

28.10.2020

EOAK/3301/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

TOIMEENTULOTUEN MAKSAMINEN MUULLE TAHOLLE KUIN TUEN HAKIJALLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukipäätösten täytäntöönpanoa koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan Kela vaati, että se maksaa kaikki kantelijan perustoimeentulotuessa huomioitavat laskut suoraan laskuttajille, vaikka kantelija halusi maksaa laskut itse. Laskujen maksaminen viivästyi Kelassa, mistä kantelijan mukaan seurasi viivästys-, muistutus- ja perintäkuluja hänen maksettavakseen. Kantelija olisi kertomansa mukaan pystynyt välttämään nämä kulut, jos hän olisi saanut maksaa laskut itse. Lisäksi Kela maksoi kantelijan mukaan laskut välillä laskuttajille ja välillä hänelle itselleen, mikä aiheutti lisää epäselvyyttä asiassa.

Kantelija oli tyytymätön myös Kelan toimistossa saamaansa asiakaspalveluun.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi selvitystä 4.7.2019 ja lisäselvitystä 20.8.2020.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Erikseen on säädetty tilanteista, jonka mukaan asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa eli myös laskujen maksamista. Toimeentulotukilain sisältämät määräajat ovat ehdottomia. Tämän säännöksen mukaan päätös toimeentulosta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Mikäli hakemus koskee seuraavaa kuukautta, on hakemuksesta tehtävä päätös ja pantava se täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää.

Toimeentulotukilain 16 § 1 momentin mukaan toimeentulotuki maksetaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen. Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan toimeentulotuki voidaan erityisistä syistä maksaa tuenhakijan perheenjäsenelle tai tuensaajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuensaajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.

Pääsääntö edellä mainitun lainkohdan mukaan on se, että tuki maksetaan hakijalle itselleen. Tuen maksaminen muulle taholle kuin hakijalle itselleen edellyttää erityistä syytä. Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain (HE 217/1997 vp) todettiin, että lähinnä niissä tapauksissa, joissa tuen hakija ei hallitse omaa elämäänsä, tuki voidaan maksaa muulle taholle kuin hakijalle itselleen.

3.2 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan Kelaan toimitettiin 18.12.2018 kunnan viranhaltijan päätös, jolla kantelijalle myönnettiin maksusitoumus laitospalveluhoitoon. Lisäksi kantelijan sosiaaliohjaaja toimitti 20.12.2018

Kelaan lausunnon, jonka mukaan kantelijan kaikki laskut (kotivakuutus, sähkölaskut ja terveydenhuollon kulut) tulee maksaa suoraan laskuttajille. Viranhaltijan antaman maksusitoumuksen ja sosiaaliohjaajan lausunnon perusteella Kelassa katsottiin olleen käsillä erityisen syyn maksaa toimeentulotuki muulle taholle kuin hakijalle itselleen.

Kela pyysi 2.1.2019 annetussa perustoimeentulotuen päätöksessä asiakasta jatkossa toimittamaan alkuperäiset laskut erittelyineen ja kuitit maksetuista laskuista hakemuksen liitteenä. Kantelijan toimeentulotukihakemus helmikuulle 2019 ratkaistiin päätöksellä 13.2.2019. Päätöksessä todettiin, että kantelijan toimittamat terveydenhuollon laskut on maksettu laskuttajille sosiaaliohjaajan lausunnon perusteella. Päätöksessä todettiin myös, että mikäli kantelija haluaa jatkossa, että laskut maksetaan hänen tililleen, tulee hänen esittää maksetuista laskuista kuitit.

Kelan lisäselvityksen mukaan kantelijalle soitettiin Kelasta 15.3.2019 ja hänelle kerrottiin, että samana päivänä tehdyllä päätöksellä ja myös jatkossa laskut maksetaan suoraan laskuttajille, mikäli toimeentulotuen määrä riittää niiden maksamiseen ja mikäli kantelija ei toimita hakemuksen yhteydessä maksukuittia. Kelassa olevan yhteydenottoon kirjatun tiedon perusteella kantelija ymmärsi menettelyn. Asiakasta on kuultu asiassa suullisesti 15.3.2019. Kela perusteli menettelyään myös sillä, että Kelan päätöksestä on aina nähtävissä, kenelle lasku maksetaan. Kela katsoo, että asiakasta on informoitu laskujen maksamisen osalta laskuttajalle riittävästi.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan terveydenhuollon maksujen suhteen on kuitenkin tulkinnanvaraisempaa kuin esimerkiksi sähkölaskujen kohdalla, voidaanko niitä pitää lainkohdassa tarkoitettuina toimeentulosta aiheutuvina menoina ja asiassa olisi ollut perusteltua toimia toisinkin. Selvityksen mukaan terveydenhuollon maksujen maksaminen välillä kantelijalle itselleen ja välillä laskuttajalle oli joka tapauksessa omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä kantelijalle, vaikka häntä pyrittiin informoimaan maksuista sekä päätöksissä että suullisesti.

Kantelijan hakemusten ja laskujen käsittely viivästyi selvityksessä kuvattun mukaisesti yhteensä viisi kertaa. Kela pahoittelee kantelijalle viivästyksistä aiheutunutta haittaa.

Kelan 30.9.2020 antaman lisäselvityksen mukaan terveydenhuollon menoja maksettiin vuonna 2019 suoraan laskuttajalle sosiaaliohjaajan lausunnon perusteella 27.11.2019 asti. Tämän jälkeen laskuja ei ole maksettu laskuttajalle. Kantelijalle ei kerrottu menettelyn päättymisestä.

3.3 Asian arviointi

Saamani selvityksen mukaan Kela on laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulotukiasioita (laskutyöt) laissa säädetyssä määräajassa viisi kertaa. Kela ei myöskään kuullut kantelijaa eikä

selvittänyt hänen mielipidettään ennen kuin se 13.2.2019 teki päätöksen terveydenhuollon laskujen maksamisesta laskuttajille. Kantelija oli ilmoittanut Kelalle haluavansa maksaa laskut itse. Kelan päätöksestä 13.2.2019 ei ilmennyt, oliko asiassa tehty harkintaa erityisistä syistä toimeentulotukilain 16 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Pääsääntö edellä mainitun lainkohdan mukaan on se, että tuki maksetaan hakijalle itselleen. Kuuleminen ja toimeentulotuen poikkeuksellisen maksamisen selvittäminen kantelijalle tapahtui puhelimitse vasta 15.3.2019.

Kelan laskutöiden käsittely toimeentulotukilain vastaisella käsittelyajalla aiheutti kantelijalle vaivaa ja huolta, mahdollisesti myös lisäkustannuksia. Menettely oli epäselvää ja omiaan aiheuttamaan kantelijassa hämmennystä.

Asianosaisen kuuleminen on yksi perustuslain 21 §:ssä säädetyistä oikeusturvan takeista. Kuuleminen korostaa asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta itseään koskevissa asioissa. Kuuleminen ei ole siten pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiansa ratkaisemiseen. Kuulemisen on oltava sekä laadultaan että laajuudeltaan riittävän tehokasta. Kuulemisen yhtenä tarkoituksena on toteuttaa perustuslaissa säädetyjä hyvän hallinnon periaatteita. Asianmukainen kuuleminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden arvioida viranomaisten toimien asianmukaisuutta ja asianosaisen tarvetta esimerkiksi mahdolliseen muutoksenhakuun viranomaisen päätöksestä. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Pidän tärkeänä, että viimesijaisen toimeentulotuen asiakkaalle annetaan tieto siitä, miten viranomaisen toimii häntä koskevassa asiassa ja mihin menettely kulloinkin perustuu. Selvitys on lisäksi annettava asiakkaan ymmärtämällä tavalla. Viranomaisen vastuu annettavan selvityksen sisällöllisestä selkeydestä korostuu erityisesti silloin, kun kyse on henkilölle kuuluvasta viimesijaisesta tuesta. Mikäli asiakkaalle ei selvitetä toimeentulotuen poikkeuksellisen toimeenpanon syitä ja sen perusteita, ei asiakkaalla ole mahdollisuuksia arvioida viranomaisen menettelyn oikeellisuutta tai mahdollista oikeussuojakeinoihin turvautumista.

Kiinnitän lisäksi Kelan huomiota siihen, että asianmukainen menettely olisi edellyttänyt, että kantelijalle olisi ilmoitettu siitä, kun laskujen maksamiselle suoraan laskuttajille ei ollut enää perusteltua ja menettely päättyi.

Siltä osin kuin kantelijan kirjoitus koski asiakaspalvelua, ei minulla saadun selvityksen perusteella ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4 TOIMENPITEET

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Kelan toimeentulotukilain vastaisesta menettelystä sen laiminlyötyä velvollisuutensa käsitellä jo annettuihin toimeentulotukipäätöksiin liittyvät laskut seitsemän (7) arkipäivän määräajassa ja menettelyn virheellisyydestä kantelijan kuulemisessa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.