

11.4.2014

Dnro 2451/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

EDUNVALVONTATOIMISTON PUUTTEELLINEN LASKUJEN SEURANTA VELKAANNUTTI PÄÄMIESTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan päämiehelle määrätyn edunvalvojan menettelyä. Kyse oli ennen muuta päämiehen velkaantumisesta ruokakauppaan, ostoseteleiden antamisen lopettamisesta ja yhteistoiminnasta päämiehen kanssa tässä yhteydessä, käyttövarojen määrästä sekä apteekkilaskujen hoitamisesta ja lääkkeiden saamisesta apteekista.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Päämiehen velkaantuminen

Arvioinnin lähtökohdat

Kantelijan mukaan edunvalvoja oli avannut päämiehelleen tilin lähikauppaan, jotta päämies oli voinut itse tehdä ostoksia. Tiliin oli asetettu ostoraja. Päämies oli luottanut tähän edunvalvojan hänelle ilmoittamaan rajaan ja käynyt ostoksilla luottaen siihen, että kaupasta ilmoitettaisiin, kun ostoraja ylittyy. Sittemmin ilmeni, että edunvalvoja ei ollutkaan asettanut – ainakaan toimivaa – ostorajoitusta. Kun päämies ei terveydentilansa vuoksi ollut pystynyt arvioimaan ostostensa määrää, hänelle oli syntynyt lähikauppaan yli 700 euron velka kahdessa kuukaudessa. Edunvalvonnan olisi kantelun mukaan tullut huomata tämä velkaantuminen kaupasta lähetettyjen laskujen perusteella.

Yleisen edunvalvojan selvityksen mukaan päämiehen kanssa oli käyttövarojen maksukäytännöstä keskusteltaessa tuotu esiin, että hätävarana olisi mahdollista satunnaisesti käyttää ruokakauppaan avattavaa tiliä, jolle oli asetettu saldoraja. Edunvalvontatoimistolla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta valvoa saldorajan toimivuutta eikä alun perin aihetta epäillä käytännön toimivuutta ja sitä, että päämies tekisi tuon tilin turvin suuria ostoksia. Kyseisen myymälän edustaja oli luvannut tarkistaa, oliko liikkeessä mahdollista valvoa asetettua luottorajaa. Kun käytäntö sittemmin oli osoittautunut toimimattomaksi, oli siirrytty käyttämään ostoseteleitä.

Maistraatin lausunnon mukaan edunvalvojan tulee seurata päämiehensä menoja ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin. Maistraatti on erikseen selvittänyt yleisestä edunvalvonnasta päämiehen velkaantumista. Jos päämies olisi kerralla tehnyt koko velan, edunvalvojalla ei olisi ollut mahdollisuutta asiaan puuttumalla välittömästi vähentää lisävelan kasvua. Edunvalvojalta saadun tiedon mukaan velka oli kuitenkin syntynyt vähitellen. Aluksi ruokatili oli toiminut tarkoitetulla tavalla. Maistraatin mukaan näytti siltä, että päämies oli alkanut ostaa ruokaa yli budjetoidun toukokuussa 2011. Ruokalaskut olivat olleet 282,81 euroa (lasku 31.5.2011), 246,28 euroa (30.6.2011), 434,63 euroa (31.7.2011), 402,09 euroa (31.8.2011), 289,83 euroa (30.9.2011) ja 411,55 euroa (31.10.2011). Kahden ensiksi mainitun laskun maksamisessa oli ilmeisesti ollut jo ongelmia, kun ne oli suoritettu päämiehen varoista vasta 27.7.2011 ja 23.8.2011. Heinäkuun laskusta alkaen ruokatilin laskut olivat jääneet velaksi.

Maistraatin mukaan nyt oli omaksuttu järjestely, jossa päämies oli ostanut rahana toimitetuilla käyttövaroilla pääsääntöisesti myös ruokansa, mutta koska käyttövarat olivat olleet pienet, hätävaraksi oli avattu tili lähikauppaan. Tilin käyttörajaksi oli edunvalvojan ilmoituksen mukaan asetettu 150 euroa kuukaudessa. Ensimmäiset hälytysmerkit ruokatilin toimimattomuudesta olivat maistraatin mukaan tulleet 31.5.2011 päivätyyn laskun muodossa eli kesäkuun alkupuoliskolla, jolloin lasku lienee saapunut edunvalvontatoimistoon. Ongelmaan oli havahduttu viimeistään 15.9.2011 eli noin kolme kuukautta sen jälkeen, kun ensimmäinen yli 150 euron kauppalasku oli saapunut. Maistraatin mukaan edunvalvojan selvityksestä ei ilmennyt, miksi reagointi oli kestänyt näin kauan. Osasyynä saattoi maistraatin mukaan olla lomakausi. Joka tapauksessa, jos edunvalvontatoimisto olisi puuttunut kesäkuussa saamansa laskun jälkeen asiaan nopeasti, olisivat heinäkuusta lukien tuloihin nähden ylisuuret ruokakulut saatu kuriin. Nyt kauppatilin laskut ajalla heinä–lokakuu olivat olleet 1 538,10 euroa eli 938 euroa yli budjetoidun ”hätävaran” ($1\ 538 - 4 \times 150 = 938$).

Maistraatti on lausunnostaan ilmenevällä tavalla jo kiinnittänyt edunvalvojan huomiota siihen, että sopimuksissa on sovittu sitovasti limiitti. Jos tämä ei ole mahdollista, edunvalvojan tulee tarkasti harkita tällaisten sopimusten käyttöä. Edelleen maistraatti on kiinnittänyt edunvalvontatoimiston huomiota siihen, että havaittuihin ongelmiin puututaan nopeammin. Maistraatin käsityksen mukaan asioiden hoitamisessa oli nyt ollut jossakin kohden tietokatkoja, kun touko- ja kesäkuussa päivätyistä laskuista huolimatta asiaan ei ollut heti reagoitu.

Kannanotto

Totean ensinnäkin asiaa koskevasta sääntelystä, että edunvalvonnan tarkoituksena on holhoustoimilain 1 §:n 1 momentin mukaan valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Edunvalvojan tulee saman lain 37 §:n 1 momentista ilmenevän lähtökohdan mukaisesti tehtävänsä hoitaessaan pitää tunnollisesti huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on siten päämiehen yksilöllisen edun turvaaminen tilanteessa, jossa hän ei itse ole kykenevä valvomaan omaa etuaan. Edunvalvojan puolestaan tulee toimia päämiehensä edun mukaisesti.

Asiassa ovat mielestäni riidattomia seuraavat seikat: 1) kauppalaskujen hoitaminen oli kuulunut edunvalvojan tehtäviin, 2) päämiehen kanssa oli ennalta sovittu, että hän voi ostaa kaupasta ruokaa tiettyyn euromäärän saakka, 3) edellä todettu järjestely ei ollut toiminut, vaan päämies oli ostanut ruokaa yli edellä mainitun rajan, 4) edellä todettu oli ollut toistuvaa

eikä se siten ollut tapahtunut esimerkiksi vain yhden laskutusjakson aikana, 5) edunvalvontatoimistolla olisi käytettävissään olleiden tietojen perusteella ollut mahdollisuus puuttua päämiehen ostopöytä ylittäviin ostoihin nyt toteutunutta aiemmin, 6) päämies oli velkaantunut ruokakauppaan ja syynä tähän olivat olleet päämiehen useana kuukautena tekemät ennalta määritellyyn euromääräiseen ostopöytä nähden ylisuuret ostokset.

Sen sijaan selvää vastausta vaille jää, oliko asianomainen ruokakauppa puuttunut luottorajan ylittäviin laskuihin ottamalla edunvalvojan yhteyttä. Ilmeisesti näin ei ollut tapahtunut ainakaan sen perusteella, että edunvalvontatoimisto ei ollut reagoinut asiaan heti ensimmäisen ”ylisuuren” eli toukokuun kauppalaskun saavuttua edunvalvontatoimistoon.

Edunvalvojan tehtävä on nyt ollut päämiehensä taloudellisten asioiden hoitaminen. Tähän nähden päämiehen tekemien ruokaostosten kokonaislaskun päästämistä muodostumaan päämiehen taloudelliseen tilaan nähden liian suureksi ilman, että asiaan puututaan riittävän ajoissa sillä seurauksella, että päämies velkaantuu edunvalvonnan aikana, ei lähtökohtaisesti voida pitää päämiehen taloudellisten etujen mukaisena. Toisaalta edunvalvonnan tulisi vaikuttaa päämiehen jokapäiväiseen elämään mahdollisimman vähän. Kyseisillä varoilla tehdyt mitä ilmeisimmin juurikin arkielämään liittyvät ostot olivat päämiehen itsensä tekemiä, ja ne olivat siten nähtävästi koituneet juuri hänen omaksi hyödykseen. Tästä näkökulmasta tilanne oli ollut päämiehen elämänlaadun näkökulmasta ainakin sikäli myönteinen, että hän oli voinut ostaa tarpeelliseksi katsomiaan hyödykkeitä.

Näin ollen se, mikä on ollut taloudellisesta näkökulmasta epäedullista (ruokaostoksilla velkaantuminen), ei siten välttämättä ole ollut sitä samalla tavoin päämiehen elämänlaadun näkökulmasta. Asiassa on huomionarvoinen se maistraatin lausunnossaan esiin tuoma näkökohta, että ongelmana ei sinänsä näyttäisi olevan se, että päämies olisi käyttänyt hänelle avautunutta tilaisuutta ostosten tekemiseen epätarkoituksenmukaisesti, kun päämiehen ostokset olivat puolen vuoden aikana olleet keskimäärin 344 euroa kuukaudessa eli 11 euroa päivää kohden. Kyse ei siten – ainakaan käytettävissäni olleiden aineiston perusteella – ole käsitykseni mukaan välttämättä ollut niinkään siitä, että päämies olisi tehnyt jotenkin silmiinpistävästi huomattavia kuukausiostoksia tai ainakaan sellaisia ostoksia, jotka eivät sinänsä olisi olleet tarpeellisia tai luonteeltaan tavanomaisia. Sen sijaan kyse on pikemminkin ollut siitä, että hänen taloudellinen tilanteensa ei olisi käyttövarojen lisäksi ylipäätään mahdollistanut nyt toteutuneen suuruisia kuukausiostoksia riippumatta siitä, mitä nuo ostokset olivat olleet.

Päämiehen taloudellisten asioiden hoitoon kuuluu kuitenkin keskeisesti hänen tulojensa ja menojensa tasapainottaminen, mikä ei suinkaan aina ole helppoa ja voi johtaa päämiehen elämänlaadun näkökulmasta epäedulliseen tulokseen. On joka tapauksessa kuitenkin ristiriitaista, jos taloudellisia asioita varten määrätty edunvalvoja ensin – sinänsä harkintavaltansa rajoissa – määrittää päämiehensä taloudellisen liikkumavaran ja reunaehdot päämiehen oma-aloitteiselle taloudelliselle toiminnalle (käyttövarat, kauppailin saldoraja), muttei tämän jälkeen kuitenkaan seuraa ja valvo riittävästi näiden liikkumavarojen ja reunaehtoisten puitteissa pysymistä sillä seurauksella, että päämies velkaantuu.

Edellä todettuun nähden johtopäätökseni on, että asiassa on menetelty päämiehen taloudellisten etujen vastaisesti, kun päämiehen omatoimiseen velkaantumiseen ei ollut puututtu riittävän ajoissa tilanteen tasapainottamiseksi, vaikka edunvalvontatoimistolla olisi ollut siihen mahdollisuus käytettävissään olleiden tietojen perusteella. Kun maistraatti on

toisaalta jo antanut asiassa valvonnallisen ohjauksen edunvalvojalle, pidän riittävänä saattaa yleisen edunvalvojan tietoon edellä esittämäni käsityksen.

3.2

Ostoseteleiden antamisen lopettaminen

Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmenee, että kun edellä kohdassa 3.1 tarkoitettu velkaantuminen oli edunvalvonnassa huomattu, oli siirrytty menettelyyn, jossa edunvalvontatoimisto oli lähettänyt päämiehelle ostoseteleitä kauppaa varten. Tämä oli kantelun mukaan kuitenkin lopetettu päämiehelle siitä tiedottomatta tai asiasta hänen kanssaan neuvottelematta. Kantelun mukaan edunvalvontasihteerin väite siitä, että asiasta olisi sovittu päämiehen kanssa, ei pidä paikkaansa. Kantelun liitteenä olleessa edunvalvontasihteerin päämiehelle lähettämässä 22.2.2013 päivätyssä kirjeessä on ilmoitettu tilanteen olleen sellainen, että laskutuslupia kauppaan ei voida päämiehelle enää lähettää. Edelleen siinä on mainittu aikoinaan olleen puhetta siitä, että tulot eivät riitä sekä käyttövaroihin että laskutuslupiin. Kantelun mukaan laskutusluvut olivat loppuneet jo huomattavasti ennen tätä kirjettä.

Yleinen edunvalvoja on selvityksessään viitannut edellä mainittuun kirjeeseen ja ilmoittanut olevansa vakuuttunut siitä, että edunvalvontasihteerin ja päämiehen olivat käyneet asiasta myös puhelinkeskusteluja. Toisaalta hän on tuonut esiin sen, että kaikkia toimenpidekirjauksia ei ole ajanpuutteen vuoksi mahdollista tehdä päämiesten tiedostoihin, mikä vaikeuttaa muun muassa tehtyjen toimenpiteiden ja niiden tarkkojen ajankohtien selvittämistä.

Olen päämiehen käyttövaroja koskevassa ratkaisukäytännössäni korostanut hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta sitä, että päämiehen on voitava luottaa siihen, että omaksuttua maksukäytäntöä noudatetaan johdonmukaisesti ja mahdollisissa maksuaikataulun muutoksista pyritään ilmoittamaan ennalta päämiehelle. En kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, millä tavoin tämä yhteistoiminta toteutetaan (kirjallisesti vai suullisesti), vaan tässä suhteessa asia jättää sijaa edunvalvontatoimiston tarkoituksenmukaisuusharkinnalle.

Edellä esittämäni pätee käyttövaroihin pitkälti tässä tapauksessa rinnastuviin päämiehelle toimitettuihin taloudellista arvoa omaaviin ostoseteleihin tai laskutuslupiin.

Käytettävissäni ollut aineisto ei anna minulle edellytyksiä ottaa enemmän kantaa siihen, oliko – ja jos, niin missä vaiheessa – päämiehelle ilmoitettu ostoseteleiden lähettämisen lopettamisesta, eli oliko tämä tapahtunut hyvissä ajoin ennakkoon siten kuin hyvä edunvalvontatapa olisi edellyttänyt. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin voi johtaa toimenpiteisiin.

3.3

Käyttövarojen määrä

Kantelussa tuotiin esiin, että päämiehen saamien käyttövarojen määrä on pienempi kuin toimeentulotuen perusosa. Yleisen edunvalvojan selvityksen mukaan käyttövaroja on maksettu edunvalvonnan aikana 85–95 euroa viikossa (sairaalajakson aikana kuitenkin vähemmän) siten, että viikoittaiset suoritukset on jaettu maksettaviksi pienempinä summoina arkipäivisin sen varmistamiseksi, että viikkosumma ei tule käytetyksi kerralla. Maistraatti puolestaan on lausunnossaan esittänyt käsityksensä, että käyttövarojen vähimmäismäärää,

kun henkilö elää omatoimisesti, säätelee osaltaan toimeentulotuen perusosan määrää. Maistraatti on jo lähettänyt yleiselle edunvalvojalle tiedoksi minulle antamansa lausunnon, jossa se on ottanut kantaa käyttövarojen vähimmäismäärän määräytymisen perusteisiin ja kehottanut yleistä edunvalvojaa varmistumaan, että päämiehen käyttövarat noudattavat tätä maistraatin esittämää kantaa. Edelleen maistraatti on katsonut, että päämiehen velkaa ei saa lyhentää ilman päämiehen suostumusta siinä määrin, että se vaarantaisi päämiehen oikeuden saada varoja toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:ää vastaavasti.

Totean, että päämiehelle annettavista käyttövaroista säädetään holhustoimilain 38 §:n 1 momentissa, jonka mukaan päämiehelle on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Holhustoimilain mukaiset käyttövarat ovat lähtökohtaisesti eri asia kuin toimeentulotuen perusosan määrä. Toisaalta holhustoimilaissa on lopulta vain hyvin vähän oikeusohjeita käyttövarojen määräytymisen arvioinnin tueksi, kun mistään yleisestä käyttövarojen vähimmäismäärästä ei ole säädetty. Maistraatti onkin enemmän sääntelyn puuttuessa pyrkinyt etsimään tulkinta-apua toimeentulotuen perusosan määrästä.

Edunvalvojan tulee yhtäältä huolehtia päämiehen taloudellisista velvoitteista, kuten laskujen maksamisesta, toisaalta hänen tulee huolehtia päämiehen perusturvasta. Jos päämiehen taloudellinen tilanne on heikko, edunvalvonta on haasteellinen tehtävä, jossa joudutaan hakemaan tasapainoa perustarpeista huolehtimisen, erääntymässä olevien ja ehkä jo erääntyneiden laskujen maksamisen sekä laissa päämiehelle turvattujen käyttövarojen antamisen välillä. Saamani selvityksen perusteella päämiehen taloudellinen liikkumavara käyttövarojen suhteen on hyvin pieni.

Siihen, mikä kulloinkin on oikea käyttövarojen määrä, oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa. Käyttövarojen määrän arvioiminen jättää holhustoimilain perusteella joka tapauksessa sijaa edunvalvojan tapauskohtaiselle harkinnalle, jossa on otettava huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa päämies elää, sekä ne tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut. Lisäksi käyttörahan määrä riippuu luonnollisesti myös päämiehen tulojen ja menojen määrästä. Päämiehen taloudellinen tilanne voi nimittäin olla sellainen, että se ei mahdollista varojen antamista siinä määrin kuin päämies itse toivoisi. Jos päämiehen taloudellinen tilanne on heikko, edunvalvonta ei voi siihen lähtökohtaisesti vaikuttaa muuten kuin esimerkiksi huolehtimalla päämiehelle kuuluvien etuuksien hakemisesta.

Yleisen edunvalvojan tapauskohtaiseen harkintaan jää myös se, minkälainen käyttövarojen maksutapa kunkin päämiehen osalta katsotaan toimivaksi ja siten tarkoituksenmukaiseksi, eli maksetaanko käyttövarat esimerkiksi päivittäin, viikoittain vai kerran kuukaudessa. Kuten olen jo edellä kohdassa 3.2 todennut, olennaista on, että päämies voi luottaa siihen, että omaksuttua ja ennalta ilmoitettua maksukäytäntöä noudatetaan johdonmukaisesti.

Maistraatin tehtävä puolestaan on holhustoimilain mukaan valvoa, että päämiehelle annetaan riittävät käyttövarat. Sääntely jättää kuitenkin sijaa maistraatinkin harkinnalle sen arvioidessa, ovatko päämiehelle annetut käyttövarat laissa säädetyllä tavalla riittävät. Edellä todetun vuoksi ja kun maistraatti on jo saattanut yleisen edunvalvojan tietoon oman näkemyksensä asiasta, en katso aiheelliseksi puuttua asiaan enemmälti.

Sikäli kuin kantelija on vaatinut, että kauppaan syntyneet velat on jätettävä maksamatta käyttövaratilanteen parantamiseksi, totean, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ottaa kantaa päämiehen yksittäisten velkojen maksamiseen. Yleisellä tasolla totean kuitenkin, että kun

taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan tehtäviin kuuluu huolehtia myös päämiehen laskujen tai velkojen maksamisesta, laillisuusvalvonnan näkökulmasta asiaa tarkastellen edunvalvojan tulee kyetä esittämään päämiehen etuun kytkeytyvät hyväksyttävät perusteet laskujen maksamatta jättämiselle.

3.4

Apteekkilaskujen hoitaminen ja lääkkeiden saaminen

Kantelun mukaan edunvalvonta oli jättänyt apteekkilaskut hoitamatta, eikä päämies ollut saanut apteekista noudettua sairautensa hoidon kannalta välttämättömiä lääkkeitä. Yleinen edunvalvoja on puolestaan todennut selvityksessään, että päämiehen saadessa toimeentulotukea terveydenhoitokuluihin hänen apteekkilaskunsa on toimitettu sosiaalitoimeen maksettavaksi. Kantelijan mainitseman yhden apteekkilaskun osalta yleinen edunvalvoja ei pysty ottamaan kantaa siihen, milloin lasku oli lähtenyt edunvalvonnasta ja missä aikataulussa sen maksaminen oli hoidettu sosiaalitoimessa. Maistraatin lausunnossa ei asiaa ole enemmälti arvioitu.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei ole edellytyksiä puuttua asiaan.

4

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan 2. yleisen edunvalvojan tietoon edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen ja kiinnitän hänen huomiotaan kohdassa 3.3 esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Helsingin maistraatin holhoustoimen yksikölle.