

7.11.2014

Dnro 2511/2/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN OIKEUS KÄYTTÄÄ KÄYTTÖVAROJAAN

1

ASIA

Kantelun, joka alun perin koski päämiehen hoitoa, käsittelyn yhteydessä nousi esiin myös holhoustoimilain tarkoittamien käyttövarojen antaminen päämiehelle.

Asiasta oltiin 11.4.2013 alustavasti puhelimitse yhteydessä 3. yleiseen edunvalvojaan. Puhelusta on kirjattu seuraavia tietoja käyttövarojen antamisessa noudatetuista menettelytavoista:

Käyttövarat maksetaan laitokseen, jossa niitä annetaan päämiehelle säännöstellysti, koska muuten päämies karkaa ja juo rahansa. Vaarana on ollut juopuneena paleltuminen. Kun laitoksesta ilmoitetaan päämiehen lomasta, edunvalvoja laittaa rahaa päämiehen käyttötilille vähän kerrallaan, esimerkiksi joka toinen päivä, jotta päämies pysyisi kunnossa.

Kyse ei siten nyt ollut niinkään siitä, että edunvalvoja ei sinänsä olisi asiaankuuluvalla tavalla määritellyt päämiehen käyttöön tarkoitettuja käyttövaroja, vaan siitä, että näiden jo määriteltyjen käyttövarojen antamista on edunvalvojan toimenpitein vielä erikseen säännöstelty ilmeisestikin päämiehen henkilökohtaisista olosuhteista johtuen. Kyse on siten perimmältään siitä, voidaanko – ja jos, niin missä määrin – päämiehen oikeutta vapaasti määrätä käyttövaroistaan rajoittaa hoidollisista tai huolenpidollisista syistä.

Edellä todetun johdosta otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla tutkittavakseni omasta aloitteestani.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Holhoustoimilain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä.

Säännös mahdollistaa siten myös ristiriitaiset oikeustoimet. Jos päämiehen luonteenpiirteiden ja aikaisemman käyttäytymisen nojalla voidaan ennakoida, että päämies tulee edunvalvojan määräämisestä huolimatta oikeustoimilla vahingoittamaan etujaan, päämiehen toimintakelpoisuutta on mahdollisuus rajoittaa. Tästä säädetään erikseen holhoustoimilain 3 luvussa. Laissa ei ole rajoitettu niiden oikeustointen piiriä, joita rajoitus voi koskea. Yleensä rajoittaminen tulee ajankohtaiseksi esimerkiksi silloin, kun päämies pyrkii aktiivisesti ja vastoin etujaan muuttamaan taloudellista asemaansa luovuttamalla omaisuuttaan, ottamalla velkaa tai sitoutumalla vastuuseen toisen velasta (HE 146/1998 vp, s. 34–37).

Holhustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaan päämiehen vallintaan on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja.

Käyttövarat on tarkoitettu päämiehen vapaasti vallittaviksi, eikä edunvalvoja ole vastuussa niiden käytöstä. Käyttövarasäännöksellä on pyritty toteuttamaan näkemystä, jonka mukaan edunvalvontaan joutumisen tulisi mahdollisimman vähän näkyä jokapäiväisissä tilanteissa. Säännös liittyy myös omaisuuden hoitoa koskevaan perussääntöön, jonka mukaan omaisuutta on hoidettava nimenomaan päämiehen hyödyksi. Vaikka päämies olisi omaisuutensa vallintaan nähden passiivinen, edunvalvojan tulee aktiivisesti huolehtia siitä, että päämies kuitenkin saa ne käyttövarat, joihin hän lain mukaan on oikeutettu. Harkittaessa käyttövarojen kohtuullisuutta on otettava huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa edunvalvonnassa oleva elää, sekä ne tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota hoidollisiin tavoitteisiin. Käyttövarojen avulla voidaan useassa tapauksessa tukea päämiehen kuntoutusta. Tämän ohella käyttövaroilla on suuri merkitys päämiehen elämän laadun kannalta. Näistä syistä on aiheellista, että edunvalvoja käyttövarojen määrästä päättäessään antaa suuren arvon päämiehensä hoidosta vastaavien henkilöiden mielipiteelle (HE 146/1998 vp, s. 49).

Holhustoimilain 25 §:n 2 momentin nojalla edunvalvoja voi ottaa vajaavaltaisen käyttövarat haltuunsa vain, jos edunvalvoja katsoo päämiehen käyttävän oikeuttaan tavalla, joka on selvästi vastoin hänen etuaan tai jos siihen on ilmeinen vaara.

Säännös ei perusteluidensa mukaan oikeuta edunvalvojaa epäämään vajaavaltaiselta niitä käyttövaroja, jotka hänelle kuuluvat 38 §:n 1 momentin nojalla. Käyttövarojen ottaminen edunvalvojan hoidettavaksi voi koskea ainoastaan käyttövaroista kertynyttä, vajaavaltaisen tarpeisiin nähden liiallisena pidettävää säästöä (HE 146/1998 vp, s. 40).

Holhustoimilain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kanalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena.

Edunvalvojalla on edellä todettu huolenpitovelvollisuus silloinkin, kun häntä ei ole nimenomaisesti määrätty edustamaan päämiestä tämän henkilöä koskevassa asiassa (HE 146/1998 vp, s. 51).

3.2

Selvityksen keskeinen sisältö

Yleisen edunvalvojan mukaan päämies oli aiemmin asunut vuokralla rivitaloasunnossa, josta hänet oli tulipalojen ja muiden vaaratilanteiden jälkeen sijoitettu nykyiseen hoitokotiin, kun mikään muu paikka ei ollut huolinut häntä asukkaakseen. Aluksi päämiehelle oli yhteisymmärryksessä annettu varoja lomia varten. Tämä ei kuitenkaan ollut toiminut, kun lomat olivat usein päättyneet päämiehen joutumiseen paikalliseen psykiatriseen sairaalaan tai niin, että päämies oli viety putkaan jostakin ojasta. Etenkin talvisin tämä oli ollut vaarallista päämiehelle itselleen. Useiden lomien päätteeksi päämies oli löytynyt Helsingin seudulta tai muualta Etelä-Suomesta muistamattomana, rahattomana ja paperittomana.

Seuraavassa vaiheessa yleinen edunvalvonta oli pyrkinyt tarkemmin jaksottamaan käyttövarojen maksamista loma-aikana minimoidakseen vahinkoja. Rahaa oli laitettu päämiehen tilille päivittäin tai joka toinen päivä pienissä erissä. Tästäkin oli sovittu päämiehen kanssa. Tämäkään järjestely ei ollut toiminut, joten seuraavaksi oli sovittu hoitokodin kanssa, että käyttövarat maksetaan hoitokodin tilille, josta niitä annetaan päämiehelle tarpeen mukaan. Edunvalvoja oli katsonut menettelyn turvaavan päämiehelle edes jonkinlaisen itsemääräämisoikeuden ja toisaalta rajoittavan tämän itsetuhoista käytöstä.

Hoitopaikan mukaan kaikki päämiehen rahat kulkevat osastolla hoitajien kautta, eli päämies ei saa käyttövaroja haltuunsa, vaan ostokset ja muu rahankäyttö tapahtuvat aina hoitajien kanssa yhdessä. Päämiehen alkoholiongelman vuoksi rahoja ei anneta hänen omaan käyttöönsä. Hoitokodissa on alkoholin suhteen nollatoleranssi.

Maistraatin mukaan voi olla juridisesti ongelmallista, että päämiehen käyttövarojen käyttöä rajataan näinkin paljon. Tämä on kuitenkin johtunut päämiehen runsaasta alkoholin käytöstä ja sen seurauksena aiheutuneista hengenvaarallisista tilanteista, minkä lisäksi tilanteeseen vaikuttaa myös päämiehen mielisairaus. Päämiehellä on kuitenkin jatkuvasti hoitopaikan asiakasvarojen tilillä rahaa, jolla hän voi tehdä tarvitsemiaan hankintoja. Kun lisäksi otetaan huomioon edunvalvojan huolenpitovelvollisuus, maistraatti on arvioinut käyttövarojen antamisen nyt järjestetyllä tavalla olevan päämiehen suojan tarpeen kannalta välttämätöntä.

3.3

Arviointi

Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontajärjestelmä on tarkoitettu päämiehen suojaamiseksi hänen itsemääräämisoikeuttaan toisaalta kunnioittaen.

Käytettävissäni olleesta aineistosta ei lähemmin ilmene, millaisesta edunvalvonnasta nyt on kyse. Toisaalta tällä seikalla ei ole merkitystä, koska jokaisella edunvalvonnassa olevalla täysi-ikäisellä päämiehellä on oikeus hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiinsa nähden kohtuullisena pidettäviin käyttövaroihin riippumatta siitä, onko hänen toimintakelpoisuuttaan rajoitettu vai ei. Oikeus käyttövaroihin on hyvin vahva, koska edes vajaavaltaiseksi julistaminen ei vaikuta siihen, vaan käyttövarojen ottaminen edunvalvojan hoidettavaksi voi koskea ainoastaan käyttövaroista kertynyttä vajaavaltaisen tarpeisiin nähden liiallisena pidettävää säästöä. Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmenee toisaalta, että päämies ei ole ollut hoitopaikassaan pakkohoidossa.

Nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse siitä, että edunvalvoja ei olisi asiaankuuluvalla tavalla määritellyt päämiehen käyttöön tarkoitettuja käyttövaroja, vaan kyse on näiden jo määriteltyjen käyttövarojen käyttöön antamisen tavasta.

Olen aiemmissa käyttövarojen antamismenettelyä koskevissa ratkaisuissani (esimerkiksi dnro:t 4386/4/11, 151/4/13 ja 2451/4/13) ottanut kantaa myös erilaisiin maksuaikatauluihin. Olen todennut muun muassa, että laissa ei sinänsä ole säädetty siitä, miten usein käyttövaroja tulee päämiehelle antaa, koska tarve vaihtelee päämiehittäin tapauskohtaisesti. Tapauskohtaiseen harkintaan jää, minkälainen käyttövarojen maksuaikataulu kunkin päämiehen osalta katsotaan toimivaksi ja siten tarkoituksenmukaiseksi, eli maksetaanko käyttövarat esimerkiksi päivittäin, viikoittain vai kerran kuukaudessa. Edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella vaikuttaa olevan sinänsä yleistä, että käyttövaroja annetaan päämiehelle esimerkiksi pienemmissä erissä viikoittain tai suuremmissa erissä kuukausittain. Olennaisena olen pitänyt sitä, että päämies voi luottaa siihen, että omaksuttua maksukäytäntöä noudatetaan johdonmukaisesti, koska käyttövarat on tarkoitettu nimenomaan päämiehen omaan käyttöön ja niillä on suuri merkitys päämiehen elämänlaadun ja arjen suunnittelun sekä niihin liittyvän itsemääräämisoikeuden kannalta.

Se, että edunvalvoja oli yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa jaksottanut käyttövarojen maksamisen niin, että rahaa oli laitettu päämiehen tilille päivittäin tai joka toinen päivä pienissä erissä, on edellä todettuun nähden mahtunut hyväksyttävän menettelyn rajoihin.

Sittemmin on kuitenkin omaksuttu käytäntö, jossa käyttövarojen tosiasiallinen saaminen on päämiehen näkökulmasta asetettu ikään kuin kaksinkertaiseen kontrolliin. Ensiksi edunvalvoja on määritellyt sen, mitä päämiehen tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen pidetään kohtuullisena määränä käyttövaroja. Toiseksi hoitopaikka – edunvalvojan suostumuksin – luovuttaa varoja päämiehelle säännöstellysti niin, että käyttövarat maksetaan hoitokodin tilille, josta niitä annetaan päämiehelle tarpeen mukaan.

Tällöinkin menettely vielä mahtuisi – joskin jo empien – erilaisia maksatuskäytäntöjä mahdollistavan holhoustoimilain rajoihin, jos päämies voisi itsenäisesti käyttää pyytämiään ja saamiaan käyttövaroja ilman minkäänlaista kontrollia eli tarvitsematta perustella, mihin hän näitä varojaan käyttää. Olennaista olisi tällöinkin, että tällaiseen maksatuksen järjestämiseen on päädytty päämiehen kanssa yksityiskohdista tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan neuvotellen. Tällaisen menettelyn ero siihen, että edunvalvoja itse siirtäisi varoja päämiehen omassa käytössä olevalle tilille esimerkiksi erissä tietynlaisen ennalta määritellyn aikataulutuksen mukaisesti, ei olisi ainakaan kovin suuri, kun toisessa vaihtoehdossa päämies nostaisi hänelle siirretyt varat itse suoraan tililtään ja toisessa taas hän saisi ne hoitopaikasta pyytämällä.

Kun etenkin hoitopaikan toimittamista tiedoista kuitenkin ilmenee, että ostokset ja muu rahankäyttö tapahtuvat aina hoitajien kanssa yhdessä eikä rahoja anneta päämiehen omaan käyttöön, päämies ei siten tosiasiaassa voi täysin vapaasti päättää niiden käytöstä.

Esillä olevassa asiassa on voimakkaasti korostettu päämiehen suojaamisen tarvetta. Tältä osin totean, että päämiehen suojaaminen on holhoustoimilain systematiikassa järjestetty perimmältään niin, että suojan aste määräytyy toimintakelpoisuuden rajoituksin. Mitä enemmän päämies tarvitsee suojaa, sitä enemmän toimintakelpoisuutta joudutaan rajoittamaan – tuomioistuimen päätöksellä. Toisaalta toimintakelpoisuutta ei lain mukaan saa rajoittaa enempää kuin asianomaisen edun suojaamiseksi on tarpeen. Tältä osin kyse on edunvalvontajärjestelmään sisältyvästä suhteellisuusperiaatteesta. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen ei käsitykseni mukaan toisaalta kuitenkaan tarjoa suoraa ratkaisua sellaisiin tilanteisiin, joissa päämies käyttövaroillaan toimii omien etujensa vastaisesti, koska edes vajaavaltaiseksi julistamisella ei sinänsä voida rajoittaa päämiehen oikeutta laissa säädettyihin käyttövaroihin.

Edellä todetusta huolimatta asiassa ei mielestäni nyt kuitenkaan voida sivuuttaa niitä painavia tapauskohtaisia – päämiehen asumisen järjestämisen ongelmallisuuteen ja hänen suojelemiseensa liittyviä – perusteluita, joita edunvalvoja on menettelylleen esittänyt. Nyt esillä olevalla tapauksella on selkeitä yhtymäkohtia aiemmin arvioitavanani olleeseen tapaukseen, jossa edunvalvoja oli antanut käyttövarat päämiehelleen rahan sijasta tavarana (dnro 1993/4/06). Syy tähän oli ollut se, että päämies oli kuluttanut käyttövaransa lyhyessä ajassa alkoholiin ja oli saattanut aiheuttaa tähän liittyvällä käytöksellään vaaraa asuinpaikassaan sekä itselleen että muille asukkaille. Hoitokodin mukaan päämies ei enää olisi saanut jatkaa siellä asumistaan, mikäli hän olisi saanut päättää itse raha-asioistaan. Käyttövarojen antaminen rahana olisi siten vaarantanut päämiehen asumisen jatkuvuuden, mikä olisi puolestaan ollut ristiriidassa edunvalvojille kuuluvan yleisen huolenpitovelvoitteen kanssa. Otin asian arvioinnissa myös huomioon, että päämies oli kuitenkin saanut käyttövarojen arvon verran tavaraa, vaikkakin hänen aitoa omatoimisuuttaan hankinnoissa oli tosiasiallisesti rajoitettu. Menettelyllä oli nähdäkseni kuitenkin kaiken kaikkiaan perimmältään pyritty päämiehen suojelemiseen. Asian kokonaisarviossa päädyin siihen, että perusteita edunvalvojan moittimiselle tässä poikkeuksellisessa tilanteessa ei ollut.

Myös nyt arvioitavana olevassa tapauksessa päämiehen asumisen järjestäminen muulla tavoin kuin nyt on toteutettu, olisi saamani selvityksen perusteella käytännössä ilmeisen vaikeaa. Hoitopaikka puolestaan on asettanut asiakkaidensa alkoholinkäytölle rajoituksensa, joihin edunvalvoja ei omilla toimillaan sinänsä voi vaikuttaa. Tämä taas on heijastunut siihen, miten päämies voi käyttövarojaan käyttää. Korostan, että arvioin nyt vain yleisen edunvalvojan, en hoitopaikan, menettelyä. Edelleen myös tässä tapauksessa päämiehen täysin vapaa käyttövarojen käyttö on saamieni selvitysten perusteella johtanut muutenkin eri tavoin hänen etunsa vastaisiin, ellei peräti henkeä niin ainakin terveyttä vaarantaviin, lopputuloksiin.

Johtopäätökseni on, että edunvalvoja on esillä olevassa ilmeisen vaikeassa tilanteessa pyrkinyt tapauskohtaisesti etsimään tasapainoa päämiehen itsemääräämisoikeuden ja hänen suojelemisensa välillä edeten suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vaihtoehdosta toiseen sen mukaan, onko omaksuttu toimintatapa osoittautunut päämiehen kokonaisedun näkökulmasta toimivaksi. Tässä yksittäistapauksessa – sen poikkeukselliset piirteet huomioon ottaen – katson, että minulla ei ole syytä puuttua edunvalvojan menettelyyn.

4

LOPUKSI

Yleisen edunvalvojan menettely ei anna aihetta toimenpiteisiini. Pyydän maistraattia toimittamaan päätökseni asianomaisen yleisen edunvalvojan tietoon.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös holhouslainsäädännöstä ja yleisen edunvalvonnan kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle.