

19.6.2008

Dnro 3309/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VIIVÄSTYS KANSANELÄKELAITOKSESSA OPINTOTUKILAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSEN JA MAKSUKEHOTUKSEN TIEDOKSIANNOSSA TURVAKIELTOASIAKKAALLE

1 KANTELU

Kantelija pyysi 10.10.2006 ja 15.3.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjeissä oikeusasiamiestä selvittämään, tekikö Helsingin yliopiston opintotukilautakunnan viranhaltija virkavirheen myöntäessään hänelle aikuisopintorahaa vuoden 2001 joulukuun ajaksi tietäen, että hän palasi töihin 12.12.2001. Hän ei ollut kertomansa mukaan varsinaisesti hakenut aikuisopintorahaa joulukuulle. Lisäksi hän pyysi selvittämään, olisiko yliopiston opintotukilautakunnan tullut ilmoittaa hänelle, että hänellä oli mahdollisuus saada tuloihinsa sidottua ja näin ollen paljon parempaa aikuiskoulutusrahaa Koulutus- ja erorahastolta.

Kantelija pyysi myös selvittämään, toimivatko yliopiston opintotukikeskuksen käsittelijät asianmukaisesti lähettäessään aikuisopintorahan takaisinperintää koskevat asiapaperit Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimistoon, vaikka asiapapereista ilmeni hänen kotiosoitteensa. Hän pyysi vielä selvittämään, olivatko Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimiston virkailijat noudattaneet virkavelvollisuuksiaan, kun he eivät olleet postittaneet hänelle kirjeitä ja päätöksiä tiedoksi.

3 RATKAISU

Katson Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin Hakaniemen toimiston menetelleen hallintolain 54 §:n vastaisesti siinä, että se ei antanut Helsingin yliopiston opintolautakunnan 17.5.2005 tekemää päätöstä ja 7.12.2005 lähettämää maksukehotusta kantelijalle tiedoksi viipymättä.

Muilta osin asiassa ei ole tullut esille aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.1 Helsingin yliopiston opintotukilautakunnan menettely

Neuvonta

Helsingin yliopiston opintotukilautakunnan selvityksen mukaan lautakunta hoitaa opintotuen myöntämisen ja maksamisen opiskelijoilleen Kansaneläkelaitoksen puolesta. Opintotukeen kuuluvaa aikuis-

opintorahaa ei ole myönnetty enää 31.12.2002 jälkeen, jolloin aikuisopintorahan tilalle tuli Koulutus- ja erorahaston (nykyisin Koulutusrahasto) myöntämä aikuiskoulutustuki. Uutta etuutta, aikuiskoulutustukea, voitiin myöntää 1.8.2001 alkaen uusiin ja jo aiemmin aloitettuihin opintoihin. Siirtymäkauden (1.8.2001–31.12.2002) aikana aikuisopintorahaa saava saattoi vaihtaa aikuiskoulutustuelle tai pysyä aikuisopintorahan piirissä.

Opintotukilautakunnan selvityksen mukaan kantelija oli 23.10.2001 saapuneessa opintotukihakemuksessaan ilmoittanut hakemuksensa koskevan aikuisopintorahaa. Hänelle oli myönnetty aikuisopintoraha hänen hakemuksensa mukaisesti. Koska edellä mainitun opintotukihakemuksen saapumisesta ja aikuisopintorahan myöntämisestä on kulunut useita vuosia, opintotukilautakunta ei selvityksensä mukaan valitettavasti pysty jälkikäteen toteamaan, oliko kantelijalle kerrottu aikuisopintorahaa myöntäessä ajalle aikuiskoulutustuen mahdollisuudesta ja oliko hänet ohjattu Koulutus- ja erorahaston puoleen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Tähän perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaatteen osana myös neuvonta, josta oli nimenomainen säännös kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 4 §:ssä. Viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvontaa siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pantiin vireille ja miten asiaa käsiteltäessä oli toimittava. Myös nykyisen, vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 8 §:ssä on neuvontaan velvoittava säännös.

Kansaneläkelaitos oheisti selvitykseensä jäljennöksen julkaisemastaan Kela 2001 Opintotukiesitteestä, jossa oli kerrottu aikuiskoulutustuesta. Esitteen ja opintotukilautakunnan selvityksen mukaan Koulutusrahasto vastaa aikuiskoulutustuen tiedotuksesta ja neuvonnasta.

Viranomaisten neuvontavelvollisuuteen ei ole katsottu kuuluvan eri etuuksien paremmuuden arviointia. Usein se ei ole mahdollistakaan, koska etuuksien saamiseen vaikuttavat useat tekijät. Sen sijaan hakijan tiedustellessa asiasta viranomaisen tulee kertoa eri mahdollisuuksista ja tarvittaessa ohjata ottamaan yhteyttä toiseen viranomaiseen.

Kantelukirjoituksesta ei ilmene, että kantelija olisi tiedustellut aikuiskoulutusrahasta Helsingin yliopiston opintotukilautakunnalta. En katso neuvontavelvollisuuden ulottuvan niin pitkälle, että hakijan hakemuksen saapumisen jälkeen viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti ilmoittaa hakijalle mahdollisuudesta toiseen hakijan kannalta ehkä parempaan etuuteen. Katsonkin, että asiassa ei ole näyttöä siitä, että opintotukilautakunta olisi laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa asiassa.

Aikuiskoulutustuen myöntäminen ja takaisinperintä

Opintotukilautakunnan antaman selvityksen mukaan kantelija oli 23.10.2001 Helsingin yliopiston opintotukikeskukseen saapuneessa opintotukihakemuksessaan ilmoittanut hakemuksensa koskevan aikuisopintorahaa. Käytettävissä olleen selvityksen mukaan hänen virkavapausaikansa oli 19.9.–11.12.2001. Koska kantelija ei ollut merkinnyt hakemukseensa aikaa, jolle hän haki aikuisopintorahaa, aikuisopintoraha myönnettiin opintotukilautakunnan selvityksen mukaan aikuisopintotuesta annetun käsittelyohjeen mukaan.

Käsittelyohjeen mukaan aikuistukeen lasketaan oikeuttavaksi se täysi kuukausimäärä, jonka palkaton aika kestää opintovuoden aikana, kun opintovapaa tai palkaton aika alkaa opintojen jo alettua. Jos palkaton aika ylittää täyden kuukausimäärän 16 (myöhemmin 18) päivällä, lasketaan ohjeen mukaan tästä yksi tukikuukausi. Opintotukilautakunta myönsi kantelijalle 5.11.2001 antamallaan päätök-

sellä aikuisopintorahan ajalle 1.10.–31.12.2001. Selvityksen mukaan kantelija ei valittanut kyseisestä päätöksestä.

Kantelija ei ollut hakemuksessaan täyttänyt kohtaa, josta olisi ilmennyt mille ajalle hän haki aikuisopintorahaa. Toisaalta hän oli oheistanut hakemukseensa 18.10.2001 päivätyn kirjeen, jossa hän kertoi palanneensa täyspäiväiseksi opiskelijaksi 19.9.2001–11.12.2001 väliseksi ajaksi. Hän pyysi tässä kirjeessään, että hänelle myönnettäisiin aikuisopintorahaa hakemuksensa mukaisesti. Kantelija oheisti myös jäljennöksen virkavapauspäätöksestään kyseiseltä ajalta.

Opintotukilain 17 §:n 3 momentin mukaan opiskelijan tulee huolehtia siitä, että vuositulo ei ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan hakemalla opintotukea vain osalle opiskelukaudesta, peruuttamalla jo myönnetyn opintotuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksettujen tukikuukausien opintorahan ja asumislisän.

Kantelijan mielestä Helsingin yliopiston opintotukilautakunnan olisi pitänyt ymmärtää ottamalla huomioon hänen ilmoittamansa tulot, että hänelle ei olisi pitänyt myöntää aikuisopintorahaa joulukuulle 2001. Totean kuitenkin, että opintotukilaista ilmenevän periaatteen mukaan opiskelijan itsensä tulee huolehtia siitä, että hänen vuositulonsa tai kuukausiansionsa eivät ylitä vapaata tuloa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella en katso Helsingin yliopiston opintolautakunnan menettelleen lainvastaisesti myöntäessään kantelijalle aikuisopintorahaa syksyllä 2001 myös joulukuun ajaksi.

Opintotuen takaisinperintäpäätöksen postittaminen

Opintotukilain 9 a §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää Kansaneläkelaitoksen ja korkeakoulun välillä tehtävästä sopimuksesta, jonka mukaan korkeakoulun opintotukilautakunta hoitaa tässä laissa Kansaneläkelaitokselle säädetyt tehtävät omien opiskelijoidensa osalta. Lainkohdan mukaan sopimuksessa tulee määritellä erityisesti sopijapuolten tehtävät ja tehtävien hoitamisen edellytykset sekä tietojen käyttö sopijapuolten kesken ja kustannusten korvaaminen. Helsingin yliopiston opintotukilautakunnan selvityksen mukaan se hoitaa opintotuen myöntämisen ja maksamisen opiskelijoilleen Kansaneläkelaitoksen puolesta.

Kansaneläkelaitoksen pääsuunnittelijalta puhelimitse 17.6.2008 saadun tiedon mukaan Kansaneläkelaitoksen tekemissä sopimuksissa yliopistojen kanssa edellytetään aina noudattamaan tietoturvalisuuksia koskevia ohjeita. Näissä ohjeissa on todettu mm. menettelytavoista turvakieltoasiakkaiden kohdalla.

Opintotukilautakunnan selvityksen mukaan kantelijan opintotukihakemukseen annettu päätös ja asiakirjat postitettiin Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaisesti Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimistoon (eli ns. kotitoimistoon) kantelijalle edelleen toimitettavaksi. Tämä johtui siitä, että kantelijan osoitetietoja ei osoitteenluovutuskiellosta johtuen näytetä päätejärjestelmässä. Näin toimiessaan opintotukilautakunta oli tarkoittanut turvata kantelijan osoitetietojen pysymisen salassa ja katsoi toimineensa asianmukaisesti ja hänen tietosuojaansa turvaten.

Koska opintotukilautakunta postitti päätöksensä heti seuraavana päivänä päätöksen teon jälkeen Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaisesti kantelijan kotitoimistoon, en katso opintotukilautakunnan viivytelleen päätöksen postittamisessa.

3.2

Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimiston menettely

Helsingin yliopiston opintotukilautakunta antoi 17.5.2005 kantelijalle päätöksen opintotuen takaisinperinnästä. Tämä päätös postitettiin opintotukilautakunnasta 18.5.2005 osoitteeseen Kela PL 70 00501 HELSINKI. Osoite on Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimiston osoite. Kantelija sai päätöksen tiedokseen Hakaniemen toimistosta 13.3.2007 eli lähestulkoon vuoden ja kymmenenkuukauden päästä siitä, kun opintotukilautakunta postitti sen Hakaniemen toimistoon. Samana päivänä kantelija sai myös tiedon opintotukilautakunnan 7.12.2005 postittamasta maksukehotuksesta.

Hallintolain (434/2003) 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Hallintolain 55 §:ssä on säädetty tiedoksiantotavoista. Pykälän mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka yleistiedoksiantona, jos sitä ei voida toimittaa edellä tarkoitettu tavoin.

Katson Kansaneläkelaitoksen Hakaniemen toimiston menetelleen hallintolain 54 §:n vastaisesti, kun se ei viipymättä antanut kantelijalle tiedoksi opintotukilautakunnan 18.5.2005 sille postittamaa päätöstä. Hakaniemen toimiston olisi tullut huolehtia myös opintotukilautakunnan 7.12.2005 postittaman maksukehotuksen tiedoksiantamisesta kantelijalle. Tapahuneen johdosta katson Hakaniemen toimiston rikkoneen hallintolaissa säädettyä tiedoksiantovelvollisuutta.

Selvityksen mukaan syynä siihen, että Hakaniemen toimisto ei postittanut päätöstä ja maksukehotusta tiedoksi kantelijalle, oli se, että hänellä oli ns. turvakielto. Turvakiellosta on säädetty väestötietolain 25 §:n 4 momentissa, jonka mukaan maistraatti voi pyynnöstä määrätä, ettei tietoa tässä lainkohdassa säädettyistä osoitteista saa luovuttaa muille kuin viranomaisille, jos henkilöllä on perusteltua syytä epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Tarkastelen seuraavaksi Kansaneläkelaitoksen antamia selvityksiä ja lausuntoja ns. turvakieltoasiassa.

Kansaneläkelaitoksen lausunto ja selvitykset

Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin ja Hakaniemen toimiston yhteisen selvityksen antoi vakuutuspiirin johtaja. Hänen mukaansa Kansaneläkelaitoksessa (jatkossa Kela) oli päätetty, että ns. turvakieltoasiakkaiden kotiosoitetta ei tallenneta mihinkään Kelan päätejärjestelmään. Kotiosoitteen sijasta heille on päätejärjestelmiin tallennettu asuinpaikan mukaisen Kelan toimiston osoite. Vakuutuspiirin johtajan selvityksen mukaan Helsingin yliopiston opintotukilautakunta ei ilmoittanut Hakaniemen toimistoon, millä osoitteella kantelijan posti tulisi toimittaa. Toisaalta opintotukilautakunnan antaman selvityksen mukaan se postitti Kelan ohjeistuksen mukaisesti opintotukea koskevat päätökset ja asiakirjat Kelan toimistoon. Vakuutuspiirin johtajan selvityksen mukaan Hakaniemen toimistolla ei ollut tietoa siitä, millä osoitteella kantelija oli halunnut saada postinsa, joten toimistossa oli odotettu hänen yhteydenottoaan ja asiakirjojen noutamista sieltä.

Vakuutuspiirin johtajan näkemyksen mukaan Kelassa ei ole riittävää kirjallista ohjeistusta siitä, miten turvakieltoasiakkaiden postia tulisi käsitellä. Varovaisuussyistä toimihenkilöt eivät uskalla lähettää päätöksiä tai kirjeitä osoitteella, jonka asiakas on ilmoittanut hakemuksessaan. Lisäksi vakuutuspiiri toi selvityksessään esille Kelan sisäisen kirjallisen ohjeistuksen puutteellisuuden, koska ohjeistuksessa ei ollut mainittu, että Kela saa väestötietojärjestelmästä käyttöönsä myös turvakieltoasiakkaiden osoitteet.

Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosaston antaman lausunnon mukaan turvakieltoasiakkaan osoite ei ole tulostunut hänelle osoitettuihin päätöksiin tai asiakaskirjeisiin, vaan niihin kirjoittui asiakkaan Kelan kotitoimiston osoite, johon ne postitettiin. Kotitoimiston tulee toimittaa turvakieltoasiakkaalle osoitettu posti asiakkaalle hänen kanssaan erikseen sovitulla tavalla. Eläke- ja toimeentuloturvaosaston lausunnon mukaan Kelan noudattaman käytännön tavoitteena oli varmistaa turvakieltoasiakkaiden osoitetietojen salassapito. Käytäntö on kuitenkin havaittu lausunnon mukaan ongelmalliseksi, koska turvakieltoasiakkaat eivät aina ole tietoisia Kelan noudattamasta menettelystä eivätkä täten ole sopineet kotitoimistonsa kanssa postin toimittamiseen liittyvistä järjestelyistä. Lausunnon mukaan ongelmatilanteita saattaa syntyä myös sen vuoksi, että ohjeistus turvakieltoasiakkaiden postin käsittelystä ei ole tavoittanut Kelassa kaikkia toimihenkilöitä.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto ilmoitti launnossaan, että havaittujen ongelmakohtien vuoksi Kelassa olikin ryhdytty toimenpiteisiin nykyisen menettelyn muuttamiseksi. Etuusjärjestelmiin tehtävien teknisten muutosten suunnittelu ja toteutus oli lausunnon antamishetkellä käynnissä. Uuteen käytäntöön oli tarkoitus siirtyä viimeistään syksyllä 2007. Teknisten muutosten toteuttamisen jälkeen myös turvakieltoasiakkaille osoitettuihin päätöksiin, asiakaskirjeisiin ja muihin asiakirjoihin tulostuu heidän väestötietojärjestelmän mukainen osoitteensa ja muu asiakkaan Kelalle ilmoittama postitusosoite. Lausunnon mukaan osoitetietojen salassapidon varmistamiseksi turvakieltoasiakkaiden osoitteita ei kuitenkaan jatkossakaan näytettäisi toimihenkilöille osoitetietojen kyselyssä eikä valmisteltaessa asiaa etuusjärjestelmissä.

Eräässä toisessa kanteluasiassa (dnro 4352/4/06) Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosasto ilmoitti 24.1.2008 antamassaan launnossaan, että havaittujen ongelmien vuoksi Kelassa on loppuvuodesta 2007 muutettu turvakieltoasiakkaiden postin lähettämisen noudatettavia käytäntöjä. Nykyään myös turvakieltoasiakkaille osoitettuihin päätöksiin, asiakaskirjeisiin ja muihin Kelan tietojärjestelmästä lähetettäviin asiakirjoihin tulostuu asiakkaan väestötietojärjestelmän mukainen osoite tai muu asiakkaan Kelalle ilmoittama postitusosoite. Kelan tavoitteena on varmistaa postin ongelmaton toimittaminen turvakieltoasiakkaille huolehtien kuitenkin heidän osoitetietojensa salassapidosta.

Kela on siis muuttanut turvakieltoasiakkaiden postin lähettämisen noudatettavia käytäntöjä ja täten korjannut menettelyä siten, että hallintolain 54 §:ssä säädetty tiedoksiantovelvollisuuden toteutuminen turvataan.

4 TOIMENPITEET

aan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kelan Hakaniemen toimiston menettelyn lainvastaisuudesta Helsingin vakuutuspiirin Hakaniemen toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän vakuutuspiirille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -