

26.5.2020

EOAK/2231/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

Toimeentulotukihakemuksen huolimaton ja lainvastainen käsittely Kelassa

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänen hakemuksensa käsittely viivästyi Kelassa lainvastaisella tavalla, eikä hänen kiirehtimispyynnöllään ollut mitään vaikutusta hakemuksen käsittelyyn.

Kantelun johdosta hankittiin Kelan selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. 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.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 14 c §:ssä on säädetty toimeentulotukiasian käsittelystä muussa kuin kiireellisessä tapauksessa. Säännöksen mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös

toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Mikäli hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Toimeentulotukilain 14 c §:ssä on säädetty myös tilanteesta, jossa toimeentulotukihakemus on puutteellinen. Tällaisessa tilanteessa asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut.

Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentin mukaan toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Toimeentulotukilain 15 §:n 3 momentin mukaan sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Tukea myönnettäessä on tuen hakijalle ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

Toimeentulotukilain 23 §:n 1 momentin mukaan, jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua, avustusta tai muuta jatkuvaa taikka kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, kunnan toimielin voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitetut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen kuittaukseen. Kunnan toimielimen on suoritettava toimeentulotuen kuittaukseen käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jäävät varat välittömästi tuen saajalle. Mitä 1 momentissa säädetään kunnan toimielimestä, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen, jos se myöntää ja maksaa perustoimeentulotukea.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

3.2 Kelan etuusohjeet

Kelan toimeentulotukea koskevan, toimihenkilöille annetun etuusohjeen (päivitetty 8.5.2020; jakso 1.8.2.1.3 tulorekisteritietojen täydentäminen, sivu 109) mukaan ”Käytä lähtökohtaisesti tulorekisterin tietoja, kun ratkaiset etuutta. Asiakkaalle on kerrottu hakemuksessa ja Kela.fi:ssä, että Kela hyödyntää tulorekisteriä. Pyydä asiakkaalta selvityksiä vain, jos tietoja ei saada tulorekisteristä.”

Saman Kelan etuusohjeen mukaan (jakso 1.14.4 perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta, sivu 230) ”Toimeentulotuki voidaan periä suoraan henkilölle tulevasta etuudesta kuittaamalla. Tällöin takaisinperintä ei edellytä hallinto-oikeuden päätöstä. Suurin osa toimeentulotuen takaisinperinnöistä tapahtuu kuittaamalla. Menettelyä kutsutaan saatavan suunnitelmaksi.” ”Ensisijaiset etuudet on aina ratkaistava ensin silloin, kun se on mahdollista. Toimeentulotuen hakemuksen käsittely ei kuitenkaan saa viivästyä tämän vuoksi. Saatavan suunnitelma tehdään, kun:

- Asiakas ei ole hakenut ensisijaista etuutta lainkaan tai etuushakemus on vireillä ja
- kysymys on kuukausikohtaisesta etuudesta, kuten yleinen asumistuki ja eläkkeet.
- Ensisijaista etuutta ei ole mahdollista ratkaista ennen toimeentulotukipäätöksen antamista.”

3.3 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan kantelijan huhtikuun 2019 toimeentulotukihakemuksen käsittely viivästyi toimeentulotukilain vastaisella tavalla. Hakemus olisi tullut ratkaista viimeistään 29.3.2019, mutta se ratkaistiin vasta 12.4.2019 kantelijan kiirehtimisestä 3.4.2019 huolimatta. Kantelijalle kerrottu tulorekisteristä saatavien tietojen odottaminen ei ole peruste toimeentulotukilain edellyttämän määräajan ylittymiselle. Kela pahoittelee käsittelyajan ylittymistä ja siitä kantelijalle aiheutunutta haittaa.

Selvityksen liitteenä oli 12.4.2020 annettu toimeentulotukipäätös. Päätöksen perusteluiden mukaan päätöksessä on käytetty tulorekisteritietoja. Päätöksessä todetaan myös, että perustoimeentulotuki on myönnetty huhtikuulle 2019 ennakkona odotettavissa olevaa etuutta (työttömyysturva) vastaan ja että Kela käyttää samalle ajalle mahdollisesti myönnettävän etuuden perustoimeentulotuen kuittaukseen.

3.4 Menettelyn arviointi

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Viranomaisen velvollisuutena on varmistaa, että sen hakemuksia käsittelevällä henkilöstöllä on tieto lainsäädännön sisältämistä oikeusohjeista ja viranomaisen vahvistamista ohjeista.

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan Kelan toimihenkilö on laiminlyönyt asiassa velvollisuutensa lähettää kantelijalle yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi toimeentulotukilain säädettyssä määräajassa. Kantelijan hakemus otettiin ensimmäisen kerran käsittelyyn seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen vireille tulosta ja se laitettiin odottamaan tulorekisteritietoa. Virhettä ei korjattu edes siinä vaiheessa, kun kantelija soitti Kelaan ja kiirehti myöhässä olevaa ratkaisua. Kantelijan hakemus oli passiivisena kahdeksan (8) arkipäivää avoimien hakemusten työjonolla vielä sen jälkeen, kun hän oli kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä. Syy me-

nettelyyn ei ilmene Kelan selvityksestä. Mikäli kyse oli siitä, että Kelassa odotettiin tulorekisteritietoja ja ensisijaisen etuuden ratkaisua, oli menettely myös Kelan etuusohjeiden vastaista. Lisäksi Kelalla olisi ollut mahdollisuus käyttää kuittausta odotettavissa olevasta etuudesta, minkä se tekikin ratkaistuaan toimeentulotukihakemuksen vasta seitsemäntenätoista (17:ntenä) arkipäivänä hakemuksen vireille tulosta.

Kelan selvityksestä ei myöskään ilmene, harkittiinko kantelijan hakemuksen käsittelyä kiireellisenä silloin, kun hän soitti Kelaan. Kiireellinen hakemus olisi ollut ratkaistavissa käytettävissä olevien tietojen perusteella heti samana tai seuraavana arkipäivänä.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittely on ollut huolimaton ja lainvastaista. Korostan, että voidakseen toteuttaa laissa säädetyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuista käsittely viranomaisessa.

Korostan myös sitä, että toimihenkilöiden tiedossa tulee olla se, että tulorekisteristä saatavien tietojen odottaminen ei ole peruste toimeentulotukilain edellyttämän määräajan ylittymiselle ja toimihenkilöiden tulee myös noudattaa näitä viranomaisia omia määräyksiä.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kelalle edellä kohdassa 3.4 selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.