

29.7.2022

EOAK/5108/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN ANTAMINEN KÄYTETTÄVISSÄ OLEVIENTIETOJEN POHJALTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kelan menettelyä toimeentulotukiasiassaan. Kela pyysi kantelijalta lisäselvitystä tiliotteista, koska hän oli peittänyt toimittamistaan tiliotteista maksun ja maksunsaajan tiedot. Kantelija kertoo turhaan tiedustelleensa Kelalta, miksi ja millä oikeudella Kela pyytää tietoja siitä, mihin hänen rahansa menevät ja paljonko hän nostaa tililtään rahaa.

Viesteissään 3.11., 9.11., 13.11. ja 16.11.2021 sekä 7.7. ja 13.7.2021 kantelija kirjoitti Kelalle mm. näin ”Toimeentulotukeen ei kuulu mihin käytän rahani ja paljonko nostan tililtäni. Teidän pitäisi olla kiinnostuneita siitä paljonko ja mistä tililleni tulee rahaa. Olen toimittanut vuonna 2020 huhtikuusta asti tiliotteet tällaisina ja siihen ei ole puututtu!! Loppuvuonna valehtelitte, että maksajaa ei saa peittää. Odotan, että saan virallisen vastauksen joka perustuu lakiin!” (viesti 13.7.2021)

Kantelija kertoo Kelan toistuvien tiliotepyyntöjen viivästyttäneen aiheettomasti hänen hakemustensa käsittelyä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kelalta selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Kantelun rajaus

Totean aluksi, että tässä päätöksessäni en ota kantaa siihen, oliko kantelijalla oikeus ja missä määrin peittää tietoja Kelaan toimittamistaan tiliotteista, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen sijaan tarkastelen tässä päätöksessäni Kelan päätöksentekoon liittyvää menettelyä.

3.2 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.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät mm. sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten.

Hallintolain 22 §:n mukaan viranomaiselle toimitetun asiakirjan ollessa puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

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.

Viranomaisella on ratkaisupakko, eli viranomaisen on käsiteltävä sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan, ja annettava siihen asianmukainen ratkaisu. Hallintolain 43 §:n mukaisesti hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Toimeentulotukipäätöksessä on otettava kantaa hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin. Päätöksestä on hallintolain 44 §:n mukaisesti käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu. Päätös on hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut määräykset. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa.

Toimeentulotukilain 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 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.

Toimeentulotukilain 14 c §:n 3 momentissa on säädetty tilanteesta, jossa toimeentulotukihakemus on puutteellinen. Tällaisessa tilanteessa asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. 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 täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Pykälän 3 momentissa on haluttu korostaa toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuvaa erityistä velvoitetta käsitellä toimeentulotukiasia siten, ettei hakijan tai perheen perustuslaissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu.

Toimeentulotuesta annetun lain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Viranomaisen on puolestaan osoitettava hakijalle, mistä seikoista viranomainen haluaa selvitystä palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen selvittämiseksi ja käsittelemiseksi. Pyydettyjen tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta.

3.3 Kelan etuusohjeet

Kela ohjeistaa toimihenkilöitään etuusohjeilla siitä, miten hakemukset tulee ratkaista. Toimeentulotuen etuusohjeessa todetaan lisäselvityksen pyytämistä seuraavaa: Lisäselvityspyynnön yhteydessä asiakkaalle annetaan määräaika, johon mennessä pyydetty lisäselvitykset tulee toimittaa. Ratkaisu on tehtävä viimeistään 7 arkipäivän kuluessa siitä, kun asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot on saatu tai määräaika selvitysten antamiselle on kulunut. Jos asiakas pyytää, päätös toimeentulotuesta voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta myös ennen määräajan päättymistä.

<https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>,
sivu 183 (luettu 27.7.2022)

3.4 Kelan selvitys

Asiakkaalla on hallintolain mukaisesti velvollisuus myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. Kelassa on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Kela vastaa siitä, että asia tulee selvitettyksi. Toimihenkilön velvollisuus on huolehtia siitä, että vireille pantu asia selvitetään huolellisesti ja ratkaisun pohjaksi tulevat kaikki tarvittavat tiedot ja selvitykset, joilla arvioidaan olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Kantelija on peittänyt osan tiliotteissa ilmenevistä tiedoista. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton mukaan ([Dnro 4181/4/11](#)) asiakkaalta voidaan vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista, jos käsittelijä katsoo, että peitetillä tiedolla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa.

Kela tutkii jokaisen Kelaan toimitetun perustoimeentulotukihakemuksen erikseen ja arvioi jatkuvasti muuttuvaa kokonaistilannetta tapauskohtaisesti käsittelyssä olevan hakemuksen perusteella. Lähtökohtaisesti tiliotetiedot ovat välttämättömiä tietoja hakemusten ratkaisemisessa. Joissakin tapauksissa on kuitenkin voitu arvioida tilannetta kokonaisuutena siten, että sillä hetkellä ratkaistavan kokonaisuuden kannalta täydelliset tiliotteet eivät ole olleet tarpeen. Näin on voitu toimia esimerkiksi erityisen kiireellisissä tilanteissa, joissa tuen tarve on arvioitu kokonaisuuteen nähden sellaiseksi, että käytettävissä olevat tiedot on arvioitu sillä ratkaisuhetkellä riittäviksi.

Kantelijan hakemustilanteissa on arvioitu, että kokonaisuuteen nähden täydelliset tiliotiedot ovat olleet välttämättömiä, jotta hakemukset on voitu ratkaista. Koska tietoja on toimitetuista tiliotteista peitetty, ei Kela ole voinut luotettavasti arvioida kantelijan tosiasiallista taloustilannetta ja siten toimeentulotuen tosiasiallista tarvetta. Kela on voinut edellyttää peitetyn tiedon ilmaisemista kantelijalta katsoessaan sen olleen välttämätöntä. Asian arvioinnissa on huomioitu esimerkiksi kantelijan perustoimeentulotuen hakuhistoria ja Kelalla käytettävissä olevat kokonaistiedot. Koska kantelija on myös aikaisemmin peittänyt tiliotteilta tietoja, on Kelan ollut välttämätöntä saada riittävän usein kantelijalta myös peittämättömät, täydelliset tiliotiedot. Kela ei voi jatkuvasti käyttää saman asiakkaan kohdalla sellaista harkintaa asiakkaan eduksi, että peitetyt tilitiedot olisivat riittävät hakemuksen ratkaisemiseksi. Kelan tulee kohdella perustoimeentulotuen asiakkaita keskenään yhdenvertaisesti ja samojen periaatteiden mukaisesti.

Asian selvittäminen siten, että lopputulos vastaa asiakkaan todellisia olosuhteita on myös asiakkaan etu. Asian riittävä selvittäminen voi myös ehkäistä ylimääräisiä päätösten tarkistamisia. Kelalla on velvollisuus arvioida myös esimerkiksi tarvetta ohjata asiakasta ensisijaisten etuuksien, palveluiden tai tarvittaessa sosiaalityön piiriin. Tiliotteesta ilmenevillä tiedoilla saattaa olla merkitystä myös tähän arviointiin, jolloin tietojen asianmukainen näkyminen voi edistää asiakkaan asioiden hoitoa, asiakkaan asioiden yhdenvertaista hoitamista ja ohjautumista pois viimesijaisen tuen tarpeesta. Kantelijaa on tapauksessa pyritty ohjeistamaan tietojen toimittamisen osalta ja Kela on pyrkinyt saamaan ainoastaan käsittelyn kannalta välttämättömät tiedot.

Kantelijan viesteihin on vastattu toimeentulotukilaissa määriteltyjen käsittelyaikojen puitteissa. Kantelijan asioiden käsittelyn kokonaiskesto on vaikuttaneet lisäselvityspyynnöt, joita kantelijan hakemusten puutteellisten liitteiden vuoksi on jouduttu tekemään. Kelan lakiyksikkö toteaa, että kantelijan 22.10.2020 jättämä hakemus olisi voitu ratkaista Kelassa jo 12.11.2020 jälkeen, sillä kantelija ei ollut toimittanut ensin annettuun määräaikaan mennessä pyydettyjä lisäselvityksiä. Ratkaisu olisi tällöin ollut kantelijalle hylkäävä puutteellisten lisäselvitysten vuoksi. Kantelijalle on kuitenkin tehty vielä uusi lisäselvityspyyntö 13.11.2020 kirjeitse ja lopulta kantelijalle on annettu asiassa myönteinen ratkaisu. Kantelijan hakemuksen ratkaiseminen on Kelassa pitkittynyt, mutta lopputulos on ollut eduksi kantelijalle myönteisen perus-toimeentulotukipäätöksen myötä. Kantelijan 28.6.2021 ja 25.7.2021 hakemukset on käsitelty toimeentulotukilaissa määriteltyjen käsittelyaikojen puitteissa.

3.5 Kelan menettelyn arviointi

Totean aluksi pankkitilitietojen merkityksestä yleisesti seuraavaa.

Pankin tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määrittämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. Tiliotteen esittäminen varsin pitkältikin ajalta saattaa joissakin tapauksissa olla tarpeen toimeentulotuen tarpeen määrittämiseksi.

Tietosuojavaltuutettu on todennut eräässä henkilötietolain soveltamista koskeneessa kannanotossaan (TSV 6.9.2012, dnro 982/45/2010), että sosiaalitoimi voi toimeentulotukea myönnettäessä pyytää tiliotteen asiakkaaltaan.

Tiliotetta pyydetessä tulee kuitenkin ottaa huomioon myös henkilöiden yksityisyyden suoja. Kannanotto koski sellaisia arkaluonteisia tietoja, joilla ei ollut merkitystä toimeentulotukea määrättäessä ja sitä myönnettäessä. Tietosuojavaltuutettu katsoi edelleen, että tällaiset merkityksettömät ja arkaluonteiset tiedot voidaan tiliotteista peittää.

Mikäli toimeentulotukiasiakas on peittänyt pankkitiliotteestaan arkaluonteisiksi katsomiaan tietoja, on Kelan arvioitava, mikä merkitys tällä seikalla on toimeentulotukea määrättäessä. Mikäli Kela katsoo, että peitettyllä tiedolla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa, voi se vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista. Kansaneläkelaitoksen tulee riittävästi perustella toimeentulotuen hakijalle, miksi se katsoo hakijan arkaluonteiseksi katsomia ja toimittamistaan tiliotteista peittämien tietojen olevan välttämättömiä Kelalle kuuluvassa päätösharkinnassa. Jos asiakas ei toimita Kansaneläkelaitokselle sen edellyttämiä selvityksiä, on mahdollista, että tietojen antamatta jättäminen voi johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

Viime kädessä peitettyjen tietojen merkityksen arvioi tuomioistuin.

Huomioni asiassa kiinnittyy kuitenkin siihen, että kantelija on hakemusten vireillä ollessa vastannut Kelan lisäselvityspyyntöihin, että hänen toimittamansa lisäselvityksen tulee riittää ja että hän odottaa lakiin perustuvaa tietoa siitä, miksi hänen toimittamansa selvitys ei riitä, sekä päätöstä hakemukseensa. Tämä on mielestäni tulkittava kantelijan ilmoitukseksi siitä, että hän ei tule toimittamaan enempää selvitystä ja että hän odottaa viipymättä perusteltua päätöstä. Näin ollen Kela olisi voinut ratkaista hakemukset viipymättä käytettävissään olleiden tietojen perusteella, eikä jäädä odottamaan lisäselvityspyynnöissään antamansa määräajan päättymistä ja tehdä ratkaisua 7 arkipäivän kuluessa siitä. Kela olisi voinut tarpeelliseksi katsoessaan vielä tiedustella erikseen kantelijalta tämän suostumusta päätöksentekoon käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Asiakirjoista ei ilmene, että suostumusta olisi tiedusteltu.

Kantelusta ilmenee, että kantelija on ollut epätietoinen Kelan päätösten perusteluista ottaen huomioon sen, että kantelija on kertonut Kelan käytännön tiliotteiden peitettyjen tietojen osalta hänen kohdallaan muuttuneen. Kantelijan oikeusturvan mukaista olisi ollut antaa hänelle viipymättä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös.

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen viivytyksettömästä toimeentulotukiasian käsittelystä Kelan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.

Edellä mainitsemani Kelan etuusohje on tulkittavissa siten, että saadakseen asiansa ratkaistua käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen lisäselvityksen toimittamiselle annetun määräajan päättymistä, tulisi asiakkaan toimia aktiivisesti ja pyytää nimenomaisesti päätöstä Kelan odottaessa passiivisesti mahdollista pyyntöä. Käsitykseni mukaan Kelan voisi olla tällaisessa tilanteessa, jossa asiakkaan mielipide on tullut selväksi, perusteltua kysyä oma-aloitteisesti asiakkaan suostumusta päätöksen antamiseen. Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 30.9.2022 mennessä etuusohjeidensa mahdollisesta päivittämisestä mainitussa suhteessa.