



13.11.2020

OKV/422/10/2020

OKV/422/10/2020-OKV-5

ASIA**Edunvalvojan toimittamien vuositilien tarkastaminen maistraatissa sekä edunvalvojan palkkio****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 5.9.2019 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut maistraatin yksikön toimintaa. Kantelija on arvostellut menettelyä vuositilien ja päätöstilien tarkastamisessa. Kantelun mukaan tilien tarkastus oli viivästynyt siten, että kantelijan tekemät vuoden 2017 vuositilit tarkastettiin vasta vuonna 2019. Vuositilejä ei siis ollut tarkastettu vuodelta 2017 ennen kuin vuositilit vuodelta 2018 jätettiin tarkastettavaksi. Näin ollen edunvalvojalla ei ollut mahdollisuutta vuositilejä 2018 tai päätöstilejä laatiessaan tarkastaa, oliko edellisen vuoden vuositiliin tullut huomautuksia eikä ottaa huomautuksia huomioon.

Kantelussa on arvosteltu maistraattia myös aiemmin noudatetun käytännön muuttamisesta takautuvasti sen suhteen, katsottiinko päämiehen omistaman asunnon olevan päämiehen omassa käytössä sen jälkeen, kun päämies on muuttanut asunnosta pysyvästi. Tulkintamuutos oli tullut kahden vuoden takaisiin (vuoden 2017) tileihin tilanteessa, jossa vuoden 2017 ja 2018 tilit tarkastettiin yhdessä, eikä kantelijalla ole ollut mahdollisuutta reagoida huomautuksiin vuoden 2018 tileissä. Kantelun mukaan laissa ei ole selkeästi säädetty rajaa sille, milloin asunto katsotaan olevan päämiehen omassa käytössä. Kantelijan käsityksen mukaan maistraattien kesken on noudatettu erilaisia käytäntöjä. Kantelijan mukaan ei ole oikein, että kantelija joutuu kantamaan seuraukset siitä, että lainsäätäjä ei ole kiinnittänyt tarpeeksi huomiota asiaan tai siitä, että maistraatit noudattavat keskenään erilaisia käytäntöjä tai siitä, että maistraatti ei ole tarkastanut vuositilejä viipymättä ja on päättänyt muuttaa noudattamaansa käytäntöä takautuvasti vuosien ajalta.

Kantelun mukaan maistraatin toiminta ei ole ollut yhteneväistä eikä oikeudenmukaista ja se on rikkonut luottamuksensuojaperiaatetta. Vuositilien tarkastamattomuus on aiheuttanut kantelijalle vahinkoa muun muassa palkkioiden osalta. Lisäksi kantelussa on arvosteltu sitä, että maistraatin muistutuksiin ei voi hakea muutosta ja että edunvalvojalta puuttuu oikeussuojakeino.

Kantelua on aikaisemmin käsitelty dnrolla OKV/1406/1/2019, ja sen dnro on muuttunut oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmän muutoksen yhteydessä toukokuussa 2020.

SELVITYS

Maistraatin henkikirjoittaja ja holhustoimen edunvalvontapalvelut -vastuualueen päällikkö on antanut 5.12.2019 päivätyksen selvityksen.

Selvityksen mukaan yleistä edunvalvontaa voidaan hoitaa joko valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoissa tai hankkimalla yleisen edunvalvonnan palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kummassakin tapauksessa on kyse yleisestä edunvalvonnasta, jota voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Asiassa kannellut palveluntuottaja toimii oikeusapu- ja edunvalvontapiirin kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella palveluntuottajana.

Selvityksessä on todettu, että maistraatissa vuodelle 2019 tehdyn tilintarkastussuunnitelman mukaan (ja edellisen vuoden suunnitelman toteutuman pohjalta) vuoden 2019 alkaessa oli maistraatissa tarkastamatta noin 540 vuodelta 2017 laadittua yleisten edunvalvojen vuositiliä ja näistä 144 kappaletta oli kantelijana olevan palveluntuottajan laatimia. Laaditun tilintarkastussuunnitelman mukaisesti palveluntuottajan vuositilit päätettiin tarkastaa yhdessä vuodelta 2018 toimitettujen vuositilien kanssa ennen muiden yleisten edunvalvojen tilejä. Tästä seikasta informoitiin palveluntuottajaa tämän toimittaessa vuoden 2018 vuositilejä jo alkuvuodesta 2019, ja asia kävi ilmi myös selvityksen liitteenä olevasta 5.3.2019 palveluntuottajalle lähetetystä sähköpostista. Saatujen lisäresurssien myötä palveluntuottajan tilit oli tarkastettu kesään 2019 mennessä.

Selvityksessä on todettu, että edunvalvojan palkkiosta säädetään holhoustoimilain 44 §:ssä sekä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Edunvalvojan toiminnan valvonnasta holhoustoimilain 56 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa, että holhousviranomaisen on tarkastettava, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu. Sekä holhousviranomaisen että edunvalvoja soveltavat samaa lakia ja valtioneuvoston asetusta.

Maistraatin yksittäisiin tileihin liittämät ja kantelussa esiin tuodut lausunnot kertovat maistraatin näkemyksen siitä, että kyseisissä tapauksissa palkkiota oli peritty liikaa. Maistraatin kanta on ollut se, että edunvalvojan palkkiota laskettaessa asunto on päämiehen käytössä, ellei sitä ole vuokrattu. Tämä kanta vastaa selvityksen mukaan myös oikeusministeriön asettaman kehittämistyöryhmän kannanotoissa lausuttua näkemystä eikä sitä ole muutettu. Tilintarkastajana toiminut virkamies oli toiminut tämän linjauksen mukaisesti tarkastaessaan vuositilit. Maistraatin näkemystä ja taustaa tuodaan esille myös selvityksen liitteenä olevassa 5.3.2019 palveluntuottajalle lähetetyssä sähköpostissa. Vuoden 2020 vaihteessa aloittava Digi- ja väestötietovirasto tuo mukanaan valtakunnallisen toimivallan holhoustoimen asioissa, mikä mahdollistaa myös valtakunnallisen ohjeistuksen.

Selvityksen mukaan ennen tarkastettujen tilien palauttamista edunvalvojan kanssa oli käyty keskustelu, jossa oli käyty läpi tileissä olevat huomautukset ja niiden perusteet. Tilanteessa, jossa tarkastuksen kohteena olivat olleet vuositilit kahdelta vuodelta ja jossa tarkastus vuoden 2017 tilien osalta oli jossain määrin viivästynyt, edunvalvojalle oli annettu mahdollisuus oikaista palkkiot tai antaa selvitys seuraavassa vuositilissä. Holhousviranomaisen asiassa tekemät tilimuistutukset, huomautukset tai kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia edunvalvojan ja päämiehen tai tämän oikeudenomistajien suhteessa, vaan näistä mahdollisesti aiheutuvat riitaisuudet ratkaistaan viime kädessä holhoustoimesta annetun lain 45 §:n mukaisessa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä yleisessä tuomioistuimessa. Toisaalta maistraatin hyväksymät tilit eivät vapauta edunvalvojaa mahdollisesta vahingonkorvausvastuusta. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei maistraatin tilintarkastus ole sellainen hallintopäätös, josta voi valittaa.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä 29.6.2020 päivätyn vastineen.

Vastineen mukaan kantelija oli 22.2.2019 ilmoittanut maistraatille, että tilien tarkastuksen viipyminen aiheuttaa kantelijalle vahinkoa. Tämän jälkeen 5.3.2019 oli tullut maistraatin ilmoitus kahden vuoden tilien tarkastamisesta yhtä aikaa. Kantelijan mukaan maistraatin käytäntö omassa käytössä olevan asunnon osalta ilmeni edellisten vuosien tileistä, jotka oli tarkastettu muistutuksitta. Käytäntö oli muuttunut, kun tarkastaja oli vaihtunut. Selitys siitä, että asiaan ei ollut huomattu aiemmin kiinnittää huomiota, ei ole uskottava eikä edes hyväksyttävä. Takautuvasti muutettu kanta aiheuttaa vahinkoa kantelijalle, sillä muun muassa erään edunvalvonnassa olleen henkilön oikeudenomistajat olivat laittaneet riita-asian vireille muistutuksen perusteella.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7 §:n (468/2014) 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Holhoustoimesta annetun lain (442/1999, holhoustoimilaki) 51 §:n 2 momentin (122/2011) mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomaisen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä. Holhoustoimilain 52 §:n mukaan edunvalvoja, jonka tehtävä lakkaa tai jonka tehtäviä rajoitetaan, on velvollinen viipymättä antamaan holhousviranomaiselle tilin vallinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä (pääöstili).

Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin (122/2011) mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu.

Holhoustoimilain 44 §:n 2 momentin (122/2011) mukaan täysi-ikäisen edunvalvojalla ja alaikäiselle määrättyllä muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan sekä tehtävänsä laatuun ja laajuuteen ja päämiehen varoihin nähden kohtuullinen palkkio. Edunvalvoja on palkkion lisäksi oikeutettu saamaan erityiskorvausta päämiehen hyväksi tehdystä tarpeellisesta, erityistä ammattitaitoa tai huomattavaa työmäärää vaativasta tehtävästä, jos tehtävän hoitaminen edunvalvojan toimesta on ollut päämiehen edun mukaista.

Holhoustoimilain 44 §:n 3 momentin (122/2011) mukaan edunvalvoja ei ole oikeutettu 2 momentissa tarkoitettuun palkkioon, jos päämiehen tulot sinä aikana, jolta palkkio peritään, ovat ennakonpidätyksen tai ennakonkannon mukaisten verojen ja työntekijän lakisääteisten maksujen jälkeen yhtä suuret tai pienemmät kuin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen toimeentulotuen perusosaa vastaava vuotuinen taso kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) tarkoitettulla kansaneläkeindeksillä tarkistettuna. Päämiehen tuloiksi katsotaan kaikki rahana saatavat tulot, kuten palkka-, eläke- ja muut ansiotulot, korko-, vuokra-, osinko- ja muut pääomatulot sekä sosiaaliset etuudet.

Holhoustoimilain 44 §:n 4 momentin (122/2011) mukaan edunvalvojalla on 3 momentin estämättä oikeus 2 momentissa tarkoitettuun palkkioon, jos päämiehen varallisuuden käypä arvo vähennettynä päämiehen veloilla ylittää enemmän kuin kolminkertaisesti 3 momentissa tarkoitettujen toimeentulotuen perusosaa vastaavan vuotuisen tason. Varallisuutta määriteltäessä ei oteta huomioon päämiehen henkilökohtaisessa käytössä olevaa asuntoa ja siihen kohdistuvaa velkaa.

Holhoustoimilain 44 §:n 5 momentin (122/2011) mukaan palkkion suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Edunvalvojan palkkiosta on annettu valtioneuvoston asetus 696/2012.

Arviointi

Tilien tarkastusajat

Maistraatin antamassa selvityksessä korostetaan, että maistraatin tulossopimuksen mukainen tavoite koski yksityisiä edunvalvoja. Sen mukaan yksityisten edunvalvojen vuositilit tulisi olla tarkastettu keskimäärin 3,8 kuukauden kuluessa tilin maistraattiin saapumisesta. Tavoitteen toteutuma maistraatissa oli vuonna 2018 ollut 5,62 kuukautta ja vuonna 2017 toteutuma oli ollut 4,3 kuukautta. Tavoitteen saavuttamiseksi maistraatti oli priorisoinut yksityisten edunvalvojen toimittamien tilien tarkastusta.

Kantelussa esille tuotujen tilien tarkastusajat olivat vaihdelleet yhden kuukauden sekä yhden vuoden ja kahden kuukauden välillä. Selvityksessä on viitattu eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoon tilintarkastuksen kestosta. Maistraatin näkemyksen mukaan tilien tarkastaminen ei kantelun kohteena olevissa tapauksissa ollut kestänyt liian kauan. Tavoitteena on toki tarkastaa tilit mahdollisimman pian, ennen seuraavan tilin saapumista.

Selvityksestä ilmenee, että vuoden 2019 alussa maistraatissa oli tarkastettavana useita satoja vuoden 2017 vuositilejä, joista 144 oli kantelijan laatimia. Kantelijan tekemät vuosien 2017 ja vuosien 2018 vuositilit oli päätetty tarkastaa yhdessä ja ne oli tarkastettu kesään 2019 mennessä. Selvityksessä mainitaan tarkastamiseen saadun lisäresurssija.

Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan tilit on tarkastettava viipymättä. Päämiehen edun ja edunvalvojan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että vuositilit tarkastetaan viipymättä, jotta mahdolliset puutteellisuudet tai virheet tulevat esille ja toisaalta edunvalvoja saa mahdollisen ohjauksen tietoonsa mahdollisimman hyvissä ajoin. Tämä myös turvaa päämiehen asemaa.

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resursointisyys oikeuta poikkeamaan laissa säädetyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Joidenkin asiaryhmien käsittelyn priorisointi ei saisi johtaa toisen asiaryhmän käsittelyn viivästymiseen. Asiassa on myös otettava huomioon se, että edunvalvojat ovat vastuussa tavanomaista haavoittuvammassa asemassa olevista henkilöistä, joilla lähtökohtaisesti on heikommat valmiudet valvoa omaa etuaan ja oikeuksiaan. Katson, että kantelijan toimittamien vuoden 2017 vuositilien tarkastaminen on kestänyt sekä päämiehen että edunvalvojan oikeusturvan näkökulmasta liian kauan.

Edellä esitetyn perusteella totean, että maistraatti ei ollut tarkastanut kantelussa tarkoitettuja vuoden 2017 vuositilejä holhoustoimilain 56 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla viipymättä.

Edunvalvojan palkkiota koskeva asia

Selvityksessä on todettu, että mikäli edunvalvojan toimintaa valvovan viranomaisen, maistraatin, ja edunvalvojan näkemykset palkkioasetuksen soveltamisesta poikkeavat toisistaan, erimielisyyden ratkaisemiseksi maistraatin käytössä olevat keinot ovat maistraatin näkemyksen mukaan huomautusten jatkaminen tarvittaessa seuraavien vuositilien tarkastamisen yhteydessä ja/tai mahdollisesti toisen edunvalvojan hakeminen käräjäoikeudelta selvittämään palkkion perusteiden oikeellisuutta. Viime kädessä palkkiota koskeva asia lienee ratkaistavissa erillisessä oikeudenkäynnissä, jossa osapuolina ovat edunvalvoja ja päämies, jota edustaa esteetön edunvalvoja tai päämies itse, jos edunvalvonnan tarve on lakannut tai edunvalvoja ja päämiehen oikeudenomistajat, jos päämies on kuollut.

Selvityksessä on selostettu kantelussa mainittuja yksittäisiä tapauksia. Näissä tapauksissa on useita, joista on selvityksessä todettu, että vuoden 2016 vuositilin tarkastuksessa omassa käytössä olevaan asuntoon ja

sen merkitykseen edunvalvojan palkkioon ei ollut huomattu kiinnittää huomiota. Vuositilien 2017 ja 2018 tarkastuksessa tämä asia oli tullut esille ja tämän vuoksi tiliin oli liitetty lausunto ja maistraatin näkemys.

Saadun selvityksen perusteella omassa käytössä olevan asunnon merkitys on näin ollen huomioitu takautuvasti, koska vuositilien 2017 ja 2018 yhdessä tarkastamisen seurauksena kantelija ei ole voinut ottaa tätä koskevia näkemyksiä huomioon laatiessaan vuoden 2018 tiliä. Kyseessä on myös käytännön muutos, koska vuoden 2016 tilejä tarkastettaessa omassa käytössä olevan asunnon merkitystä ei ollut huomioitu. Kantelija on todennut käytännön takautuvan muutoksen aiheuttavan sille taloudellista vahinkoa.

Hallintolain 6 §:n viimeiseen virkkeeseen kirjattu niin sanottu luottamuksensuojaperiaate on vakiintunut yleiseksi ja itsenäiseksi hallinnon oikeusperiaatteeksi. Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee, että yksityisellä henkilöllä tai muulla taholla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.

Totean, että maistraatin menettely ei ole ollut asianmukaista hallintolain 7 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla, ja pidän menettelyä ongelmallisena myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen kannalta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän maistraatin (nykyisin Digi- ja väestötietoviraston holhoustoimi) huomiota vuositilien tarkastamiseen viipymättä holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla sekä asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja luottamuksensuojaperiaatteen noudattamiseen hallintolain mukaisesti.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Digi- ja väestötietoviraston holhoustoimelle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Asiassa edunvalvojan palkkion määräytymisestä esitettyjen näkökohtien perusteella lähetän päätökseni oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään viimeistään 30.6.2021.

Siltä osin kuin kantelija on pyytänyt kannanottoa maistraatin menettelyllään kantelijalle aiheuttaman vahingon korvaamiseen, totean, että oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua vahingonkorvausta koskeviin asioihin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen