

18.10.2019

EOAK/3067/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN KÄYTTÖVARAT JA YHTEISTOIMINTA EDUNVALVOJAN JA PÄÄMIEHEN KESKEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan edunvalvontansa hoitamista. Kantelu koski käyttövarojen määrän alentamista, ulosottovelkojen maksua ja yhteistoimintaa päämiehen kanssa näissä yhteyksissä, toimeentulotukea ja oikeutta saada tietoa omista asioistaan. Kantelija vaati myös aiheutuneiden vahinkojen korvaamista.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Käyttövarojen määrän arvioiminen

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

Säännöksen perusteluiden mukaan 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).

Edunvalvontatoimiston selvityksen mukaan päämiehen siirtyessä laitosperehekuntoutukseen 2.1.2017 oli tammikuussa pidetyssä palaverissa keskusteltu laskennallisesta käyttövarasta ja kuntoutukseen liittyvistä kuluista. Käytäntönä perehekuntoutuksessa oli ollut, että päämiehen etuudet (lapsilisä, elatustuki ja elatuslisä) menivät kaupungille korvauksena asumisen kustannuksista ja kaupunki maksoi päämiehelle käyttörahaa. Tämä kaupungin maksama käyttöraha oli ollut 175 euroa viikossa ja se siirrettiin päämiehen käyttötilille. Edunvalvonnan käsitys oli ollut, että tämä oli kyseisessä kuntoutusmuodossa laskennallinen käyttövara. Tätä käsitystä vahvisti kaupungin sosiaalityöntekijältä 25.1.2017 saatu selvitys laskennallisesta käyttövarasta. Päämiehen yhteydenottojen perusteella edunvalvontasihteeri päätyi tiedustelemaan kaupungin sosiaalityöntekijältä käyttörahan maksusta. Sosiaalityöntekijä kertoi 17.2.2017 näkemykseen sen, että viikoittaisen käyttövaran tulisi myös tässä kuntoutusmuodossa olla sama kuin aiemmin maksettu käyttöraha. Tämän vuoksi käyttöraha oli nostettu 24.2.2017 takaisin 250 euroon, ja asiasta oli tuolloin oltu myös päämieheen yhteydessä.

Oikeusasiamies ei sinänsä voi ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea käyttövarojen määrä, eikä määrätä edunvalvojaa antamaan päämiehelleen lisää käyttövaroja. Sääntely jättää sijaa edunvalvojan harkinnalle, koska holhoustoimilaissa on varsin niukasti ohjeita käyttövarojen määrän arvioimisen varalle. Laissa ei säädetä esimerkiksi tietystä yleisestä summasta, joka kaikille päämiehille tulisi antaa, eikä myöskään käyttövarojen määrän kytkemisestä esimerkiksi jonkin muussa laissa määritellyn etuuden määrään tai sen määräytymisen perusteisiin. Kyse on aina edunvalvojan tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa on otettava huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa päämies elää, ne tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut, sekä kuntoutukselliset näkökohdat, eli viime kädessä päämiehen elämänlaatu kokonaisuudessaan. Toisaalta käyttörahan määrään vaikuttavat luonnollisesti myös päämiehen tulot ja varallisuus sekä välttämättömät menot.

Tätä taustaa vasten pidän kritiikille alttiina sitä, että käyttövarojen määrän muutoksen taustalla oli nyt esillä olevassa tapauksessa ollut toisen viranomaisen tietyssä kuntoutusmuodossa antama käyttövara eikä niinkään edunvalvojan harkinta, joka olisi perustunut nimenomaan päämiehen olosuhteiden tapauskohtaiseen arviointiin. Päämiehen olosuhteissa oli sinänsä tapahtunut muutos hänen muutettuaan laitosperehokuntoutukseen, mutta käytettävissäni olleista asiakirjoista ei ilmene, miten tämä muutos mahdollisesti oli vähentänyt päämiehen tarvetta käyttövaroihin. Koska käyttövarojen määrä oli sittemmin palautettu entisen suuruiseksi, päämiehen taloudellisessa tilanteessakaan ei nähtävästi ollut tapahtunut sellaista muutosta, joka olisi edellyttänyt käyttövarojen alentamista. Päämiehen näkökulmasta käyttövarojen saaminen on nyt ollut epä johdonmukaista.

Saatan käsitykseni edunvalvontatoimiston tietoon.

3.2 Päämiehen kuuleminen käyttövarojen määrää alennettaessa

Kantelijan mukaan käyttövarojen alentamisesta ei ollut neuvoteltu hänen kanssaan eikä hänen mielipidettään ollut tiedusteltu, vaan asiasta oli ilmoitettu hänelle. Saamastani selvityksestä ei ilmene, että päämiestä olisi pyritty kuulemaan ennen käyttövarojen määrän alentamista 250 eurosta/vko 175 euroon/vko. Siinä vaiheessa, kun käyttövarojen määrä oli palautettu 250 euroon, päämieheen oli oltu yhteydessä.

Holhoustoimilain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Saman pykälän 2 momentin mukaan kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Kuulemissäännöksen tarkoitus on korostaa edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan merkitystä. Yhteistoiminnan tarve on säännöksen perusteluiden mukaan suurin silloin, kun päämiehen oikeutta määrätä varallisuudestaan ei ole lainkaan rajoitettu tai kun rajoitus on määrätty koskemaan ainoastaan tiettyjä oikeustoimia tai määrättyä omaisuutta. Päällekkäisten ja ristiriitaisten oikeustointen vaaraa voidaan olennaisesti vähentää yhteistoiminnalla, jonka edellytyksenä on luonnollisesti, että päämies kykenee ymmärtämään kysymyksessä olevan asian tai toimenpiteen merkityksen. Yhteistoimintasääntely koskee hallituksen esityksen mukaan ainoastaan edunvalvojan ja päämiehen keskinäistä suhdetta. Kuulemisvelvollisuuden laiminlyönti ei vaikuta edunvalvojan tekemän oikeustoimen sitovuuteen eikä siihen muutoinkaan liity suoranaista sanktiota. Edunvalvojan kykenevyys yhteistoimintaan päämiehensä kanssa voidaan kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi silloin, kun harkitaan edunvalvojan määräämistä tehtävänsä tai hänen vapauttamistaan siitä (HE 146/1998 vp, s. 51).

Holhoustoimilaissa korostetaan päämiehen itsemääräämisoikeuden samoin kuin päämiehen ja edunvalvojan yhteistoiminnan merkitystä. Kuulemissäännös korostaa nimenomaan jälkim-

mäistä ulottuvuutta. Edunvalvojan on toimittava holhoustoimilain 43 §:n mukaisesti ja tiedusteltava kaikissa edunvalvonnan muodoissa pykälän 1 momentin pääsäännön mukaisesti päämiehensä mielipidettä tälle tärkeässä asiassa siitäkkin huolimatta, että päämiehen mielipiteen merkityksestä ei ole laissa erikseen säädetty ja oikeuskirjallisuudessakin asiaa on lähestytty eri tavoin.

Suoraan lakitekstistä käy ilmi, että asian tärkeyttä arvioidaan päämiehen kannalta. Päämiehen kuuleminen on keino edunvalvojalle saada tai yrittää saada tietoa päämiehen toiveista, mieltymyksistä ja olosuhteista suoraan tältä itseltään. Kysymys on menettelysäännöksestä, jolla pyritään vahvistamaan päämiehen itsemääräämisoikeutta ja turvaamaan tämän oikeutta ihmisarvoiseen elämään. Holhoustoimilain mukainen päämiehen kuuleminen jättää kuitenkin sijaa edunvalvojan harkinnalle kolmessa suhteessa: onko asia päämiehen kannalta merkittävä, onko kuuleminen hoidettavissa ilman huomattavaa hankaluutta, ja kykeneekö päämies ymmärtämään asian merkityksen.

Nyt esillä olevassa asiassa ei sinänsä ole edes vedottu siihen, etteikö päämiehen kuuleminen olisi ollut toteutettavissa ilman huomattavaa hankaluutta, eikä siihen, etteikö päämies olisi ymmärtänyt asian merkitystä. Siksi näitä kuulemisen näkökulmasta merkityksellisiä kysymyksiä ei ole tarpeen arvioida enemmälti tässä yhteydessä.

Arvioitaessa holhoustoimilain kuulemissäännöksen soveltamista käyttövarojen määrän arviointiin on mielestäni aiheellista ottaa huomioon se, että säännöksen merkitys on sen perusteluissa kytketty vahvasti – joskaan ei yksinomaan – oikeustointen tekemiseen ja oikeustoimiin, joissa päämiehellä ja edunvalvojalla on rinnakkainen kelpoisuus. Yhteistoimintasäännöksellä on siksi käsitykseni mukaan pyritty muun muassa ennaltaehkäisemään ristiriitaisten oikeustoimien uhkaa. Sen sijaan käyttövarojen määrän arvioinnin kyseessä ollen tällaista uhkaa ei samalla tavalla varsinaisesti ole, ja kyseessä on muutenkin asia, johon on mahdollista palata milloin tahansa edunvalvonnan aikana ja jossa on mahdollisuus muuttaa jo tehtyä päätöstä hyvinkin pikaisesti olosuhteiden muututtua tai esimerkiksi päämiehen reagoitua asiaan ja tuotua esiin asiassa merkityksellistä tietoa. Käyttövarojen suhteen tehty edunvalvojan ratkaisu ei siten käy lopulliseksi samalla tavalla kuin monet edunvalvojan tekemät oikeustoimet, joihin päämies ei enää jälkikäteen voisi vaikuttaa ja jolloin päämiehen kuuleminen ennen päätöksen tekemistä on siksi erityisen merkityksellistä.

Holhoustoimilaissa ei säädetä eikä kuulemissäännöksen perusteluissa enemmälti luetella esimerkkejä asioista, joita voitaisiin yhteydenpidon näkökulmasta pitää päämiehelle tärkeinä. Samakin asia voi olla toiselle tärkeä ja toiselle taas ei. Kyse on siten aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Yleisesti ottaen käyttövaroja ja niiden määrän arvioimista voidaan kuitenkin pitää päämiehelle tärkeänä asiana, koska käyttövaroilla on olennainen merkitys päämiehen omien toimintamahdollisuuksien ja elämänlaadun näkökulmasta. Tähän nähden päämiestä tulee holhoustoimilain mukaisesti kuulla ennen käyttövarojen määrästä päättämistä sikäli kuin kuulemisen muut edellytykset täyttyvät.

Edellä todetun johdosta katson edunvalvontatoimiston menetelleen virheellisesti, kun päämiestä ei ollut kuultu ennen käyttövarojen määrän alentamista, vaikka laissa säädetty kuulemisen edellytykset olisivat olleet olemassa.

Saatan käsitykseni edunvalvontatoimiston tietoon.

3.3 Ulosotto

Kantelijan mukaan edunvalvonta ei ollut tiedustellut hänen mielipidettään ulosmittausvelkojen maksusta. Selvityksen mukaan ulosottoasioista ei yleisesti neuvotella päämiesten kanssa, koska ulosottoviranomaiset toimivat itsenäisesti oman toimivaltansa puitteissa, eikä edunvalvoja pysty suoraan vaikuttamaan ulosmittausratkaisuihin. Tämän perusteella ja edellä kohdassa

3.2 selostettuun kuulemissääntelyyn viitaten katson, ettei asiassa tältä osin ole ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

Edelleen selvityksessä on todettu, että Kansaneläkelaitos ja kaupunki olivat maksaneet päämiehen tilille erilaisia etuuksia, joten ulosmittaus oli edunvalvontatoimiston mukaan ainakin osittain kohdistunut ulosmittauskiellon alaiseen omaisuuteen, ja ulosmittaukseen olisi sen vuoksi pitänyt edunvalvonnan reagoida. Näin ei kuitenkaan selvityksen mukaan ollut toimitettu, minkä vuoksi lainvastaisesti toimitettu ulosmittaus oli jäänyt voimaan.

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.

Edunvalvontatoimiston menettely ei ulosmittauksen seurannan osalta ole ollut holhustoimilain tarkoittamalla tavalla päämiehen edun mukaista. Saatan käsitykseni edunvalvontatoimiston tietoon.

3.4 Muut asiat

Toimeentulotuen osalta totean saamani selvityksen perusteella, ettei asiassa ole ilmennyt aiheetta epäillä toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Tietojensaantioikeuden osalta totean, että holhustoimilain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Säännöksen tarkoituksena on perusteluidensa mukaan turvata se, että edunvalvonnassa oleva saa haluamansa tiedot siitä, millä tavoin hänen omaisuuttaan on hoidettu ja mikä on hänen taloudellinen asemansa. Edunvalvoja on päämiehen pyynnöstä velvollinen esittämään mainituista seikoista selvitystä. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä siitä, millä tavalla selvitys on annettava. Esimerkiksi suullista selvitystä, joka esitetään päämiehelle ymmärrettävällä tavalla, voidaan pitää riittävänä (HE 146/1998 vp, s. 50). Saamassani selvityksessä on selostettu yhteydenpitoa päämieheen. Asiassa ei ole ilmennyt sellaista, johon minun tulisi puuttua.

Vahingonkorvausvaatimuksen osalta totean, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ratkaista edunvalvojan toimintaan kohdistuvia korvausvaatimuksia. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla Valtiokonttori käsittelee hallinnollisessa järjestyksessä muun muassa yleisiin edunvalvojiin kohdistetut vahingonkorvausvaatimukset. Valtiokonttorin verkkosivuilta (www.valtiokonttori.fi) on löydettävissä ohjeita vahingonkorvauksen hakemisesta mukaan lukien lomake, jota voidaan käyttää korvausta haettaessa. Myös korvauskanteen nostaminen kärjäoikeudessa on mahdollista. En voi ennakoida mahdollisen korvausvaatimuksen menestymisen mahdollisuutta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1, 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset edunvalvontatoimiston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän edunvalvontatoimistolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi myös maistraatille.