

29.10.2020

EOAK/1701/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVOJAN MENETTELY LAPSIKOROTUKSEN HAKEMISESSA

ASIA

Kantelun mukaan kantelijan entinen edunvalvoja oli laiminlyönyt hakea kantelijalle vuonna 2011 myönnetyn eläkkeen perusteella lapsikorotuksia kahdesta lapsesta. Kantelijalle oli sittemmin edunvalvonnan päätyttyä myönnetty vuonna 2019 hänen omasta hakemuksestaan lapsikorotusta jälkimmäisestä ja edunvalvonnan päättymisen jälkeen syntyneestä lapsesta takautuvasti laissa säädetyn enimmäisajan eli vain puolelta vuodelta ennen hakemuksen vireille tuloa.

Kantelija oli valittanut Kansaneläkelaitoksen päätöksestä Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja pyytänyt etuuden takautuvaa maksamista pidemmältä ajalta kuin kuudelta kuukaudelta, koska etuuden hakematta jättäminen ajallaan ei ollut johtunut kantelijasta vaan edunvalvojasta. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta oli hylännyt valituksen eikä kantelija ollut valittanut päätöksestä vakuutusosoikeuteen.

Kantelija ei myöskään ollut tehnyt Valtiokonttorille korvaushakemusta edunvalvojan menettelyn johdosta.

SELVITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Edunvalvontatoimiston mukaan Kansaneläkelaitos maksaa eläkkeensaajille lapsikorotusta alle 16-vuotiaista lapsista, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Lapsikorotus maksetaan jokaisesta omasta tai puolison alle 16-vuotiaasta lapsesta, joka elää Suomessa samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa. Muualla asuvasta lapsesta voidaan maksaa lapsikorotusta, mikäli eläkkeensaaja osallistuu lapsen toimeentuloon vähintään elatustuen verran.

Edunvalvontatoimiston saatavilla olevista tiedoista päätellen kantelija oli ollut etävanhempi eikä lapsi ollut asunut hänen luonaan. Selvityksessä viitattiin siihen, että Kansaneläkelaitos ei aiemmin ollut juurikaan maksanut lapsikorotuksia lapsista, jotka eivät olleet asuneet eläkkeensaajan luona, mutta se oli viime aikoina ryhtynyt lähestymään etävanhempia kirjeillä, joissa oli kehoitettu tekemään lapsikorotushakemus, jotta Kansaneläkelaitos voi tutkia, täyttyvätkö vaaditut lapsikorotuskriteerit. Nämä voivat täytyä, jos etävanhemman

katsotaan esimerkiksi tapaamisoikeuden nojalla huolehtivan lapsesta vähintään elatustuen verran kuukaudessa. Nämä kriteerit tutkitaan tapauskohtaisesti, joten ei ollut itsestään selvää, milloin kantelija oli nämä kriteerit alkanut täyttää.

Mikäli olisi niin, että kantelija olisi edunvalvonnan aikana ollut oikeutettu lapsikorotukseen, edunvalvojalta oli tämä todennäköisesti inhimillisestä huolimattomuudesta jäänyt hakematta. Mikäli edunvalvonnan huolimattomuuden vuoksi oli jäänyt jokin etuus saamatta, tästä oli mahdollista esittää korvausvaatimus Valtiokonttorille.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Holhustoimilain 1 §:n 1 momentin mukaan holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

Lain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty.

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.

Lain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan.

Lain 45 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävänsä hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehelleen. Saman pykälän 2 momentin mukaan vahingonkorvauksen sovittelusta ja korvausvastuun jakautumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken on voimassa, mitä vahingonkorvauslain 2 ja 6 luvussa säädetään. Jos holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu yleinen edunvalvoja on aiheuttanut vahingon, korvausvastuuseen sovelletaan lisäksi vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvun säännöksiä.

Lain 50 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista.

Lain 51 §:n 1 momentin mukaan edellä 50 §:n 1 momentissa tarkoitetun edunvalvojan tulee vuosittain antaa holhousviranomaiselle tili (vuositili), ja 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).

Lain 55 §:n 1 momentin mukaan vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville 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. Nämä tiedot on esitettävä sillä tavoin, että holhousviranomaisen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista ja omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista.

Lain 56 §:n 1 momentin 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. Holhousviranomaisen voi 2 momentin mukaan tarkastaa tilin yleispiirteisemmin kuin 1 momentissa säädetään, jos omaisuuden määrän tai laadun taikka muiden seikkojen perusteella on aihetta otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu. Edunvalvojan jättämä ensimmäinen tili on kuitenkin tarkastettava, kuten 1 momentissa säädetään.

Hyvään tarkastustapaan kuuluu pykälän perusteluiden ainakin sen tarkistaminen, ettei tukien hakemisessa päämiehelle ole ilmeisiä laiminlyöntejä (HE 203/2010 vp, s. 22).

Lain 56 a §:n mukaan valtion varoista korvataan vahinko, joka päämiehelle on aiheutunut siitä, että 56 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilintarkastuksessa ei ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita, jos tili olisi tarkastettu 56 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lain 61 §:n 1 momentin mukaan vahingonkorvausvaatimus, joka perustuu edunvalvojan toimintaan, vanhentuu kolmen vuoden kuluttua siitä, kun holhousviranomaisen on 60 §:n mukaisesti luovuttanut edunvalvontaa koskevat asiakirjat niihin oikeutetulle. Jollei vahingonkorvauksen peruste käy ilmi tilityksen tiedoista tai jos edunvalvoja on muutoin kuin edunvalvontatehtävässään aiheuttanut vahinkoa päämiehelle, vahingonkorvauksen vanhentumisesta on 2 momentin mukaan voimassa, mitä velan vanhentumisesta annetun lain 7 §:ssä säädetään. Vahingonkorvaus vanhentuu kuitenkin aikaisintaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun päämies on täyttänyt 18 vuotta tai kun hänelle ei enää ole määrätty edunvalvojaa.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia sovelletaan lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu

valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa vahingonkorvaustoiminnassa toimivaltainen viranomainen on 2 §:n mukaan Valtiokonttori. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttorin on annettava valtion varoista maksettavasta vahingonkorvauksesta kirjallinen ratkaisu. Maksettavasta vahingonkorvauksesta voidaan sopia vahinkoa kärsineen kanssa.

Kansaneläkelain 51 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeus lapsikorotukseen on henkilöllä, joka saa työeläkkeenä maksettavaa työkyvyttömyyseläkettä, vanhuuseläkettä, työuraeläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä. (29.1.2016/84)

Lapsikorotus myönnetään 51 §:n 2 momentin mukaan, jos eläkkeensaajan tai hänen avio- tai avopuolisonsa 16 vuotta nuorempi lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa tai jos eläkkeensaaja muutoin vastaa muualla asuvan alle 16-vuotiaan lapsensa toimeentulosta. Eläkkeensaajan katsotaan vastaavan lapsensa toimeentulosta, kun hänellä on kustannuksia lapsen toimeentulosta vähintään elatustukilain 9 §:n mukaisen elatustuen määrä. (29.1.2016/84)

Lainmuutoksella 84/2016 lisättiin pykälän 1 momentin 2 kohtaan uutena työeläkelajina maksettava työuraeläke ja 2 momenttiin tehtiin tekninen muutos ja vanhentunut viittaus elatusturvalakiin muutettiin viittaukseksi vuoden 2009 alusta voimaan tulleeseen elatustukilakiin (580/2008).

Lain 52 §:ssä säädetään lapsikorotuksen määrästä.

Lain 54 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettua etuutta haetaan Kansaneläkelaitokselta. Jos etuuden korottamisen edellytykset ovat Kansaneläkelaitoksen tiedossa, korotus voidaan myöntää ilman hakemusta. Kansaneläkelaitos vahvistaa tämän lain toimeenpanossa tarvittavat lomakkeet. Jos hakija sairauden, vanhuuden tai muun sellaisen syyn takia ei pysty itse hakemaan etuutta tai muutoin huolehtimaan etuutta koskevista eduistaan ja oikeuksistaan eikä hänellä ole edunvalvojaa, voi Kansaneläkelaitoksen hyväksymä hakijan lähiomainen tai muukin henkilö, joka on pääasiallisesti huolehtinut hakijasta, 2 momentin mukaan käyttää puhevaltaa hakijan etuutta koskevassa asiassa.

Lain 55 §:n 1 momentin mukaan etuutta maksetaan sitä seuraavan kuukauden alusta, jona oikeus etuuteen on syntynyt. Etuutta ei kuitenkaan makseta ilman erityistä syytä pitemmältä kuin kuuden kalenterikuukauden ajalta ennen etuuden hakemista. Samoin menetellään etuutta korotettaessa.

Arviointi

OA totesi ratkaisussaan muun muassa seuraavaa.

Oikeus lapsikorotukseen kantelijalle myönnetyn eläkkeen perusteella on ollut jo nykyisessä kansaneläkelaiissa käytännössä saman sisältöisenä voimassa 1.1.2008 lukien. Lapsikorotuksen edellytyksenä on, että 1) eläkkeensaajan tai hänen avio- tai avopuolisonsa 16 vuotta nuorempi lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa tai 2) eläkkeensaaja muutoin vastaa muualla asuvan alle 16-vuotiaan lapsensa toimeentulosta. Eläkkeensaajan katsotaan vastaavan lapsensa toimeentulosta, kun hänellä on kustannuksia lapsen toimeentulosta vähintään elatustukilain mukaisen elatustuen määrä. Kansaneläkelaitoksen verkkosivulla todetaan tällä hetkellä, että muualla asuvan lapsen toimeentulosta huolehtiminen tarkoittaa, että hakija osallistuu lapsen toimeentuloon vähintään elatustuen verran (167,01 e/kk). Kysymys voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa hakija maksaa elatusapua tai ostaa lapselle erilaisia tarvikkeita ja lapsi käy hänen luonaan. Myös ulosmitatut elatusavut lasketaan mukaan. Kansaneläkelaitos harkitsee, kasvavatko nämä kustannukset elatustuen suuruiseksi.

Nyt esillä olevassa asiassa lapsikorotus olisi voinut lähtökohtaisesti olla ajankohtainen kantelijan ensimmäisestä lapsesta kolmen vuoden ajan ja jälkimmäisestä kahdeksan vuoden ajan, mikäli kansaneläkelaiissa säädetyt edellytykset olisivat muutoin täyttyneet.

Taloudellisia asioita varten määrätyn yleisen edunvalvojan virkavelvollisuus on hakea päämiehelleen tälle lain mukaan kuuluvat etuudet ja holhousviranomaisen on tilejä tarkastaessaan tarkistettava, ettei tukien hakemisessa päämiehelle ole ilmeisiä laiminlyöntejä. Kysymys lapsikorotuksen hakemisesta ei ilmeisestikään ollut noussut esiin maistraatin vuositilintarkastuksessa eikä maistraatin lausunnossa tuotu esiin, että asiaan olisi muutenkaan erikseen kiinnitetty edunvalvojan huomiota.

Tilin sisältämistä tiedoista ja tilien tarkastamisesta ei ole holhoustoimilaisissa kovinkaan yksityiskohtaisia säännöksiä. Toisaalta edunvalvojan velvollisuudet ja korvausvastuu eivät suoraan ole sidoksissa tilien tarkastamiseen, koska edunvalvojalta voidaan velvoitteiden laiminlyönnin johdosta vaatia vahingonkorvausta vielä hänen tehtävänsä päätyttyäkin. Näin on siitäkin huolimatta, että holhousviranomaisen olisi hyväksynyt edunvalvojan tekemät tilit muistutuksitta. Tilintarkastukselta ei ole laissa edellytetty sellaista laajuutta, joka paljastaisi kaikki piilevät virheet ja puutteet.

Kaikkien päämiehelle kuuluvien etuuksien hakeminen ei välttämättä ole yksinkertainen tehtävä ottaen huomioon esimerkiksi yksinomaan jo Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien ja tukien laaja kirjo. Toisaalta kaikki päämiehet eivät ole oikeutettuja kaikkiin etuuksiin, vaan kyse on aina päämieskohtaisesta arviosta, johon vaikuttavat hänen yksilölliset olosuhteensa. Tämän vuoksi edunvalvojan tulee olla varsin hyvin perillä päämiehensä asioista ja olosuhteista ja tarvittaessa selvittää niitä esimerkiksi päämieheltään. Lisätietoja erilaisista

etuuksista ja niiden myöntämisperusteista edunvalvoja voi hankkia asianomaisilta etuuksia myöntäviltä viranomaisilta.

Nyt esillä olevassa asiassa edunvalvojan tiedossa olisi tullut olla lapsikorotushakemuksen tekemistä harkitessaan, asuiko kantelijan luona alle 16-vuotiaita lapsia tai vastasiko hän mahdollisena etävanhempana muutoin heidän toimeentulostaan, ja jos, miten ja millä rahamäärällä. Tällaisten seikkojen voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan tiedossa tai selvitettävissä.

Etuuksien hakemista päämiehensä puolesta harkitessaan edunvalvojalla ei tarvitse olla täyttä varmuutta hakemuksen menestymisestä. Siksi etuuksien hakemisen kynnystä ei olekaan aiheellista pitää liian korkeana, ja edunvalvojan tulee kyetä jälkikäteen esittämään vahvat perusteet sille, miksi jotakin etuutta ei ole haettu.

OA piti tärkeänä, että tällainen arviointi, mikäli se johtaa etuuden hakematta jättämiseen, olisi riittävällä tavalla dokumentoitu asian jälkikäteisen arvioimisen mahdollistamiseksi ja esimerkiksi niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa edunvalvoja vaihtuu tai poistuu kokonaan edunvalvontatoimiston palveluksesta. Nyt näin ei ollut tehty, mikä oli vaikeuttanut asian jälkikäteistä arvioimista paitsi selvityksen antaneessa edunvalvontatoimistossa OA:n arvion mukaan myös lausunnon antaneessa valvovana holhousviranomaisena toimineessa maistraatissa. Joka tapauksessa se oli vaikeuttanut asian arviointia OA:n kansliassa.

Edunvalvontatoimiston selvityksessä oli kuitenkin nostettu esiin joitakin seikkoja, jotka olivat saattaneet vaikuttaa päämiehen oikeuteen saada lapsikorotus tai ainakin siihen, miksi etuutta ei ollut haettu. Toisaalta inhimillisen erehdyksenään mahdollisuutta ei ollut suljettu pois.

Yksinomaan siitä, että kantelijalle oli etuutta sittemmin myönnetty takautuvasti, ei OA:n mukaan vielä aukottomasti voitu päätellä, että edunvalvoja olisi aiemmin menetellyt tässä asiassa kaikin osin vastoin päämiehen etua. Toisaalta selvityksestä ei voitu yksiselitteisesti päätellä sitäkään, että edunvalvoja olisi nimenomaan lapsikorotusta koskevan sääntelyn mukaisiin – vanhemman ja lapsen olosuhteista riippuviin etuuden myöntämisen – kriteereihin pohjautuneen harkinnan perusteella katsonut perustelluksi jättää hakemuksen tekemättä. Poissuljettua ei siten ollut, etteikö päämiehen etu nyt olisi voinut vaarantua.

OA:lla ei ole toimivaltaa määrätä vahingonkorvauksia maksettaviksi. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n mukaan OA voi kuitenkin laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tämä voi tarkoittaa myös hyvityksen esittämistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvitysesityksen tekemistä perusteltuna selvissä tapauksissa (PeVM 12/2010 vp).

OA ei voinut käytettävissään olleen aineiston perusteella ottaa kantaa siihen, milloin lapsikorotuksen edellytykset olivat konkreettisesti syntyneet eli miten pitkältä ajalta ja minkä suuruisena etuus mahdollisesti oli edunvalvojan viaksi luettavalla tavalla voinut jäädä saamatta. Siten OA ei voinut ottaa kantaa siihen, oliko, ja jos oli, missä määrin kantelijalle aiheutunut vahinkoa saamatta jääneenä etuutena. OA ei myöskään voinut ottaa holhoustoimilain näkökulmasta kantaa mahdollisen korvausvaatimuksen vanhentumiseen.

Vaikka edunvalvojan toiminta oli sinänsä nyt voinut myötävaikuttaa päämiehen kannalta epäedullisten taloudellisten seurausten syntymiseen ja asiassa oli tästä näkökulmasta aihetta epäillä, että päämiehen etu oli voinut vaarantua, tapaus ei käytettävissä olleen aineiston perusteella kuitenkaan ollut sillä tavoin selvä, että OA:lla olisi ollut edellytyksiä suoraan tehdä hyvitysesitystä yleisiä edunvalvoja koskevia vahingonkorvausasioita käsittelevälle Valtiokonttorille.

Kantelijalle oli jo aiemmin maistraatista annettu ohjaus mahdollisuudesta itse kääntyä Valtiokonttorin puoleen sen selvittämiseksi, oliko hänelle aiheutunut edunvalvojan menettelystä sellaista vahinkoa, joka tulisi hänelle korvata. Tämä mahdollisuus hänellä oli edelleenkin. Korvausta voi hakea Valtiokonttorin verkkosivuilla julkaistua lomaketta käyttäen tai vapaamuotoisella hakemuksella esittämällä vaatimukset ja niiden perustelut. Kantelijalla oli mahdollisuus tukeutua myös tämän kanteluasian käsittelyssä esiin tulleisiin seikkoihin. OA ei kuitenkaan voinut arvioida hakemuksen menestymisen mahdollisuuksia.

Toisaalta OA oli pannut merkille OA:n kansliassa vuosittain säännönmukaisesti harjoitettavan valtion vastuuseen perustuvien Valtiokonttorin korvausratkaisujen seurannan perusteella, että hyvin suuri osa vahingonkorvausvaatimuksista koski juuri sitä, että etuus oli haettu myöhässä tai jäänyt kokonaan hakematta, ja tästä oli tullut päämiehelle taloudellista vahinkoa, ja että myös edunvalvontatoimistot itse olivat ainakin edunvalvonnan aikana tehneet Valtiokonttorille korvaushakemuksia ilmi tulleiden vahinkojen johdosta. Edunvalvonnan käsikirjan mukaan, mikäli edunvalvontatoimistossa kyse on selvästä ja riidattomasta vahingosta, voi edunvalvoja tehdä päämiehensä puolesta vahingonkorvausvaatimuksen (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2020:7, s. 58).

Edellä todetun perusteella OA esitti tapauksen olosuhteissa poikkeuksellisesti edunvalvontatoimistolle, että se vielä tarvittaessa yhteistyössä kantelijan kanssa pyrki selvittämään, oliko kantelijalle aiheutunut edunvalvojan menettelystä vahinkoa, ja mikäli näin oli, harkitsisi Valtiokonttorille tehtävän korvaushakemuksen edellytyksiä. Mikäli edunvalvontatoimisto ei oikeudellisesti perustellusta hyväksyttävästä syystä kuitenkaan katsoisi enää voivansa asiassa toimia, sen tuli viipymättä ilmoittaa asiasta kantelijalle, jotta tämä voi vielä itse harkita korvaushakemuksen tekemistä.

OA pyysi edunvalvontatoimistoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli mahdollisesti antanut aiheita.