelijan DVV:lle tekemän edunvalvontailmoituksen perusteella, ja se on käsitelty edunvalvojan määräämistä koskevana asiana. Lausunnon mukaan edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskevia asioita (ilmoituksia) on käsitelty muodollisesti DVV:n omasta aloitteesta. DVV ei ole antanut asioissa hallintopäätöstä, vaan asian käsittelyt on päätetty ilmoittamalla ratkaisusta kirjevastauksella vireillepanijalle.

Arvioin seuraavassa kantelijan asioiden ratkaisemiseen ja päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Tässä yhteydessä arvioitavaksi tulee, voiko asioihin liittyä sellaisia vireillepanijan tai asianosaisen etuihin ja oikeuksiin sekä oikeusturvaan liittyviä elementtejä, jotka puoltavat erillisen hallintopäätöksen tekemistä.

Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti samoin kuin oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan lailla.

Siten esimerkiksi viranomaisen sisäinen toimintamalli, jonka mukaan asian käsittely päätetään tietyissä tilanteissa kirjevastauksella, ei sinänsä ole hyväksyttävä peruste poiketa päätöksentekovelvollisuudesta silloin, kun päätöksen tekemistä voidaan lain mukaan perustellusti edellyttää.

Hallintolakia voidaan pitää perustuslain 21 §:ssä turvatuksi hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita määrittelevänä peruslakina, jonka ensisijainen tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain 7 luku määrittelee hallintoasian ratkaisemista sekä hallintopäätöksen muodolle, sisällölle ja perusteluille asetettavia perusvaatimuksia. Hallintolaissa ei ole säädetty asian ratkaisemisesta muulla tavalla kuin päätöksen muotoon laaditulla asiakirjalla. Hallintolaissa tai sen esitöissä päätöksentekovelvollisuutta eri tilanteissa ei ole kovinkaan laajasti arvioitu, ja näkemykseni mukaan kysymystä voidaan pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Vertailun vuoksi totean, että sääntely poikkeaa tältä osin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista.

Kelan toimeentulotukiasiaa koskevassa ratkaisussani EOAK/5942/2022 esitin käsityksenäni, että päätöksentekovelvollisuutta voidaan tarkastella yhtäältä ikään kuin muodollisjuridisena ja toisaalta oikeussuojaan ja sen toteutumiseen aidosti liittyvänä asiana. Merkille pantavaa on myös se, että päätöksentekoon liittyy myös velvoite ilmoittaa käytettävissä olevista muutoksenhakekeinoista tai toisaalta siitä, ettei tällaisia ole olemassa. Päätöksentekovelvollisuudesta ei siten sinänsä seuraa muutoksenhakuoikeus. Tässä ratkaisussani päädyin siihen, että eri oikeusvaikutusten näkökulmasta ei näyttänyt olevan ainakaan täysin poissuljettua, etteikö asia (toimeentulotukihakemuksen peruuttaminen) olisi asianosaisen oikeusturvaa vaarantamatta tosiasiallisesti ilmoitettavissa tai vahvistettavissa myös viranomaisen asiaosaiselle lähettämällä kirjeellä. Päätös on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Myös apulaisoikeusasiamiehen sijainen on päättänyt sosiaalihuoltoa koskevassa ratkaisussaan [EOAK/1790/2016](http://www.oikeusasiamies.fi) siihen, että velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Ratkaisun mukaan asian käsittelemiseksi muissa tapauksissa saattaa riittää esimerkiksi vastauksen antaminen viranomaisen kirjeellä.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Insights päivitetty E-kirja 28.10.2024) todetaan, että useimmiten asian käsittely päättyy, kun asiassa tehdään päätös, josta käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Asian käsittelyn päättäminen voi muuten tapahtua nimenomaisella päätöksellä tai siten, että asian käsittelystä luovutaan tai käsittely viranomaisessa tosiasiallisesti loppuu, vaikka tästä ei tehtäisikään nimenomaista päätöstä.

Totean tässä yhteydessä, että velvollisuus tehdä hallintopäätös kytkeytyy siis asian käsittelyn päättymiseen viranomaisessa. Kuten edellä on todettu, hallintolain perusteluiden mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian päättävä vaikutus.

Mäenpään edellä mainitun kirjan mukaan asian käsittelyvelvollisuuden sisällöllinen laajuus vaihtelee riippuen siitä, tuleeko asia vireille asiallisesti vai pelkästään muodollisesti. Asiallinen vireilletulo merkitsee sitä, että vireillepanijalla on oikeus saada sisällöllinen asiaratkaisu esittämiinsä vaatimuksiin. Tällainen vaikutus on erityisesti asianosaisen omaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevalla hakemuksella tai vaatimuksella. Mäenpään mukaan asiavaltuuden puuttuminen ei estä tekemästä viranomaiselle esimerkiksi ilmoitusta tai tutkintapyyntöä lainvastaisesta menettelystä. Viranomaisen on toimivaltansa puitteissa käsiteltävä tällainen asia, vaikka vireillepanija ei olisikaan asianosaisen asemassa vaan täysin ulkopuolinen. Tällainen asia tulee kuitenkin vireille ainoastaan muodollisesti. Muodollinen vireilletulo tarkoittaa, että viranomaisella on velvollisuus vastata vireillepanijalle, mutta tarkempaan asialliseen käsittelyyn tällainen vireillepano ei välttämättä johda. Myös esimerkiksi se, ryhtyykö viranomaisen joihinkin toimenpiteisiin ehdotuksen, ilmiannon tai ilmoituksen johdosta, jää pääosin sen harkintaan.

Nyt puheena olevassa kanteluasiassa esitetyissä tapauksissa on siis ollut kysymys asioista, joissa holhousviranomaisen kantelijan ilmoituksen johdosta on selvittänyt edunvalvonnan tarvetta muodollisesti omasta aloitteestaan. Vaikka DVV:n lausunnon mukaan edunvalvojan vaihtamista koskevassa asiassa asianosaisia ovat myös päämiehen sen hetkiset edunvalvojat, näkemykseni mukaan näissä asioissa ei ole ollut kysymys sellaisesta asianosaisen vaatimuksesta tai hakemuksesta, jonka johdosta olisi lopullisesti päätetty – tai olisi edes voitu päättää – asianosaisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Nähdäkseni tässä tapauksessa asianosaisasemalla saattaisi kuitenkin olla jäljempänä esitetyllä tavalla merkitystä muun muassa ratkaisun perusteluvastavuuden laajuuden näkökulmasta.

Ottaen huomioon asian laatu ja edellä todetut näkökohdat en pidä sinänsä poissuljettuna, että vallinneissa tilanteissa DVV on voinut ilmoittaa kantelijalle asian ratkaisusta kirjevastauksella. Totean kuitenkin, että puheena olevissa tilanteissa ratkaisujen lopputulokset olisi mielestäni perustellusti voitu ilmoittaa myös päätöksen muotoon laaditulla asiakirjalla.

Perustelen näkemystäni seuraavasti.

### **Hallintopäätöksen valituskelpoisuus**

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Pykälän perusteluiden mukaan yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö. Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun (HE 29/2018 vp, s. 73).

Muutoksenhakuintressin näkökulmasta hallintopäätöksen muotoon laaditulla asiakirjalla ei sinänsä vaikuttaisi olevan puheena olevassa tapauksessa lisäarvoa asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että vaikka DVV:n ilmoituskirjeitä ei ollut nimetty päätöksiksi, DVV:n kirjeissä on sinänsä informatiivisesti todettu, että niihin ei voi hakea muutosta valittamalla. Vaikka kyseiset ratkaisut olisi laadittu päätöksen muotoon, niissä ei olisi ollut kyse sellaisista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista hallintopäätöksistä, joihin valittamalla saisi hakea muutosta. Näin ollen päätöksen muotoon laadittuihin ratkaisuihin olisi tullut joka tapauksessa liittää valituskielto. Lisäksi DVV:n kirjeissä on tuotu asianmukaisesti esille se oikeusturvan kannalta olennainen seikka, että vireillepanija voi saattaa asiat halutessaan vireille käräjäoikeudelle tehdyllä hakemuksella, ja että tarvittaessa asiat voidaan olosuhteiden muuttuessa saattaa uudelleen DVV:n arvioitavaksi.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan (OKV/567/1/2008) arvioinut vastaavanlaista asiaa, jota oli maistraatissa (nykyisin DVV) käsitelty holhustoimilain 91 §:n mukaisena ilmoituksena edunvalvonnan tarpeesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka maistraatin ratkaisu siitä, että tehdyn edunvalvontailmoituksen johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin, oli nimetty päätökseksi, kyseessä ei ollut hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin (nykyisin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki) tarkoittama valituskelpoinen hallintopäätös eli päätös, jolla asia on aineellisoikeudellisia säännöksiä soveltaen ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Kyseessä oli lähinnä viranomaisen tekemän toimenpideharkinnan lopputuloksen ilmaiseminen päätöksen muodossa. Tällainen asia voitiin saattaa uudestaan vireille uudella ilmoituksella eikä asiassa aikaisemmin päätöksen nimellä ilmaistu lopputulos muodostanut estettä asian uudelleen käsittelemiselle.

Apulaisoikeuskansleri nosti ratkaisussaan esille myös toisen näkökulman, joka ei välttämättä puoltanut lopputuloksen ilmaisemista hallintopäätöksen muodossa edunvalvontailmoituksen käsittelyä koskevissa asioissa. Nimittäin, kun holhousviranomaisen toimittama harkinta ilmaistaan päätöksenä, jossa ei ole ohjausta omaehtoisen hakemuksen tekemiseen (käräjäoikeudelle), on päätöksen tiedokseen saavalla, lainkohdassa (holhustoimilaki 72.1 §) tarkoitettulla henkilöllä huomattava mahdollisuus erehtyä siitä, että asia on holhousviranomaisen päätöksellä lopullisesti ratkaistu.

## Perusteluvelvollisuus

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Päätöksen perustelemista määrittelevä hallintolain 45 § on tämän perustuslaillisen toimeksiannon edellyttämä perussäännös, ja sillä turvataan siis hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista.

Perusteluvelvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei kuitenkaan poista perusteluvelvollisuutta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

DVV:n lausunnon mukaan kantelijalle annetun ensimmäisen ratkaisun perustelut olivat niukkoja. Voin tältä osin yhtyä DVV:n lausunnossa todettuun. Mielestäni kirjevastausta olisi tullut perustella siten, että kantelija olisi asianosaisena saanut riittävän selvyyden, miten ja millä perusteilla kyseiseen ratkaisuun on päädytty. Kantelijalla on ollut poikansa huoltajana oikeus saada salassa pidettäviäkin tietoja, joten ratkaisun perustelujen avaamiselle ei ole ollut tästäkään näkökulmasta esteitä.

Näkemykseni mukaan DVV:n ilmoitukselta on tässä tapauksessa voitu edellyttää kattavampia perusteluja, vaikka ilmoitus on annettu kantelijalle kirjevastauksen, eikä hallintopäätöksen, muodossa. Hallintolaissa ei ole sinänsä asetettu mitään rajoituksia perusteluvelvollisuuden ulottamiselle myös muihin kuin päätöksen muodossa esitettäviin ratkaisuihin. Kantelijan tapauksessa hallintolain perusteluvelvollisuutta koskevien säännösten soveltamista puoltaa mielestäni se, että kantelija on ollut edunvalvojan vaihtamista koskevassa asiassa asianosainen ja ratkaisulla on ollut kiinteä ja ymmärrettävästi tärkeä merkitys kantelijalle itselleen ja myös hänen huollettavalleen.

Hallintopäätöksen tekeminen saattaa olla joissain tilanteissa perusteltua juuri sen vuoksi, että päätöksen muodossa esitetty kannanilmaisu on yleensä selkeämpi ja täsmällisempi kuin esimerkiksi kirjeen muodossa annettu vastaus.

Hallintolain mukaisen perusteluvelvollisuuden näkökulmasta voidaan siis kantelijan tapauksessa todeta, että hallintopäätöksen muotoon laaditulta asiakirjalta olisi yksiselitteisesti voitu edellyttää täsmällisiä ja selkeitä perusteluja. Puheena olevassa asiassa DVV:n ratkaisun perusteluilla olisi saattanut olla asianosaiselle (kantelija) merkitystä ainakin siinä harkinnassa, päätyykö hän tekemään edunvalvojan vapauttamista/määräämistä koskevan hakemuksen käräjäoikeudelle tai saattamaan asian holhousviranomaiselle uudelleen arvioitavaksi.

Näin ollen, tältä osin päätöksen muotoon laadittu – lainmukaisesti perusteltu – asiakirja olisi alun perin saattanut kirjevastausta paremmin edistää kantelijan oikeusturvan toteutumista.

Ottaen huomioon edellä todettu pidän myönteisenä, että DVV on ilmoittanut lausunnossaan muistuttavansa asian käsittelijöitä ohjeistuksesta, jonka mukaan malliksi tehtyjä kirjepohjia voidaan muokata yksilöllisen tilanteen ja tarpeen mukaan.

Kiinnitän DVV:n huomiota edellä päätöksenteosta ja ratkaisun perustelemisesta sanottuun.

### **3.5 Asioiden selvittäminen ja lääkärinlausunnon pyytäminen**

#### **3.5.1 Oikeusohjeita**

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

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 86) mukaan päävastuu asian selvittämisestä on 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. Asian viivytyksetöntä käsittelyä koskevan 23 §:n perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 74) on niin ikään asian selvittämiseen liittyen todettu, että selvitystä tulee hankkia ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä.

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).

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

#### **3.5.2 Saatu selvitys**

Ensimmäisen kantelijan asian käsittelyn yhteydessä käsittelijä oli antanut kantelijan pojan toiselle lakimääräiselle edunvalvojalle (pojan äiti) tilaisuuden antaa selvitystä asiassa. Asian käsittelijä oli asianhallintajärjestelmän kirjausten mukaan ollut 4.4.2022 puhelimitse yhteydessä myös kanteliijaan.

Kantelija oli pannut asian vireille uudelleen 6.9.2022 toimittamalla DVV:lle ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Selvityksen mukaan asian käsittelijä oli kahdesti yrittänyt pyytää vireillepanijan ilmoituksessa nimetystä sairaalasta lääkärinlausuntoa edunvalvontaan esitetyn henkilön edunvalvonnan tarpeesta. Kyseisestä sairaalasta oltiin 30.1.2023 puhelimitse yhteydessä asian käsittelijään ja kerrottiin, että kantelijan pojalla olisi tulossa vastaanottoaika mahdollisesti vasta keväällä 2023. Koska lääkärinlausunnon saaminen ei siten ylipäänsä ollut varmaa ja lääkärinlausunto olisi joka tapauksessa käytettävissä vasta useita kuukausia sen jälkeen, kun edunvalvontaan esitetty oli tullut täysi-ikäiseksi, asian käsittelijä oli katsonut asianmukaiseksi päättää asian käsittelyn. Käsittelyn päättämisen perusteena oli ollut se, että edunvalvontaan esitetystä henkilöstä ei ollut saatu lääkärinlausuntoa, jolloin hänen edunvalvonnan tarvettaan ei ollut voitu selvittää. Tieto käsittelyn päättämisestä oli ilmoitettu kantelijalle 6.2.2023 päivätyllä kirjeellä.

Kun oli kyse ilmoituksella vireille tulleesta edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä, holhousviranomaisen käytäntönä on pyytää asiassa tarvittava lääkärinlausunto viranomaisaloitteisesti. Kun edunvalvonnan tarpeen selvittäminen tulee vireille ilmoituksella, kyse ei ole hakemusasiasta, jossa asianosaisen tulisi hallintolain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. DVV katsoi lausunnossaan, että olisi edunvalvontaan esitetyn tietosuojan kannalta ongelmallista edellyttää ilmoituksen tekijää hankkimaan ja toimittamaan holhousviranomaiselle lääkärinlausunto, joka sisältää edunvalvontaan esitetyn henkilön terveydentilaa koskeva tietoja. Lausunnon mukaan käsittelijä on noudattanut holhousviranomaisessa voimassa olevaa ohjeistusta siinä, että hän oli pyytänyt lääkärinlausuntoa suoraan edunvalvontaan esitetyn henkilön hoitopaikasta sen sijaan, että hän olisi pyytänyt ilmoituksen tekijää toimittamaan sen.

Selvityksen mukaan edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyn yhteydessä käsittelijä ei siis ole ollut yhteydessä vireillepanijaan. Tältä osin DVV:n lausunnossa viitataan vielä siihen, että hallintolain 31 §:ssä säädetystä viranomaisen velvollisuudesta selvittää ratkaistavana oleva asia riittävästi, johtuu toisaalta periaate, että asiaa ei tule selvittää enempää kuin sen ratkaisemiseksi on tarpeen. Vireillepanijan laatimassa edunvalvonnan tarvetta koskevassa ilmoituksessa oli kerrottu ne syyt, joiden vuoksi edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli ollut kantelun tekijän mielestä perusteltua.

DVV katsoi lausunnossaan, että holhousviranomaisen oli voinut käyttää harkintavaltaansa siten, että vireillepanijalle ei ollut enää varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen asian käsittelyn päättämistä.

### 3.5.3 Arviointi

Kantelija oli tyytymätön asioiden selvittämiseen ja siihen, että DVV ei ollut yhteydessä häneen asioiden käsittelyjen aikana, vaikka hän oli pannut asiat vireille.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että ensimmäisen asian käsittelyn yhteydessä DVV:n käsittelijä oli ollut yhteydessä molempiin huoltajiin. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei tarkemmin käy ilmi, missä laajuudessa asianosaisia oli kuultu käsittelyn yhteydessä. Selvityksessä ei ole myöskään otettu kantaa kantelijan pojan kuulemisen tarpeellisuuteen asiassa. Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa – ottaen huomioon asian laatu ja holhousviranomaisen harkintavalta asiassa – minulla ei kuitenkaan ole aihetta epäillä DVV:n virhettä tai laiminlyöntiä asian selvittämisessä.

Toisesta DVV:n ratkaisusta ilmenee, että asian käsittely oli päättynyt, koska holhousviranomaiseen ei ollut pyynnöstä huolimatta toimitettu asian käsittelyä varten tarvittavaa lääkärinlausuntoa. Kantelija kummeksui sitä, ettei asian vireillepanijaa ollut lähestytty millään tavalla asian käsittelyn yhteydessä.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli tehnyt DVV:lle ilmoituksen poikansa edunvalvonnan tarpeesta lomakkeelle ”Ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä”. Lomakkeesta käy ilmi, että ilmoittaja on edunvalvonnan tarpeessa olevan isä ja taloudellisten asioiden hoitamisesta on huolehtinut pojan äiti. Lomakkeella kantelija oli ilmoittanut lääkärinlausunnon pyytämistä varten sairaalan ja erikoislääkärin yhteystiedot. Kantelija oli jättänyt tyhjäksi lomakkeen kohdan, jossa kysytään läheisiä tai muita henkilöitä, joilla on tietoa edunvalvojan tarpeessa olevan olosuhteista.

Holhustoimilain 91 §:n mukaan ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Laissa ei ole erikseen säädetty, miten holhousviranomaisen (DVV) tulee edunvalvonnan tarvetta ilmoituksen saatuaan selvittää. Edellä mainitun holhustoimilain säännöksen perustelujen (HE 146/1998 vp, s. 72) mukaan asia tulee selvittää sopivin tavoin. Hallinnossa omaksutun ja hallintolain 31 §:n 1 momentista ilmenevän virallisperiaatteen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Päävastuu asian selvittämisestä on siten hallintolain perusteluiden mukaan viranomaisella (HE 72/2002 vp, s. 86). Tähän kuuluu, että viranomaisen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai pyytää selvitystä asianosaisilta taikka myös ulkopuolisilta tahoilta. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti.

Sekä asian selvittämisen tapa että sen arvioiminen, onko edunvalvontaa koskevan hakemuksen tekemiselle käräjäoikeuteen edellytyksiä, jättävät sijaa DVV:n harkinnalle. Kuten edellä on jo todettu, oikeusasiamies ei voi ratkaista kysymystä edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta.

Totean vielä, että holhoustoimilaissa on siis varauduttu sellaisiin tilanteisiin, joissa osapuolten – kuten ilmoituksen tekijän ja DVV:n – näkemykset edunvalvonnan tarpeellisuudesta poikkeavat toisistaan. Näitä tilanteita silmällä pitäen on nimittäin säädetty eräiden muidenkin tahojen kuin DVV:n oikeudesta saattaa asia käräjäoikeuden arvioitavaksi. Holhoustoimilain 72 §:n 1 momentin mukaan hakemuksen, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, voi tehdä holhousviranomaisen (DVV) tai se, jonka edun valvomisesta on kysymys, taikka tämän edunvalvoja, vanhempi, aviopuoliso lapsi tai muu läheinen. Laissa tarkoitetuilla henkilöillä, kuten tässä tapauksessa kantelijalla, on siten DVV:n ohella ollut oikeus saattaa läheisensä mahdollinen edunvalvonnan tarve käräjäoikeuden arvioitavaksi.

Totean, että läheisten kuuleminen voi olla joissain tilanteissa tarpeen lisäselvitysten saamiseksi, jolloin noudatettavaksi tulevat hallintolain asian selvittämistä koskevat säännökset. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Oikean ja näissä tapauksissa päämiehen edun mukaisen ratkaisun aikaansaaminen edellyttää riittävän ja oikean tosiasiatiedon hankkimista. Se, mikä on kulloinkin riittävä selvitys, ratkeaa tapauskohtaisesti asian laadun ja laajuuden perusteella.

Näkemykseni mukaan nyt tarkasteltavana olevassa asiassa harkinnassa olisi perustellusti voitu päätyä myös siihen, että edunvalvontailmoituksen tekijältä olisi pyydetty lisäselvitystä (esimerkiksi olemassa oleva lääkärintlausunto), koska ilmoituksen tekijä oli tuolloin alaikäisen poikansa lakimääräinen edunvalvoja.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asiassa ei ole kuitenkaan aihetta epäillä DVV:n ylittäneen harkintavaltaansa tai menetelleen muutoinkaan lainvastaisesti edunvalvonnan tarvetta selvittäessään. Asianosaisten oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuneen asiassa, koska kantelija on voinut halutessaan tehdä hakemuksen käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi pojalleen.

Näin ollen kantelukirjoitus ei tältä osin antanut minulle aihetta muuhun, kuin että kiinnitän DVV:n huomiota edellä edunvalvonta-asian selvittämisestä esittämiini näkökohtiin.

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan Digi- ja väestötietoviraston tietoon edellä kohdissa 3.3.3, 3.4.3 ja 3.5.3 edunvalvonta-asioiden käsittelystä esittämäni käsitykset ja näkökohdat.

Tässä tarkoituksessa lähetän virastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.