

17.2.2012

Dnro 141/4/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MAISTRAATIN MENETTELY PERHE-ELÄKKEEN KÄYTTÖÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 8.1.2011 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan maistraatin holhustoimen yksikön menettelyä lasten perhe-eläkkeen käyttörajoitusta koskevassa asiassa. Kantelija kertoi maistraatin rajoittaneen tilintarkastuksessaan perhe-eläkkeen käyttöi-keuden 500 euroon elinkustannuksista.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhustoimilaki

Holhustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Lain 39 §:n 2 momentin mukaan omaisuus, jota ei ole käytettävä elatukseen tai muihin päämiehen tarpeisiin, on sijoitettava siten, että sen säilymisestä on riittävä varmuus ja sille saadaan kohtuullinen tuotto.

Lain 46 §:n 1 momentin perusteella maistraatin tulee valvoa edunvalvojan toimintaa.

Lain 50 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista.

Säännöksen perusteluiden mukaan pykälässä asetetun velvollisuuden laatua ei ole yksityiskohtaisesti täsmennetty. Tätä ei ole pidetty mahdollisena sen tähden, että edunvalvojen tehtävät poikkeavat suuresti toisistaan. Velvollisuuden tarkempi sisältö määräytyy siten edunvalvojen toimien valvottavuuden asettamien vaatimusten pohjalta. Kirjanpidon tulee siten olla sellainen, että edunvalvoja voi sen perusteella tehdä vuosi- ja päätöstilin (HE 146/1998 vp, s. 54).

Lain 51 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, tulee vuosittain antaa holhousviranomaiselle tili (vuositili).

Lain 55 §:ssä on säännökset vuosi- ja päätöstilin sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä, tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset, päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä muut vastaavat toimenpiteet, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Nämä tiedot on esitettävä sillä tavoin, että holhousviranomainen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista ja omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista.

Säännöksen perusteluiden mukaan edunvalvontatehtävien suuren kirjavuuden vuoksi laissa ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia ohjeita tilin sisällöstä. Tiliä tarkastaessaan holhousviranomaisen tulee tutkia, että tarpeelliset tiedot on esitetty tilissä sillä tavoin, että niiden perusteella voidaan valvoa omaisuuden hoitamista ja mahdollisen omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista. Jos tilin sisällön katsotaan antavan aihetta huomautukseen, holhousviranomaisen tulee pyytää edunvalvojalta lisäselvitystä ja ryhtyä tarvittaessa 57 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin eli pakkokeinoihin (HE 146/1998 vp, s. 56).

Oikeuskirjallisuuden mukaan on olennaista, että tilien avulla voidaan valvoa, että päämiehen omaisuus ei selvittämättömästi vähene (Ari Heikkinen – Aila Heusala – Soja Mäkelä – Kari Nuotio: Holhoustili, 2003, s. 132).

Lain 55 §:n 3 momentissa säädetään yleispiirteisestä vuositilistä, jollainen voidaan sallia laadittavan, jos edunvalvojana toimii laissa erikseen lueteltu päämiehen läheinen ja sitä voidaan pitää hoidettavana olevan omaisuuden laatuun katsoen riittävänä.

Eduskunnan lakivaliokunta on holhoustoimilakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 20/1998 vp, s. 6 – HE 146/1998 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota selllaisten perheiden kohteluun, joissa toinen vanhemmista on yllättäen kuollut ja leski on jäänyt yksin alaikäisen lapsen tai alaikäisten lasten kanssa. Valiokunnan mukaan tarkoitus ei ole, että holhousviranomaiset käyttäytyvät hyvää tarkoittaen mutta tosiasiasa perhettä holhoten niin, että se tuntuu toisen vanhemman menetyksen oheen tulevalta lisärasitukselta. Viranomaiset eivät valiokunnan mukaan saa unohtaa, että lapsen tulot ja omaisuus on tarkoitettu käytettäväksi ensi sijassa hänen elatukseensa ja vasta toissijaisesti säästettäväksi. Lasten elatus ei valiokunnan mukaan kuulu yksin leskeksi jääneen kustannettavaksi.

Lain 56 §:ssä säädetään tilien tarkastamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan saatuaan päätöstilin ja vuositilin holhousviranomaisen on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat ja onko tili oikein laadittu. Kyseistä sääntelyä on muutettu 1.5.2011 lukien (122/2011) niin, että tilit tulee nykyään tarkastaa hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa.

Tähän kuuluu muun muassa sen tarkastaminen, että päämiehen varallisuudessa ei ole tapahtunut selittämättömiä muutoksia edelliseen tiliin verrattuna (HE 203/2010 vp.)

Lain 56 §:n (sellaisena kuin se oli voimassa esillä olevana ajankohtana) 2 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen pyydettäessä antamaan holhousviranomaiselle kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat sekä esittämään hoidettavanaan olevat arvopaperit. Vastaava säännös sisältyy nykyisin saman pykälän 3 momenttiin.

Laki lapsen elatuksesta

Lapsen elatuksesta annetun lain 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan 2 momentin mukaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä seikat, joiden johdosta vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset.

Alaikäisten elantomenoista on oikeuskirjallisuudessa todettu muun muassa, että alaikäisten eläkkeiden voidaan katsoa yleensä menevän tavanomaisten elantomenojen kattamiseen, elleivät eläkkeet ole huomattavan suuria. Suurissa eläkkeissä on katsottu voitavan lähteä siitä, että kuukausittain tietty summa saa mennä lapsen tavanomaiseen elatukseen sellaisenaan ja sen ylittävältä osin annetaan selvitys holhousviranomaiselle. Tarkkaa euromäärää ei näistäkään voida esittää.

Asiaa arvioitaessa on kirjallisuudessa todetun mukaan muistettava, että eläke maksetaan lapselle kuolleeseen vanhemman puuttuvan elatuksen sijasta. Lapsen muutkin tarpeet vaihtelevat hänen ikänsä, terveydentilansa, harrastustensa ja muiden olosuhteiden vuoksi. Toisaalta on tuotu esiin, että elossa olevalla vanhemmalla on velvollisuus osallistua lapsensa elatukseen kykynsä mukaan. Vanhemman elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon lapsen elatuksesta annetun lain 2 §:ssä luetellut seikat. (Ari Heikkinen – Aila Heusala – Soja Mäkelä – Kari Nuotio: Holhoustili, 2003, s. 184).

Oikeusministeriön holhoustoimen kehittämistyöryhmä on kannanotossaan 7/2004 todennut edellä todettuun nähden samansuuntaisesti, että perhe-eläkkeen käyttämiselle on mahdotonta määritellä euromääräistä kattoa, koska lapsen tarpeet vaihtelevat hänen ikänsä, harrastustensa ja muiden olosuhteiden mukaan. Pääsääntöisesti eläke kulunee lapsen elinkustannuksiin, mutta säästöä voi jäädä, jos eläke on huomattavan suuri ja lapsi on saanut olosuhteidensa mukaiset tarpeet tyydytettyä. Vielä työryhmä on korostanut sitä, että lapsen saama perhe-eläke on lapsen tuloa eikä sitä voida käyttää perheen muiden lasten tai vanhempien tarpeisiin.

Hallintolaki

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin.

3.2

Maistraatin perustelut menettelylleen

Maistraatti on selvityksessään tuonut ensinnäkin esiin muun muassa 1) maistraatin valvontavollisuuden ja huoltajien elatusvastuun, 2) sen, että perhe-eläke on tarkoitettu korvaamaan osaltaan edesmenneen huoltajan osuutta lasten elatuksessa, 3) sen, että toisella huoltajalla säilyy oma elatusvelvollisuutensa lasten suhteen ja 4) sen, että edesmenneen puolison osuutta perheen kokonaismenoista korvataan myös lesken saamalla perhe-eläkkeellä ja vakuutuskorvauksilla.

Maistraatissa on arvioitu, että lapsen kohtuullinen osuus omasta elatuksestaan on 500 euroa kuukaudessa. Tämä summa hyväksytään yleispiirteisesti ilman todisteita varojen käytöstä ja se on arvioitu kohtuullisiksi elinkustannuksiksi käyttämällä hyväksi oikeusministeriön antamaa laskentakaaviota elatusavun määräytymistä koskevista asioista ja velkajärjestelyssä alaikäisen elantokustannuksiksi hyväksytyä summaa. Samaa eurorajaa käyttää toinenkin pääkaupunkiseudun suuri maistraatti. Vuoden 2010 tilintarkastuksessa kohtuullisiksi elinkustannuksiksi on katsottu 600 euroa kuukaudessa lasta kohden.

Jos huoltajan mielestä lapsen elinkustannukset ylittävät 500 euroa kuukaudessa ilman henkilökohtaisia kustannuksia, menoista on tullut antaa luotettava selvitys. Lisäksi on hyväksytty lapsen omista varoista kustannettavaksi kuitteja vastaan lapsen henkilökohtaiset harrastusmenot. Harrastusmenot on hyväksytty erikseen, koska lasten harrastukset saattavat olla hintavia mutta kuitenkin lapsen henkilökohtaisia valintoja.

Mikäli lapsen perhe-eläkkeistä jää ylijäämää, nämä varat on sijoitettava lapsen varallisuuteen, lähinnä pankkitilille. Ylisuurista eläkkeistä täytyy myös jäädä jotakin säästöön. Tultuaan täysikäiseksi lapsella on edesmenneen vanhempansa hänelle jättämän varallisuuden rajoissa itse oikeus nauttia omaisuudestaan.

Nyt esillä olevassa yksittäistapauksessa maistraatti on kantelijan selvityksen perusteella arvioinut, että lasten perhe-eläkkeistä kustannettavaksi jäävä osuus ei voi olla 500 euroa suurempi ottaen huomioon kantelijan oma elatusvelvollisuus lapsiaan kohtaan. Maistraatti ei ole hyväksynyt kantelijan näkemystä siitä, että kummankin lapsen kustannettavaksi kuuluisi kolmasosa perheen vuosimenoista. Lasten henkilökohtaisiksi menoiksi on hyväksytty kaikki heidän harrastusmenonsa, matkat ja laitehankinnat.

Kantelijan vaatimuksia lainojen koroista, huonekaluista tai vakuutuksista ei ole voitu hyväksyä lasten henkilökohtaisiin menoihin erikseen laskettaviksi, koska ne kuuluvat 500 euron osuuteen. Lainojen korkojen osalta on maistraatin mukaan huomioitava, että koska lasten isän kuolinpesä on jakamatta ja lasten osuus kuolinpesästä on keskinäisestä omistusoikeustestamentista johtuen vain lakiosa, lapset eivät vastaa kuolinpesän lainasta ja koroista, jotka kohdistuvat lesken saamaan perintöön.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Euromääräisen rajan asettaminen

Maistraatin tehtävä on valvoa, että päämiehen etu toteutuu edunvalvonnassa. Käytännössä maistraatin valvonta konkretisoituu vuositilintarkastuksena. Edunvalvojan velvollisuus on laatia tili niin, että maistraatti voi sen perusteella valvoa päämiehen omaisuuden hoitamisen asianmukaisuutta. Edunvalvoja on myös velvollinen toimittamaan maistraatille kaikki sen valvontatehtäväänsään tarvitsemat tiedot. Tietyissä tapauksissa tilitys voi olla yleispiirteinen.

Lasten tulot ja omaisuus tulee käyttää ensi sijassa heidän omaksi hyväkseen. Sama koskee lasten saamia perhe-eläkkeitä, jotka korvaavat edesmenneen vanhemman elatusvelvollisuutta. Nyt esillä olevassa tapauksessa maistraatti on valvonnassaan omaksunut perhe-eläkkeiden käytössä sellaisen yleisen lähtökohdan, että kohtuullisiksi elantokuluiksi luetaan tietty kiinteä summa, jonka osalta erillistä selvitystä varojen käytöstä ei vaadita. Kyseessä ei kuitenkaan ole ehdoton kat-

to, koska ylimenevätkin kulut voidaan hyväksyä asianmukaisen selvityksen perusteella. Ehdotonta ylärajaa perhe-eläkkeiden käytölle ei edes voitaisi asettaa pelkällä viranomaispäätöksellä ilman lain tukea lasten olosuhteiden tapauskohtaisesta erilaisuudesta johtuen. Myöskään varojen säästäminen ei siten saa olla itsetarkoitus. Maistraatin valvonnassa korostuukin tapauskohtaisen harkinnan merkitys.

Tämänkaltaiset valvonnan apuvälineiksi tarkoitetut euromäärät, joiden osalta tarkempaa selvitystä ei vaadita, voivat kaavamaisesti käytettyinä muodostua myös ongelmallisiksi, vaikka niiden sinänsä hyvä tarkoitus olisikin helpottaa edunvalvojan työtä vuositilin laadinnassa. Käytännössä ne nimittäin merkitsevät sitä, että tietyiltä osin päämiesten varojen käyttö jätetään kokonaan tarkemman valvonnan ulkopuolelle. Tällöin selvittämättä jätetään sekin, onko tuo summa kaikin osin tosiasiallisesti käytetty päämiehen hyväksi. Tässä on kuitenkin otettava huomioon, että lainsäätäjä on omaisedunvalvonnan tilanteissa mahdollistanut tällaisen keveämmän menettelyn käytön ja eduskunnan lakivaliokunta on vieläpä nimenomaan ilmaissut kantanaan sen, että tilanteissa, joissa toinen vanhemmista on kuollut, viranomaisvalvonnasta ei saisi tulla perheelle lisärasite. Näin ollen maistraatit joutuvat valvontatoiminnassaan hakemaan tasapainoa päämiehen edun turvaamisen ja perhe-elämään puuttumattomuuden välillä. Käytännössä tämä ei aina ole helppoa.

Johtopäätökseni on, että maistraatti on pyrkinyt turvaamaan päämiesten edun toteutumisen ottamalla samalla huomioon omaisedunvalvonnan erityispiirteet. Asiassa ei ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että maistraatti olisi menetellyt lainvastaisesti tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Minulla ei siten tästä näkökulmasta ole oikeudellisia perusteita puuttua maistraatin menettelyyn.

3.3.2

Ohjaus ja neuvonta

Asiaa on vielä syytä arvioida ohjauksen ja neuvonnan näkökulmasta. Kantelussa on nimittäin tuotu esiin se, että edellä käsiteltyä perhe-eläkkeen käyttörajoitusta ei ole mainittu maistraatin julkaisemassa vuosi- ja päätöstililomakkeen täyttöohjeessa.

Totean, että koska asiasta ei ole säädetty holhouslainsäädännössä eikä kyse välttämättä ole myöskään valtakunnallisesta käytännöstä, on sinänsä ymmärrettävää, jos asiasta ei ole mainittua valtakunnallisissa yleisissä ohjeissa.

Hallintolaissa asetettu neuvontavelvoite koskee maistraattia myös edunvalvojiin nähden. Neuvontavelvoite kattaa menettelyneuvonnan ohella myös jossain määrin asiasisällöllisen neuvonnan. Toisaalta neuvontaa annettaessa on otettava huomioon maistraattien ja edunvalvojien välinen valvonnanalaisuussuhde, josta seuraa, että neuvonta ei saa vaarantaa valvonnan puolueettomuutta. Yleispäteviä ennakkoneuvoja voi olla myös vaikea antaa jo siitä käytännön syystä, että edunvalvontatilanteet ovat erilaisia keskenään.

Edunvalvojiin kohdistuvaa neuvontavelvoitettaan maistraatti toteuttaa käytännössä jälkikäteen vuositilintarkastuksen yhteydessä antamallaan muistutuksilla tai muilla huomautuksilla taikka maininnoilla, joilla edunvalvojaa voidaan ohjata vastaisuudessa toimimaan tietyllä tavalla vuositilin laadinnassa. Tällaiset tiliin liitetyt kommentit ovat maistraatin käsityksiä siitä, miten tilinpito tulisi jatkossa hoitaa, jotta maistraatti voisi suoriutua asianmukaisesti tarkastustehtävästään ja varmistaa päämiehen edun toteutumisen. Nyt esillä olevassa tapauksessa perhe-eläkkeen käyttöä koskeva ohjaus oli toteutettu käytännössä jälkikäteisesti vuositilintarkastuksen yhteydessä tiliin liitettyllä muistutuksella.

Maistraatin omaksuma käytäntö on nyt perustellusti voinut tulla edunvalvojana toimivalle omaiselle yllätyksenä. Hyvän hallinnon näkökulmasta maistraatin olisi mielestäni asianmukaista tiedottaa edunvalvojille jo ennakkoon edunvalvontatehtävän alkaessa sellaisista mahdollisesti omaksumistaan käytännöistä, jotka eivät ehkä ole valtakunnallisia mutta jotka lainsäädäntö sinänsä mahdollistaa, vaikkei niistä erikseen olisikaan säädetty. Saatan käsitykseni maistraatin tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen maistraatin tietoon lähettämällä sille jäsenen päätöksestäni.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös holhouslainsäädännön sisällöstä vastaavalle oikeusministeriölle ja maistraattien ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavalle Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.

- - -