

29.10.2012

Dnro 4529/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ALAIKÄISTÄ KOSKEVA ETUUSPÄÄTÖS TULISI LÄHETTÄÄ MYÖS HUOLTAJALLE

1

KANTELU

Kantelija pyysi 20.12.2010 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä alaikäiselle antamansa opintotukipäätöksen tiedoksi antamisessa. Hän kertoi vuonna 1992 syntyneen tyttärensä muuttaneen aikana 15-vuotiaana opiskelemaan toiselle paikkakunnalle ja asuneen siellä yksin vuokra-asunnossa. Kantelija kertoi allekirjoittaneensa vuokrasopimuksen tyttärensä puolesta ja avustaneensa häntä opintososiaalisten etuuksien hakemisessa Kelasta.

Kela lähetti kantelijan mukaan opintorahaa ja asumislisää koskevan päätöksen ainoastaan hänen tyttärelleen. Kela oli päätöksessään ottanut huomioon muun muassa kantelijan tulot, jotka se oli saanut suoraan verottajalta. Kantelijan mukaan hänen alaikäisellä tyttärellään ei ole käytössään tietoja, jolla hän voisi todentaa tulotietojen oikeellisuuden.

Kantelijan mukaan Kelan tulisikin lähettää alaikäiselle antamansa päätökset automaattisesti tiedoksi heidän huoltajilleen. Hän kertoo kysyneensä asiasta myös Kelan lakimieheltä, joka oli viitannut hallintolain säännökseen koskien 15 vuotta täyttäneen itsenäistä puhevaltaa.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Käsittelyn rajaus

Asiassa on arvioitavana kysymys siitä, pitäisikö Kelan lähettää 15 vaan ei 18 vuotta täyttäneitä henkilöä koskeva päätöksensä automaattisesti tiedoksi myös alaikäisen huoltajalle tai muulle lailiselle edustajalle.

- - -

3.2

Asiassa huomioon otettavat säännökset

Kelan toimintaan sovelletaan hallintolakia. Sen 3 luvussa säädetään asianosaisasemasta ja puhevallan käyttämisestä. Lain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Lain 14 §:n mukaan vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Päätöksen tiedoksi antamisesta säädetään puolestaan lain 54 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello.

Lain 56 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava molemmille erikseen.

3.3

Kelan lausunnot ja selvitykset

Kela on lausunnoissaan todennut toimintatapanaan olevan se, että päätös lähetetään tiedoksi etuuden hakijalle. Näin ollen alaikäisen ollessa hakijana kuten esimerkiksi opintotuessa, vain hän saa suoraan päätöksen. Kelan käyttämä tietojärjestelmästä päätökset lähetetään keskitetysti eikä se mahdollista saman etuuspäätöksen lähettämistä keskitetysti usealle eri henkilölle. Näin ollen päätöksestä ei lähetetä kopiota automaattisesti. Kelan mukaan alaikäisen opintotuen hakijan huoltaja saa pyytäessään päätöskopion. Kelan mukaan menettely on ollut käytössä opintotukijärjestelmän koko historian ajan ja se on toiminut hyvin.

Kela on arvioinut asiaa myös hallintolain näkökulmasta. Sen näkemyksen mukaan opintotuki on sellainen sosiaalinen etuus, joka koskee opiskelijan henkilökohtaista etua ja oikeutta. Opintotuki voidaan rinnastaa omalla työllä hankittuun tuloon, jota alaikäisellä on oikeus itse vallita ja siten myös käyttää itsenäisesti puhevaltaa sitä koskevissa asioissa.

Kela toteaa tähän nähden, että vaikka alaikäisellä ja hänen laillisella edustajalla onkin rinnakkainen puhevalta, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että opintoetuuksia koskeva päätös tulisi aina antaa automaattisesti tiedoksi myös etuudensaajan lailliselle edustajalle. Kelan mukaan rinnakkaisen puhevallan kautta laillinen edustaja voi pyynnöstä saada tiedoksi opintoetuutta koskevan päätöksen.

Kelan mukaan opintotukilain 24 §:n mukaan opintotuki maksetaan opiskelijan ilmoittamalle tilille. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 226/1993) todetaan lainkohdan kohdalla, että opintotuki maksetaan opintotukeen oikeutetun henkilön tilille. Kelan mukaan nämäkin seikat viittaavat siihen, että opiskelija saa itse vallita opintotukea ja siten myös itsenäisesti käyttää puhevaltaa opintotukiasioissa.

Kela toteaa lisäksi, että rinnakkaisen puhevallan toteuttamistapa voi aiheuttaa tulkittavaa yksityiskohdissa, kun otetaan huomioon kulloinkin kyseessä olevan etuuden perusteet lainsäädännöstä lähtien. Esimerkiksi Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskeva asia on Kelan mukaan luonteeltaan sellainen, että sitä koskeva päätös tulee antaa tiedoksi alaikäisen lisäksi hänen huoltajalleen. Siinä ei ole kyse alaikäisen vallitsemasta tulosta, johon hänellä olisi itsenäinen puhevalta.

Kelalle toimitetussa lisälausuntopyynnössä oli viittaus vakuutusosoikeuden antamaan ratkaisuun, jossa se oli poistanut Kelan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan koulumatkatuen takaisinperintää koskevan päätöksen, koska Kelan päätös oli osoitettu ainoastaan 16-vuotiaalle tuen hakijalle eikä hänen huoltajalleen. Kelan mukaan takaisinperintäasia on tiedoksiantomielessä eri asemassa kuin etuuden myöntämistä koskeva päätös. Tällöin henkilö saattaa joutua maksamaan Kelalle takaisin aiheettomasti saamansa etuuden ja huoltajalla saattaakin olla aihetta saada asia tietoonsa.

Kela on lisälausuntonsa lopussa ilmoittanut seuraavansa etuuspäätöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä ja ottavansa ennakkopäätöksenluonteiset tapaukset huomioon ohjeistuksia tarkistettaessa ja tietokonejärjestelmiä uudistettaessa. Opintotuen tietojärjestelmien uudistuksen Kelassa on tarkoitus toteutua lähivuosina.

3.4

Asian arviointia

Kelan toimintaan sovelletaan hallintolakia. Sen edellä selostetuista säännöksistä nyt puheena olevan asian arvioinnissa ratkaisevassa asemassa ovat nähdäkseni se, mitä 14 §:n 3 momentissa on säädetty huoltajan oikeudesta käyttää erikseen puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilökohtaista etua tai oikeutta, sekä se, mitä 56 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksi antamisesta.

Jälkimmäisessä säännöksessä on nimenomaisesti säädetty siitä, miten tiedoksianto on toimitettava, jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja hänen edustajallaan on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan tältä osin, että laillisella edustajalla tarkoitetaan muun muassa huoltajaa. Myös Kela on hallintolakia koskevassa toimeenpano-ohjeessaan maininnut laillisena edustajana huoltajan ja todennut, että jos puhevaltaa asiassa voi käyttää **kumpainenkin** (lihavointi ohjeessa), tiedoksianto on toimitettava molemmille erikseen.

Kela on tämän kantelun johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että 15 vaan ei 18 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan on rinnakkainen puhevalta opintotukiasiassa, joka koskee alaikäisen etua tai oikeutta.

Hallintolain 56 §:n 1 momentti on sanamuodoltaan selkeä ja kun muutakaan asiasta ei ole säädetty, käsitykseni mukaan myös Kelan tulee lähettää alaikäiselle antamansa opintotukipäätös erikseen tiedoksi sekä alaikäiselle että hänen huoltajalleen. Näin sen olisi käsitykseni mukaan tullut menetellä myös kantelijan tyttärelle antamiensa päätösten kohdalla.

Nähdäkseni myös vakuutusosoikeuden edellä selostettu ratkaisu tukee tätä näkemystä. Siinä opintotuen muutoksenhakulautakunta oli jättänyt myöhään tehtynä tutkimatta 16-vuotiaan muutoksenhakijan (A) valituksen. A haki muutosta lautakunnan päätökseen. Vakuutusosoikeus päätti kuitenkin kumota sekä lautakunnan että Kelan antamat päätökset, koska Kela oli osoittanut päätöksensä ainoastaan alaikäiselle A:lle, vaikka hänen huoltajillaan on vakuutusosoikeuden mukaan ollut myös oikeus käyttää puhevaltaa asiassa. Vakuutusosoikeus on siis käsitykseni mukaan ottanut hallintolain 56 §:n 1 momentissa säädetyn viran puolesta huomioon. Totean lisäksi, että vakuutusosoikeuden ratkaisuun ei ole käsitykseni mukaan vaikuttanut se, että kyse on ollut takaisinperintäasiasta.

Käsitykseni mukaan hallintolain tiedoksiantoa koskevia säännöksiä Kelan on sovellettava myös etuuslajista riippumatta. Kela viittaa lausunnoissaan myös siihen, että puheena olevat opiskelijat vallitsevat saamaansa opintotukietuutta ja että etuus maksetaan heidän tililleen. Käsitykseni mukaan voidaan ajatellakin, että he eivät muodosta sellaista kohderyhmää, mikä tulee ensimmäisenä mieleen, kun puhutaan päätöksen lähettamisestä myös huoltajalle hallintolain 56 §:n 1 momentin perusteella. Sanotut opiskelijat saattavat elää tuossa vaiheessa hyvinkin itsenäistä elämää.

Opintotukietuuksista koostuvan omaisuuden vallinta on kuitenkin eri asia kuin etuuksia koskevat päätökset. Kyse on lain mukaan alaikäisistä henkilöistä ja heitä koskevan päätöksen lähettämällä tiedoksi myös heidän asioihinsa rinnakkaisen puhevallan omaavalle huoltajalle halutaan nähdäkseni turvata alaikäisen oikeuksien toteutuminen. Näin ollen en katso tällä kysymyksellä olevan merkitystä arvioitaessa hänen huoltajansa rinnakkaista puheoikeutta ja oikeutta saada tieto alaikäiselle annettavasta opintotukipäätöksestä.

Päätöksen tiedoksiannolla alaikäisen lisäksi hänen huoltajalleen on siis nähdäkseni erityinen merkitys nimenomaan alaikäisen oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi nyt puheena olevassa asiassa kantelija on maininnut, että hänen tyttärensä saamassa päätöksessä Kela oli ottanut huomioon verottajalta tietoonsa saamat kantelijan ansiotulot. Käsitykseni mukaan kantelijalla on luonnollisesti ollut tytärtään paremmat edellytykset varmistaa, että päätöksen sisältämä tieto on näiltä osin oikea. Hallintolain 56 §:n 1 momentti onkin käsitykseni mukaan nähtävä tässä suhteessa alaikäisen oikeusturvan takeena.

Totean tässä yhteydessä myös, että vanhempien tulot vaikuttavat pääsääntöisesti 15 vaan ei 18 vuotta täyttävälle myönnettäviin opintotukietuuksiin. Opintorahaa voi ensinnäkin saada vain 17 vuotta täyttänyt opiskelija ja sen määrää voidaan korottaa tai laskea vanhempien tulojen mukaan. Opintotuen asumislisää sen sijaan voi saada myös alle 17 -vuotias, mutta myös sen määrään vanhempien tuloilla on vaikutusta. Lisäksi alle 17-vuotias voi tietysin edellytyksin saada opintolain valtiontakauksen, jos hänen vanhempiansa tulot ovat alle 61 000 euroa vuodessa.

Kelan antamien selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, sen tietojärjestelmän ominaisuuksilla on suuri merkitys siinä, miksi Kela ei lähetä päätöksiä tiedoksi myös huoltajalle. Kelan mukaan päätökset postitetaan keskitetysti eikä järjestelmä mahdollista saman päätöksen toimittamista keskitetysti usealle eri henkilölle.

Kela antaa vuosittain paljon etuuspäätöksiä ja on luonnollisesti tärkeää, että päätöstuotanto on myös teknisesti sujuvaa. Kela viittaa myös siihen, että koko opintotukijärjestelmän ajan käytössä ollut menettely on toiminut hyvin. Tätä ei nähdäkseni olekaan syytä epäillä. Pidän nimittäin oletettavana, että hyvin usein opiskelijat itse ovat tietoisia etuusasioista ja osaavat myös käyttää muutoksenhakuoikeutta, jos siihen ylipäänsä on tarvetta. Samoin oletettavaa nähdäkseni on myös se, että hyvin usein alaikäisen opiskelijan huoltaja on saanut päätöksestä tiedon saman tien huollettavaltaan. Nähdäkseni ei ole erityistä aihetta epäillä opiskelijoiden oikeusturvan vaarantuneen siitä syystä, että heitä koskevaa päätöstä ei ole toimitettu erikseen tiedoksi heidän huoltajalleen.

Kelan ilmoituksen mukaan alaikäisiä opintotukietuuden saajia on vuosittain 40 000. Kun jokainen heistä saa ymmärtääkseni ainakin yhden päätöksen ja todennäköisesti aika moni yhtä useamman, voidaan arvioida, että Kela antaa siis pelkästään opintotukipäätöksiä vuodessa useita kymmeniä tuhansia alaikäisille opiskelijoille.

Kelalle aiheutuva lisätyö alaikäistä koskevien päätösten lähettämässä huoltajalle onkin nähdäkseni varsin merkittävä niin taloudellisesti kuin myös työmäärän kannalta. Kelahan viittaa muun muassa siihen, että se saattaa joutua ratkaisemaan sen, kummalle alaikäisen huoltajista se päätöksen toimittaa niissä tapauksissa, joissa kumpikaan huoltajista ei ole ollut aktiivinen asiansa.

Niin ymmärrettäviä kuin edellä mainitut tarkoituksenmukaisuusseikat ovatkin, asiassa ei nähdäkseni voida kuitenkaan sivuuttaa hallintolain 56 §:n 1 momentissa viranomaisille säädettyä velvollisuutta toimittaa päätös erikseen tiedoksi myös sille, jolla on asiassa päätöksen vastaanottajan ohella rinnakkainen puhevalta. Käsitykseni mukaan myös Kelan oma hallintolakia käsittelevä ohjeistus on näiltä osin yksiselitteinen.

Kela on lausunnossaan viitannut suunnitteilla olevaan tietojärjestelmän uusimiseen. Opintotuen osalta uudistaminen on edessä Kelan mukaan lähivuosina. Käsitykseni mukaan viimeistään tuossa yhteydessä Kelan on luontevaa sisällyttää järjestelmään myös päätöksen keskitetty lähettäminen usealle eri henkilölle.

Käsitykseni mukaan Kelan nykyisin noudattama menettely on ongelmallisessa suhteessa sen omien ohjeidenkin kanssa. Kelan tuleekin nähdäkseni jo ennen edellä mainittua järjestelmämuutosta ottaa nyt esillä oleva kysymys työn alle ja selvittää muun muassa, mitä muita etuuksia tämä kysymyksenasettelu mahdollisesti koskettaa, sekä pyrkiä löytämään ratkaisuja havaitsemiinsa ongelmakohtiin. Käsitykseni mukaan Kelan tavoitteena tulee olla menettely, jossa se pystyy turvaamaan alaikäisen lailliselle edustajalle hallintolaisissa säädetyn rinnakkaisen puhevallan asianmukainen toteutumisen.

- - -

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen menettelyn lainvastaisuudesta laitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kelalle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Kelaa ilmoittamaan 31.12.2013 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin se on päätökseni johdosta ryhtynyt.