

11.5.2018

EOAK/3861/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY JA NEUVONTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelukirjoituksen mukaan Kela oli jättänyt päätöksessään huomioimatta kantelijan esittämiä hänen mielestään hyväksyttäviä menoja. Kantelijan mukaan Kela ei vastannut hänen yhteydenottoihinsa ja oli edellyttänyt, että kantelija, joka oli päätoiminen opiskelija, hakeutuu työttömyysturvan piiriin. Kantelija arvosteli myös Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun toimimattomuutta ja sen maksullisuutta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perusteella päätös perustoimeentulotuesta. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi säädetään toimeentulotukilain 14 d §:ssä.

Toimeentulotukilain 14 c §:n 3 momentin mukaan, jos toimeentulotukihakemus on puutteellinen, on asiakkaalle viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemusten saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehotus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa.

Kun kysymys on edunsvovasta hallintopäätöksestä – toimeentulotukilain mukaisesta hakemukseen perustuvasta käsittelystä ja sitä koskevasta päätöksenteosta – on sosiaalihuollon asiakkaalla velvollisuus toimittaa toimeentulotukea koskevan hakemuksen tueksi kaikki ne asiakirjat, joihin hän haluaa vedota. Toimeentulotukilain 17 §:ssä on erikseen säädetty toimeentulotuen hakijalle myötävaikutusvelvollisuus hakemuksensa käsittelylle. Säännöksen mukaan toimeentulotuen hakijan on toimitettava kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Vastuu asian selvittämisestä on virallisperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti viranomaisella. Viranomaisen on hallintolain mukaisen prosessin johdon perusteella otettava siis kantaa siihen, mitä lisäselvityksiä asiassa tarvitaan ja osoitettava tarvittaessa asiakkaalle, mistä seikoista tämän on esitettävä selvitystä.

Hakemusta käsittelevän viranomaisen tulee siis osoittaa hakijalle, mistä seikoista se tarvitsee lisäselvitystä hakemuksen sisällön selvittämiseksi ja sen käsittelemiseksi. Tarvittaessa hakijalle on perusteltava, miksi tietoja pyydetään.

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan kantelija oli hakenut puolisonsa työmatkakuluja huomioitavaksi toimeentulotukea määrättäessä. Kela oli huomionut mainitut menot 17.1. ja 30.3.2017 annetuissa päätöksissä. Tämän jälkeen päätöksissä toukokuussa ja kesäkuussa työmatkakuluja ei enää huomioitu. Kantelijan otettua yhteyttä Kelaan ja toimitettua lisäselvitystä asiassa tehtiin tarkistuspäätökset, joissa puolison työmatkakulut huomioitiin hakijan menoina.

Nähdäkseni päätöksenteon johdonmukaisuus edellyttää, että viranomaisen huomio asiaan liittyvät aikaisemmin tehdyt päätökset ja niihin liittyvät asiakaskirjaukset. Nyt Kansaneläkelaitoksen päätöksenteko ei ole ollut johdonmukaista, kun aikaisemmin samaan tarkoitukseen myönnettyä toimeentulotukea ei enää myönnetty, eikä kantelijaa erikseen kuultu tästä seikasta ennen päätöksentekoa. Tällaisessa tilanteessa, mikäli toimeentulotuen hakijan hakemus on ollut puutteellinen, olisi Kelan tullut ennen päätöksentekoa huolehtia hallintolain 31 §:n ja toimeentulotukilain 14 c §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla hakemuksen käsittelystä ja siis pyytää hakijalta lisäselvitystä.

3.2 Työttömäksi työnhakijaksi hakeutumisen edellyttäminen

Kantelija on arvostellut Kelaa myös siitä, että se oli ilmoittanut hänelle, että hänen tulisi hakeutua työttömäksi työnhakijaksi. Kantelija oli kirjoituksen ja saadun selvityksen mukaan päätoiminen opiskelija.

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon, ellei hän opiskele päätoimisesti. Säännöksen mukaan, jos toimeentulotuen hakija ei ole ilmoittautunut työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan kantelijalle ilmoitettiin 5.6.2017 annetulla päätöksellä virheellisesti siitä, että hänellä on velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi uhalla, että perusosaa alennetaan.

Totean, että perusosan alentamista koskeva ratkaisu on tehtävä erikseen ja siitä on mahdollisuus myös hakea muutosta. Tällaista päätöstä ei ole nyt tehty eikä perusosan alentaminen siten konkretisoitunut. Mainituissa päätöksissä olevalla maininnalla perusosan alentamisesta on kuitenkin aiheutettu kantelijalle ja hänen perheelleen perusteettomasti sellaista epävarmuutta, joka on aiheuttanut ainakin sen, että kantelija on joutunut asiaa erikseen Kelasta selvittämään. Tällaiset perusteettomat ja virheelliset maininnat päätöksessä ovat hyvän hallinnon vastaisia. Päätöksenteko asiassa on myös tältä osin ollut virheellistä ja puutteellista.

3.3 Kelan neuvonta ja yksilöllinen tiedotus

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitosta siitä, ettei hän saanut riittävästi tietoja maksusitoumusten voimassaolosta ja sen sisällöstä. Kirjoituksen ja saadun selvityksen mukaan kantelija oli useita kertoja tiedustellut Kelalta sitä, kattaako maksusitoumus myös korvaushoidon ja lääkkeiden jakelupalkkion sekä pyytänyt erikseen maksusitoumusta näiden osalta.

Kelan selvityksen mukaan kantelijalle myönnettyt maksusitoumukset kattoivat myös kyseessä olevan korvaushoidon sekä lääkkeiden jakelupalkkion. Maksusitoumuksesta tai kantelijalle annetuista selvityksistä tämä ei kuitenkaan ilmennyt. Kansaneläkelaitos on pahoitellut menettelynsä puutteellisuutta.

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu, taikka miten asia muutoin on ratkaistu. Kun kysymys on tarpeellisesta terveydenhuollon menojen korvaamisesta (maksusitoumusmenettelystä), tulee päätöksenteon olla yksiselitteisen selvää. Asiakkaalle ei saa jäädä epäselväksi se, missä laajuudessa ja mihin tarkoitukseen toimeentulotukea on hänelle myönnetty. Päätöksen selkeydellä ja päätökseen sisältyvillä perusteluilla on erityistä merkitystä myös asiakkaan muutoksenhaun kannalta. Mikäli päätöksen sisältö on epäselvä, asiakkaalla voi olla vaikeuksia arvioida, tuleeko hänen hakea päätökseen muutosta vai voidaanko asia muutoin selvittää.

3.4 Puhelinpalvelut ja hyvityksen tai vahingon korvaaminen

Kantelija on arvostellut Kelan puhelinpalveluja ja sen maksullisuutta. Totean, että Kansaneläkelaitos on pyrkinyt kehittämään puhelinpalvelujaan sillä tavoin, että se pystyy vastaamaan sille esitettyihin yhteydenottoihin kohtuullisessa ajassa. Asia ei tässä yhteydessä anna minulle aihetta enempään. Siltä osin, kun kantelija on vaatinut hyvitystä tai korvausta hänelle aiheutuneista vahingoista, totean, että oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaisista suorittamaan hyvitystä tai korvausta. Kantelijan tulee asiassa kääntyä Kansaneläkelaitoksen puoleen.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kantelijan asioiden käsittelyssä on siis tapahtunut useita virheitä: puolison matkakulujen huomioimisessa ja asian selvittämisessä, perusteettomassa työttömäksi työnhakijaksi hakeutumiseen edellyttämisessä ja kantelijan selvityspyyntöihin puutteellisessa vastaamisessa.

Matkakulujen ja työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen osalta Kansaneläkelaitos on sittemmin oikaissut päätöksiään. Kantelijan kannalta tilanne on kuitenkin ollut se, että hän on kohdannut useita virheitä toimeentulokiasiassaan lyhyehkön ajan sisällä. Mikäli toimeentulokiasiakas joutuu toistuvasti pyytämään päätösten tarkistamista sen johdosta, että Kela ei ole huolehtinut sille kuuluvasta asian selvittämisvelvollisuudesta siten kuin hallintolaissa ja toimeentulokilaisissa säädetään, voi se merkitä sitä, että toimeentulokiasiakas ei saa hänelle kuuluvia oikeuksia täysimääräisinä toteutettua – ja joka tapauksessa tällainen viranomaisen huolimaton menettely saattaa johtaa käsittelyn viivästymisiin. Kun toimeentulotuki on viimeisijaista tukea, käsittelyajan viivytyksettömyydellä on erityistä merkitystä henkilön ja hänen perheensä jokapäiväisen elämän sekä välttämättömän huolenpidon toteutumisen kannalta.

Virheet Kansaneläkelaitoksen päätöksenteossa voivat johtaa myös siihen, että toimeentulokiasiakas luottaa viranomaisen päätöksen oikeellisuuteen eikä ymmärrä pyytää korjausta päätökseen. Usein tällainen mahdollisuus voi olla todennäköinen.

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 esittämiini käsitteisiin. Lisäksi kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä kohdassa 3.3 neuvontavelvollisuudesta todettuun. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle.