

8.12.2023

EOAK/5942/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen

PÄÄTÖKSENTEKOMETTELY TOIMEENTULOTUKIASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukiasiassaan. Kantelija haki elokuussa 2022 perustoimeentulotukea ajalle 1.9.–30.11.2022 sähköisellä hakemuksella. Hän perui hakemuksensa vielä sen vireilletulopäivänä.

Kantelija yritti myöhemmin hakea perustoimeentulotukea uudestaan samalle ajalle siinä onnistumatta. Kantelija kertoi, että hänen hakiessaan sosiaalitoimesta täydentävää toimeentulotukea sosiaalityöntekijä oli sanonut, että Kela oli hylännyt hänen hakemuksensa 30.11.2022 asti ilman kirjallista päätöstä. Kantelija kertoi, että hän ei Kelan menettelyn vuoksi ollut saanut perustoimeentulotukea eikä täydentävää toimeentulotukea.

Kantelija oli tehnyt oikaisuvaatimuksen Kelan oikaisuvaatimuskeskukseen saadakseen tietää, minkä sisältöinen ”karenssipäätös” oli ollut. Oikaisuvaatimus oli jätetty tutkimatta, koska Kela oli tehnyt teknisen ratkaisun, josta ei ollut annettu päätöstä.

2 SELVITYS

2.1 Ensimmäinen selvitys

Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluosaston toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus totesi selvityksessään 2.11.2022, että toimeentulotukilaissa tai sosiaaliturvalainsäädännössä yleisemminkään ei ole olemassa sääntelyä hakemuksen peruuttamisesta.

Kelalla on vakiintuneet ohjeet ja käytännöt hakemuksen perumisen tilanteisiin. Jos asiakas peruu jättämänsä perustoimeentulotukihakemuksen ennen kuin sitä on ehditty käsitellä, ei hakemuksen perumisesta anneta erillistä kirjallista päätöstä. Asiakkaalle annetaan tekninen ratkaisu, joka ei ole luonteeltaan juridinen ratkaisu. Kyseessä on Kelan sisäinen toimintamalli, joka liittyy Kelan järjestelmien toimintaan. Jos asiakas peruu hakemuksensa, tulee asiakkaalle kuitenkin saattaa tiedoksi, että asia on rauennut. Kela ilmoittaa asiasta asiakkaalle viestillä tai kirjeellä.

Kela toteaa selvityksessään seuraavaa:

”Kela antoi 26.8.2022 kantelijalle teknisen ratkaisun, jossa kantelijan tekemä hakemus peruttiin. Kantelijalle ei annettu asiassa kirjallista päätöstä. Kela pahoittelee kantelijalle, ettei Kela teknisen ratkaisun yhteydessä kirjeellä tai viestillä ollut yhteydessä kantelijaan perustoimeentulotuen etuusohjeen mukaisesti.”

Selvityksen mukaan hakemuksen perumisesta aiheutuvasta teknisestä ratkaisusta huolimatta OmaKelassa on mahdollista toimittaa sähköisesti perustoimeentulotukihakemus. Jos asiakas on toimittamassa sähköistä toimeentulotukihakemusta samalle ajanjaksolle, jolle on aiemmin annettu tekninen ratkaisu, tulee asiakkaan täyttää muutosilmoitus tavallisen perustoimeentulotukihakemuksen sijaan. Kela pahoittelee kantelijalle, jos hän on kokenut uuden hakemuksen jättämisen haasteelliseksi. Kela selvittää mahdollisuuksia selkiyttää toimintaa ja Kelan järjestelmiä vastaavissa tilanteissa.

Kelan lakipalveluryhmä viittasi lausuntonaan Kelan toimeentulotukiryhmän selvitykseen.

2.2 Täydentävä asiakirjaselvitys

Käyttööni tilattiin vielä Kelan yhteyskeskuksesta kantelijan oikaisuvaatimus 6.10.2022 ja Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen 7.10.2022 antama päätös, Kelan vakuutuspiirin 25.10.2022 antama toimeentulotukipäätös, kantelijan ja Kelan väliset viestit ajalta 1.9.–5.9.2022, tiedot sosiaalitoimen puhelinsoitoista Kelaan 5.10. ja 18.10.2022, Kelan kirjepohja YHI39 (ilmoitus hakemuksen perumisesta) ja kantelijalle 25.10.2022 annettu sosiaalitoimen päätös ehkäisevästä toimeentulotuesta.

2.3 Lisäselvityspyyntö

Lisäselvityspyynnöllä 13.10.2023 Kelaa pyydettiin tarkentamaan, mitä se tarkoitti selvityksessään käyttämällään ilmaisulla, jonka mukaan se ”antoi teknisen ratkaisun kantelijalle”. Kantelija ei selvityksen mukaan ollut saanut päätöstä eikä mitään muutakaan tietoa teknisestä ratkaisusta. Kelaa pyydettiin myös lähettämään käyttööni kuvaruutukopio, josta ilmenee, miten tehty tekninen ratkaisu näkyi kantelijan tiedoissa.

Lisäselvityspyynnössä todettiin myös seuraavaa:

”Jyväskylän sosiaalitoimesta puhelimitse 13.10.2023 saadun tiedon mukaan Kelan tekninen ratkaisu näkyy Kelmu (eTotu) järjestelmässä siten, että toimeentulotukihakemuksen kohdalla lukee hylätty, ilman kirjallista päätöstä. Järjestelmässä ei siten ole päätöstä tai teknistä ratkaisua, jonka sosiaaliohjelmat voisivat aukaista ja lukea.”

2.4 Lisäselvitys

Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus totesi, että ohjeistus hakemuksen peruuttamisesta on kaikille Kelan etuuksille yhteinen. Hakemuksen peruuttamisen käytännön toteuttamistavassa on eroja eri etuuksien välillä. Kela on tehnyt teknisen ratkaisun toimeentulotuen käsittelyjärjestelmässä, jotta hakemuksen vireilläolotieto on saatu poistettua järjestelmästä.

Kantelijan sähköisessä asiointipalvelussa (OmaKelassa) ei ole nähtävissä peruttua toimeentulotukihakemusta, koska toimeentulotukihakemuksen raukeamisesta ei muodostu päätöstä. Myöskään teknistä ratkaisua ei ole nähtävissä kantelijan sähköisessä asiointipalvelussa. Kantelijan sähköisessä asiointipalvelussa on nähtävissä annetut perustoimeentulotukipäätökset.

Kela totesi tarkastalleensa uudelleen perutun hakemuksen toimintatapaa oikeusasiamiehen kansliasta tulleen lisäselvityspyynnön johdosta. Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö toteaa, että ohjeistusta tullaan muuttamaan. Jatkossa teknisen ratkaisun tekemisestä luovutaan tarpeettomana. Hakemuksen vireilläolotieto tullaan poistamaan järjestelmästä muulla tavoin. Uuden toimintatavan myötä hyvinvointialueille ei välity virheellistä tietoa asiakkaiden toimeentulotukipäätöksistä.

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.

Pykälän 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.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti muutoin kuin pykälän 2 momentissa mainituissa kiireellisissä tilanteissa.

Pykälän perusteluiden mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen ratkaisun antaminen takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi (HE 72/2002 vp).

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että myös asian raukeamisesta on pääsäännön mukaan annettava muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Asian raukeamisella tarkoitetaan sitä, että asian käsittely lopetetaan tietyin edellytyksin asiaa ratkaisematta, jolloin asian vireilläolon katsotaan päättyneen (Matti Niemivuo – Marietta Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 303).

Olen **päätöksessäni EOAK/5060/2022** arvioinut kysymystä siitä, tuleeko viranomaisen ehdollisen päätöksen raukeamisesta tehdä erillinen päätös.

Yliopisto ei tehnyt ehdollisen opiskelijavalinnan raukeamisesta erillistä muutoksenhakukelpoista päätöstä. Sen sijaan hakijan opiskeluoikeutta koskevan asian käsittely päättyi automaattisesti ilman erillistä purkavaa päätöstä, kun määräaika ehdollisen valintapäätöksen ehtojen toteuttamiselle oli umpeutunut. Tällöin muutoksenhakumahdollisuus oli vain varsinaisesta (ehdollisesta) opiskelijavalintapäätöksestä.

Totesin, että hakijalla ei tässä vaiheessa kuitenkaan välttämättä ole ainakaan kaikissa tilanteissa vielä aitoa muutoksenhakuinnostusta. Sen sijaan se voisi syntyä esimerkiksi ehdollisessa päätöksessä asetetun määräajan jälkeen, jos hakija ja yliopisto olisivat erimielisiä siitä, mikä on ollut päätöksessä edellytetyn selvityksen määräaika, onko toimitettu selvitys ollut asianmukainen tai onko sitä ylipäätään toimitettu yliopistolle.

Mielestäni vasta määräajan umpeuduttua opiskelijavalintaa koskevan asian käsittely oli asianomaisen ehdollisesti valitun opiskelijan kohdalla päättynyt hallintolain näkökulmasta. Johtopäätökseni oli, että ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen raukeaminen liittyi opiskelijaksi ottamiseen ja siihen voi liittyä sellaisia hakijan etuihin ja oikeuksiin sekä oikeusturvaan liittyviä elementtejä, jotka mielestäni puolsivat erillisen päätöksen tekemistä.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos: 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksen liittämisestä päätökseen, 48 §:ssä valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta ilmoittamisesta ja 54 §:ssä päätöksen tiedoksiantovelvollisuudesta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 26 §:ssä säädetään asiarekisteriin rekisteröitävistä tiedoista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta (6 §) sekä hallintotuomioistuimen päätöksestä ja erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista (80–82 §:t).

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Pykälän perusteluiden mukaan yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö. Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun (HE 29/2018 vp, s. 73).

Hallintotuomioistuin voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Laissa säädetään erikseen asian käsittelyn raukeamisesta vaatimuksen peruutuksen johdosta (81 §:n 3 mom. ja 82 §:n 4 mom.). Säännösten perusteluiden mukaan tuomioistuin antaa tällöin asiassa päätöksen, jossa todetaan asian raukeaminen sekä se, mihin raukeaminen perustuu. Asian raukeamista koskeva päätös ei ole valituskelpoinen. Asian käsittely raukeaa vain, jos on selvää, että oikeusturvan tarvetta ei enää ole (HE 29/2018 vp, s. 148–149 ja 151).

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 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 §:n (815/20015) 1 momentin mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perusteella päätös perustoimeentulotuesta.

Toimeentulotukilain 14 a §:n (815/20015) 3 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

3.2 Kelan etuusohjeet

Kelan toimeentulotuen etuusohjeessa todetaan hakemuksen perumisesta seuraavaa:

”Perustoimeentulotuen hakija voi perua hakemuksen, jos päätöstä ei ole vielä annettu. Perumisen voi tehdä suullisesti tai kirjallisesti. Hakemus raukeaa peruutuksen seurauksena. Asian raukeamisesta ilmoitetaan asiakkaalle kirjeellä tai viestillä.”¹

3.3 Tapahtumatietoja

Kantelija perui sähköisesti vireille tulleen toimeentulotukihakemuksensa 23.8.2022. Kela teki **26.8.2022** teknisen ratkaisun, jolla se kuittasi hakemuksen loppuun käsitellyksi. Kantelijalle ei annettu asiassa nimenomaista kirjallista päätöstä.

Kantelija lähetti Kelaan **1.9.2022** viestin, jossa hän pyysi maksusitoumusta apteekkiin. Kantelija kirjoitti viestissään seuraavaa: ”Ei noi muutama satanen mitä sain kaikkeen riitä. En kohta edes pysty lääkkeitä hakemaan.” Kela vastasi kantelijalle viestillä **5.9.2022**, että koska kantelija oli 23.8.2022 lähettämällään viestillä perunut hakemuksen, ei hakemusta tämän vuoksi ole käsitelty. Kantelijalle kerrottiin, että maksusitoumus apteekkiin käsitellään, jos hän toimittaa Kelaan toimeentulotukihakemuksen ja tiliotteet hakemusta edeltävältä kahdelta kuukaudelta.

Kela siis neuvoi viestillä **5.9.2022** kantelijaa tekemään toimeentulotukihakemuksen, mikä ei kuitenkaan ollut verkkohakemuksena teknisesti mahdollista. Kelan selvityksen mukaan kantelijaa olisi tullut neuvoa tekemään toimeentulotuen muutosilmoitus, jotta hakemuksen vireille tulo olisi ollut mahdollista.

Sosiaaliohjaaja soitti Kelaan **5.10.2022** ja tiedusteli, mikä oli kantelijalle 26.8.2022 annettu ”ei päätöstä” -ratkaisu perustoimeentulotuesta. Kelasta kerrottiin, että kyseessä oli asiakkaan peruma hakemus.

Kantelija teki 6.10.2022 Kelan oikaisuvaatimuskeskukselle oikaisuvaatimuksen, jossa hän totesi mm. seuraavaa:

”Päivämäärä ei mennyt oikein koska en tiedä milloin toi ns karenssi on laitettu toimeentulotukeen. Enkä ole saanut itselleni päätöstä tollasesta hommasta. Sain tiedon vasta kun hain täydentävää tttukea. Toi ei vissiin ole ihan laillista? Tietääkseni toimeentulotukea voi miinustaa 20 % ja 40 % jos kieltäytyy töistä tms. Eli pyydän sen purkamaan. Luulin että ihmisellä on oikeus olla hakematta tttukea?”.

¹ <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf> s. 184/luettu 13.11.2023

Kantelija vaati perustoimeentulotuesta 1.9.2022 annetun päätöksen oikaisemista etuusoikeuden osalta.

Oikaisuvaatimuksessaan 6.10.2023 kantelija totesi myös saaneensa tiedon Kelan teknisestä ratkaisusta vasta 5.10.2023, kun hän haki täydentävää toimeentulotukea sosiaalitoimesta. Kantelija teki samana päivänä kantelun oikeusasiamiehelle.

Oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksessä **7.10.2022** todetaan, että kantelijalle ei ole annettu perustoimeentulotuesta päätöstä 1.9.2022. Oikaisuvaatimuksen sisällön ja saapumisajankohdan perusteella oikaisuvaatimuskeskus katsoi oikaisuvaatimuksen kohdistuvan perustoimeentulotuesta 26.8.2022 tehtyyn päätöksettömään ratkaisuun, josta kantelija sai tiedon puhelimitse 5.10.2022.

Oikaisuvaatimuskeskus totesi päätöksensä perusteluissa seuraavaa: ”Päätöksetön ratkaisu ei ole hallintopäätös eikä sellainen asiaratkaisu, johon voi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella. Päätöksetön ratkaisu ei ole vaikuttanut toimeentulotuen tarpeen arviointiin eikä tuen määräytymiseen aikana, jolta haet muutosta. Sillä ei ole myöskään muita välittömiä oikeusvaikutuksia. Tämän vuoksi oikaisuvaatimuksesi on jätetty tutkimatta.”

Sosiaaliohjaaja soitti Kelaan uudestaan **18.10.2022**. Kelan toimihenkilön puhelusta laatimassa kirjauksessa todetaan seuraavaa:

”Asianhoitaja soittaa ja kertoo, että asiakas ei millään saa täytettyä hakemusta lokakuulle, koska on aiemmin tehdyn hakemuksen perunut. On tehnyt siitä oikaisuvaatimuksen, jota ei ole käsitelty. Hakemuksen jättäminen OmaKelassa ei onnistu. Neuvoin täyttämään muutositilmoituksen, mutta asianhoitaja kertoi, ettei asiakas sitä onnistu täyttämään. Täytin sen puhelun aikana samoilla tiedoilla, jotka aiemmassa hakemuksessa oli.”

Kela antoi kantelijalle toimeentulotukipäätöksen oikeusasiamiehen kansliassa vireille tulleen kantelukirjoituksen jälkeen **25.10.2022**. Päätöksessä todetaan, että kantelija on hakenut tarkistusta toimeentulotukeen 1.10.2022 alkaen ja toimeentulotuki on tarkistettu ajalta 1.10.–30.11.2022. Päätöksen perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Perustoimeentulotuki tarkistetaan, kun hakijan tuen tarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu tai on tapahtunut muutoksia. Perustoimeentulotukesi on tarkistettu ajalta 1.10.–30.11.2022, koska olet hakenut toimeentulotukea uudelleen.

Sosiaalitoimi hylkäsi kantelijan hakemuksen täydentävästä toimeentulotuesta päätöksellään **25.10.2023**. Kantelija ohjattiin hakemaan perustoimeentulotuki Kelan kautta.

3.4 Kannanotto

3.4.1 Päätöksentekovelvollisuus

Kantelija oli peruuttanut toimeentulotukihakemuksensa. Kela ei ollut antanut kantelijalle raukeamispäätöstä, päätöstä asian tutkimatta jättämisestä tai muutakaan päätöstä, vaan asian käsittely oli päätetty teknisellä ratkaisulla (ks. jäljempänä kohta 3.4.2). Kelan käytössä on kuitenkin ollut jäljempänä ilmenevällä tavalla ilmoituskirje hakemuksen peruuttamisesta. Tämä herättää ensin kysymyksen viranomaisen päätöksentekovelvollisuudesta.

Kelan mukaan toimeentulotukilaissa tai sosiaaliturvalainsäädännössä yleisemminkään ei ole olemassa sääntelyä hakemuksen peruuttamisesta. Kelan selvityksessä ei päätöksentekovelvollisuutta ole kovinkaan seikkaperäisesti arvioitu.

Perustuslaissa on jokaiselle turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti samoin kuin oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan lailla. Siten esimerkiksi viranomaisen sisäinen toimintamalli, joka liittyy teknisten järjestelmien ominaisuuksiin tai toimintaan, ei sinänsä ole hyväksyttävä peruste poiketa päätöksentekovelvollisuudesta silloin, kun päätöksen tekemistä voidaan lain mukaan perustellusti edellyttää. Asiakkaalle ei muutenkaan saa koitua käytännön haittaa tällaisten teknisten järjestelmien toiminnallisuuksien takia.

Hallintolaissa säädetään lähemmin hallintopäätöksen antamisesta ja siitä, mitä kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi: yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Päätös on myös perusteltava muissa kuin laissa säädetyissä poikkeustilanteissa.

Velvollisuus tehdä päätös kytkeytyy asian käsittelyn päättymiseen viranomaisessa. Hallintolain perusteluiden mukaisesti päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian päättävä vaikutus. Kirjallisen ratkaisun antaminen takaa hallituksen esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Hallintolaissa tai sen perusteluissa päätöksentekovelvollisuutta eri tilanteissa ei kuitenkaan ole kovinkaan laajasti arvioitu, ja näkemykseni mukaan kysymystä voidaan pitää ainakin joissakin tilanteissa jossain määrin tulkinnanvaraisena. Vertailun vuoksi totean, että sääntely poikkeaa tältä osin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista.

Päätöksentekovelvollisuutta voidaan käsitykseni mukaan tarkastella yhtäältä ikään kuin muodollisjuridisena ja toisaalta oikeussuojaan ja sen toteutumiseen aidosti liittyvänä asiana. Jälkimmäisestä näkökulmasta katsoin ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen raukeamismenettelyä koskeneessa päätöksessäni, että ehdollisen päätöksen raukeaminen liittyi opiskelijaksi ottamiseen ja siihen voi liittyä sellaisia hakijan etuja ja oikeuksia sekä oikeusturvaa koskettavia elementtejä, jotka mielestäni puolsivat erillisen päätöksen tekemistä.

Merkille pantavaa on myös se, että päätöksentekoon liittyy myös velvoite ilmoittaa käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista tai toisaalta siitä, ettei tällaisia ole olemassa. Päätöksentekovelvollisuudesta ei siten sinänsä seuraa muutoksenhakuoikeus.

Hallintolain lähtökohdat nähdäkseni vahvasti puoltavat nimenomaisen päätöksen tekemistä hakijan peruutettua hakemuksensa, koska peruutuksen takia asian käsittely viranomaisessa päättyy, ja päätöksen tekeminen kytkeytyy hallintolain perusteluiden mukaan juuri asian käsittelyn tähän vaiheeseen. Kun hakija peruuttaa hakemuksensa eikä pääasiaa siten voida ratkaista, asian käsittelyn päättävällä ratkaisulla on tällaisissa tilanteissa myös hallintolain perusteluissa mainitun tutkimatta jättämispäätöksen luonnetta; tutkimatta jättäminen liittyy menettelyn lakisääteisten – viranomaiseen, käsiteltävään asiaan, asianosaiseen, puhevallan käyttöön ja edustamiseen ja vireillepanoon liittyvien – edellytysten täyttymättä jättämiseen.

Toisaalta tällaisessa tilanteessa raukeamispäätöksen sisällöksi jäisi hallintolain mukaisen perusteluvollisuuden näkökulmasta nähdäkseni lähinnä sen tosiasian toteaminen, että asian käsittely on peruutuksen takia päättynyt. Hakijan muutoksenhakuinnostin näkökulmasta taas tällaisella ratkaisulla ei sinänsä vaikuttaisi olevan ainakaan välitöntä tai merkittävää vaikutusta hakijan oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun siihen nähden, että peruutuksesta huolimatta hakija voi hallintomenettelyssä lähtökohtaisesti saattaa asiansa uudelleen vireille.

Tästä näkökulmasta ei siten sinänsä näyttäisi olevan ainakaan täysin poissuljettua, etteikö vastaava asia olisi asianosaisen oikeusturvaa vaarantamatta tosiasiallisesti ilmoitettavissa tai vahvistettavissa myös viranomaisen asiaosaiselle lähettämällä kirjeellä. Kuten jäljempänä kohdasta 3.4.2 ilmenee, nyt esillä olevassa asiassa tällaista kirjettäköön ei ollut kantelijalle kuitenkaan lähetetty.

Kela on ilmoittanut luopuvansa teknisen ratkaisun tekemisestä. Vastausta vaille kuitenkin jää, millaisessa menettelyssä asian käsittely jatkossa päätetään hakijan peruutettua hakemuksensa, eli onko asiasta tarkoitus antaa hakijalle päätös vai ilmoituskirje vaiko kumpaakaan.

Koska tarkoitukseni on erikseen pyytää Kelaä vielä selventämään asiaa tältä osin, en katso aiheelliseksi ottaa asiaan tältä osin enemmälti tässä vaiheessa kantaa. Kiinnitän kuitenkin Kelan huomiota edellä esittämiini näkökohtiin.

Asiaa on vielä arvioitava muutoin siitä näkökulmasta, oliko Kelan menettely kantelijan tapauksessa ollut hyvän hallinnon mukainen.

3.4.2 Hyvän hallinnon näkökulma

Kantelukirjoituksesta ja tapahtumatiedoista käy ilmi, että kantelija oli siinä käsityksessä, että Kela oli antanut hänelle päätöksen (mainittu ”päätöksetön, tekninen ratkaisu”), jolla hänen oikeutensa toimeentulotukeen oli hylätty 30.11.2022 asti. Kantelija ei missään vaiheessa saanut Kelasta tietoa siitä, ettei hänelle ole annettu päätöstä perustoimeentulotuesta vaan että kysymyksessä oli tekninen ratkaisu. Kantelija kuuli asiasta ensimmäinen kerran 5.10.2022 sosiaaliohjaajan soitettua Kelaan.

Kelan selvityksestä ei ilmene, minkä sisältöinen toimeentulotuen teknisestä ratkaisusta lähetettävä kirje tai viesti on. Esimerkiksi Kelan yleisestä asumistuesta antamassa etuusohjeessa todetaan hakemuksen perumisesta ja ilmoituskirjeestä seuraavaa: ”Jos ilmoitus hakemuksen perumisesta on tullut kirjallisesti tai OmaKelan kautta, poista järjestelmästä hakemuksen vireilläolotieto. Lähetä hakijalle viesti tai kirje (kirjepohja YHI39), jossa kerrot, että hakemus on hänen pyynnöstään peruttu.”²

Kelan yhteyskeskuksesta saadun tiedon mukaan asiakkaalle lähetetään hänen perueensa esimerkiksi yleisen asumistuen hakemuksen kirjepohja YHI39:n (vakiolomake) mukainen kirje. Kirjepohja lähetettiin käyttööni. Toimihenkilö voi kirjoittaa kirjepohjaan sen etuuden nimen, jonka hakemuksen kantelija on perunut. Kirjeessä todetaan seuraavaa: ”Tällä kirjeellä vahvistamme, että hakemus on peruttu.

Ilmoitus hakemuksen perumisesta

Hyvä asiakas

Olet ilmoittanut, että haluat perua hakemuksesi.
Hakemus tuli Kelaan __.__._____.

Tällä kirjeellä vahvistamme, että hakemus on peruttu.

Ystävällisesti

Kela

² <https://www.kela.fi/etti/Yleinenasumistuki.pdf?version=1697591169801> s. 58/luettu 13.11.2023.

Kelan selvityksestä voi saada sen kuvan, että kyseinen tekninen ratkaisu olisi selvityksen mukaisesti ”annettu” kantelijalle. Kelan antaman lisäselvityksen mukaan näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut, vaan teknisen ratkaisun oli nähnyt sähköisestä järjestelmästä kunnan toimeentulotukiviranomainen, joka oli käsitellyt kantelijan täydentävän toimeentulotuen hakemusta.

Kela ei joka tapauksessa ollut lähettänyt kantelijalle missään vaiheessa tiedoksi kirjettä tai viestiä teknisestä ratkaisusta ja sen merkityksestä eikä antanut kantelijalle ohjausta siitä, miten asiassa tulisi jatkossa toimia, siis toisin kuin etuusohjeessa neuvotaan tekemään.

Kelan mukaan sen käyttämä tekninen ratkaisu ei ole luonteeltaan juridinen ratkaisu, vaan kyseessä on Kelan sisäinen toimintamalli, joka liittyy Kelan järjestelmien toimintaan. Kuten jo edellä totesin, Kela on ilmoittanut luopuvansa teknisen ratkaisun käytöstä.

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija pyrki oikaisuvaatimuksen avulla selvittämään, milloin Kela on antanut hänelle toimeentulotukipäätöksen ja minkä sisältöinen päätös oli. Tämä on täysin ymmärrettävää, koska Kelasta oli vastattu kantelijalle, että hänelle on annettu päätöksetön ratkaisu ja että hänen hakemustaan ei ole ratkaistu ja että hänen tulee toimittaa Kelaan uusi hakemus.

Selvityksen perusteella käsite ”tekninen ratkaisu” ja sen vaikutus toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn ei nähdäkseni ole ollut selkeä myöskään Kelan toimihenkilöille. Ensin kantelijalle todettiin, että koska hän on viestillä perunut hakemuksen, ei hakemusta ole käsitelty Kelassa. Myöhemmin kantelijaa neuvottiin tekemään uusi hakemus. Hakemusta ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä sähköisesti. Saadakseen hakemuksen vireille syyskuussa 2022 kantelijan olisi pitänyt tehdä toimeentulotuen muutosilmoitus, mitä ei kerrottu kantelijalle missään vaiheessa. Asia selvisi vasta sosiaaliohjaajan soitettua Kelaan.

Kantelukirjoituksesta ja Kelan selvityksestä ilmenee, että kantelija pyysi 1.9.2022 viestillä maksusitoumuksen apteekkiin, mitä Kela ei kuitenkaan edellä sanotuilla perusteilla käsitellyt. Kantelijan 1.9.2022 viesti apteekin maksusitoumuksen tarpeellisuudesta olisi voitu ottaa huomioon uutena selvityksenä 23.8.2022 vireille tulleeseen hakemukseen, mikäli asia olisi vielä ollut vireillä Kelassa. Joka tapauksessa 1.9.2022 kantelijan lähettämä pyyntö maksusitoumuksen saamisesta olisi tullut tutkia asianmukaisesti hakemuksena toimeentulotuen saamiseksi.

Asiassa ei siten ollut tehty kantelijalle tiedoksi annettavaa raukeamispäätöstä eikä hän ollut saanut tiedokseen muutakaan asian käsittelyn päättymisestä kertovaa asiakirjaa.

Kun kantelijalla ei ollut Kelan toimeentulotukipäätöstä, ei sosiaalitoimi ollut voinut arvioida tarvetta täydentävään toimeentulotukeen. Tällainen menettely antoi myös hyvinvointialueelle virheellistä tietoa kantelijan toimeentulotukitilanteesta.

Edellä todetuin perustein en voi pitää Kelan menettelyä kokonaisuutena arvioiden hyvän hallinnon mukaisena eikä kantelijan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn siten ollut toteutunut.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon ja kiinnitän sen huomiota kohdassa 3.4.1 esittämiini näkökohtiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle jäljennöksen päätöksestäni. Samalla pyydän sitä ilmoittamaan minulle 28.3.2024 mennessä, milloin ja miten se tulee muuttamaan etuusohjeistustaan ja luopumaan teknisestä ratkaisusta sekä millaisessa menettelyssä asioiden käsittely jatkossa on tarkoitus päättää hakijan peruutettua hakemuksensa.