

26.6.2008

Dnro 86/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

YKSITYISEN HOIDON TUEN LIIKAMAKSUN PERINTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjoituksessaan 9.1.2006 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimiston ja Huittisten kaupungin menettelyä yksityisen hoidon tuen liikamaksua koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimisto ei tehnyt yksityisen hoidon tuen tarkistuspäätöstä, vaikka kantelija toimistossa käymällä ilmoitti asiakassihteerille lapsensa osapäiväisen esikouluopetuksen alkamisesta 13.8.2002. Kantelijan mukaan myös hoidon tuottaja ilmoitti Huittisten toimistolle puhelimitse esikouluopetuksen alkamisesta. Tuen tarkistuspäätös tehtiin vasta 17.2.2003 ja näin ollen tukea ehdittiin maksaa liikaa hoidon tuottajalle ajalta 13.8.02–31.1.2003 yhteensä 430,76 euroa.

Kantelijan mielestä on kohtuutonta, että tuen liikamaksu peritään takaisin häneltä, vaikka tuki on maksettu hoidon tuottajalle.

Kantelijan kertoman mukaan hoidon tuottaja toimitti Huittisten kaupungille tiedoksi 28.8.2002 päivätyn hoitosopimuksen, josta esikoulun aloitus ilmenee. Lisäksi kantelija katsoo, että lapsen aloitettua Huittisten kaupungin järjestämän perusopetuslain mukaisen esiopetuksen, Huittisten kaupungilla oli tiedossa yksityisen hoidon tuen maksamiseen ja määrään vaikuttava seikka, joka kaupungin olisi tullut ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle. Kantelija katsoo oikeusasiamiehelle 1.11.2006 toimittamassaan vastineessa, että Huittisten kaupunki on laiminlyönyt lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuuden.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimiston menettely

3.1.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

Kansaneläkelaitoksen päätöksellä 7.2.2002 kantelijalle myönnettiin yksityisen hoidon tukea hänen lapsestaan 1.9.2001 lukien. Tuen tarkistuspäätös annettiin vanhempien tulojen muutoksen perusteella

8.7.2002.

Lapsi aloitti kunnan järjestämän osapäiväisen esiopetuksen 13.8.2002, mistä Kansaneläkelaitos sai tiedon 30.1.2003. Tuen tarkistuspäätös olosuhdemuutoksen vuoksi tehtiin 17.2.2003. Tukea maksettiin liikaa hoidon tuottajalle ajalta 13.8.02–31.1.2003 yhteensä 430,76 e uroa. Liikamaksu päätettiin periä kokonaisuudessaan takaisin kantelijalta Huittisten toimiston 19.6.2003 antamalla päätöksellä. Kantelija valitti päätöksestä Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakuntaan ja tarkastuslautakuntaan. Muutoksenhakuelimet hylkäsivät valituksen päätöksillään 31.12.2003 ja 28.10.2004.

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan epäselväksi on jäänyt, onko lapsen osallistumisesta esiopetukseen ilmoitettu ajoissa, kuka ilmoituksen on tehnyt ja milloin. Asiakirjoissa ei ole merkintää kantelijan tai hoidon tuottajan ilmoituksesta. Selvityksen mukaan toimihenkilöille on tähdennetty asioiden dokumentoinnin tärkeyttä.

3.1.2

Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointia

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian asianmukaiseen käsitelyyn kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asiat huolellisesti. Lainkohdan toisen momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kanteluajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 20 §:n mukaan suullisesti esitetty vaatimus sekä sellainen suullinen selvitys ja katselmuksessa tehty havainto, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, on merkittävä asiakirjaan. Tämä säännös koski pääsääntöisesti tilanteita, joissa asia oli viranomaisessa vireillä. Säännöksen periaatteet soveltuivat kuitenkin myös muulloin tapahtuviin yhteydenottoihin. Hallintomenettelylain voimassa ollessa Kansaneläkelaitos korosti ohjeissaan hallintomenettelylain soveltamisesta sitä, että hyvän hallintotavan mukaisesti kaikkien asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista. Tämä on tärkeää muun muassa asian mahdollista myöhempiä selvittelyjä ja tarkistamisia varten. Asiakirjaan on merkittävä myös kaikki suulliset selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (esim. kanteluvastaus dnro 265/4/02).

Hallintomenettelylain kumonneen, 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 42 § sisältää hallintomenettelylain 20 §:ää vastaavat säännökset tietojen kirjaamisesta. Hallintolain soveltamisesta toimistoilleen antamissaan ohjeissa Kansaneläkelaitos edellyttää, että hyvän hallintotavan mukaisesti kaikkien asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista. Merkinnöistä tulee ilmetä, kuka merkinnän on tehnyt, milloin merkintä on tehty ja mistä ja milloin tieto on saatu (Toimeenpano-ohjeet XV, hallintolain soveltaminen etuusasioissa. Ohje luettavissa www.kela.fi).

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan tuen hakijan ja hakijan osoittaman tuen saajan tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle Kansaneläkelaitoksen määräämällä tavalla tuen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Tuen hakijan ja saajan tulee myös ilmoittaa kaikista tukeen vaikuttavista muutoksista.

Lain 15 §:n 2 momentin mukaan yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle. Jos lain mukaisesti etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, on liikaa maksettu etuus lain 21 §:n 1 momentin mukaan perittävä takaisin tukeen oikeutetulta vanhemmalta tai muulta huoltajalta.

Lain 21 §:n 2 momentin mukaan takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

Asiakirjatiedot

Asiakirjoista ilmenee, että asiakassihteri on 28.1.2003 postittanut kantelijalle selvityspyynnön tuen tarkistamiseksi. Selvityspyynnössä todetaan Kansaneläkelaitoksen saaneen tiedon siitä, että lapsi on aloittanut kunnan kustantaman esiopetuksen. Näin ollen Huittisten toimisto on saanut tiedon esikoulun alkamisesta ennen selvityksessä mainitsemaansa päivämäärää 30.1.2003. Kantelija on 30.1.2003 toimittanut Huittisten toimistoon vastauksen selvityspyyntöön.

Asiakirjoista ilmenee myös, että asiakassihteri on esityksessään liikamaksun takaisinperinnästä 19.6.2003 todennut, että päivähoidon tuottaja ilmoitti Kansaneläkelaitokselle lapsen esikoulun alkamisesta. Esityksestä ei ilmene, milloin ja miten hoidon tuottaja on asiasta ilmoittanut. Asiakassihteri ei kertomansa mukaan pysty selvittämään, mistä tieto esikoulun aloittamisesta on tullut toimistoon.

Kannanotto

Kansaneläkelaitos ei oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessään siis ole pystynyt kertomaan sitä, milloin ja millä tavoin päivähoidon tuottaja on ilmoittanut lapsen esikoulun alkamisesta. Tietoa ei ole kirjattu hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla asiakirjoihin tai tietojärjestelmään. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimisto on laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan asiaa tältä osin huolellisesti. Kiinnitän toimiston huomiota siihen, että kaikkien asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista tai tietojärjestelmistä. Kyse on Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden oikeusturvasta.

Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelijan omasta tai hoidontuottajan syksyllä 2002 tapahtuneesta suullisesta ilmoituksesta ei ole asiakirjamerkintää. Ilmoittamisen osalta kantelija ja Kansaneläkelaitos ovat esittäneet oikeusasiamiehelle toisistaan poikkeavia käsityksiä. Katson, että saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole tältä osin näyttöä Kansaneläkelaitoksen lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä, johon oikeusasiamies voisi laillisuusvalvojana puuttua.

Mitä tulee kantelijan kirjoitukseen siltä osin, kuin hän arvostelee liikamaksun takaisinperintää häneltä itseltään, totean, että lainsäädäntö on tältä osin yksiselitteinen. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 21 §:n mukaan liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin tukeen oikeutetulta vanhemmalta tai muulta huoltajalta.

Takaisinperintäpäätöksessä liikamaksun syntymiseen johtaneet syyt ovat vain yksi osa kokonaisharkintaa. Näin ollen esimerkiksi se, että etuutta on maksettu aiheettomasti viranomaisen virheen johdosta, ei merkitse sitä, että takaisinperinnästä luovuttaisiin. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimisto, Lounais-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta ovat ratkaisseet asian niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmenyt aihetta epäillä, että ne olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai menetelleet lainvastaisesti. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja.

Edellä kerrotuilla perusteilla liikamaksun takaisinperinnässä ei ole tullut ilmi Kansaneläkelaitoksen menettelystä lainvastaisuutta.

3.2

Huittisten kaupungin menettely

3.2.1 Huittisten kaupungin selvitys tapahtumista

Huittisten kaupunginhallituksen kokouksessaan 25.4.2008 antaman lausunnon mukaan kaupunki ei ilmoittanut syksyllä 2002 esiopetuksen aloittaneiden lasten tietoja Kansaneläkelaitokselle. Syiksi menettelyyn kaupunginhallitus ilmoittaa, etteivät kahden eri hallintokunnan toimintaperiaatteet ja käytänteet olleet vielä selkiytyneet, tieto ei kulkenut hallintokuntien välillä riittävästi, koulutoimessa ei ollut tietoa yksityisen hoidon tuen maksamisesta ja sosiaalitoimessa ei tiedetty koulutuslautakunnan järjestämässä esiopetuksessa olleiden lasten nimiä. Kantelijan tapauksen jälkeen toimintaperiaatteet sovittiin sosiaali- ja koulutoimen kesken. Vuodesta 2003 lähtien tiedot ilmoitetaan esiopetuksen alkaessa viipymättä Kansaneläkelaitokselle myös niiden lasten osalta, joiden hoitamisesta maksetaan yksityisen hoidon tukea.

3.2.2

Huittisten kaupungin menettelyn arviointia

Oikeusohjeet

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen vastuuseen kunnan hallinnosta kuuluvat muun muassa kunnanhallituksen alaisen hallinnon valvominen ja yhteensovittaminen sekä käytännön hallinnosta huolehtiminen (Heikki Harjula & Kari Prättälä: Kuntalaki : tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007. s. 233).

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaan kunnan on ilmoitettava salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselle, jos tukeen oikeutettu lapsi saa lasten päivähoidosta annetun lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan, jos tällainen hoito lakkaa tai jos kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitettussa laitostai perhehoidossa tai on muuttanut toiseen kuntaan, sekä muista mahdollisista tiedossaan olevista tuen maksamiseen tai määrään vaikuttavista seikoista.

Kannanotto

Totean, että Huittisten kaupunki on laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaisesti tiedossa olleesta yksityisen hoidon tuen määrään vaikuttavasta seikasta. Menettely on käsitykseni mukaan korjaantunut vasta kantelijan yritettyä selvittää laiminlyöntiä kaupungilta. Katson, etteivät kaupungin lausunnossa esittämät syyt lievennä kaupungin menettelyn moitittavuutta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Huittisten kaupunginhallitukselle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.2.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen Huittisten toimiston menettelystä Kansaneläkelaitoksen Sata-Pirkan vakuutuspiiriin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän ratkaisustani jäljennöksen vakuutuspiirin johtajalle tiedoksi. Lähetän päätöksestäni jäljennöksen myös Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosastolle, jota pyydän saattamaan tiedon asian ratkaisusta muille lausunnon tai selvityksen antaneille yksiköille.