

10.11.2020

EOAK/846/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

ALAIKÄISEN TOIMEENTULOTUEN HAKIJAN TIETOJEN LUOVUTTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä alaikäisen tyttärensä (myöhemmin lapsen) toimeentulotukiasiassa. Kantelija kertoi Kelan luovuttaneen lapsen salassa pidettäviä tietoja tämän biologiselle isälle, joka ei ole ollut huoltaja heinäkuusta 2004 lähtien.

Lisäksi Kela kantelijan mukaan pyysi lapsen toimeentulotukihakemusten käsittelyssä useaan kertaan samaa lisäselvitystä, mikä viivästytti hakemusten ratkaisua. Kantelija kertoi vielä, että Kela ei käsitellyt lapsen lääkekuluhakemusta kiireellisinä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kelalta pyydettiin kahdesti selvitystä. Jäljennökset saaduista selvityksistä ovat tämän päätöksen liitteinä. Lisäselvityspyynnössä 12.5.2020 Kelalta kysyttiin muun muassa sitä, harkittiinko lapsen joulukuun 2018 toimeentulotukihakemusta ratkaistaessa kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntämistä migreenilääkkeiden ostamiseen Kelan etuusohjeiden mukaisesti.

Kelan antaman selvityksen lisäksi käytössäni olivat jäljennökset Kelan lähettämistä lisäselvityspyynnöistä, niihin annetuista vastauksista sekä Kelan sähköiseen asiahallintajärjestelmään tehdyistä kirjauksista koskien kantelijan yhteydenottoja Kelaan.

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.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltä-

vänään 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 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.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on toimeentulotukilain 14 c §:n 3 momentin mukaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa, ja päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut.

Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydentämisen viivästymiselle, päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistäkin.

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 tuoksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännöksen 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti viranomaisella. Viranomaisen on hallintolain mukaisen prosessin johdon perusteella otettava kantaa siihen, mitä lisäselvityksiä asiassa tarvitaan ja osoitettava tarvittaessa asiakkaalle, mistä seikoista tämän on esitettävä selvitystä. Edunsvuovien päätösten kohdalla hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp s. 86) korostetaan kuitenkin myös asianosaisen omaa selvitysvastuuta, koska tällöin intressi on tavallisesti asianosaisella.

Lähemmin hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan selvittämisvastuista muun muassa seuraavaa:

”Selvitystehtävien jakautuminen riippuu käytännössä lähinnä siitä, minkä intressin toteuttamista selvitys eniten edistää. Velvoitavien hallintopäätösten kohdalla selvitysvastuu on pääsääntöisesti viranomaisella, kun taas edunsvuovan päätöksen ollessa kyseessä intressi on tavallisesti asianosaisella.” ... ”... tarkoituksena on lisätä asianosaisen oma-aloitteisuutta selvitysten esittämisessä. Säännös ei kuitenkaan merkitsisi muutosta virallisperiaatetta koskevaan pääsääntöön, jonka mukaan viranomaisen menettelyjohdolliseen velvollisuuteen kuuluu tarpeen mukaan ohjata asianosaista asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen. Asianosaisella ei aina ole selvää käsitystä siitä, mitkä selvitykset ja tosiseikat ovat olennaisia asian ratkaisun kannalta. Lisäksi oikeussäännösten sisällön ymmärtäminen saattaa tuottaa vaikeuksia.

Viranomaisen tulisikin lain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti huolehtia siitä, että asianosaiselle tarvittaessa kerrotaan relevanteista oikeussäännöksistä ja niiden sisällöstä. Näin asianosainen saa myös selkeämmän käsityksen siitä, mitä selvitystä viranomaiselle kannattaa esittää. Viranomaisen menettelyjohtovaltaan liittyisi toisaalta myös oikeus rajoittaa sellaisen aineiston vastaanottoa, jonka esittäminen on asian ratkaisemisen kannalta ilmeisen tarpeetonta.” ...

”Viranomaisen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen hankkimisessa voisi vaihdella yhtäältä asian laadun ja toisaalta sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa.” ...

”Muuhun lainsäädäntöön sisältyy runsaasti säännöksiä, joissa selvitysvastuun jakautumista on pyritty selkeyttämään asettamalla asianosaiselle ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuus asian ratkaisemiseen vaikuttavista seikoista. Varsinkin sosiaalietuuksien myöntämistä koskevissa asioissa on tyypillistä, että asianosaisen velvollisuutena on ilmoittaa viranomaiselle oma-aloitteisesti avustuksen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti saattaa johtaa myönnetyn etuuden takaisinperintään tai jonkin hallinnollisen seuraamuksen asettamiseen”.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi

tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos: 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapito-velvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen: 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Toimeentulotukilain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi kunnan toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Toimeentulotukilain 18 a §:n 4 momentin mukaan mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 18 §:n 1–4 momentissa säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta, koskee myös Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukitehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamia välttämättömiä tietoja.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisen saa 1–3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämättömä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto.

Toimeentulotukilain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä Kansaneläkelaitos tai kunnan toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa.

Toimeentulotukilain 22 §:n mukaan hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä on tehtävä hallinto-oikeudelle 20 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tuki on maksettu.

3.2 Kantelukirjoitus ja Kelan selvitys joulukuun 2018 hakemuksen käsittelystä

Kantelijan alaikäisen lapsen tekemä toimeentulotukihakemus joulukuulle 2018 tuli vireille Kelassa 30.11.2018.

Hakemukseen pyydettiin 12.12.2018 vanhemmilta (lapsen huoltajalta ja myös toiselta vanhemmalta eli lapsen isältä, joka ei ollut lapsen huoltaja) ja lapselta selvitystä alaikäisen hakijan vanhemmiltaan saamasta elatuksesta 28.12.2018 mennessä. Kelan vakuutuspiirin selvityksen mukaan ”vanhemman elatusvelvollisuus alaikäisestä lapsesta ei ole sidoksissa huoltajuuteen. Kela lähetti 12.12.2018 molemmille elatusvelvollisille vanhemmille kuulemiskirjeet heidän mahdollisuuksistaan osallistua alaikäisen lapsen elatukseen. Vaikka hakijan äidille on määrätty yksinhuoltajuus vuonna 2004, se ei vapauta isää elatusvelvollisuudesta ja näin ollen Kela selvittää molempien vanhempien kyvyn elättää alaikäistä lasta, eikä hakija tai hakijan huoltaja voi tätä kieltää.”

Kantelija vastasi selvityspyyntöön 14.12., isä 18.12. ja lapsi 20.12.2018. Lisäksi kantelija toimitti Kelan toimistoon 20.12.2018 kopiot lapsen koululääkärin määräämistä lääkkeistä, joista yksi oli migreenilääke. Kantelija pyysi Kelaa käsittelemään toimeentulotukihakemuksen kiireellisenä sillä perustella, että lapsi ei pysty osallistumaan kouluopetukseen migreenikohtausten vuoksi.

Kela myönsi päätöksellään 4.1.2019 toimeentulotuen joulukuulle 2018. Hakemusta ei käsitelty kiireellisenä, eikä lapselle myönnetty kertakäyttöistä maksusitoumusta sairauden hoidon kannalta tarpeellisiin lääkkeisiin.

Myöhemmin pyytämäni Kelan Etuuspalveluiden Lakiyksikön toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen selvityksen mukaan ”Kelan etuusohjeessa todetaan, että lähtökohtaisesti riittävä selvitys elatusvelvollisuuden täyttämistä on elatusavun maksaminen vahvistetun elatussopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesti. Kelalla oli tiedossa elatussopimus, josta käy ilmi isän elatusavun määrä. Kelalla oli lisäksi tiedossa kantelijalle maksettava elatustuki 1.3.2012 alkaen. Kelalla oli näin ollen kaikki välttämättömät tiedot isän elatusvelvollisuuden selvittämiseksi jo ennen kuulemiskirjeen lähettämistä. Näin ollen, vaikka Kelan isälle lähettämä selvityspyyntö ja kuulemis-

kirje on ollut kirjeenä sisällöltään lainmukainen, ei se kuitenkaan ole ollut välttämätön asian selvittämiseksi.”

Edelleen Kelan selvityksen mukaan kuulemiskirje ei sisältänyt osoitetta tai muita mahdollisesti arkaluontoisia tietoja, eikä myöskään toisen vanhemman tietoja. Isälle ei ole lähetetty elatusvelvollisuuden selvittämiseen liittyvän kirjeen lisäksi muita kirjeitä tai päätöksiä. Perustoimeentulotukipäätökset on lähetetty tiedoksi vain huoltajalle eli äidille ja lapselle.

Kela on pahoitellut, että hakemuksen ratkaisemisen yhteydessä on pyydetty tietoja, jotka eivät ole olleet välttämättömiä hakemuksen ratkaisemisen kannalta.

Selvityksen mukaan hakemuksen ratkaisemisen ajankohtana Kelassa oli voimassa ohjeistus, jonka mukaan asiakkaalle voidaan myöntää kertakäyttöinen lääkemaksusitoumus, jos asiakkaan perustoimeentulotukihakemus ratkaistaan kuukauden lopussa, eikä asiakkaalla ole myöntöä seuraavalle kuukaudelle ja asiakas on kertonut hakemuksessa tai yhteydenotossa, että hänellä on tarve lääkkeille. Kelan selvityksen mukaan käsittelijä olisi voinut voimassa olleen ohjeen mukaan myöntää kertakäyttöisen maksusitoumuksen lapselle. Kela on pahoitellut, ettei näin tehty.

3.3 Kantelukirjoitus ja Kelan selvitys tammikuun 2019 hakemuksen käsittelystä

Kantelijan lapsen toimeentulotukihakemus tammikuulle 2019 tuli Kelassa vireille 9.1.2019. Kantelijan mukaan häneltä pyydettiin taas lisäselvityksenä elatussopimusta ja uutena asiana lasta koskevaa sijoituspäätöstä, vaikka lasta ei oltu sijoitettu.

Kelan selvityksen mukaan lapselle lähetettiin 18.1.2019 selvityspyyntö siitä, paljonko hän saa kuukaudessa elatusta äidiltään (mitä ovat sopineet asiasta).

Kela on selvityksensä mukaan tarkoittanut pyytää toimittamaan elatussopimuksen, joka koskee äidin elatusvelvollisuutta, koska äidin maksaman elatusapumaksun määrästä ei ole sovittu tai ainakaan elatussopimusta ei ole toimitettu Kelaan.

Joulukuun toimeentulotukipäätöksessä 4.1. on tiedustelu äidin maksamasta elatusavusta. Pyyntö perustui lapsen tiliotteelta tehtyihin havaintoihin, joiden perusteella on todettavissa äidin tukeneen häntä säännöllisesti taloudellisesti. Selvityspyynnölle annettiin määräajaksi 31.1.2019.

Lisäselvityspyyntö tehtiin Kelan kirjepohjalla, jossa on automaattisena tekstinä maininta, että jos hakijalla on lastenvalvojan vahvistama elatussopimus tai tuomioistuimen antama sopimus elatuksesta, tulee se toimittaa Kelaan.

Kela pahoittelee sitä, että kantelija ja lapsi toimeentulotuen hakijana eivät saaneet riittävää ohjausta lisäselvitysten toimittamiseen.

Kela on perustellut tammikuun 2019 hakemukseen tekemäänsä lisäselvityspyyntöä lapsen sijoituspäätöksestä sillä, että koska vanhempi on itsenäisesti siirtänyt lapsen asumisen sukulaiselleen ilman lastensuojelun myötävaikutusta, sosiaalihuolto on lastensuojelulain 81 §:n mukaan velvollinen tekemään asiassa päätöksen.

3.4 Kelan menettelyn arviointi

3.4.1 Kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntämättä jättäminen migreenilääkkeisiin

Toimeentulotukilaisissa ei ole erikseen säädetty siitä, minkälaista asiaa koskevaa ja minkälaisessa tilanteessa toimeentulotukihakemuksen käsittelyä on pidettävä kiireellisenä. Lähtökohtana on, että Kelan toimihenkilö arvioi asian kiireellisyyden ottaen huomioon ne yksilölliset olosuhteet ja tarpeet, joita toimeentulotuen hakijalla hakemusta tehtäessä on.

Terveyshuoltomenot kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Terveyshuollon ammattihenkilön antaman lääkemääräyksen huolellinen ja viivytyksetön toteuttaminen toimeentulotuen kautta annettavalla maksusitoumuksella on ensiarvoisen tärkeää. Sanottu vielä korostuu tilanteessa, jossa toimeentulotuen hakijana on, kuten tässä tapauksessa, alaikäinen lapsi.

Kelan toimihenkilö ei ole toiminut etuusohjeiden mukaisesti ja myöntänyt lapselle kertakäyttöistä maksusitoumusta hänelle tarpeellisiin lääkkeisiin tehdessään päätöksen 4.1.2019. Kantelija ja lapsi itse kiirehtivät asiakirjojen mukaan useita kertoja maksusitoumuksen saamista.

Saamastani selvityksestä ilmenee, ettei Kelan toimihenkilö ole myöskään arvioinut lapsen kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin eikä siis tällä tavoin turvannut lapsen lääkehoidon jatkuvuutta.

Nähdäkseni lapselle olisi tullut myöntää Kelan ohjeiden mukainen kertakäyttöinen maksusitoumus tai ainakin käsitellä kantelijan yhteydenotto 20.12.2018 kiireellistä toimeentulotukea koskevana uutena hakemuksena.

Korostan vielä, että Kelalla on hallintolain ja toimeentulotukilain mukaan velvollisuus neuvoa asiakasta ja selvittää hänelle viranomaisen velvollisuudet ja oikeudet asiassa sekä, mitkä ovat asiakkaalle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet toimeentulotukea myönnettäessä. Silloin, kun asiakkaana on alaikäinen lapsi tai muu haavoittuvassa asemassa oleva tuen hakija, on Kelan velvollisuutena erityisesti varmistaa, että sen antama neuvonta ja tätä laajempi selvitysvelvollisuus on

oikeaa, riittävän selvää ja yksiselitteistä.

Tarvittaessa Kelan on ohjattava tällaista asiakasta saamaan suullista neuvontaa siten kuin toimeentulotukilain 14 e §:ssä säädetään. Kelalle kuuluvan neuvontavelvollisuuden yhtenä tavoitteena on sen asianmukaisuuden ja saavutettavuuden lisäksi myös se, ettei tukeen oikeutettu henkilö kärsi oikeudenmenetyksiä puutteellisen tai epäselvän neuvonnan vuoksi.

3.4.2 Tarpeettoman lisäselvityksen pyytäminen ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Kela on todennut selvityksessään, että vakuutuspiiri pyysi toimeentulotukilain 17 §:n ja 20 §:n nojalla isältä selvitystä elatuksen määrästä ja kuuli isää mahdollisesta toimeentulotuen takaisinperinnästä.

Selvityksen pyytäminen ja isän kuuleminen takaisinperinnästä ei Kelan selvityksen mukaan ollut välttämätöntä, koska Kelalla oli jo tiedossa elatussopimus, josta käy ilmi isän elatusavun määrä. Kelalla oli lisäksi tiedossa kantelijalle maksettava elatustuki 1.3.2012 alkaen. Kelalla oli näin ollen kaikki välttämättömät tiedot elatusvelvollisuuden selvittämiseksi jo ennen kuulemiskirjeen lähettämistä.

Kelan selvityksen mukaan isälle lähetetty kuulemiskirje oli kirjeenä sisällöltään lainmukainen, vaikka se ei ollut välttämätön asian selvittämiseksi.

Kuulemiskirjeessä kerrotaan toimeentulotukiasiakkuudesta, yksilöidään elatukseen oikeutettu nimellä ja kerrotaan takaisinperittäväksi mahdollisesti tuleva ajanjakso. Nämä ovat Kelan mukaan välttämättömiä tietoja toimeentulotukilain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen takaisinperinnän selvittämiseksi.

Kuulemiskirjeessä todetaan: ”Henkilö, jota asia koskee: [lapsen nimi ja henkilötunnus] Perustoimeentulotuki, elatusvelvollisen kuuleminen. [lapsen isän nimi]: Lähetämme sinulle tämän kirjeen, koska lapsellesi on haettu toimeentulotukea ajalta 1.12.2018 - 31.12.2018.”

Totean Kelan menettelystä tältä osin seuraavaa.

Kantelijan lapsen isä ei siis ole ollut alaikäisen lapsensa huoltaja vuodesta 2004 lähtien. Lasta koskevan salassa pidettävän tiedon isälle antamisen mahdollisuus ei siten ole voinut johtua asemasta huoltajana, mutta ainakin periaatteessa oikeutus tietojen antamiseen on voinut perustua isän mahdolliseen asianosaisasemaan. Asianosaisasema puolestaan on voinut perustua siihen, että Kela on harkinnut isän elatusvastuuseen ja siihen mahdollisesti kytkeytyvään takaisinperintään liittyviä kysymyksiä.

Saadun selvityksen mukaan Kelan pyytämät tiedot lapsen isältä eivät siis ole kuitenkaan olleet välttämättömiä lapsen toimeentulotukihakemuksen ratkaisemisen kannalta. Kelalla oli selvityksensä mukaan

käytössään tarvittavat tiedot, joiden perusteella isän elatuskykyä voitiin riittävästi arvioida ja todeta, ettei isä laiminlyö elatusvelvollisuuttaan. Nähdäkseni jo tästä seuraa se, että Kelalla ei ollut toimeentulotukilain 17 §:n, 18 a §:n tai sosiaalihuollon asiakaslain mukaista perustetta pyytää isältä selvitystä lapsen toimeentulotukihakemuksen ratkaisemiseksi.

Pyynnön yhteydessä Kela luovutti lapsen isälle tiedon lapsen vireillä olevasta toimeentulotukihakemuksesta. Se on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaisesti salassa pidettävä asiakirja.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, koulutuksesta, asuinpaikasta, harrastuksista sekä muista henkilökohtaisista asioista.

Huoltaja edustaa pykälän mukaan lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen) on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisen edustajalla tai avustajalla on samanlainen oikeus asiakirjojen saamiseen kuin asianosaisellakin. Asianosaisen edustajalla tarkoitetaan esimerkiksi alaikäisen lapsen huoltajaa, joka edustaa lasta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti lapsen henkilöä koskevissa asioissa. Asianosaistilanteissa asianosaisen tiedonsaantioikeus voi ulottua toista vanhempaa tai muuta henkilöä koskeviin salassa pidettäviin tietoihin.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädettyin rajoituksen, jollei laissa toisin säädetä. Alaikäisen laillisella edustajalla (esimerkiksi lapsen huoltajalla) on julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada tieto myös alaikäisen lapsensa tiedosta, ellei lain 11 §:n rajoitusperusteista muuta johdu.

Kansaneläkelaitos voi siis luovuttaa asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja julkisuuslaista ilmenevin rajoituksin lapsen huoltajalle, ja välttämättömissä määrin asianosaisasemassa olevalle henkilölle (esimerkiksi perintäpäätöstä tehtäessä) tai asiakkaan tietoja tarkistettaessa myös hänen elatusvelvolliselleen.

Tässä tapauksessa kantelijan elatusvastuu oli määritelty tehdyssä elatussopimuksessa. Lisäksi Kelalla oli tiedossaan elatustuen maksaminen. Käsitykseni mukaan Kelalla ei ole ollut perustetta epäillään käytössä olevien tietojen luotettavuutta tai muutakaan perustetta, jonka perusteella lapsen isän elatuskykyä olisi tullut enemmälti selvittää.

Koska edellä sanotuin tavoin toimeentulotukilain tarkoittamaa välttämätöntä perustetta salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ei ollut, on Kela toiminut mielestäni virheellisesti antamalla isälle tiedon hänen lapsensa salassa pidettävistä sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista, siis lapsen vireillä olevasta toimeentulotukihakemuksesta.

Totean vielä seuraavan.

Isälle lähetetyssä kuulemiskirjeessä 12.12.2018 todettiin: ”On tärkeää, että vastaat tähän tiedusteluun, koska Kela harkitsee maksetun toimeentulotuen perimistä sinulta, koska olet hakijaan nähden ensisijaisessa elatusvastuussa.”

Myöhemmin kirjeessä todetaan vielä: ”Jos saatujen selvitysten perusteella arvioidaan, että vanhemmat pystyisivät tulojensa ja varojensa perusteella elättämään lapsensa ja että he ovat laiminlyöneet elatusvelvollisuuden, voidaan toimeentulotuki periä takaisin vanhemmilta. Takaisinperimisestä päättää hallinto-oikeus”.

Mielestäni näissä olosuhteissa, lapsen isän täytettyä elatusvelvollisuutensa siten kuin elatussopimuksessa ja laissa on määritelty, ei myöskään tällaisen lisäselvityspyynnön lähettämiseen ole ollut perustetta. Lisäselvityspyynnön lähettäminen on ollut omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta sekä hakijana olevassa lapsessa että myös kirjeen saaneelle lapsen elatusvelvolliselle vanhemmalle.

3.4.3 Lisäselvityspyyntö äidin elatusvastuun toteutumisesta ja yksityisesti sijoitetusta lapsesta

Toimeentulotukihakemukset tulee ratkaista yksilöllistä harkintaa käyttäen. Tilanteet perustoimeentulotukea haettaessa eivät ole identtisiä keskenään, joten jokaisen hakemuksen kohdalla Kelan toimihenkilön tulee harkita, mitkä selvitykset ovat välttämättömiä hakemuksen ratkaisemisen kannalta. Viranomaisen velvollisuutena on varmistaa, että sen hakemuksia käsittelevällä henkilöstöllä on tieto lainsäädännön sisältämisestä oikeusohjeista ja viranomaisen vahvistamista ohjeista.

Lastensuojelulain 81 §:n mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on selvitettävä, sopiiko yksityiskoti olosuhteiltaan lapsen hoitoon ja kasvatukseen, kykeneekö lapsen luokseen ottanut henkilö huolehtimaan lapsesta sekä onko sijoitus lapsen edun mukainen. Lapsen yksityisen sijoituksen hyväksymisestä on tehtävä nimenomainen päätös. Lastensuojelulain 25 §:ssä Kansaneläkelaitos mainitaan niiden tahojen joukossa, jonka palveluksessa olevilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä tekemään viipymättä ilmoitus kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Lastensuojeluilmoituksen tekemiseen liittyy aina harkintaa. Lastensuojeluilmoituksen tekijällä ei tarvitse olla täyttä varmuutta siitä, että lapsi on lastensuojelun tarpeessa. Riittävää on, että ilmoittajan subjektiivisen arvion mukaan lapsen kodin olosuhteista tai lapsen omasta käyttäytymisestä on perustellusti pääteltävissä, että lapsella voi olla lastensuojelun tarve. Lastensuojeluviranomaisten tehtävänä on ilmoituksen saatuaan selvittää, onko lastensuojelun tarve olemassa vai ei. Näin lastensuojeluilmoitus voi johtaa myös siihen, että viranomaiset asian tutkittuaan toteavat, ettei tarvetta toimenpiteisiin ole.

Kelan selvityksessä todetaan, että etuusohjeen mukaan tilanteissa, joissa yksityisesti sijoitetulle lapselle haetaan toimeentulotukea, pyydetään lapsen huoltajalta kopio sijoituksen hyväksymispäätöksestä. Etuusohjeen mukaan kyseessä on yksityisesti sijoitettu lapsi, kun vanhempi on itsenäisesti siirtänyt lapsen asumisen esimerkiksi sukulaiselleen ilman lastensuojelun myötävaikutusta. Kunnan sosiaalihuollolla on velvollisuus selvittää sijoituksen edellytykset ja sijoituksen hyväksymisestä on tehtävä päätös (lastensuojelulaki 81 §). Kun yksityisesti sijoitetulle lapselle haetaan toimeentulotukea, pyydetään lapsen huoltajalta kopio sijoituksen hyväksymispäätöksestä. Jos kunta ei ole tietoinen lapsen sijoituksesta, tehdään lastensuojeluilmoitus (Kelan 26.10.2020 päivitetty etuusohje toimeentulotuesta¹ kohta 1.4.2.1.1; Alaikäinen, sivu 8).

Kelan näkemyksen mukaan se on asian selvittämisessä käyttänyt lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. ”Kela ei voi arvioida onko yksityisesti sijoitetulla lapsella turvalliset kasvuolosuhteet, vaan tämä tehtävä kuuluu kunnan sosiaalihuollolle.”

Kelan selvityksen 2.6.2020 liitteinä olleista asiointipalveluviesteistä ja asiakaskirjeistä ilmenee, että kantelija (äiti) on jo ainakin 14.12.2018, 24.1., 30.1. ja 5.2.2019 ilmoittanut Kelaan verkkoviesteillä, että lapsi asuu tilapäisesti isoäitinsä luona kantelijan opiskeluiden vuoksi ja että kantelija siirtää kuukausittain hänelle maksettavan lapsilisän ja elustuen lapselleen. Lisäksi kantelija maksaa ruokarahaa lapselleen 300 euroa/kk.

Kelan etuusohjeen mukaan toimeentulotukihakemuksen ratkaisemiseen tarvittavat lisäselvitykset pyydetään ensisijaisesti viestipalvelulla tai puhelimella sen mukaan, kumpi näistä on tarkoituksenmukaisempi ja saattaa asian paremmin päätökseen. Jos asiakasta ei tavoiteta viestillä tai soittamalla, asiakkaalle lähetetään asiakaskirje. Tärkeää on, että kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat lisäselvitykset pyydetään mahdollisuuksien mukaan kerralla (Kelan 26.10.2020 päivitetty etuusohje toimeentulotuesta kohta 1.6.4 Lisäselvitysten pyytäminen, sivut 86–87).

Kantelijan lapsi oli hakenut 9.1. hakemuksella toimeentulotukea tammikuulle 2019. Tammikuun hakemukseen liittyen Kela postitti 18.1.2019 lisäselvityspyynnön kantelijan lapselle sekä tiedoksi hänen huoltajalleen eli kantelijalle. Lisäselvityspyynnöllä on pyydetty toimit-

¹ <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>

tamaan tammikuun loppuun mennessä tiliotteet 1.12.2018 alkaen, selvitystä äidin maksamasta elatusavusta sekä kopio sijoituksen hyväksymisestä. Kantelijan lapsi haki toimeentulotukea helmikuulle 4.2.2019 hakemuksella. Samalla lapsi ilmoitti, ettei ole sijoitettuna minnekään, vaan asuu isoäitinsä luona äitinsä opintojen ajan. Kelan selvityksen mukaan kantelija ilmoitti Kelaan puhelimitse 7.2.2019, että lapsi asuu tilapäisesti isoäitinsä luona kantelijan opiskeluiden vuoksi. Samalla kantelija ilmoitti, että asiasta ei ole sovittu kunnan sosiaalitoimen kanssa, eikä päätöstä sijoituksen hyväksymisestä näin ollen ole. Kela myönsi samana päivänä eli 7.2.2019 lapselle toimeentulotukea tammi–helmikuulle 2019. Selvityksestä ei käy ilmi, tekikö Kela asiassa ilmoitusta kuntaan.

Kelan selvityksestä ei ilmene, miksi tammikuun hakemusta ei ratkaistu kantelijan 14.12.2018 ja 24.1.2019 antaman selvityksen perusteella, vaan se ratkaistiin vasta 7.2.2019. Kelan yhteyskeskuksesta puhelimitse saadun tiedon mukaan asia ratkaistiin ilman pyydettyjä tiliotteita. Katson hakemuksen käsittelyn viivästyneen toimeentulotukilain vastaisella tavalla.

Kuten Kela selvityksessään totesi, kantelijan ja lapsen toimeentulotuen hakijana ei voida katsoa saaneen riittävää ohjeistusta lisäselvityksen toimittamisessa. Kelan etuusohjeen mukainen ensisijainen keino pyytää lisäselvitykset viestipalvelulla tai puhelimitse olisi edesauttanut kantelijan ja lapsen mahdollisuutta saada toimeentulotukilain 14 e §:n mukaista suullista neuvontaa, myös tarvittavista liitteistä.

Kela pahoittelee sitä, että kantelija ja lapsi toimeentulotuen hakijana eivät saaneet riittävää ohjausta lisäselvitysten toimittamiseen.

Toimeentulotukilaki sisältää yksilökohtaista harkintaa etuuden myöntämisestä päätettäessä. Tämän vuoksi toimeentulotuen järjestämistä ja myöntämistä koskevien viranomaisen antamien soveltamisohjeiden ei voida katsoa sitovan yksittäistä työntekijää hänen tehdessään yksilöllä koskevia päätöksiä sillä tavoin, että ohjeella voitaisiin asettaa etuuksien saamiselle tai niiden sisällölle sellaisia rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin.

Totean, että kunnan lastensuojelulain mukainen yksityiskodin hyväksymispäätös ei ole toimeentulotukilain mukainen edellytys toimeentulotukihakemuksen ratkaisemiselle. Totean vielä tässä yhteydessä, ettei lasta yksityisesti hoitavalla henkilöllä ole elatusvelvollisuutta lapseen nähden (jollei hän ole lapsen vanhempi) eivätkä hänen tulonsa siten vaikuta lapsen toimeentulotukeen.

Kiinnitän vielä Kelan huomiota siihen, että toimeentulotuki on viimeisijaista tukea. Näin ollen käsittelyajan viivytyksettömyydellä on erityistä merkitystä henkilön ja hänen perheensä jokapäiväisen elämän sekä välttämättömän huolenpidon toteutumisen kannalta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen virheellisestä menettelystä sen tietoon, kootusti:

- 1) Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen lapsen isälle. Kelalla ei ollut toimeentulotukilain 17 §:n, 18 a §:n tai sosiaalihuollon asiakaslain mukaista perustetta pyytää isältä selvitystä lapsen toimeentulotukihakemuksen ratkaisemiseksi. Pyyntöön yhteydessä Kela luovutti lapsen isälle tiedon lapsen vireillä olevasta toimeentulotukihakemuksesta, joka on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaisesti salassa pidettävä asiakirja.
- 2) Kelan toimihenkilö ei toiminut Kelan etuusohjeiden mukaisesti ja myöntänyt lapselle kertakäyttöistä maksusitoumusta hänelle tarpeellisiin lääkkeisiin kantelijan ja lapsen useista kiirehtimispyynnöistä huolimatta.
- 3) Kelan toimihenkilö ei arvioinut lapsen kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin, eikä tällä tavoin turvannut lapsen lääkehoidon jatkuvuutta.
- 4) Tarpeettoman lisäselvityksen pyytäminen kantelijalta ja lapselta viivästytti aiheettomasti lapsen toimeentulotukihakemuksen ratkaisua.
- 5) Kantelijan ja lapsen puutteellinen neuvonta lisäselvityksen toimitamisessa Kelaan.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.