

25.4.2001

891, 924 ja 934/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

MAISTRAATTIEN PERIMÄT HOLHOUSTOIMEN SUORITTEIDEN MAKSUT

1

ASIA

I KANTELU

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.3.2000 osoittamassaan kantelukirjoituksessa sisäasiainministeriön päätöstä rekisterihallinnon suoritteiden maksuista annetun päätöksen muuttamisesta (1055/99). Päätös, joka tuli voimaan 1.12.1999 koski holhoustoimesta annetun lain (442/99, jäljempänä holhustoimilain) mukaisia maistraattien holhoustoimen suoritteiden maksuja. A piti maksuja lainsäätäjän tahdon vastaisena sellaisena kuin se ilmeni lakivaliokunnan holhustoimilakia koskevasta mietinnöstä (20/1998 vp). A oli osoittanut samansisältöisen kirjeen valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka siirsi kirjoituksen oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. A on vielä toimittanut oikeusasiamiehen kansliaan 29.12.2000 päivätyn lisäkirjoituksen.

A katsoo, että uusi holhustoimilaki ei ollut sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa, koska se asetti lesket eriarvoiseen asemaan muihin nähden. Hänen mielestään lailla oli myös puututtu lesken henkilökohtaiseen vapauteen perustuslain 7 §:n vastaisesti.

II KANTELU

B on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 6.4.2000 päivätyn kirjoituksen, jossa hän ilmoittaa, ettei hän hyväksy holhoustoimen tarkastuksesta perittäviä maksuja eikä holhustoimilain säätämistä, koska se oli hänen mielestään perustuslain vastainen.

III KANTELU

C on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle oikeusasiamiehen kansliaan 10.4.2000 saapuneen kirjoituksen, jossa hän arvostelee holhoustoimen suoritteiden maksuja.

2

SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu sisäasiainministeriön selvitys, joka oheistetaan kantelijoille tiedoksi.

3 RATKAISU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan asia kuuluu allekirjoittaneen apulaisoikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

3.1 Sisäasiainministeriön päätöksen laillisuus

Oikeusohjeet

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisen virkatoimien palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Vastaava säännös oli ennen 1.3.2000 voimassa olleen hallitusmuodon 62 §:ssä.

Holhustoimesta annetun lain 85 §:n 3 momentin mukaan holhousviranomaisen suoritteista peritään maksuja siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. Lain 4 §:n mukaan maksullisia suoritteita ovat muun ohella palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta sekä muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (oma- kustannusarvo). Maksu voidaan kuitenkin määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen lain 6 §:n 3 momentin mukaan on perusteltua syytä esimerkiksi terveyden- tai sairaudenhoidon, sosiaalisten tarkoitusten, oikeudenhoidon tai muun näihin rinnastettavan syyn johdosta. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Maksuperustelain 8 §:n 2 ja 3 momentin mukaan asianomaisella ministeriöllä on toimivalta muun muassa päättää, mitkä hallinnonalan viranomaisten suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Holhustoimilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 146/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että holhousviranomaisten suoritteiden osalta olisi yleensä perusteltua periä maksua omakustannusarvoa alempana.

Sisäasiainministeriö päätti 17.11.1999 rekisterihallinnon suoritteiden maksuista annetun päätöksen muuttamista koskevalla päätöksellä (1055/1999) holhustoimen suoritteiden maksuista. Päätöksen 3 a §:n mukaan

omakustannusarvon mukaisia julkisoikeudellisia holhoussuoritteita olivat päätökset holhoustoimilain 34 ja 36 ' :n mukaisessa lupa-asiassa, holhoustoimilain 56 ' :ssä tarkoitetut tilintarkastukset, edun valvontaan liittyvät käräjäoikeudelle tehtävät hakemukset sekä holhousasioiden rekisteristä annettavat otteet. Päätöksen 3 b ' :n mukaan omakustannusarvoa alemmat julkisoikeudelliset holhoussuoritteet olivat edunvalvojan määräämistä holhoustoimilain 12 ' :n mukaisesti koskevat asiat. Päätöksen 2 ' :n mukaan muut holhoussuoritteet olivat maksuttomia. Päätöksen 3 a ' :n 3 momentin mukaan tilintarkastuksesta tai käräjäoikeudelle tehtävästä hakemuksesta ei maksua peritty, jos päämiehen nettotulot olivat vähemmän kuin 25.000 markkaa vuodessa. Päätös tuli voimaan 1.12.1999 ja oli voimassa vuoden 2000 loppuun.

Maksujen suuruuden määrääminen

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan holhoustoimilailla maistraatin tehtäväksi siirtyneistä osin kunnille kuuluneista tehtävistä aiheutui se, että holhoustoimen suoritteiden maksuista päätettäessä ei vielä ollut käytettävissä tietoja siitä, mikä oli eri suoritetyyppien omakustannusarvo maistraattien toimiessa holhousviranomaisena. Maksujen valmistelu perustui siten melko karkeaan arvioon suoritteiden tuottamisen kustannuksista.

Ministeriön mukaan uuden lainsäädännön soveltamisesta ei maksuja valmisteltaessa vielä ollut kokemuksia ja vanhan lain aikana muodostuneissa holhoustoimen käytännössä oli kirjavuutta, mikä vaikeutti osaltaan uusien maksujen valmistelua ja niiden vaikutusten arviointia vanhan lain aikana holhoustoimen piiriin tulleiden päämiesten osalta.

Lähtökohtana valmistelussa oli se, että maksujen tulisi olla mahdollisimman yksiselitteisiä ja selkeitä, jotta maistraattien välillä ei syntyisi tulkintaeroja ja erilaista käytäntöä maksujen perimisessä. Valmistelussa arvioitiin, että ei ollut vielä mahdollista määritellä yksityiskohtaisemmin maksuja eri suoriteryhmissä, kun todellisten suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannuksista ei ollut käytettävissä tietoa. Heikossa taloudellisessa asemassa olevat päämiehet otettiin päätöksissä huomioon siten, että määriteltiin yleinen vapautus tilintarkastusmaksusta ja käräjäoikeudelle tehtävään hakemukseen liittyvästä maksusta tiettyä tuloa vähemmän ansaitsevien osalta.

Alaikäisten edunvalvojat ja perittävät maksut

Holhoustoimilain 2 luvussa on säännökset muun muassa edunvalvojan henkilöstä. Lain 4 ' :n mukaan alaikäisen edunvalvoja ovat hänen huoltajansa ellei laissa toisin säädetä. Lain 51 ' :ssä on säännös vuositilin antamisesta. Velvolliset antamaan vuositilin ovat kaikki edunvalvojat, joiden tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista. Alaikäisten edunvalvoja ei 4 momentin mukaan kuitenkaan ole velvollinen antamaan vuositiliä, jollei edunvalvontaa ole pitänyt merkitä holhousasioiden rekisteriin. Holhoustoimesta annetun asetuksen (889/99) 4 ' :n mukaan alaikäisen edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin, jos alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista on yli 15.000 euroa tai alaikäisen omaisuus ole yli 15.000 euroa.

Erityisestä syystä edunvalvonta voidaan merkitä rekisteriin, vaikka omaisuuden tai pesäosuuden arvo on edellä mainittua määrää pienempi. - Tämä säännös vapauttaa käytännössä tilivelvollisuudesta lapsensa edunvalvojana toimivat vanhemmat, jos alaikäisen omaisuuden määrä on vähäinen.

Holhoustoimilaissa edellytetään, että tilissä ilmoitetaan 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. Lain 55 §:n 3 momentin mukaan tilanteissa, joissa edunvalvoja on päämiehen vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu hänen läheisensä, holhousviranomaisen voi kuitenkin päättää, että hoidettavaa omaisuutta tai sen määrättyä osaa koskeva tili saa olla yleispiirteinen, jos sitä voidaan hoidettavana olevan omaisuuden laatuun katsoen pitää riittävänä. Tällöinkin tilistä on käytävä ilmi miten omaisuus on tilikauden aikana muuttunut.

Lain eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta kiinnitti mietinnössä (LavM 20/1998 vp) erityistä huomiota sellaisten perheiden kohteluun, joissa toinen vanhemmista on yllättäen kuollut ja leski on jäänyt yksin alaikäisen lapsen tai alaikäisten lasten kanssa. Valiokunta totesi, että tarkoitus ei ole, että holhousviranomaiset käyttäytyvät hyvää tarkoittaen, mutta tosiasiallisesti perhettä holhoten niin, että se tuntuu toisen vanhemman menetyksen oheen tulevalta lisärangaistukselta. Valiokunnan mielestä viranomaiset eivät saa unohtaa sitä, että lapsien tulot ja omaisuus on tarkoitettu käytettäväksi ensi sijassa hänen elatukseensa ja vasta toissijaisesti säästettäväksi. Lasten elatus ei kuulu yksin leskeksi jääneen kustannettavaksi. Valiokunta katsoo, että yleispiirteistä tilitystä on syytä käyttää ainakin silloin, kun kysymyksessä on perhe, jolla ei ole enempää omaisuutta kuin asunto ja normaali koti-irtaimisto. Tällaisissa tapauksissa myös holhoustilityksen tarkastamisesta perittävät maksut on mieluiten kokonaan poistettava tai perittävä enintään pieni muodollinen summa.

Sisäasiainministeriön päätöksessä ei ollut erikseen määritelty maksua niissä tapauksissa, joissa maistraatti on antanut luvan yleispiirteisen tilityksen tekemiseen. Tätä ministeriö on perustellut jo edellisen alaotsikon alla esitetyillä siirtymävaiheen kustannusvaikutusten selvitysten puuttumisella.

Uudet voimassa olevat maksut

Sisäasiainministeriö asetti 14.6.2000 työryhmän valmistelemaan ehdotusta holhoustoimen suoritteiden maksujen uudistamisesta. Työryhmä selvitti kesäkuussa vuonna 2000 kaikille maistraateille tehdystä kyselystä, muun muassa maksuihin liittyviä ongelmia ja pyysi muutosehdotuksia. Työryhmä arvioi maistraattien työajan seurantajärjestelmän tietojen perusteella holhoustoimeen käytettyä kokonaistyöaikaa ja siltä pohjalta laskettavaa omakustannusarvoa.

Työryhmän työn perusteella 13.12.2000 annettuun sisäasiainministeriön asetukseen rekisterihallinnon suoritteiden maksuista (1127/2000) otettiin uudet säännökset holhoustoimen suoritteiden maksuista. Asetuksen 4 §:n mukaisesti alaikäisiä päämiehiä koskevat tilintarkastuksista perittävät kiinteät maksut olivat

omakustannusarvoa alemmat. Asetuksen 6 §:n mukaan tilintarkastuksista, käräjäoikeudelle tehtävästä hakemuksesta tai edunvalvojan määräämisestä holhoustoimilain 12 §:n mukaisesti maksua ei peritä, jos päämiehen nettotulot rahana annetut sosiaaliset edut mukaan lukien ovat vähemmät 36.000 markkaa vuodessa. Maistraatti voi lisäksi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua holhoustoimen suoritteesta peritä, jos maksun periminen olisi kohtuutonta huomioon ottaen päämiehen tulot ja varat sekä elatusvelvollisuus ja muut taloudelliseen asemaan vaikuttavat seikat. Päätökseen liittyvässä maksutaulukossa todetaan tilintarkastusmaksun osalta, että holhoustoimilain 55 §:n 3 momentin tarkoittamasta yleispiirteisestä tilistä peritään edellä olevan taulukon mukaisista tilintarkastusmaksuista puolet. Alaikäiseltä päämieheltä peritään edellä säädetyn mukaisista tilintarkastusmaksuista joka tapauksessa puolet eli siis riippumatta siitä, minkä sisältöistä tilitystä häneltä vaaditaan. Mikäli samassa taloudessa asuu kolme tai useampi alaikäinen päämies, joilla on yhteinen edunvalvoja, peritään edellä olevan taulukon mukaisista tilintarkastusmaksuista kultakin yksi kolmasosa. Lisäksi taulukossa on alle puolen vuoden tilikautta koskeva tilintarkastusmaksun puolittamista koskeva määräys.

Edellä mainitun maistraattien holhoussuoritteiden maksuja valmistelleen työryhmän ehdotuksen perustelumuistiossa 30.10.2000 (SM 0383:00/03/02/2000) todetaan, että ehdotettavat uudet hinnat perustuivat tehtyihin laskelmiin. Aikaisemmin voimassa olleita tiheämpää maksujen porrastusta voitiin perustella sillä, että kussakin portaassa päästään lähemmäs suoritteen omakustannushintaa kuin nykyisin voimassa olevaa maksupäätöksen mukaisessa järjestelmässä. Tilintarkastusmaksun alaraja nostettiin 25.000 markasta 32.000 markkaan samalla kun tilintarkastusmaksuja pääsääntöisesti laskettiin. Selvityksen mukaan maksujen alenema on 20-50 %, kun bruttovarallisuus on 200.001 markkaa - 800.000 markkaa.

Asetuksen mukaan edellä tarkoitettuihin holhoussuoritteisiin liittyvien selvitysten hankkimisesta aiheutuvat lisäkustannukset maistraatti voi veloittaa täysimääräisesti tapauskohtaisesti erikseen. Vastaava säännös sisältyi aikaisempaan ministeriön päätöksen. Edellä mainitusta perustelumuistiossa on tältä osin todettu, että lisäkustannukset, joiksi ei katsota matkakustannuksia, syntyvät sellaisista tilanteista, joista esimerkiksi lupa-asiassa hakija ei itse syystä tai toisesta hanki tarvittavaa selvitystä tai asiapapereita vaan pyytää maistraattia hankkimaan selvityksen tai jotain asiakirjoja. Tällöin lisäkustannukset voidaan periä täysimääräisesti. - Laskutus lisäkustannuksista on siis rajattu selvästi erityistilanteisiin.

Kannanotto

Kuten lakivaliokunta on edellä selostetussa kannanotossaan todennut, tulee maksujen kohtuullisuuteen erityisesti alaikäisten edunvalvonnan osalta toisen vanhemman jäädessä yksin huoltajaksi kiinnittää huomiota. Kuten sisäasiainministeriön selvityksessä ilmenee, oli ennen vuotta 2001 voimassa ollut ministeriön päätös maksujen määräytymisen osalta ylimalkainen. Siinä ei myöskään ollut lainkaan huomioitu yleispiirteisen tilityksen alhaisempaa maksua,

vaikka sinänsä lienee ilmeistä, että työtä tällaisen tilityksen tarkastamisessa oli normaalia tilitystä vähemmän. Arvioinnissa on mielestäni kuitenkin otettava huomioon edellä selostetut sisäasiainministeriön selvityksessä mainitut uudistuksen siirtymävaiheen vaikeudet todellisen omakustannusarvon määrittämisessä. Päätöksen mukaisen maksun kohtuullistamisperusteena oli joka tapauksessa säädetty omaisuuden vähäisyyteen perustuva vapautusmahdollisuus ja tilikauden pidentämismahdollisuus.

Mielestäni saadun selvityksen perusteella ministeriön menettelyä ei voida pitää moitittavana, kun vielä otetaan huomioon, että ministeriö on jo kesäkuussa 2000 käynnistänyt selvitystyön maksun määräytymisperusteiden arvioimiseksi sekä huomionnut vuoden 2001 alussa voimaan tullessa ministeriön asetuksessa maksujen porrastuksen tihentämisen, joka on johtanut maksujen alentumiseen, yleispiirteisen tilityksen maksun puolituksen sekä monilapsisuuden ja tilikauden lyhyden maksua alentavina tekijöinä. Lisäksi maksusta vapauttamisen tulorajoja oli korotettu. Päätös oli myös siten selkeämpi, että siinä täsmennettiin käsitettä bruttovarat, jonka perusteella maksu määräytyi.

Näin ollen katson, ettei sisäasiainministeriö ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa tai menettelyt muutoin lainvastaisesti.

3.2

Yleispiirteisen tilityksen käytöstä

Ennen 1.12.1999 voimassa olleen holhouslain mukaan tilitysvastavuutta oli helpotettu holhoojan ollessa vajaanlaisen isä, äiti tai aviopuoliso siten, että tiliksi riitti yleiskatsaus, josta kävi selville, miten omaisuus tilikauden aikana on muuttunut.

Kuten aikaisemmin on todettu, uudessa holhousmääräyksessä omaksuttiin periaate, jonka mukaan lähtökohtaisesti alaikäisen lapsen vanhemmilla on samanlainen vastavuus antaa tili edunvalvojan tehtävän hoitamisesta kuin muillakin edunvalvojilla niissä tapauksissa, joissa alaikäisen edunvalvonta on merkitty holhousasioiden rekisteriin. Esityksessä todettiin, että perheessä ei talousmenoista useinkaan pidetä yksityiskohtaista kirjaa eikä hankittaessa kulutusyödykkeitä perheen yhteisen kotitalouden käyttöön voida edellyttääkään, että edunvalvoja kulloinkin tarkoin erittelisi, mikä osa niistä tulee päämiehen käyttöön. Tämän vuoksi maistraatille esitettiin annettavaksi yksittäistapauksessa oikeus valtuuttaa edunvalvoja antamaan yleispiirteinen tilitys. Hallituksen esityksen mukaan edellytyksenä suostumuksen antamiselle olisi, että yleispiirteistä tiliä voitaisiin pitää riittävänä edunvalvojan hoidettavana olevan varallisuuden laatu huomioon ottaen. Jos varallisuus on luonteeltaan sellaista, että se on tarkoitettu käytettäväksi varallisuuden haltijan ja hänen perheensä elantokustannuksiin, yleispiirteinen tili saattaa useasti olla riittävä. Jos päämiehellä on sen lisäksi muuta erityistä omaisuutta, sen hoidosta on yleensä aiheellista vaatia yleispiirteistä tarkempi tilitys (HE 146/1998 vp s. 32). Kuten aikaisemmin on todettu, esityksen eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että yleispiirteistä tilitystä on syytä käyttää ainakin silloin, kun kysymyksessä on perhe, jolla ei ole enempää omaisuutta kuin asuntojen normaali koti-irtaimisto.

Selvityksen mukaan sisäasiainministeriö oli selvittänyt muutamien maistraattien käytäntöä lupien myöntämisessä. Tehdyssä suppeassa kyselyssä oli käynyt ilmi, että maistraatit eivät olleet uudistuksen alkuvaiheessa antaneet lähtökohtaisesti lupia yleispiirteisen tilin antamiseen. Käytännössä moneen tiliin jouduttiin selvityksen mukaan pyytämään lisäselvityksiä, kun alkuperäinen tili ei ollut pitänyt sisällään riittäviä, holhustoimilain edellyttämiä ja maistraatin tarpeelliseksi katsomia tietoja. Aloittaessaan uuden tehtävänsä holhousviranomaisena maistraatit olivat pyrkineet käymään edunvalvonnan tarkasti lävitse myös tilintarkastusten osalta niissäkin tapauksissa, joissa vanhempi oli määrätty lapsen edunvalvojaksi. Tätä käytäntöä maistraatit olivat perustelleet sillä, että saman maistraatin toimialueella olevissa kunnissa ennen 1.12.1999 holhousviranomaisena toimineet holhouslautakunnat olivat saattaneet noudattaa hyvinkin erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi oli esiintynyt tilanteita, joissa lapsen edunvalvojaksi määrätty vanhempi ei ollut moneen vuoteen antanut edes yleispiirteistä tiliä holhouslautakunnalle eikä holhouslautakunta ollut tiliä pyytänyt.

Holhustoimilaki salli myös tilikauden pidentämisen tietyissä tapauksissa. Sisäasiainministeriön saaman tiedon mukaan maistraatit olivat eräissä tapauksissa muun muassa alaikäisten edunvalvonnassa pidentäneet tilikautta, jolloin tilintarkastusmaksu tuli maksettavaksi vain kerran kahdessa tai kolmessa vuodessa. Sisäasiainministeriö on vielä todennut, että jatkossa, kun maistraatit tuntevat kaikki edunvalvontansa, niillä on paremmat mahdollisuudet myöntää lupia antaa tietyissä tapauksissa myös yleisperusteinen tilitys. Jos tehtävien hoidon vakiintuessa ilmenee epäkohtia, oikeusministeriö voi holhustoimen sisällöstä vastaavana ministerinä puuttua asiaan ohjeistamalla käytäntöä.

Katson, että holhustoimilain 55 §:n 3 momentin säännös yleispiirteisen tilin käytöstä jo edellyttää, että maistraatti tapauskohtaisesti harkitsee omaisuuden laadusta ja määrästä riippumatta onko yleispiirteistä tiliä pidettävä riittävänä turvaamaan vajaavaltaisten oikeussuojan tarpeen. Mielestäni esitetty selvitys lain voimaan tulon vaikutusten arviointitarpeesta edunvalvonnan kokonaiskuvan saamiseksi ja edunvalvottavien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi puoltavat sitä, että yleispiirteiseen tilitykseen annetaan lupia vasta, kun on saatu luotettava käsitys pesän varallisuuden laadusta ja määrästä.

Näin ollen katson, että kysymyksessä olevien kanteluiden johdosta minulla ei ainakaan tässä vaiheessa ole aihetta puuttua maistraattien menettelyyn yleispiirteistä tilitystä koskevien lupien myöntämisessä.

3.3

Holhustoimilain sisältö

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lakien säätäminen kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan eikä oikeusasiamies toimivaltansa puitteissa voi puuttua eduskunnan toimintaan lainsäätäjänä. Näin ollen en voi tutkia kanteluja siltä osin kuin niissä arvostellaan holhustoimilain säätämistä.