

21.12.2023

EOAK/3081/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

PÄÄMIEHEN VELKAANTUMINEN EDUNVALVONNAN AIKANA JA VELKOJEN ILMOITTAMINEN VUOSITILISSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli A:n edunvalvontatoimiston edunvalvojen ja sihteerien menettelyä asioidensa hoitamisessa monin eri tavoin.

Kantelijan mukaan hän oli velkaantunut edunvalvonnan aikana ja velkaa oli kertynyt ulosottoon.

Kantelija kertoi lisäksi, ettei hänen lääkekorvauksiaan ollut koskaan haettu, hän ei ollut saanut vaaterahaa riittävän usein eikä hänen sosiaalityöntekijänsä tiedusteluun asiasta ollut vastattu.

Edunvalvontatoimiston puhelinajat olivat kantelijan mukaan olleet niin varattuja, ettei hän esimerkiksi helmikuussa kolmen viikon aikana ollut onnistunut tavoittamaan edunvalvojaansa. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut myöskään saanut vastauksia soittopyyntöihinsä tai sähköposteihinsa.

2 SELVITYS

Digi- ja väestötietovirasto hankki selvityksen ja antoi lausunnon. Käytettävissäni ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Digi- ja väestötietoviraston lausunto 29.8.2022
- A:n edunvalvontatoimiston 6. yleisen edunvalvojan selvitys 29.8.2022
- Päämiehen sähköpostiviesti 14.5.2022 edunvalvojalle ja edunvalvojan vastausviestit päämiehelle
- Päätös edunvalvojan määräämiseksi 16.2.2016
- A:n edunvalvontatoimiston johtavan yleisen edunvalvojan ja vs. 6 yleisen edunvalvojan selvitys lisäselvityspyyntöön 2.6.2023
- Digi- ja väestötietoviraston lisäselvitys ja -lausunto 8.6.2023
- Omaisuusluettelo ja tilit
- Ote holhousasioiden rekisteristä

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

Holhoustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on tehtävässään tunnollisesti pidettävä huolta päämiehen oikeuksista ja edistettävä hänen parastaan.

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

Holhoustoimilain 45 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävänsä hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehelleen.

Holhoustoimilain 46 §:n mukaan edunvalvojan toimintaa valvoo holhousviranomainen.

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

Holhoustoimilain 51 §:n mukaan edellä 50 §:n 1 momentissa tarkoitetun edunvalvojan tulee vuosittain antaa holhousviranomaiselle tili (vuositili). Saman pykälän toisen momentin mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.

Holhoustoimilain 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 holhousviranomainen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista ja omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista.

Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos edunvalvojana on päämiehen vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu hänen läheisensä, holhousviranomaisen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan edunvalvojaa kuultuaan päättää, että hoidettavaa omaisuutta tai sen määrättyä osaa koskeva tili saa olla yleispiirteinen, jos sitä voidaan hoidettavana olevan omaisuuden laatuun katsoen pitää riittävänä. Tilistä on kuitenkin käytävä ilmi, miten omaisuus on tilikauden aikana muuttunut.

Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstitilin 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.

Pykälän perusteluiden mukaan hyvään tarkastustapaan kuuluu ainakin muun muassa sen tarkastaminen, että tilissä olevat tiedot päämiehen varoista ja veloista vastaavat saldotodistuksissa, tilioitteissa tai omaisuusluetteloissa olevia tietoja (HE 203/2010 vp, s. 22).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain asiakasmaksulaki) 1 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvueluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan.

Asiakasmaksulain 1 §:n 2 momentin mukaan, mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovelletaan Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Asiakasmaksulain 11 §:n 2 momentin mukaan palvelusta järjestämisvastuussa oleva hyvinvointialue voi päättää, että

- 1) muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja maksuja voidaan jättää perimättä tai alentaa 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla; tai
- 2) maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on 3 momentin mukaan oltava ensisijaista toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen nähden.

Asiakasmaksulain muuttamiseen johtaneessa **hallituksen esityksessä** (HE 129/2020 vp) todetaan, että muutoksella pyritään edistämään sitä, että asiakkaat eivät joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen asiakasmaksuista selvittääkseen. Esityksessä tuodaan ilmi, että joissakin lausunnoissa toivottiin, että pykälässä säädettäisiin tarkemmin siitä, millaisissa tilanteissa asiakasmaksun perimisen katsottaisiin vaarantavan asiakkaan tai tämän perheen toimeentulon niin, että kunnalle (hyvinvointialueelle) syntyisi velvollisuus huojentaa maksua. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei tällaisia tilanteita kuitenkaan ole mahdollista tarkasti eritellä vaan kysymys on aina yksilökohtaisesta kokonaisharkinnasta.

Lisäksi esityksessä todetaan seuraavaa: ”Kunnan tulisi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan perusteella huojentaa asiakasmaksua, jos asiakkaan tai tämän perheen kokonaistaloudellinen tilanne sitä edellyttäisi. Tällöin kunnan tulisi huomioida myös edunvalvontakulut osana asiakkaan kokonaistaloudellisen tilanteen ja maksukyvyyn arviointia.”

Säännöksen (3 mom.) tarkoituksena on ennen kaikkea lisätä kuntien tietoisuutta asiakasmaksujen huojentamista koskevasta velvoitteesta sekä perustuslakivaliokunnan kannasta, jonka mukaan maksun alentamisen, sen kokonaan poistamisen tai jo määrätyn maksun perimättä jättämisen olisi aina oltava ensisijaisia toimenpiteitä toimeentulotukeen nähden. Säännöksen tarkoituksena ei sen sijaan ole estää toimeentulotuen hakemista tai myöntämistä ennen maksun alentamista ja perimättä jättämistä koskevan asian ratkaisemista (HE 129/2020 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Samassa hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja kantaan, jonka mukana asiakasmaksut eivät saa johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 vp ja PeVL 21/2016).

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/3101/2020 korostanut, että kunnan on huolehdittava, ettei haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asiakasmaksuista synny kohtuuttomia tilanteita.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan maksua koskevaan päätökseen ja laskuun saa vaatia oikaisua. Oikaisua ei kuitenkaan saa vaatia laskuun, joka koskee 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä. Oikaisuvaatimus tehdään hyvinvointialueelle. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Asiakasmaksulain 15 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Saman pykälän 2 momentin mukaan ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

3.2. Päämiehen velkaantuminen edunvalvonnan aikana

3.2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan, ja edunvalvojan puolestaan on tehtävässään tunnollisesti pidettävä huolta päämiehen oikeuksista ja edistettävä hänen parastaan.

Kantelijalle määrättiin edunvalvoja 16.2.2016. Kotikunnan vaihtumisen vuoksi edunvalvonta oli siirtynyt A:n edunvalvontatoimistosta B:n edunvalvontatoimistoon 22.8.2022. Edunvalvoja määrättiin, koska kantelija ei itse ollut pystynyt hoitamaan raha-asioitaan terveydentilansa vuoksi. Kantelija kertoi olleensa vuosien aikana epätietoinen taloudellisesta tilanteestaan eikä hän ollut aina edes nähnyt hänelle tulevia laskuja, jotka menivät suoraan edunvalvontaan.

Kantelija kertoo selvittäneensä taloudellista tilannettaan ulosoton internetsivuilta ja saaneensa tietää, että hänelle oli kertynyt velkaa yli 11 000 euroa edunvalvonnan aikana.

Suurin osa veloista oli ollut sairaalalaskuja. Kantelija ei kertomansa mukaan voinut ymmärtää, miten tämä oli ollut mahdollista, koska hänen näkemyksensä mukaan edunvalvonnan olisi pitänyt estää velkaantuminen. Kantelija pohti sitä, kuinka paljon hän oli menettänyt varojansa ulosoton viivästyskorkojen, maksukehotusten ja muistutusten sekä ulosottomaksujen vuoksi.

Yleisen edunvalvojan 23.8.2022 antamasta selvityksestä ei käy ilmi, kuinka paljon velkaa päämiehellä sillä hetkellä oli. Edunvalvoja toteaa selvityksessään, että edunvalvonnan saamassa viimeisimmässä ulosottolistauksessa päämiehellä ei ollut aktiivisia ulosottoasioita vireillä. Sen sijaan passiiviperinnässä oli useita velkoja. Selvityksen liitteenä olevassa sähköpostiviestissä kantelijalle edunvalvoja kertoi, että vuodenvaihteen 2021–2022 ulosottolistauksessa oli 70 asiaa, joista vireillä olevia oli kaksi. Osalle listauksessa näkyvistä laskuista oli myönnetty maksuvapautus ja osa oli jo vanhentuneita.

Edunvalvojan päätöstilissä 1.1.2022–21.8.2022 ei myöskään ilmoitettu ajantasaista velkasaldoa.

Lisäselvityksessään A:n edunvalvontatoimisto toteaa, että päämiehen velkaantuminen johtui heidän käsityksensä mukaan yksinomaan asiakkaan tarvitseman runsaan sairaanhoidon aiheuttamista laskuista, joita ei asiakkaan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole ollut mahdollista kokonaisuudessaan suorittaa. Vaikean velkatilanteen oli lopullisesti sinetöinyt se, että asiakasmaksuille haettu maksuvapautus oli lopulta myönnetty vain alle puolelle haetusta määrästä, vaikka asiakkaalla ei käytännössä ole ollut realistisia edellytyksiä selviytyä jäljelle jääneestäkään osasta. Asiakkaalla oli jo edunvalvonnan alkaessa vuonna 2016 ollut noin 3 600 euroa velkaa, josta noin 1 700 euroa oli ollut sairaalalaskuja.

Saman selvityksen mukaan velkatilanne oli vaikeutunut vuonna 2020. Asiakkaalla oli silloin ollut pitkiä sairaalahoidojaksoja, ja hänellä oli samaan aikaan ollut asumispalvelupaikka.

Oikeusasiamiehen lisäselvityspyynnössä edunvalvontatoimistolta tiedusteltiin, kuinka edunvalvonnassa oli toimittu päämiehen velkaantumisen estämiseksi ja ulosoton välttämiseksi. Edunvalvontatoimistolta tiedusteltiin muun muassa, oliko kaikkiin edunvalvonnan aikana tullessiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin haettu maksun alentamista tai perimättä jättämistä, oliko maksukaton mahdollista täyttymistä seurattu vuosittain ja oliko päämiehelle haettu ja saatu toimeentulotukea sekä ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea. Selvityksistä käy ilmi seuraavaa.

Edunvalvoja haki joulukuussa 2020 sairaalalaskujen osalta eräntyneet laskut kattavaa maksuvapautusta. HUS-yhtymä myönsi 23.6.2021 tekemällään päätöksellä maksuvapautuksen siten, että 6 469 euron velka supistui 3 519 euroon. Jäljelle jäävälle summalle HUS- yhtymä oli ehdottanut maksusuunnitelmaa, jota edunvalvojan mukaan päämiehellä ei ollut varaa maksaa. Edunvalvoja totesi selvityksessään, että edunvalvontatoimiston vaihtumisen jälkeen uuden edunvalvojan harkittavaksi jää, tulisiko HUS-yhtymän asiakasmaksujen alentamista hakea uudestaan koko summalle.

A:n edunvalvontatoimiston lisäselvityksen mukaan maksunalennusta tai perimättä jättämistä ei ollut haettu kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin, koska kaikkien maksujen osalta ei ollut katsottu olevan taloudellisesta tilanteesta johtuvaa perustetta hakea alennusta tai perimättä jättämistä. Kantelijan asumispalvelumaksuun oli 30.11.2020 haettu maksuvapautusta, jolloin C:n kaupunki oli myöntänyt maksuvapautuksen asumispalvelumaksusta neljäksi kuukaudeksi perusteena asiakkaan suuret sairaalamaksut.

Johtavan yleisen edunvalvojan lisäselvityksen mukaan A:n edunvalvontatoimiston yleisen kokemuksen mukaan sairaanhoitopiirit ja aiemmin kunnat olivat yleisesti ottaen suhtautuneet maksuvapautta ja maksun alentamista koskeviin hakemuksiin varsin kielteisesti. Johtavan yleisen edunvalvojan käsityksen mukaan yleinen edunvalvoja oli tässä pitänyt HUS:in osittain myönteistä päätöstä sinänsä poikkeuksellisen positiivisena ratkaisuna eikä ollut tästä syystä valittanut päätöksestä.

Edelleen johtava yleinen edunvalvoja toteaa, että HUS:in päätöksessä voidaan lukea sairaanhoitopiirin katsovan, ettei sillä ole lakisääteistä velvollisuutta alennukseen ja että alentamispäätös oli nyt tehty poikkeuksellisella tarkoituksenmukaisuusperusteella, minkä voitiin tulkita viittaavan siihen, että muutoksenhaun menestymismahdollisuudet asiassa eivät olisi olleet kovin hyvät. Johtavan yleisen edunvalvojan mukaan päämiesten asioissa keskitytään pääsääntöisesti valittamaan sellaisista päätöksistä, joissa edunvalvoja havaitsee selkeän ristiriidan lain sisällön kanssa.

Hän toteaa seuraavaa: ”Saattaa olla jossain määrin jälkiviisasta todeta, ettei päätös ole ollut alkuunkaan riittävä asiakkaan talouden oikaisemiseksi. Tämä seikka ei ole käsityksemme mukaan kuitenkaan vielä muutoksenhaun varsin lyhyenä 30 päivän määräaikana tullut riittävän selkeästi ilmi.”

3.2.2 Arviointi

Pidän asiassa selvitettyä, että päämies oli velkaantunut jo ennen edunvalvonnan alkamista. Velkaantuminen oli kuitenkin jatkunut ja velkasaldo kasvanut edunvalvonnan aikana. Velkaantumisen syynä ovat olleet päämiehen tarvitseman sairaalahoidon maksut.

Toisaalta pidän selvitettyä myös sitä, että edunvalvoja oli tehnyt toimenpiteitä helpottaakseen päämiehensä taloudellista asemaa ja halunnut varmistaa päämiehellensä kohtuullisen käyttövarojen saamisen.

Päämiehen taloudellisten asioiden hoitoon kuuluu keskeisesti hänen tulojensa ja menojensa tasapainottaminen, mikä ei suinkaan aina ole helppoa. Päämiehen olosuhteet ovat edunvalvonnan alkaessa voineet olla sellaiset, että edunvalvojan käytettävissä olevista aktiivisista toimista huolimatta velka ei vähene tai velkaantuminen jopa jatkuu. Velkaantuminen edunvalvonnan aikana ei siten sinänsä automaattisesti merkitse edunvalvojan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Oikeusministeriön julkaisemassa Edunvalvonnan käsikirjassa, johon on koottu hyviä käytänteitä edunvalvonnan hoitamiseksi, todetaan, että velkojen hoidossa tulee huomioida päämiehen etu ja elämäntilanne. Ensisijaisesti tulee huolehtia siitä, että päämiehen tuloja ja varoja käytetään päämiehen perustarpeiden turvaamiseen. Mikäli varoja jää välttämättömien elinkustannusten jälkeen, niillä hoidetaan velkoja. Päämiehen hoitamattomat velat pitää selvittää. Jos päämiehellä on hoitamattomia velkoja ja ulosmitattavia varoja tai tuloja, pitää ulosoton välttämiseksi joko maksaa velat tai ainakin sopia velkojen kanssa velan maksusta.

Asiassa on siksi tarpeen tarkastella, mitä toimia edunvalvonnassa oli tehty päämiehen tilanteessa ja sen kohentamiseksi.

Asiakasmaksulainsäädännön tavoitteena on, että maksut ovat kohtuullisia eivätkä ne ole esteenä palveluihin hakeutumiselle. Asiakasmaksuihin on mahdollista saada alennusta. Lainsäädännön selvä lähtökohta on se, että maksujen alentaminen tai perimättä jättäminen ovat ensisijaisia toimia toimeentulotuen myöntämiseen nähden. Asiakasmaksut eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan.

Asiassa on ilmennyt, että päämiehelle oli haettu ja saatu toimeentulotukea suurien hoitopäivämaksujen vuoksi. Koska toimeentulotuki ei ollut riittänyt sairaalamaksuvelan maksamiseen, oli päädytty hakemaan asiakasmaksujen perimättä jättämistä sekä HUS-yhtymän laskuihin että C:n kaupungilta. Totean, että päämiehen tilanteessa oli voitu hakea toimeentulotukea, mutta asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen olisi ollut ensisijainen keino pyrkiä helpottamaan hänen taloudellista tilannettaan.

Selvityksistä käy ilmi, ettei asiakasmaksuihin ollut haettu alennusta tai perimättä jättämistä systemaattisesti ja johdonmukaisesti, vaikka päämies oli jo velkaantunut nimenomaisesti asiakasmaksujen vuoksi. Asiakasmaksuihin oli selvitysten perusteella reagoitu vasta sen jälkeen, kun päämiehen velkaantuminen ja taloudellinen tilanne oli jo huomattavasti huonontunut.

Edunvalvoja ei myöskään hakenut muutosta päämiehelle annettuun päätökseen, jossa HUS-yhtymä myönsi maksuvapautuksen osittain. Ratkaisuun oli vaikuttanut edunvalvontatoimiston käsitys sairaanhoitopiirien ja kuntien, nykyisin hyvinvointialueiden, tiukasta käytännöstä.

Vaikka asia jättää sijaa edunvalvojan harkinnalle, omaksuttu ratkaisu ei mielestäni parhaalla mahdollisella tavalla ole edistänyt päämiehen oikeusturvan toteutumista.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (esim. EOAK/6791/2021¹) on korostettu, että yleinen edunvalvonta on merkittävä oikeusturvatehtävä, kun julkinen valta on ottanut hoidettavakseen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erikseen määrätyt asiat. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on useita kertoja todettu, että etuuksien hakemista päämiehensä puolesta harkitessaan edunvalvojalla ei tarvitse olla täyttä varmuutta hakemuksen menestymisestä. Siksi etuuksien hakemisen kynnystä ei ole aiheellista pitää liian korkeana, ja edunvalvojan tulee kyetä jälkikäteen esittämään vahvat perusteet sille, miksi jotakin etuutta ei ole haettu. Näkemykseni mukaan myöskään muutoksenhaun kynnystä ei tulisi pitää liian korkealla vaan olisi hyvä saada ratkaisuja asiakasmaksulainsäädännön soveltamisesta.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen mukaan asiakasmaksuihin, niiden alentamiseen ja perimättä jättämiseen liittyvät käytännöt vaihtelevat. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä katsottiin tarpeelliseksi vielä korostaa ja muistuttaa kuntia eli nykyisin hyvinvointialueita lainsäädännön tavoitteista.

¹ <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/6791/2021>

Perusteluissa nousi esille erityisesti tavoite siitä, etteivät asiakasmaksut saa johtaa kenenkään toimeentulon vaarantumiseen. Näistä lähtökohdista pidän tärkeänä sitä, että edunvalvojat hakevat muutosta päämiestensä saamiin asiakasmaksupäätöksiin ja oikaisuvaatimuksista tehtyihin päätöksiin. Hyvinvointialueiden linjausten saattaminen hallinto-oikeuden arvioinnin kohteeksi olisi näkemykseni mukaan tärkeää ja haavoittuvassa asemassa olevien päämiesten edun ja oikeusturvan kannalta perusteltua.

Vaikka nyt esillä olevassa asiassa en voi ottaa kantaa muutoksenhaun menestymisen mahdollisuuteen, johtopäätökseni on kuitenkin, etten voi pitää edunvalvojan toimia päämiehen velkaantumisen estämiseksi riittävinä päämiehen oikeusturvan ja hänen etunsa ja oikeuksiensa varmistamisen näkökulmasta. Koska päämiehen asioita oli hoitanut usea eri henkilö edunvalvojana, en pidä aiheellisena kohdistaa toimenpiteitäni yksittäiseen edunvalvojaan. Sen sijaan saatan käsitykseni edunvalvontatoimiston tietoon.

Lopuksi totean, että edunvalvoja on lain mukaan velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävänsä hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehelleen. Minulla ei ole edellytyksiä arvioida, onko edunvalvonnan menettelystä aiheutunut päämiehelle taloudellista vahinkoa, ja jos on, kuinka paljon. Oikeusasiamiehen tehtävä ei ylipäätään ole ratkaista vahingonkorvauskysymyksiä.

Näkemykseni mukaan edunvalvojan olisi perusteltua arvioida tätäkin kysymystä samalla, kun hän tekee päämiehen velkoihin liittyvää selvitystensä (ks. jäljempänä kohta 3.3.1).

3.3 Velkojen ilmoittaminen vuositilissä

3.3.1 Arvioinnin lähtökohdat

Edunvalvojen valvonta kuuluu ensisijaisesti holhousviranomaiselle eli Digi- ja väestötietovirastolle. Säännönmukainen valvonta toteutetaan vuositilintarkastuksin, joiden lisäksi Digi- ja väestötietovirasto valvoo edunvalvoja tapauskohtaisesti kanteluita käsitellessään.

Digi- ja väestötietovirasto toteaa suorittamastaan tilivalvonnasta selvityksessään seuraavaa:

Digi- ja väestötietovirasto on valvonut edunvalvojan toimintaa holhoustoimesta annetussa laissa säädetyn mukaisesti tarkastamalla edunvalvojan toimittamat vuositilit. A:n oikeusaputoimiston 1 yleinen edunvalvoja on toimittanut edunvalvonnan alussa omaisuusluettelon, jossa edunvalvoja on luetellut päämiehen varat ja velat/ 16.2.2016. Edunvalvoja on kirjannut omaisuusluetteloon, että päämiehellä on ollut edunvalvonnan alkaessa velkoja yhteensä 3.364,20 euroa, mistä summasta 401,83 euroa on ollut ulosotossa. Vuositulissa 2016 edunvalvoja on maininnut yleiskatsauksessa ulosottovelat, mutta ei muita velkoja. Vuosien 2017–2020 vuositileissä ei ole ollut mainintaa veloista. Vuoden 2021 vuositiliin edunvalvoja on merkinnyt ulosottovelkaa olevan 503,63 euroa. Päätöstilissä ajalta 1.1.2022–21.8.2022 ajantasaista velkasaldoa tilikauden lopussa ei ole ilmoitettu. Vuoden 2021 vuositilit ja päätöstili on tarkastettu tämän lausunnon kirjoittamisen yhteydessä, ja niissä on ollut liitteenä päämiehen ulosottotiedot.

Käytännössä erityisesti maistraattiaikana oli hyvin tavallista, etteivät kaikki yleiset edunvalvojat avanneet ns. passiivisia velkoja (= velkoja, joita ei pystytty tilikaudella lyhentämään) kirjanpitoonsa tai merkanneet niitä vuositileihin. Velan määrä on kuitenkin saattanut ilmetä vuositilin liitteistä, jotka Digi- ja väestötietovirasto palauttaa tilintarkastuksen jälkeen edunvalvojalle. Velkasaldojen puuttuminen holhousviranomaiselle toimitetuista tileistä ei siis välttämättä tarkoita sitä, etteikö päämiehellä olisi edellä mainittuna aikana ollut velkaa tai ettei holhousviranomaisen olisi pystynyt tarkastamaan tiliä asianmukaisesti.

Digi- ja väestötietovirasto on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa viime vuosien aikana laatinut yleisille edunvalvojille ohjeistusta velkojen ajantasaisesta merkitsemisestä vuositiliin. Kuitenkin käytännössä ohjeistuksen noudattamisessa on edelleen vaihtelua yleisten edunvalvojien kesken.

Päämiehen vuositilit vuosilta 2016–2020 on tarkastettu holhousviranomaisessa huomautuksetta. Sekä vuositili 2021 että päätöstili ovat saapuneet Digi- ja väestötietovirastolle 9.3.2023 ja ne on tarkastettu 8.6.2023. Päätöstilissä ajalta 1.1.2022-21.8.2022 edunvalvojaa on huomautettu seuraavasti:

”Edunvalvoja ei ole ilmoittanut päätöstilissä ajantasaisia velkasaldoja. Uuden edunvalvojan tulee selvittää ulosotossa olevien sekä muiden mahdollisten velkojen määrät ja ilmoittaa ne seuraavassa vuositulissa esim. edunvalvonnan käsikirjasta löytyvän ohjeistuksen mukaisesti. Edunvalvojan tulee lisäksi ilmoittaa toimenpiteissä, miksi velkoja ei pystytä lyhentämään, mitä toimia asiassa on tehty tai mitä on suunnitteilla.”

3.3.2 Arviointi

Holhustoimilaissa ei ole kovin yksityiskohtaisesti säädetty holhoustilien sisällöstä. Holhustoimilain 50 §:n 1 momentin ja 55 §:n 1 momentin mukainen lähtökohta on kuitenkin, että edunvalvoja on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista, ja vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville muun muassa päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä. Tähän nähden Digi- ja väestötietoviraston lausunnossa mainittu käytäntö, jossa edunvalvojat eivät välttämättä ole merkinneet vuositileihin päämiehensä velkoja, ei ole edellä todettujen lähtökohtien mukainen.

Korostan, että vuositilin tarkastaminen on keskeinen laissa holhousviranomaiselle säädetty keino valvoa edunvalvojan toimia päämiehensä omaisuuden hoitamisessa ja näiden toimenpiteiden asianmukaisuutta. Mikäli vuositilistä puuttuu päämiehen taloudellisen tilanteen kannalta keskeisiä seikkoja, kuten päämiehen velat tai velkaantuminen edunvalvonnan aikana, ei valvoja viranomaisen tee tarkastusta päämiehen tosiasiallisen tilanteen perusteella. Tällöin voidaan perustellusti kysyä, kuinka edunvalvojan toimien asianmukaisuuden valvonta, epäselvyyksien toteaminen tai päämiehelle mahdollisesti aiheutuvan vahingon havaitseminen voi toteutua. Toisaalta Digi- ja väestötietoviraston mukaan velan olemassaolo ja määrä on voinut olla todennettavissa muusta tilintarkastusaineistosta.

Digi- ja väestötietovirasto on nyt esillä olevassa asiassa päätöstilin tarkastamisen yhteydessä huomauttanut edunvalvojaa siitä, ettei päätöstilissä ole ollut ajantasaisia velkasaldoja. Uuden edunvalvojan tulee selvittää velkojen määrät ja ilmoittaa niistä toimista, joita asiassa on tehty tai on suunnitteilla. Tähän nähden asia ei edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että kiinnitän edunvalvontatoimiston huomiota holhustoimilain vaatimuksiin holhoustiliä laadittaessa.

3.4 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelusta käy ilmi, että kantelija on ollut jo pitkään hyvin epätietoinen taloudellisesta asemastaan ja edunvalvonnan toimista. Kantelijan käsityksen mukaan hänelle olisi velkaantumisen sijaan pitänyt jäädä säästöjä. Hän vertaa tilannettaan toimeentulotukeen ja toteaa, että hänen saamansa eläke on ollut suurempi kuin perustoimeentulotuki.

Edunvalvoja viittaa selvityksessään 23.8.2022 päämiehelle lähettämäänsä vastaukseen, jossa hän on pyrkinyt selventämään joitakin päämiehellä olleita virheellisiä käsityksiä.

Hän toteaa, ettei asumispalvelussa tai sairaalahoidossa käteen jäävä osuus ole sama kuin yksinasuvan henkilön perusosa toimeentulotuessa, ja tästä syystä päämiehelle ei ole jäänyt säästöön rahaa siten, kuin hän kantelussaan kirjoittaa.

Kantelija kertoi tarkastelleensa hakemustensa jättämistä Kelaan. Hänen mukaansa hakemuksia oli aina välillä kyllä tehty, mutta liitteitä ei ollut koskaan toimitettu, kun Kela oli niitä pyytänyt.

Lisäselvityksessään edunvalvoja toteaa, että tähän asiaan on mahdotonta vastata, koska edunvalvontatoimistossa ei tiedetä, mistä yksittäisistä tai mitä etuutta koskevista hakemuksista kantelija kertoo. Asianhallintajärjestelmästä ilmenee mm. tieto siitä, että eräiden hakemusten käsittely oli viivästynyt puuttuvien lääkärintlausuntojen vuoksi useampaan kertaan. Lausuntojen toimittaminen ei selvityksen mukaan ollut edunvalvonnan vastuulla.

Kantelija kertoi olleensa oikeutettu täyteen lääkekorvattavuuteen, mutta tätä ei ollut koskaan haettu. Lisäselvityksen mukaan päämiehen lääkkeiden laskutuksessa ja laskujen maksamisessa ei ole edunvalvontatoimiston mukaan ollut mitään tavallisuudesta poikkeavaa. Edunvalvontatoimistossa ei ymmärretä, mitä kantelija kantelun lääkekorvauksia koskevalla kohdalla tarkoittaa. Lääkkeiden erityiskorvattavuuden liittyvät asiat ovat täysin terveydenhoidollisia kysymyksiä selvityksessä esitetyn näkemyksen mukaan.

Kantelija kertoi, että hän oli joutunut muistuttelemaan edunvalvontaa asioista. Esimerkiksi, kun hän muutti uuteen asuntoon, oli hän saanut vuokrastaan omapostiinsa maksuhuomautuksen, vaikka hän oli toimittanut vuokrasopimuksen ja laskun edunvalvontatoimistoon hyvissä ajoin ennen muuttoa.

Kantelija kertoi myös vaikeuksista saada yhteyttä edunvalvojaansa ja vastauksia tiedusteluihinsa. Edunvalvontatoimiston puhelinajat olivat kantelijan mukaan niin varattuja, ettei hän esimerkiksi helmikuussa kolmen viikon aikana ollut onnistunut tavoittamaan edunvalvojaansa. Hän kertoi, ettei hän myöskään ollut saanut vastauksia soittopyyntöihinsä tai sähköposteihinsa. Velkaantumisesta hän oli ollut yhteydessä useita kertoja itse sekä äitinsä kanssa. Myös sosiaalityöntekijä oli yrittänyt selvittää asiaa. Kantelijan mukaan kukaan heistä ei ollut saanut asiaan kunnollista vastausta, vaan vastaukset olivat aina olleet ympäripyöreitä.

Yleisen edunvalvojan mukaan työntekijöiden vaihtuminen ja satunnaiset ruuhkat ovat valitettavia. Edunvalvoja oli kuitenkin selvityksensä mukaan vastannut päämieheltä tulleisiin soittopyyntöihin ja sähköposteihin tai välittänyt ne eteenpäin edunvalvontasihteerille asian luonteen mukaan.

Johtopäätöksenäni edellä mainituista asioista totean käsityksenäni, että vaikka minulla ei ole perusteita pitää menettelyä lainvastaisena, päämiehen ja edunvalvojan yhteistyö ei kuitenkaan vaikuta onnistuneen parhaalla mahdollisella tavalla.

Totean ensiksi, että edunvalvonnan asiakkaat ovat pääosin hyvin haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Kantelija on ollut edunvalvonnan asiakkaana monta vuotta, ja hän on selkeästi ollut hyvin haavoittuvassa asemassa.

Holhoustoimilaissa korostetaan päämiehen itsemääräämisoikeuden samoin kuin päämiehen ja edunvalvojan yhteistoiminnan merkitystä. Holhoustoimilain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Säännöksen tarkoituksena on perusteluidensa (HE 146/1998 vp) mukaan turvata se, että edunvalvonnassa oleva saa haluamansa tiedot siitä, millä tavoin hänen omaisuuttaan on hoidettu ja mikä on hänen taloudellinen asemansa. Edunvalvoja on päämiehen pyynnöstä velvollinen esittämään mainituista seikoista selvitystä.

Asiassa on näkemykseni mukaan käynyt ilmi, ettei päämies ollut saanut edunvalvonnan aikaisesta velkaantumisestaan ja taloudellisesta asemastaan tai edunvalvojan toimista riittävää selvitystä edes äitinsä tai sosiaalityöntekijänsä avustamana. Myöskään tämän kanteluasian selvityksissä päämiehen taloudellinen tilanne tai hänen velkatilanteensa ei käynyt täsmällisesti selville, eikä ajantasaista velkasaldoa ollut ilmoitettu myöskään edunvalvojan päätöstilissä edunvalvontatoimiston vaihtumisen yhteydessä.

Oikeusministeriön julkaisemassa Edunvalvonnan käsikirjassa, johon on koottu hyviä käytänteitä edunvalvonnan hoitamiseksi, todetaan, että päämiehellä on oikeus tavata edunvalvojaansa edunvalvonnan aikana ja muissakin kuin laissa määritellyissä asioissaan. Päämiehen ja edunvalvojan luottamuksellisen suhteen syntyminen ja säilyminen edellyttää molemminpuolista yhteydenpitoa. Käsikirjassa todetaan lisäksi, että edunvalvojan tehtäviin kuuluu myös yhteydenpito sosiaali- ja terveystoimessa päämiehen asioita hoitaviin tahoihin.

Asiassa saatujen selvitysten mukaan edunvalvontatoimisto ei ymmärrä, mitä päämies tarkoittaa kirjoittaessaan lääkekorvauksista, ja etteivät he tiedä, mistä etuushakemuksista kantelija kirjoittaa. Asiassa ei siten käynyt ilmi, oliko lääkekorvauksissa esimerkiksi kysymys Kelata haettavasta lääkkeen erityiskorvauksesta, jolla on taloudellista merkitystä päämiehelle, vai tarkoittiko hän jotain muuta.

Näkemykseni mukaan tämänkaltaiset epäselvyydet tulee selvittää yhdessä päämiehen ja/tai hänen sosiaalityöntekijänsä kanssa.

Katson, ettei kantelu tältä osin edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni näkemykset edunvalvontatoimiston tietoon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2.2 ja 3.3.2 esittämäni käsitykset A:n edunvalvontatoimiston tietoon. Samalla kiinnitän sen huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.4 todennut.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni edunvalvontatoimiston johtavalle yleiselle edunvalvojalle.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Digi- ja väestötietovirastolle sekä B:n edunvalvontatoimistolle.