

9.12.2019

EOAK/6213/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KANTELIJA JÄI ILMAN LÄÄKKEITÄ KELAN VALITUSLUPAHAKEMUKSEN JOHDOSTA

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Kelan menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa.

Kirjoituksen mukaan Kela ei pannut täytäntöön Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 17.10.2018 antamaa päätöstä sen johdosta, että Kela oli pyytänyt valituslupaa valituksensa tutkimiseksi korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus oli katsonut, että kantelijalla on oikeus saada toimeentulotuesta korvaus terveydenhuoltokustannuksiinsa lokakuulta 2017.

Korkein hallinto-oikeus eväsi 20.3.2019 Kelan asiassa hakeman valituslupan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä tuli näin lainvoimainen. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan asia palautettiin Kelalle uudelleen käsiteltäväksi ja uuden toimeentulotukipäätöksen ja -laskelman tekemiseksi lokakuulle 2017 siten, että hallinto-oikeuden kantelijalle tarpeelliseksi katsomat terveydenhuoltomenot otetaan perustoimeentulotuessa täysimääräisesti huomioon. Valitusluparatkaisun jälkeen Kela suoritti kantelijalle toimeentulotukea haettuihin terveydenhuoltomenoihin lokakuun 2017 osalta.

Kantelija haki sittemmin myös myöhemmälle ajalle toimeentulotukea vastaaviin terveydenhoitomenoihin kuin joiden osalta hallinto-oikeus oli päättänyt kantelijalle myönteiseen lopputulokseen. Kela on kuitenkin hylännyt nämä uudet vaatimukset.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kansaneläkelaitos antoi lausunnon ja selvitystä.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Kantelija on arvostellut kirjoituksessaan paitsi hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemattomuutta valituslupahakemukseen vedoten, myös Kelan päätöksentekoa muutenkin.

Totean, että kantelijalla on vireillä samaan asiaan liittyvä toinenkin kirjoitus (EOAK/4340/2019). Siinä on kyse siitä jo edellä viitatusista seikasta, että Kela ei ole hyväksynyt kantelijan myöhempää toimeentulotukihakemusta terveydenhuoltomenojen osalta, eli on päättänyt asiallisesti päinvastaiseen lopputulokseen kuin hallinto-oikeus lainvoimaisessa päätöksessään lokakuun 2017 osalta.

Katson tarkoituksenmukaiseksi rajoittua nyt käsillä olevan kantelun puitteissa pelkästään kysymykseen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanosta sinä aikana, kun korkein oikeus ei ollut vielä antanut ratkaisuaan valituslupahakemukseen. Muilta osin Kelan päätöksentekomenettelyä tullaan käsittelemään viitatusen toisen kanteluasian puitteissa, johon annetaan erillinen ratkaisu.

3.2 Kelan selvitys – Hallinto-oikeuden 17.10.2018 antaman päätöksen täytäntöönpano

Kelan lakiyksikön selvityksen mukaan ”hallintolainkäyttölain (586/1996) 31.3 §:n mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. Oikeutta täytäntöönpanoon rajoitettaisiin tilanteissa, joissa valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Valituksen hyödyttömyys tarkoittaisi, että tilanne voisi täytäntöönpanon johdosta muuttua niin, ettei muutosta voitaisi tehokkaasti peruuttaa tai korvata siinä tapauksessa, että valitus hyväksyttäisiin. Säännös vastaisi kuntalain 98 §:n säännöstä (HE 230/2014). Kuntalain (510/2015) 143 §:n (entinen 98 §) mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Käytännössä säännöstä on kunnissa tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, mikäli erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saatetaan ryhtyä (HE 268/2014).

Korkein hallinto-oikeus (KHO:2012:9) on katsonut mm. takauspäätösten osalta, että huomioon ottaen takauspäätöksen luonne, voi sen peruuttaminen jälkikäteen olla mahdotonta tai ainakin rajoittunutta. Tämän vuoksi kaupunginhallituksen antaman takauspäätöksen välitön toimeenpano tekisi pääasiaa koskevan muutoksenhaun hyödyttömäksi.

Toimeentulotukea ei voida periä takaisin muissa kuin toimeentulotukilain 20 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi takaisinperinnän edellytyksenä on, ettei se vaaranna henkilön toimeentuloa. Kela on pidättäytynyt [kantelijalle] 17.10.2018 annetun hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanosta ja hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Täytäntöönpanosta on pidättäytytty hallintolainkäyttölain 31.3 §:n perusteella, koska mahdollisen valitusluvalla tehtävän valituksen katsotaan käyvän hyödyttömäksi täytäntöönpanon johdosta. Toimeentulotukilain takaisinperintäperusteet eivät sovellu muutetun tuomioistuimen päätöksen perusteella perusteettomasti maksettujen toimeentulotukien takaisinperintään. Mikäli Kelan valitus ratkaistaisiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä Kelan eduksi, ei hallinto-oikeuden päätöksen perusteella maksettua toimeentulotukea voida enää periä [kantelijalta] takaisinperintään oikeuttavan lakiperusteen puuttuessa. Korvausvelvollisuus ei voi myöskään tehokkaasti syntyä perusteettoman edun palautusta koskevien periaatteiden perusteella. Toimeentulotukihakijan ollessa kyseessä olisi myös todennäköistä, että mahdollinen takaisinperintä tulisi vaarantamaan henkilön toimeentulon ja johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen. Näin ollen Kela katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen perusteella tehtävä täytäntöönpano olisi enää peruutettavissa.

Yhteenvetonaan Kela toteaa, että päätöksen täytäntöön paneminen merkitsisi sitä, että Kelan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen menettäisi merkityksensä. Tilanteen erikoisuutta korostaa sekin seikka, että hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa on perustunut siihen, ettei Kelalla ole toimivaltaa arvioida hoidon tarpeellisuutta. Korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussaan KHO 2018:148 kuitenkin todennut, että Kelalla on toimivaltaa näin menetellä.

Asiakkaan luottamuksen suojaamisen osalta Kela katsoo, että asiakkaalle on varattu riittävästi aikaa varautua mahdolliseen muutokseen ja häntä on informoitu asiasta.”

3.3 Valitusluvan myöntäminen ja hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano

Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n 3 momentin mukaan pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Toimeentulotukiasioissa annetuista hallinto-oikeuden päätöksistä voi siis hakea ja saada valitusluvan korkeimmalta hallinto-oikeudelta ainoastaan niin sanotulla ennakkopäätös- eli prejudikaattiperusteella. Peruste viittaa yleisen tason tarkasteluun. Valituslupa myönnetään tällä perusteella, jos korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulle katsotaan olevan tarvetta esimerkiksi ratkaisukäytännön ohjaamisen tai yhtenäistämisen johdosta (ks. esim. Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessityöryhmän mietintö, OML 4/2011 s. 204). Valituslupajärjestelmän kautta valikoituvat prejudikaatit ohjaavat lain tulkintaa ja soveltamista sekä tuomarien ja muiden lainkäyttäjien harkintavallan käyttöä ennakkoratkaisua vastaavissa lainsoveltamistilanteissa. Käytännön lakimiehille ja muille oikeudelliseen ratkaisutoimintaan osallistuville prejudikaatit ovat tärkeitä oikeuslähteitä.

Tuomioistuimen päätöksen lainvoimaisuus tarkoittaa sitä, että tällaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhaku-keinoin. Lainvoimaisuus merkitsee siten oikeudellisesti lopullisen ratkaisun antamista prosessin kohteena olleessa asiassa.

Hallintolainkäytössä lainvoimaisen päätöksen sitovuus tai niin sanotun oikeusvoiman ulottuvuus ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa ehdoton. Useissa hallinto-oikeuksien käsittelemissä asioissa, kuten toimeentulotukiasioissa, päätöksen lainvoimaisuus voikin ilmetä vähemmän yksiselitteisenä kuin yleisten tuomioistuinten ratkaisuisissa. Esimerkiksi luonteeltaan toistuvissa etuusasioissa ratkaisutilanne voi olla eri ajankohtina erilainen. Näin ollen yksin se, että toimeentulotukeen on katsottu olevan oikeus tietyssä aikana, ei estä päätymästä siihen, että vastaavaa oikeutta ei ole tietyssä toisena ajankohtana. Näin varsinkin silloin, kun hakijan olosuhteissa on tapahtunut muutoksia tai esimerkiksi silloin, jos tuomioistuin on antanut ennakkopäätöksiä, jotka ohjaavat lain mahdollisesti muuttunutta tulkintaa. Toisaalta esimerkiksi asianosaiselle kielteinen päätös ja sen pysyttäminen hallintolainkäyttömenettelyssä ei estä hallintoviranomaista tekemästä myöhemmin samalle asianosaiselle myönteistä hallintopäätöstä, edellyttäen, että tälle on lainmukaiset perusteet.

Hallintopäätöksen täytäntöönpanosta voidaan antaa määräyksiä hallintolainkäyttöasian vireilläolon aikana. Tuomioistuimen riippumattomuus ei esimerkiksi estä sitä, että ylempi tuomioistuin voi antaa tietyissä rajoissa määräyksiä valituksen johdosta sen käsiteltävänä olevan hallintopäätöksen tai alemman tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta. Sitä vastoin hallintoviranomaiset eivät voi antaa tällaisia täytäntöönpanomääräyksiä tuomioistuinten päätöksistä.

Hallintolainkäyttölain 32 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen määrää toisin.

3.4 Asian arviointi

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (31 §). Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, tai jos

päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan säännöksen mukaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Säännöksen muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp s. 31 ja 54) mukaan lähtökohtana säilytettiin se, että valitus ei estä täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Oikeutta täytäntöönpanoon rajoitettiin kuitenkin tilanteissa, ”joissa valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Valituksen hyödyttömyys tarkoittaisi, että tilanne voisi täytäntöönpanon johdosta muuttua niin, ettei muutosta voitaisi tehokkaasti peruuttaa tai korvata siinä tapauksessa, että valitus hyväksyttäisiin.”

Täytäntöönpanosta johtuvan valituksen hyödyttömyyden osalta säännös vastaa sääntelyä, joka sisältyi aikaisempaan kuntalain 98 §:ään, ja nyttemmin vastaavan sisältöistä kuntalain (410/2015) 143 §:ää.

Hallituksen esityksessä viitattiin kuntalain soveltamista koskevaan ratkaisuun KHO 2012:9, jossa korkein hallinto-oikeus kielsi takaussitoumuksen täytäntöönpanon kuntalain 98 §:n perusteella katsoen, ettei takauspäätöksen täytäntöönpanoa voitu tehokkaasti peruuttaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä arvioitiin nimenomaisesti, merkitsikö päätöksen välitön täytäntöönpano valitusperusteet huomioon ottaen valituksen käymistä hyödyttömäksi, ja punnittiin niitä perusteita, joiden johdosta kaupunginhallitus oli katsonut yleisen edun vaativan, että päätöstä tuli noudattaa välittömästi. Päätyessään katsomaan, että päätöksen täytäntöönpano olisi tehnyt pääasiaa koskevan muutoksenhaun hyödyttömäksi, korkein hallinto-oikeus otti huomioon muun muassa takaussitoumuksen sisällön ja sen merkityksen kaupungin talouden kannalta ja erityisesti sen, ettei takauspäätöksen täytäntöönpanoa voitu tehokkaasti peruuttaa.

Hallintolainkäytössä valitus siis lähtökohtaisesti lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Valituslupa-asioissa valitus ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa, paitsi jos korkein hallinto-oikeus sen nimenomaan kieltää, tai jos valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Sen arviointi, tuleeko päätös viimeksi mainitussa tilanteessa panna täytäntöön, voi edellyttää etujen ja haittojen vertailua ja niiden punnintaa. Säännös on muotoiltu sallivaan mutta ei-ehdottomaan muotoon (”ei estä”). Hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp (koskien 1.1.2020 voimaan tulevaa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, s. 190) valituksen hyödyttömyyden katsotaan tarkoittavan sitä, ”ettei täytäntöönpanosta seuraavaa muutosta voitaisi tehokkaasti peruuttaa tai korvata siinä tapauksessa, että valitus hyväksyttäisiin.”

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksesta edellä mainittuun lainvoiman odottamista koskevaan pääsääntöön (jota pääsääntöä siis ei sellaisenaan noudateta myöskään valituslupatilanteissa). Momentin mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana muun muassa, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti (ks. myös HE 29/2018 vp s. 16 ja 191). Tältä osin mainitussa hallituksen esityksessä (s. 191) viitataan oikeuskäytäntöön seuraavasti:

”Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 29.11.2011 taltio 3464 arvioinut lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Ratkaisu kuvaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä tilanteessa, jossa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty. Tapauksessa maa- ja metsätalousministeriö oli myöntänyt poronhoitolain (848/1990) 39 §:n nojalla luvan poroaidan rakentamiseen. Ministeriö oli samalla määrännyt, että päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Poronhoitolaissa ei ole säädetty siitä, että kyseinen päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poroaidan

välitön rakentaminen ei ollut arvioitavissa välttämättömäksi lupa-asian laadun kannalta tai ministeriön päätöksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöstä ei näin ollen voitu pitää hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan sellaisena, että se olisi pantava täytäntöön heti. Poroaidan rakentamista ei myöskään voitu pitää yleisen edun vaatimana, eikä kyse siten voinut olla hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siitä, että päätöksen täytäntöönpanoa ei voida lykätä yleisen edun vuoksi.”

Käsitykseni mukaan on selvää, että nyt puheena olevaa asiaa ei voida pitää hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa myös säädetyn tilanteen mukaisena eli sellaisena, että välitön täytäntöönpano olisi yleisen edun vaatimaa. Sen sijaan asiaa on nähdäkseni perusteltua arvioida siltä kannalta, onko kyse samassa momentissa tarkoitetusta päätöksestä, joka on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Minulle antamassaan selvityksessä Kela on argumentoinut nimenomaan säännöksen 3. momentilla eli sillä, että täytäntöönpano tekisi Kelan valituksen hyödyttömäksi.

Mainittujen lainkohtien soveltamisessa valituksenalaisen päätöksen luonteella ja valituksessa esitetyillä valitusperusteilla on merkitystä arvioitaessa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta asianosaisen oikeusturvan ja hallintoviranomaisen intressien toteutumisen kannalta. Kantelijaa koskevassa hallinto-oikeuden päätöksessä oli kysymys kantelijalle määrätyn lääkkeen hankinnasta aiheutuvien kustannusten huomioimisesta toimeentulotukea määrättäessä. Valituksenalainen päätös koski yhtä kuukautta (lokakuu 2017).

Kelan minulle antamasta selvityksestä ja Kelan valituslupahakemuksesta ilmenee, että Kela haki valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta prejudikaattiperusteilla sen takia, että se katsoi hallinto-oikeuden päätöksen poikkeavan korkeimman hallinto-oikeuden antamasta vuosikirjaratkaisuna julkaistusta päätöksestä (KHO 2018:148). Kela toteaa selvityksessään, että ”Tilanteen erikoisuutta korostaa sekin seikka, että hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa on perustunut siihen, ettei Kelalla ole toimivaltaa arvioida hoidon tarpeellisuutta. Korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussaan KHO 2018:148 kuitenkin todennut, että Kelalla on toimivaltaa näin menetellä.”

Tässä yhteydessä palautan mieleen, että korkein hallinto-oikeus hylkäsi Kelan valituslupahakemuksen tässä asiassa 20.3.2019, siis viitatus vuosikirjaratkaisun jälkeen.

Tilanteessa on ollut kyse kantelijalle määrätyn lääkkeen huomioimisesta toimeentulotukeen oikeuttavana menona. Hallinto-oikeus oli pitänyt lääkemenoja kantelijalle tarpeellisina menoina siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään. Hallinto-oikeus kumosi Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksen ja palautti asian Kansaneläkelaitokselle siten, että kantelijalle tarpeelliset terveydenhuoltomenot kyseessä olevan lääkevalmisteen osalta otetaan perustoimeentulotuessa täysimääräisesti huomioon. Kantelija voitti asiansa yksiselitteisesti, ja hallinto-oikeus velvoitti Kelan tekemään tietyn sisältöisen ratkaisun lokakuun 2017 osalta.

Käsitykseni mukaan taloudellisessa mielessä Kelalle aiheutuvaa vahinkoa siinä tilanteessa, että sen valitus olisi tullut korkeimmassa hallinto-oikeudessa hyväksytyksi ja myönnettyä toimeentulotukea ei olisi ollut mahdollista periä kantelijalta takaisin, on pidettävä Kelan kannalta erittäin pienenä. Ylipäätään pelkästään taloudellisten menetysten riski ei tee valitusta hallintolain säännöksen tarkoittamalla tavalla hyödyttömäksi, vaan punninnassa on otettava huomioon myös valituksen alaisen päätöksen merkitys asianosaiselle ja se, mikä merkitys sillä on valituksen tehneelle viranomaiselle. Toisin kuin Kelan viittaamassa ratkaisussa KHO:2012:9, nyt kyse ei ole ollut ”peruuttamattomasta” oikeustoimesta (takaussitoumuksen antaminen), jonka täytäntöönpano voisi tehdä valituksen hyödyttömäksi, vaan yhden kuukauden toimeentulotukimenon maksamisesta.

Kun kysymys on ollut rahamääräisesti Kansaneläkelaitoksen kannalta vähämerkityksellisestä asiasta, olisi Kelan mielestäni tullut päätöksen täytäntöönpanoa arvioidessaan kiinnittää huomiota erityisesti siihen, mitä seuraamuksia tai riskejä kantelijalle aiheutui siitä, ettei täytäntöönpanoon ryhdytty. Tämän tyyppinen arviointi on nähdäkseni perustettavissa hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin säännökseen siitä, että asian luonne voi edellyttää välitöntä täytäntöönpanoa.

Kantelijan kannalta on kysymys ollut hänen subjektiivisesta oikeudestaan viimesijaiseen toimeentulotukeen ja näin ollen myös perustuslain 19 §:n perusoikeudesta sosiaaliturvaan ja pykälän 1 momentin tarkoittamaan ihmisarvoisen elämän turvaan. Se, ettei Kansaneläkelaitos ole pannut täytäntöön hallinto-oikeuden lainvoimaa vailla olevaa päätöstä, on saattanut merkitä kantelijan kohdalla, diagnosoituna kipupotilaana, hänen tarvitseman lääkehoidon mahdollisesti keskeytyessä, että hänen oikeutensa toimeentulotukeen on tältä osin ilman painavia syitä vaarantunut ja että hän on tämän johdosta joutunut kärsimään myös ylimääräisistä kivoista. Kelalla puolestaan on ollut riski lähinnä siitä, ettei yhden kuukauden lääkemenoihin huomioitua toimeentulotukea saada kantelijalta perittyä takaisin siinä tilanteessa, että Kelan valitus olisi menestynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kysymys on ollut lainsoveltamiseen liittyvästä intressipunninnasta, tässä tapauksessa keskeisesti siitä, painotetaanko huomattavan vähäisen taloudellisen riskin merkitystä Kelan kannalta vai kantelijan perusoikeuteen sisältyvää subjektiivista oikeutta toimeentulotukeen ja hänen sairautensa edellyttämää lääkehoidon jatkuvuutta.

Viranomaisen valituslupahakemus tai valitus ei siis sellaisenaan välttämättä estä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanoa, kuten edellä on todettu. Hallintolainkäytössä päätöksen lainvoimaisuuden merkitys päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudelle on ei-ehdottomassa muodossa, joustavasti säädelty asia. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano ja täytäntöönpanon lykkääminen sekä hallintolainkäyttölain 31 §:n edellytysten arviointi ja siihen liittyvä intressipunninta on kuitenkin viranomaiselle kuuluvaa laillisuusharkintaa.

Valituslupavaiheeseen edenneissä yksilölle edunsovissa asioissa viranomaisen tulee nähdäkseni arvioida erityisesti, viivästyttäisikö tai vaarantaisiko täytäntöönpanon lykkääminen ilman painavia syitä yksilön perustavaa laatua olevien perusoikeuksien, kuten toimeentulotukilaissa yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyn toimeentulotuen välitöntä toteutumista.

Kela on mitä ilmeisimmin nähnyt asialla olevan myös laajempaa periaatteellista ulottuvuutta. Hallinto-oikeuden kantelijalle antaman myönteisen päätöksen yksi oikeudellinen perusta, näkemys Kelan toimivallasta arvioida terveydenhoidon tarpeellisuutta perustoimeentulotuessa hyväksyttävänä menona, on Kelan näkemyksen mukaan olennaisesti muuttunut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 2018:148 myötä.

Kela on siis harkintavaltansa rajoissa hakenut kantelijan asiassa valituslupaa, jota toimeentulotuesta annetun lain mukaan voidaan toimeentulotukiasioissa hakea vain ennakkopäätösperusteella. Kelan valitus ei olisi voinut käydä hallintolainkäyttölain säännöksen tarkoittamin tavoin hyödyttömäksi, mikäli Kela olisi pannut täytäntöön hallinto-oikeuden päätöksen, koska korkein hallinto-oikeus olisi ratkaissut vain Kelan valituksessa vaatiman oikeuskysymyksen.

Jos viranomainen lykkää lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa esimerkiksi sillä perusteella, että valitusluvalla ja valituksella haetaan ns. ennakko- tai linjaratkaisua, se ei käsitäkseni mukaan ole yksinään riittävä oikeuttamisperuste päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiselle, jos vaarana on, että lykkäämisestä seuraa perustavaa laatua olevien perusoikeuksien, kuten yksilön subjektiivisen toimeentulotukioikeuden toteutumisen viivästyminen tai vaarantuminen.

Asian arvioinnissa voidaan antaa merkitystä myös asian odotettavissa olevalle käsittelyajalle; jos korkein hallinto-oikeus olisi myöntänyt asiassa valitusluvan, olisi itse pääasiantarkistuksen saamiseen todennäköisesti mennyt vielä varsin pitkä aika (korkeimman hallinto-oikeuden verkkosivuillaan¹ ilmoittama keskimääräinen käsittelyaika sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmässä oli maaliskuussa 2019 11,5 kuukautta).

Totean yhteenvetona omana käsityksenäni, että perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta asiassa on esitettävissä vahvoja perusteita sen tueksi, että Kela olisi pannut täytäntöön lainvoimaa vailla olleen hallinto-oikeuden päätöksen valituslupahakemuksesta huolimatta. Tällä tavoin Kela olisi viimesijaisella toimeentulotuella varmistanut hallinto-oikeuden kantelijalle tarpeellisenä pitämän ja tarvitseman lääkehoidon hankinnan ja samalla turvannut kantelijan lääkehoidon jatkuvuuden sinä aikana, kun valituslupa-asian käsittely on ollut vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon ja huomioon otettavaksi.

¹ <https://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/tilastoja.html>