

22.12.2005

904/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KÄYTTÖVAROJEN MÄÄRÄN ARVIOIMINEN

1

KANTELU

Arvostelite Vantaan kaupungin I yleisen edunvalvojan ja Vantaan maistraatin menettelyä puolisonne käyttövarojen määrää koskevassa asiassa.

- - -

3

RATKAISU

Olen tutkinut asianne, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti:

3.1

Käyttövarojen määrästä

3.1.1

Oikeusohjeet

Holhustoimesta annetun lain 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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan edunvalvojan tulee ottaa hoidettavakseen kuuluva päämiehen omaisuus hallintaansa siltä osin kuin se on tarpeen tämän etujen suojaamiseksi. Jos kysymyksessä on omaisuus, josta päämies voi vapaasti määrätä, omaisuutta ei kuitenkaan saa ottaa hallintaan vastoin päämiehen tahtoa.

Holhustoimesta annetun lain 38 §:n 1 momentin mukaan päämiehelle on jätettävä se omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten. Päämiehen vallintaan on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja.

3.1.2

Arvioinnin lähtökohdat

Tapauksissa, joissa täysi-ikäisen päämiehen tueksi ja avuksi määrätään edunvalvoja päämiehen toimintakelpoisuutta rajoittamatta, edunvalvojan hoitoon kuuluvan omaisuuden piiri määräytyy ensiksikin sen mukaan, mitä edunvalvojan kelpoisuudesta on edunvalvojaa tehtävänsä asetettaessa määrätty. Toiseksi asia riippuu päämiehen suostumuksesta (ks. Pertti Välimäki: Holhoustoimen pääpiirteet 2003, s. 70). Edunvalvoja saa ottaa hoitoonsa ja haltuunsa vain sellaista omaisuutta, jonka määräysvallan luovuttamiseen päämies suostuu. Omaisuuden haltuunotto vastoin päämiehen tahtoa ei siis tule kyseeseen.

Jos päämies ei suostu yhteistoimintaan, omaisuuden säilyttäminen saattaa vaarantua. Tällöin joudutaan harkitsemaan, onko päämiehen toimintakelpoisuutta aiheellista rajoittaa omaisuuden saamiseksi edunvalvojan haltuun (HE 146/1998, s. 49). Jos taas päämies ei oman tilansa vuoksi pysty ottamaan kantaa omaisuuden haltuunottokysymykseen, edunvalvojan on päätettävä siitä yksin (em. teos, s. 71).

Käyttövaroja koskeva holhoustoimilain säännös rajoittaa edellä kuvattua edunvalvojan haltuunotto-oikeutta. Edunvalvonnassa olevalle on jätettävä omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten, samoin riittävä määrä käyttövaroja. Käyttövarat on tarkoitettu päämiehen vapaasti vallittaviksi, eikä edunvalvoja ole vastuussa näiden varojen käytöstä (HE 146/1998 vp, 49).

Peruuttamalla suostumuksensa omaisuuden haltuunottoon päämiehellä on periaatteessa mahdollisuus saada käyttöönsä enemmänkin kuin holhoustoimesta annetun lain 38 §:n 1 momentissa tarkoitettu määrä omaisuutta. Käytännössä tilanne on holhoustoimesta annetun lain perusteluiden mukaan kuitenkin myös näissä tapauksissa yleensä sellainen, että omaisuus on edunvalvojan hallinnassa päämiehen pysytellessä passiivisena. Edunvalvojan tulee tällöin aktiivisesti huolehtia siitä, että päämies kuitenkin saa ne käyttövarat, joihin hän lain mukaan on oikeutettu (ks. HE 146/1998 vp, s. 49).

Laissa on hyvin niukasti ohjeita käyttövarojen määrän arvioimisen varalle. Kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Tässä harkinnassa on holhoustoimesta annetun lain 38 §:n perusteluiden (HE 146/1998 vp, s. 49) mukaan otettava huomioon muun muassa ne olosuhteet, joissa edunvalvonnassa oleva elää, sekä ne tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut.

Jotta edunvalvoja voisi huolehtia siitä, että päämiehen varoja käytetään hänen hyväkseen, edunvalvojalla tulee olla hyvä tuntemus päämiehen henkilökohtaisista olosuhteista (ks. HE 146/1998 vp, s. 51). Välttämättä päämies ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa terveydentilansa takia kykene antamaan edunvalvojalle kaikkea tarpeellista tietoa em. seikoista. Tämän vuoksi käyttövarasäännöksen perusteluissa onkin pidetty aiheellisena, että edunvalvoja käyttövarojen määrästä päättäessään antaa suuren arvon päämiehensä hoidosta vastaavien henkilöiden mielipiteelle (HE 146/1998 vp, s. 49). Totean lisäksi, että käyttörahan määrä

riippuu luonnollisesti paitsi kunkin ihmisen yksilöllisistä tarpeista myös hänen tulojensa ja menojensa määrästä.

Käyttörahoilla on kaiken kaikkiaan suuri merkitys päämiehen elämän laadun kannalta. 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 (HE 146/1998 vp, 49).

3.1.3

Arviointia

Teidän ja puolisonne edunvalvojan välillä on ollut erimielisyyttä siitä, kuinka paljon puolisonne henkilökohtaiseen käyttöön tulisi jättää rahaa. Yleisellä tasolla totean havaintojeni perusteella, että edunvalvojan ja päämiehen välille saattaa useinkin syntyä ristiriitatilanne juuri sen vuoksi, että päämies kokee, ettei hän voikaan enää käyttää rahojaan samalla tavalla kuin mihin on aiemmin totunut, kun taas yleinen edunvalvoja joutuu virkavastuulla toimiessaan ottamaan toiminnassaan huomioon päämiehensä edun ja hoitamaan tämän asioita mm. niin, että varat riittävät niihin menoihin, joita päämiehellä kulloinkin on.

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan Vantaan käräjäoikeus oli määrännyt Vantaan I yleisen edunvalvojan puolisonne edunvalvojaksi hoitamaan hänen taloudellisia ja oikeudellisia asioitaan. Määräys ei kuitenkaan koskenut eläketulojen kaltaisia jokapäiväisiin elinkustannuksiin käytettäväksi tarkoitettuja tuloja. Puolisonne terveydentila oli sittemmin heikennyt nopeasti, minkä seurauksena hän ei ollut pystynyt tekemään minkäänlaisia taloudellisia asioita koskevia ratkaisuja. Tämän vuoksi Vantaan käräjäoikeus oli laajentanut yleisen edunvalvojan tehtävää siten, että edunvalvojan tehtävänä on huolehtia kaikista puolisonne taloudellisista ja oikeudellisista asioista.

Henkilö säilyttää lähtökohtaisesti itsemääräämisoikeutensa, vaikka hänelle onkin määrätty rinnakkainen, häntä taloudellisten asioiden hoitamisessa auttava edunvalvoja, kuten puolisonne kohdalla on asian laita. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei ilmene, että puolisonne toimintakelpoisuutta olisi holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla rajoitettu.

Näin ollen käräjäoikeuden viimeisinkään päätös ei sinänsä ole merkinnyt, että puolisonne määräämisoikeus esimerkiksi eläketuloihinsa olisi jollakin tavoin vähentynyt. Näin olisi vain silloin, jos hänen toimintakelpoisuuttaan olisi tuomioistuimen nimenomaisella päätöksellä rajoitettu. Koska näin ei ole, puolisonne kelpoisuus määrätä omaisuudestaan ei siten ollut lähtökohtaisesti muuttunut. Holhoustoimesta annetun lain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä vallitsemasta omaisuuttaan ja tekemästä oikeustoimia, ellei laissa erikseen toisin säädetä. Totean myös, että vaikka toimintakelpoisuutta olisikin rajoitettu, tällä ei sinänsä olisi vaikutusta päämiehen oikeuteen saada käyttövaroja siten kuin holhoustoimesta annetun lain 38 §:ssä säädetään.

Edellä mainittuun nähden jää mielestäni jossain määrin kysymyksenalaiseksi se, mitä puolisonne edunvalvoja on 2.5.2003 päivätyssä kirjeessään Teille ilmoittanut. Kirjeessä on yhtäältä todettu, että puolisonne tilille ei toistaiseksi laiteta käyttörahoja. Perusteena viitattiin tammikuun alusta lukien tehtyihin nostoihin. Toisaalta kirjeessä todettiin, että normaalia käyttörahaa voitiin laittaa tilille kesäkuun alusta lukien. Kirjeestä jää väistämättä vaikutelma siitä, että aiemmin tehdyt suuret nostot olisivat syy käyttörahojen maksamatta jättämiselle. Totean kuitenkin, että käyttörahojen määrän arvioinnin tulee kulloinkin perustua holhoustoimesta annetun lain 38 §:ssä esitettyihin perusteisiin eikä niinkään tehtyihin nostoihin sinänsä – semminkin, kun po. ajankohtana eläketulot olivat lähtökohtaisesti olleet täysin puolisonne omassa määräysvallassa. Puolisonne edunvalvoja on minulle antamassaan selvityksessä kuitenkin kiistänyt, että hän olisi käyttövaroja maksaessaan ottanut huomioon ennen edunvalvonnan alkamista sattuneita taloudellisia seikkoja, koska käyttövarojen maksussa noudatetaan todellisten kustannusten kattamisen periaatetta.

Nykyisin ei ole olemassa selkeää oikeusohjetta sen varalle, kuinka tällaisissa käyttövarojen määrää koskevissa ristiriitatilanteissa tulisi toimia. Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni katsonut, että oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna en pidä hyväksyttävänä, jos edunvalvojan toimin oikeustoimikelpoisen päämiehen toimintakelpoisuutta tosiasiallisesti käytännössä rajoitetaan ilman, että asiasta olisi olemassa tuomioistuimen ratkaisua. Holhoustoimilaissa on nimittäin selkeästi säädetty siitä, että toimintakelpoisuuden rajoittamisen arvioiminen kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan. Pelkän rinnakkaisen edunvalvojamääräyksen varassa ei vielä ole mahdollista ryhtyä rajoittamaan päämiehen itsemääräämisoikeutta taloudellisissa asioissa.

Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea käyttövarojen määrä eikä velvoittaa edunvalvojaa antamaan lisää rahaa. Viime kädessä maistraatti tutkii vuosilintarkastuksen yhteydessä myös tämän kysymyksen samoin kuin muidenkin taloudellisten asioiden hoitamisen asianmukaisuuden. Mikäli maistraatti katsoo, että käyttövarojen määrä ei ole asianmukainen, sen tulee kiinnittää edunvalvojan huomiota tähän seikkaan. Totean kuitenkin, ettei maistraatillakaan ole toimivaltaa antaa edunvalvojalle käyttövarojen määrää koskevia velvoittavia määräyksiä. Mikäli edunvalvoja ei noudata maistraatin tilintarkastuksessa esittämiä huomautuksia, viime kädessä kyseeseen tulee edunvalvojan vaihtamista koskevan hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle.

Edunvalvojan ja päämiehen mahdollisen käyttövaroihin liittyvän luottamuspuolan merkityksen ratkaiseminen edunvalvonnan kannalta on mahdollista saattaa käräjäoikeuden tutkittavaksi. Holhoustoimesta annetun lain 72 §:n 1 momentin ja 81 §:n 1 momentin nojalla holhousviranomaisen ohella hakemuksen edunvalvojan vaihtamiseksi tai edunvalvonnan lakkauttamiseksi tai edunvalvojan tehtävän muuttamiseksi voi tehdä käräjäoikeudelle se, joka on edunvalvonnassa sekä hänen edunvalvojansa, vanhempansa, puolisonsa, lapsensa taikka muu

läheisensä. Minulla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta ottaa kantaa hakemuksen menestymisen mahdollisuuteen.

Holhustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Näin ollen myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta edunvalvojan toimia tulee arvioida tästä lähtökohdasta.

Sen perusteella, mitä puolisonne edunvalvoja on selvityksessään minulle kertonut, käsitykseni on kuitenkin, että hän on asiaa kokonaisuutena arvioiden parhaansa mukaan pyrkinyt järjestämään puolisonne taloudellisia asioita hänen etunsa mukaisesti. Hän ei käsitykseni mukaan myöskään ole kieltäytynyt antamasta käyttövarojen lisäksi muita varoja, mikäli kustannuksista esitetään riittävä selvitys. Rahankäyttöä arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdolliset tulevat tarpeet. Näin ollen pelkästään se, että varoja jää myös säästöön, ei vielä sinänsä ole osoitus siitä, että käyttövarat olisivat riittämättömät. Luonnollisestikaan säästäminen ei sinänsä ole edunvalvonnan itsetarkoitus. Toisaalta ei voitane ajatella niinkään, että päämiehen kulutus kasvaisi edunvalvojan toimenpiteiden johdosta siitä, mihin päämies itse on tottunut, jollei tämä esimerkiksi hoidollisista syistä ole perusteltua.

Käyttövarojen määrää koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta johtuen johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että puolisonne edunvalvoja olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa käyttörahan määrää arvioidessaan. Tämän vuoksi myöskään maistraatin osalta ei ole ilmennyt harkintavallan väärinkäyttöä siinä, että se oli katsonut edunvalvojan menettelyn olleen laillista. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat edunvalvojan ja maistraatin tietoon.

3.2

Maistraatin vastauksesta kanteluunne

Pyysitte myös tutkimaan, oliko Vantaan maistraatin vastaus käyttöraha-asiassa sille tekemäänne kanteluun asianmukainen.

Kirjoituksenne sivuaa tältä osin aihepiiriä, joka on käytännön edunvalvontatilanteissa havaintojeni mukaan osoittautunut varsin ongelmalliseksi. Kyse on omaisten ja läheisten mahdollisuudesta saada tietoja edunvalvonnassa olevasta henkilöstä ja hänen asioidensa hoitamisesta.

Holhustoimesta annetun lain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Saman lain 92 §:n 1 momentin mukaan valtion, kunnan tai holhustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamushenkilö, edunvalvoja ja holhustoimen tehtävässä käytetty asiantuntija eivät ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon samaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa.

Edellä todetusta sääntelystä seuraa, että omaisten mahdollisuudet saada tietoja päämiehen asioista ovat lähinnä päämiehen omien ilmoitusten varassa, ja mikäli päämies ei kuntonsa puolesta enää voi tahtoaan tässä suhteessa ilmaista, omaisten tiedonsaantimahdollisuudet käyvät vähiin. Edunvalvojien tai holhousviranomaisten (maistraatit) edustajien on hyvin vaikea keskustella omaisten kanssa tai vastata heidän kirjallisiin tiedusteluihinsa heidän tiedontarvettaan tyydyttävällä tavalla ilman, että salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita samalla paljastuisi.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tähän perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu muun muassa, että viranomaisille toimitettuihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin vastataan pääsääntöisesti kirjallisesti.

Olen aiemmin vastaavankaltaiseen kanteluun antamassani päätöksessä todennut, että pelkästään se, että vastaaminen on salassapitonäkökohtien johdosta vaikeaa, ei vielä merkitse, etteikö omaisen edunvalvontaa koskevaan kirjeeseen olisi joka tapauksessa mahdollista kuitenkin vastata esimerkiksi kertomalla, mitä selvityksiä kirjeen johdosta on hankittu ja mihin toimenpiteisiin niiden perusteella mahdollisesti on ryhdytty.

Maistraatti on selvityksessään lähemmin perustellut omaksumaansa menettelytapaa. Käsitykseni mukaan se on linjassa edellä lausumani lähtökohdan kanssa. Tämän vuoksi katson, ettei Vantaan maistraatti ollut tältä osin menetellyt virheellisesti.

4

YHTEENVETO

Saatan tässä vastauksessa esittämäni yleiset näkökohdat Vantaan kaupungin 1. yleisen edunvalvojan ja Vantaan maistraatin tietoon lähettämällä näille jäljennökset vastauksestani.

Muuhun toimenpiteeseen asia ei anna puoleltani aiheutta. Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.