



ASIA

Viranomaisen velvollisuus asian riittävään selvittämiseen

KANTELU

Kirjoituksessaan 8.4.2015 oikeuskanslerille sekä lisäkirjelmässään 13.4.2015 kantelija kertoo muuttaneensa pysyvästi Suomesta Ruotsiin 1.1.2015 alkaen. Hän arvostelee Kelan kansainvälisten asioiden keskuksen ja IT-osaston asiakastuen menettelyä muuttoonsa liittyvien viranomaistoimien hoitamisessa.

Henkilön muuttaessa ulkomaille Kelan on ratkaistava, onko henkilöön edelleen sovellettava Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä. Asiassa on sovellettava lakia asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993, jatkossa *soveltamisalalaki*).

MERKINTÄ

Kantelija on kantelussaan viitannut apulaisoikeuskanslerin päätökseen OKV/1210/1/2011.

Selostus päätöksestä

Päätöksessä arvioitiin oikeuskanslerille tehdyn kantelun perusteella sitä, noudattaako Kela Suomen sosiaaliturvasta poistamista koskevassa päätöksenteossään selvittämisvelvollisuuttaan koskevaa lainsäädäntöä.

Asiassa selvitettiin Kelan lähettäneen asiassa kannellelle henkilölle Suomessa asumista koskevan selvityspyyntökirjeen vain kerran ja asettaneen kirjeessä vastausajaksi kaksi viikkoa. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään Kelan soveltaman käytännön saattavan johtaa siihen, että päätös Suomen sosiaaliturvasta poistamisesta tehdään, vaikka tosiasioita päätöksen perusteeksi ei ole saatu selvitettyä. Mikäli henkilö ei syystä tai toisesta saa hänelle lähetettyä selvityspyyntöä tai tämän jälkeen tehtävää Kelan päätöstä, hänet voidaan väärin perustein ja

jopa hänen tietämättään poistaa Suomen sosiaaliturvajärjestelmästä. Asian ongelmallisuutta korostaa se, että selvityspyynnölle asetetaan melko lyhyt eli kahden viikon määräaika. Päätöksessä katsottiin, että koska soveltamisalalaissa ei ole säädetty Kelalle oikeutta tehdä kyseistä päätöstä sillä perusteella, että asiassa ei ole saatu tarvittavaa selvitystä, Kelan menettelyyn asian selvittämisessä on sovellettava hallintolakia.

Päätöksessä todettiin vastuun asian selvittämisestä hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan olevan viranomaisella ja katsottiin, että Kelan menettely ei täyttänyt kyseisen lainkohdan ilmaisemaa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta. Päätöksessä kiinnitettiin Kelan huomiota tähän sekä pyydettiin Kelaä asetetussa määräajassa ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin Kela päätöksessä esitetyn johdosta oli ryhtynyt. Päätöksessä pyydettiin myös Kelan hallinnonalasta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä asetetussa määräajassa ilmoittamaan, antoiko päätöksessä esitetty aiheutta arvioida lainsäädännön tai muun säännösten täsmentämistarvetta.

Selostus päätöksen johdosta annetuista lausunnoista

Kela on lausunnossaan 14.6.2013 esittänyt muuttaneensa loppuvuodesta 2012 selvitysten pyytämiseen liittyviä käytäntöjään siten, että asiakkaalta pyydetään tarvittavia lisätietoja ensisijaisesti puhelimitse ja kirjeitse vasta toissijaisesti.

Kela on lausunnossaan todennut, että sairausvakuutuslain 15 luvun 20 §:n mukaan etuuden saajan tulee viipymättä ilmoittaa Kelalle, mikäli hänen olosuhteissaan tapahtuu muutos, joka vaikuttaa oikeuteen saada etuutta tai pienentää etuuden määrää. Lisäksi pykälässä säädetään, että jos Kela on lain 19 luvun perusteella saanut tietoonsa sellaisen etuuden saajan olosuhteissa tapahtuneen muutoksen, joka vaikuttaa tai voi vaikuttaa vakuutetulle myönnettävään tai maksettavaan etuuteen, Kela voi määrätä vakuutetun esittämään olosuhteiden muutoksista selvityksen. Näin ollen ko. sairausvakuutuslain pykälässä ei ole säännöstä siitä, että päätös voitaisiin olosuhteiden muutosten osalta tehdä hallintolain selvittämisvelvollisuudesta poikkeavalla tavalla vain käytettävissä olevien tietojen perusteella. Kela on lausunnossaan katsonut, että sairausvakuutuslain 15 luvun 20 § vaatisi täsmennystä. Lausunnon mukaan Kela on tuonut tämän lainsäädännön muutostarpeen esiin sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan 18.6.2013 katsonut, että soveltamisalain 12 §:n 5 momentti sen esityöt huomioiden mahdollistaa sellaisen tulkinnan, että päätöksen antaminen viran puolesta käytettävissä olevien tietojen perusteella asiakkaan kuulemisen jälkeen olisi mahdollista. Lausunnon mukaan säännösten täsmentämistä on syytä kuitenkin harkita lain soveltamisen selkiyttämiseksi. Lausunnossa todetaan, että ministeriön 30.9.2012 työnsä päättäneen SOLMU IV -työryhmän tehtävänä oli valmistella soveltamisalain ja siihen läheisesti liittyvän lainsäädännön tarkistamista niin, että asumisperusteisen sosiaaliturvan edellytyksiä täsmennetään ja sopeutetaan laajenevaan liikkuvuuteen ja muuttoliikkeeseen. Työryhmän ehdotusten jatkovalmistelun yhteydessä tullaan ottamaan huomioon myös nyt ministeriön tietoon saatettu apulaisoikeuskanslerin kannanotto ja harkitsemaan soveltamisalain täsmentämistä tältä osin.

Kanteluiden tarkempi sisältö

Kantelijan näkemyksen mukaan Kela ei huolehdi riittävästä asiakastiedottamisesta lain vaatimalla tasolla tekemällä tarvittaessa viranomaisyhteistyötä. Tätä näkemystä kantelija täsmentää kertomalla tehneensä joulukuussa 2014 maistraatille sekä postille muuttoilmoituksen virallista muuttoilmoituslomaketta käyttäen. Maistraatista saadun tiedon mukaan hänen uudet osoitetietonsa päivittyvät väestötietojärjestelmän kautta myös Kelalle. Kantelija kertoo ilmoittaneensa muuttoilmoituksessaan myös puhelinnumerosa sekä sähköpostiosoitteensa, joka on myös talletettu väestötietojärjestelmään ja sitä kautta välittynyt Kelalle. Kantelijan maistraatista ja postista saaman tiedon mukaan hänen ilmoittamansa puhelinnumero ei kuulu väestötietojärjestelmään talletettaviin tietoihin eikä siten välity Kelalle. Muuttoilmoituslomakkeessa ei ole myöskään mitään mainintaa siitä, että ulkomaille muutosta pitäisi erikseen ilmoittaa Kelalle. Kantelija kertoo antaneensa kyseisestä asiasta palautetta Kelalle. Hänen saamansa vastauksen mukaan asiaa on mietitty, mutta sitä ei ole käytännössä viety eteenpäin.

Kelan apulaisoikeuskanslerin edellä mainitun päätöksen antamisen jälkeen annettuun lausuntoon viitaten kantelija kysyy, mistä Kela saa ulkomaille muuttaneen henkilön puhelinnumeron. Hänen mukaansa on lisäksi todennäköistä, että puhelinnumero myös muuttuu nopeasti ulkomaiseksi liittymäksi. Kantelija katsoo, että Kelan apulaisoikeuskanslerille antamat lausunnot käytäntöjen muuttamisesta, ensisijaisesti puhelimitse tapahtuvista yhteydenotoista ja henkilön kuulemisesta eivät pidä paikkaansa.

Kantelija kertoo saaneensa 15.1.2015 Kelan 9.1.2015 postittaman kirjeen, joka koskee oikeutta Suomen sosiaaliturvaan ulkomailta oleskelun aikana. Kirjeessä pyydetään lähettämään ilmoitus tai hakemus ulkomailta oleskelusta 23.1.2015 mennessä Kelaan. Kirjeessä todetaan, että ilman ilmoitusta tai hakemusta oikeus Suomen sosiaaliturvaan päättyy. Kantelija toteaa, että kirjeen kulkuun Suomesta Ruotsiin kului kuusi päivää. Hänen piti sen vuoksi varautua siihen, että myös vastauskirjeen kulku Ruotsista Suomeen kestäisi samat kuusi päivää. Annetusta 14 vuorokauden vastausajasta hänelle jäi siten tosiasiallista vastausaikaa vain yksi päivä. Kantelija toteaa, että vastausaika voi myös umpeutua täysin asiakkaan tietämättä. Tällöin käy ilmeisesti niin, että Kela tekee asiassa päätöksen, johon asiakas joutuu hakemaan oikaisua. Ainakin asiakas joutuneen pyytämään lisäaikaa. Kantelijan mukaan nämä toimenpiteet kuormittavat turhaan sekä Kelaä että asiakasta. Kantelija toteaa, että Kelasta ei koskaan vastattu hänen lyhyttä vastausaikaa koskevaan viestiinsä, se ainoastaan kuitattiin vastaanotetuksi ja toimitettiin eteenpäin.

Kantelijan mukaan Kelan selvityspyyntökirjeessä ilmoitetaan kirjeen vastaanottajalle asiointia varten ainoastaan puhelinnumero Kelan kansainvälisten asioiden keskukseseen. Kantelija kertoo puhelinpalvelun olleen ainakin vuoden 2015 tammi-helmikuussa ruuhkautunut ja jonotusajan olleen pitkä. Hän on jonottanut puhelinpalveluun pääsyä 10–15 minuutin ajan ja joutunut myös keskeyttämään puheluyrityksiä pitkän jonotusajan vuoksi. Hän on antanut asiasta palautetta Kelalle, jonka antaman vastauksen mukaan keskimääräinen jonotusaika on tammikuussa 2015 ollut neljä minuuttia. Tämä ei kuitenkaan vastaa kantelijan kokemusta asiasta. Kantelija toteaa, että koska kyseessä ei ole maksuton palvelunumero, ulkomailta soitettaessa pitkä jonottaminen voi olla hyvinkin kallista. Erityisenä epäkohtana hän on kokenut sen, että soittajalle ei jonotusvaiheessa anneta tietoa siitä, mikä jäljellä oleva jonotusaika on. Myöskään Kelan muissa palvelunumeroissa toimiva takaisinsoittopalvelu ei ole käytössä. Puhelinpalvelua ruuhkauttavana tekijänä voidaan kantelijan mukaan pitää selvityspyynnöille annettua kohtuuttoman lyhyttä vastausaikaa.

Kantelijan mukaan jonotettaessa puhelinpalvelun asiakkaille ilmoitetaan, että asiointi on mahdollista myös tietoverkossa. Sähköisestä asiointista annetun lain edellyttämä tietoturvallinen sähköinen asiointi Kelan suuntaan on kantelijan näkemyksen mukaan suunniteltu vain Suomessa asuvia asiakkaita varten, koska tunnistautumisessa edellytetään suomalaista pankkitiliä verkkopankkitunnuksineen, suomalaista matkapuhelinliittymää tai sirullista suomalaista henkilökorttia tarvittavine laitteineen ja ohjelmistoineen. Kantelija myös toteaa Kelan vastaavan lähetettyihin sähköpostiviesteihin ns. luottamuksellinen viesti -toiminnolla. Tällainen viesti on luettavissa vain 60 päivän ajan ja se on avattavissa vain kerran.

Kantelija katsoo, että Kelan laitteistot, ohjelmistot ja tiedonsiirtomenetelmät eivät ole lain vaatimalla tasolla eli helppokäyttöisiä, selkeäkielisiä ja toimintakuntoisia, koska niissä on jatkuvasti toimintahäiriöitä ja niiden käyttäminen ja ymmärtäminen edellyttää IT-alan erikoissanaston tuntemusta.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on 30.10.2015 antanut lausunnon, johon on liitetty Kelan 19.10.2015 antama lausunto.

Kelan lausunnossa todetaan, että soveltamisalain 12 a §:n mukaan Suomen sosiaaliturvaan kuuluvalla henkilöllä on velvollisuus ilmoittaa Kelalle olosuhteissaan tapahtuneet muutokset, jotka voivat vaikuttaa sosiaaliturvaan. Laissa mainitaan esimerkkeinä näistä tilanteista myös Suomesta muutto. Monet asiakkaat eivät kuitenkaan ole tietoisia tästä ilmoitusvelvollisuudesta, minkä vuoksi Kela hyödyntää väestörekisteristä saatavia tietoja. Kun tieto ulkomaille muutosta on tullut väestörekisteristä eikä asianomaiselta henkilöltä itseltään, henkilöä kuullaan hallintolain periaatteiden mukaisesti ennen päätöksen antamista ja informoidaan mahdollisuudesta hakea sosiaaliturvaan kuulumista. Kuuleminen toimitetaan kirjeitse. Kirjettä käytetään niissä tilanteissa, joissa ulkomailta oleskelulla on todennäköisesti vaikutusta sosiaaliturvaan. Lausunnon mukaan kantelija on saanut Kelan kirjeen sisällöstä sen käsityksen, että hänen on välttämätöntä ottaa Kelaan yhteyttä sosiaaliturva-asiansa selvittämiseksi. Kirjeen sisältöä on selkiytetty viime vuoden aikana, ja sitä on pyritty muokkaamaan mahdollisimman hyvin erilaisiin tilanteisiin sopivaksi. Kirjeessä todetaan, että lomake Y38 tai vastaava hakemus/ilmoitus verkkopalvelussa olisi tehtävä myös kantelijan kaltaisessa tilanteessa. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan välttämätöntä, eikä kirje siten ole sisällöltään riittävän selkeä. Kela jatkaakin kantelusta saadun palautteen perusteella kirjeen kehittämistä paremmin eri tilanteisiin sopivaksi.

Lausunnossa todetaan, että kyseinen kirje lähtee asiakkaalle automaattisesti ilman Kelan etuus käsittelijän toimenpiteitä, jos asiakkaan sosiaaliturvaan kuulumista koskeva asia ei ole vielä vireillä. Tämä menettely otettiin käyttöön Kelassa vuoden 2014 alussa. Kirjeessä asetettu noin kahden viikon vastausaika on Kelassa vakiintuneessa käytössä kaikissa etuustilanteissa. Muutamia yksittäisiä asiakkaan muuttoa koskevia tilanteita lukuun ottamatta Kela ei ole kuitenkaan saanut kielteistä palautetta kahden viikon vastausajasta. Kantelussa kyseessä olevassa automaattisessa lisätietokirjeessä vastausaika määrittyy kohdemaan mukaisesti ja on maanosasta riippuen 10-15 pankkipäivää. Lisäksi kirjeessä on erikseen mainittu, että vastausaikaan voi pyytää pidennystä. Jos kirjeessä mainittu vastausaika osoittautuu liian lyhyeksi tai Kela saa muusta syystä myöhemmin uutta tietoa, korjataan tiedot oikeiksi takautuen, eli myöhemmin mahdollisesti saapuvan uuden selvityksen perusteella asia käsitellään uudelleen ja aikaisempi päätös voidaan tarvittaessa oikaista. Lausunnon mukaan Kelan etuusratkaisutyön sujuvuuden ja käsittelyaikojen näkökulmasta on perusteltua, että kirjeissä käytettävä vastausaika ei ole useiden viikkojen mittainen.

Lausunnossa todetaan, että Kela pyrkii kattavasti tiedottamaan etuuksista ja niiden hakemiseen liittyvistä seikoista muun muassa esitteiden ja verkkosivujensa avulla. Tästä on lausunnossa esitetty useita esimerkkejä. Lausunnon mukaan on totta, että Kela ei saa mistään ulkomaille muuttaneen asiakkaan puhelinnumeroa, ellei hän sitä itse Kelaan ilmoita. Tästä syystä ulkomaille muuttaneita tavoitellaan pääsääntöisesti kirjeitse. Sinänsä Kela on pitänyt kantelijan ehdotusta yhteistyöstä Väestörekisterikeskuksen kanssa hyvänä. Kelan mukaan yhteistyötä tehdäänkin jo laajalti.

Kelan lausunnon mukaan keskimääräinen jonotusaika Kelan kansainvälisten asioiden puhelinpalveluun tammikuussa 2015 oli noin neljä minuuttia. Kantelijan kokemat jonotusajat vastaavissa puheluissa olivat ensimmäisen puhelun osalta 17 sekuntia ja toisen puhelun osalta 18 minuuttia. Alkuvuosi on ruuhkaisinta aikaa puhelinpalveluissa, mistä jälkimmäisen puhelun jonotusaika on todennäköisesti johtunut. Kansainvälisten asioiden keskuksen puhelinpalveluun ei vielä ole koettu tarpeelliseksi toteuttaa soittopyyntöjen jättämismahdollisuutta, koska Kelan näkemyksen mukaan puheluihin on lähes koko ajan pystytty vastaamaan tavoiteajassa. Lausunnon mukaan Kela seuraa aktiivisesti kansainvälisten asioiden puhelinpalvelun jonotusaikoja ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin niiden kohtuullisena pysymiseksi.

Lausunnossa todetaan, että Kelan käyttämän suojatun sähköpostin käyttö on koettu vaikeaselkoiseksi ja sen vuoksi Kelassa on käynnistetty keväällä 2015 projekti, jossa parannetaan ohjeistusta ja tehdään käytöstä helpommin ymmärrettävää. Ilmoitusviestiä muutetaan informatiivisemmaksi ja viestin säilytysaikaa pidennetään. Viestin voi lukea useammalta selaimelta, mutta se edellyttää viesti-ikkunan sulkemista tietyllä tavalla. Myös tähän liittyvää ohjeistusta on tarkoitus selkeyttää. Kantelijan tapauksessa luottamuksellisen sähköpostiviestin lukemiseen on liittynyt ongelmia. Nämä huomiot pyritään ottamaan mahdollisuuksien rajoissa huomioon palvelua kehitettäessä, mutta kaikkia kehittämisehdotuksia ei voida kuitenkaan aina toteuttaa nykyisessä yhteiskunnallisessa rajallisten resurssien tilanteessa.

Lisäksi lausunnossa todetaan, että kantelijan mainitseman apulaisoikeuskanslerin ratkaisun yhteydessä esille tuodut lainsäädännön kehittämistarpeet ovat Kelan tietojen mukaan edelleen ajankohtaisia ja ratkaisematta.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausunnossa 30.10.2015 todetaan, että ministeriöllä ei ole Kelan antamaan selvitykseen mitään huomautettavaa. Lausunnossa todetaan lisäksi, että pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena on asumiseen perustuvan sosiaaliturvan kohdentuminen kansainvälisissä tilanteissa. Tarkoituksena on arvioida asumisperusteisen lainsäädännön ei-tulosidonnaisten etuuksien ja muiden ulkomaille maksettavien etuuksien perusteet, niiden kohdentuminen ja tarkoituksenmukaisuus sekä valmistella tältä pohjalta tarvittavat muutosehdotukset. Näiden ehdotusten yhteydessä tullaan huomioimaan myös ministeriön tietoon jo aiemmin saatettu apulaisoikeuskanslerin kannanotto ja harkitsemaan soveltamisalain täsmentämistä myös menettelyyn liittyviltä osin.

Annetuista lausunnoista lähetetään kantelijalle jäljennökset tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kantelijan kirjoituksissa esitetään useita näkemyksiä ja ehdotuksia siitä, miten viranomaisten, lähinnä Kelan, toimintaa voisi soveltamisalalakiin liittyvissä asioissa kehittää. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa kantelijan näkemykset muuttoilmoituslomakkeen kehittämistä. Lisäksi kantelija on lähinnä yleisellä tasolla arvostellut ulkomaille muuttaneen henkilön asiointimahdollisuuksia Kelan kanssa sekä näiden asiointimahdollisuuksien toimimattomuutta ja epäselvyyttä.

Asiassa ei ole näiltä osin esitetty sellaista yksilöityä selvitystä viranomaisen lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä, että minulla pelkästään kantelussa esitettyjen tietojen tai muun asiassa saamani selvityksen perusteella olisi aihetta ryhtyä asiaa näiltä osin tarkemmin tutkimaan.

Edellä selostetun lainkohdan mukaisesti käsittelemäni kantelijan kantelusta niitä seikkoja, joiden suhteen on kantelussa esitetyn tai muuten tiedossani olevien seikkojen perusteella aihetta epäillä Kelan mahdollisesti toimineen lain tai hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti. Näitä ovat Kelan kuulemis-/selvityspyyntökirjeeseen annetun vastausajan pituus sekä Kelan puhelinpalveluiden toimivuus.

Suomen sosiaaliturvan ulottuvuutta koskevia lain säännöksiä

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993, *soveltamisalalaki*) 1 §:n (1196/2013) 1 momentin mukaan kyseisen lain mukaan ratkaistaan, onko henkilöön sovellettava sosiaaliturvalainsäädäntöä, josta säädetään kansaneläkelaisissa, lapsilisälaissa, äitiysavustuslaissa, asumistukilaissa ja vammaisuuksista annetussa laissa (1 kohta) sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa, rintamasotilaseläkelaisissa, takuueläkkeestä annetussa laissa ja elatustukilaissa (2 kohta). Pykälän 2 momentin mukaan henkilöön sovelletaan 1 momentin 2 kohdassa mainittua lainsäädäntöä kuitenkin vain, jos hänen katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa 3, 3 a tai 4 §:n perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan kyseistä lakia ei sovelleta siltä osin kuin sosiaalijärjestelmien yhteensovittamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 883/2004 tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johtuu.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutetun oikeus korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä turvataan siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vakuutettu on henkilö, johon sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3 tai 3 a §:n, 3 b §:n 1, 2 tai 4 momentin, 3 c, 4-7, 7 a tai 8 §:n taikka 10 §:n 2 momentin mukaan.

Soveltamisalain 3 §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös eräissä soveltamisalalaissa luetelluissa tilanteissa, joista nyt ei ole kysymys.

Edellä mainituissa laeissa lueteltujen sosiaaliturvaetuuksien saaminen edellyttää siis asumista Suomessa. Näiden lakien toimeenpanosta vastaa Kela.

Soveltamisalain 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä ei sovelleta ulkomaille vakinaisesti muuttavaan henkilöön. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin edelleen Suomessa asuvaan henkilöön, joka tilapäisesti oleskelee ulkomailla, jos oleskelun voidaan arvioida kestävän enintään yhden vuoden. Pykälän 2 momentin mukaan henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu ylitä yhtä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen ulkomailla oleskelusta huolimatta katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on kiinteät siteet Suomeen.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä on hakemuksesta oikeus saada päätös siitä, sovelletaanko häneen sosiaaliturvalainsäädäntöä. Päätöstä haetaan Kelalta. Pykälän 5 momentin mukaan Kela antaa viran puolesta päätöksen sosiaaliturvan soveltamisesta 4-6 §:n perusteella henkilölle, jonka ulkomailla oleskelusta se saa tiedon.

Lain 12 a §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaan kuuluva henkilö on velvollinen viipymättä ilmoittamaan Kelalle olosuhteissaan tapahtuneet muutokset, kuten Suomesta muuton ja Suomeen paluun, ulkomaan työn, opintojen tai tutkimustyön alkamisen ja päättymisen sekä toiminnan keskeytymisen, pääsyn oleskelumaan sosiaaliturvan piiriin sekä muista olosuhteiden muutoksista, jotka voivat vaikuttaa sosiaaliturvaan.

Lain 12 b §:ssä on säädetty, että jos olosuhteet tässä laissa tarkoitetun päätöksen antamisen jälkeen ovat muuttuneet siten, ettei edellytyksiä päätöksen antamiselle enää ole, Kela voi muuttaa päätöstään olosuhteiden muuttumisen alkamisajankohdasta. Kelan tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 13 §:ssä säädetään.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan Kelan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön vakuutusosoikeudelta. Vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Asian arviointia

Kelan selvittämisvelvollisuudesta

Kantelussa on kyse soveltamislain 12 §:n 5 momentin tarkoittamasta tilanteesta. Kyseisen lainkohdan mukaan Kela antaa viran puolesta päätöksen Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta henkilölle, jonka ulkomailla oleskelusta se saa tiedon.

Kuten aikaisemmin annetussa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussakin, asiassa on arvioitava sitä, noudattaako Kela päätöksenteossaan selvittämisvelvollisuuttaan koskevia säännöksiä.

Kela kertoo lausunnossaan kuulevansa henkilöä ennen päätöksen tekemistä hallintolain periaatteiden mukaisesti sekä informoivansa mahdollisuudesta hakea sosiaaliturvaan kuulumista.

Kelan kuulemis-/selvityspyyntökirjeen mukaan Kela saa henkilön osoitetiedot väestötietojärjestelmästä. Henkilön muutto ulkomaille ilmenee hänen maistraatille antamistaan osoitetiedoista. Kelan väestötietojärjestelmästä saamaansa osoitteeseen lähettämän kirjeen mukaan oikeus Suomen sosiaaliturvaan riippuu ulkomailla oleskelun syystä, kestosta ja oleskelumaasta. Kirjeessä henkilöä pyydetään tekemään hakemus Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta, mikäli hän aikoo oleskella ulkomailla yli vuoden, mutta hänellä on oleskeluun sellaisia kirjeessä erikseen lueteltuja syitä, joiden perusteella hän katsoo edelleen olevansa oikeutettu kuulumaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Muussa tapauksessa henkilön tulee kirjeen mukaan tehdä ”ilmoitus tilapäisestä oleskelusta ulkomailla tai muutosta ulkomaille”. Kyseisen hakemus/ilmoituslomakkeen Y 38 mukaan kyse on tällöin alle vuoden kestävästä muutosta ulkomaille tai työskentelystä ulkomailla. Kuulemis-/selvityspyyntökirjeen mukaan ilman hakemusta tai ilmoitusta henkilön oikeus Suomen sosiaaliturvaan päättyy ja Kela poistaa henkilön Suomen sosiaaliturvasta.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) s. 86 mukaan viranomainen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Hallituksen esityksessä (s. 87) todetaan, että erityisesti Euroopan yhteisön oikeuden edellyttämä tehokkuusvaatimus ja yhteisön oikeuden määrittelemien oikeuksien turva ovat seikkoja, jotka saattavat korostaa viranomaisen oma-aloitteisuutta selvitysten hankkimisessa silloinkin, kun asianosainen laiminlyö oman selvitysvelvollisuutensa.

Lain 33 §:n mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Lain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asianosaisen kuuleminen on viranomaisen eräs keino päätöksen perustana olevan tosiasia-seikaston selvittämiseksi ja keräämiseksi. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn (Niemivuo–Keravuori–Rusanen–Kuusikko: Hallintolaki, Juva 2010 s. 287) mukaan kuuleminen ei saa olla muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

Silloin kun Kela tekee päätöksensä henkilön Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta soveltamisalain 12 §:n 5 momentin perusteella, kyseessä on viranomaisaloitteinen asia, jossa on kyse lähinnä viranomaisen intressistä poistaa Suomen sosiaaliturvasta siihen kuulumattomat henkilöt. Edellä mainitun teoksen s. 280–281 mukaan selvittämistehtävän suorittaminen ja vastuuperiaatteiden soveltaminen riippuu suurelta osin siitä, minkä intressin toteuttamisesta asian ratkaisemisessa on kysymys. Asioissa, joissa on kysymys asianosaiseen kohdistuvan velvoitteen tai rajoituksen asettamisesta, selvittämisvastuu on korostetusti viranomaisella. Pääsäännön mukaan viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei väisty niissäkään tilanteissa, joissa asianosainen

laiminlyö oman selvittämismvastuunsa tai myötävaikutusvelvollisuutensa. Jos asianosainen ei kuitenkaan anna pyydettyä selvitystä tai viranomaisen ei osaa sitä pyytää, asia saatetaan joutua ratkaisemaan puutteellisen selvityksen perusteella. Kyseisessä teoksessa s. 278 todetaan, että huolellisen selvittämisen merkitys korostuu, kun kysymys on perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta merkityksellisestä asiasta. Huolellisuusvaatimuksen noudattaminen on niin ikään tärkeää asioissa, joissa on kyse asianosaiselle asetettavasta kiellosta tai rajoituksesta taikka muusta asianosaiselle epäedullisesta seuraamuksesta.

Kuten aikaisemmassa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan, hallintolaissa säädetystä viranomaisen selvittämismvelvollisuudesta poikkeaminen edellyttää poikkeamisen mahdollistavaa nimenomaista säännöstä.

Kelalla ei väestötietojärjestelmästä saamiensa tietojen perusteella ole henkilön olosuhteista sellaista tietoa, että päätös henkilön kuulumisesta Suomen sosiaaliturvaan voitaisiin tehdä pelkästään näiden tietojen perusteella, vaan se tarvitsee päätöksensä tosiasia-perustaksi lisätietoja, jotka lähinnä asianosainen voi antaa. Mikäli henkilö ei vastaa hänelle lähetettyyn selvityspyyntöön, Kelalla ei ainakaan kaikissa tapauksissa liene tosiasiallisia mahdollisuuksia hankkia tarvitsemaansa selvitystä muualta, esimerkiksi ulkomaan viranomaisilta.

Kulloinkin tarvittavan selvityksen riittävyys ratkaistaan tapauskohtaisesti. Päätös voitaneen lähtökohtaisesti joutua tekemään myös silloin, kun asianosainen ei vastaa hänelle lähetettyyn selvityspyyntöön tai selvityspyyntöihin eikä asiaan ole saatavissa muuta selvitystä. Kun päätöksenteko tapahtuu tällaisella perusteella, tulee näkemykseni mukaan olla riittävä varmuus siitä, että asianosainen on saanut tiedon asian vireillä olostaan ja että hänelle on annettu tosiasiallinen mahdollisuus pyydetyn selvityksen antamiseen, muun muassa riittävä vastausaika varaimalla.

Henkilön itsensä ilmoittamaan osoitteeseen lähetettyä kirjettä voitaneen pitää lähtökohtaisesti riittävän varmana tiedoksiannottotapana, vaikka postinkulkuun ulkomailla voikin liittyä epävarmuuksia. Todisteellisen tiedoksiannon toimittamiseen ulkomailla ei liene käytännössä mahdollisuuksia.

Edellä mainitun apulaisoikeuskanslerin päätöksen yhteydessä on selvitetty, että Kela lähetti kuulemis-/selvityspyyntökirjeensä vain kerran ja vastausaikaa annettiin kaksi viikkoa. Nyt selvitetyn mukaan Kela käyttää edellä mainitussa päätöksessä lausutusta huolimatta edelleen noin kahden viikon vastausaikaa. Ilmeisesti kirje myös lähetetään edelleen vain kerran, koska Kela ei tässä yhteydessä ole muutakaan selvittänyt. Kelan selvityksen mukaan vastausaika määrittyy kohdemaan mukaisesti ja on maanosasta riippuen 10-15 pankkipäivää. Todettakoon selvyiden vuoksi, että postin kulkuun menevä aika ei ole tosiasiallisesti asianosaisen käytettävissä olevaa vastausaikaa.

Näkemykseni mukaan Kelan menettely käyttää lyhyehköä vastausaikaa postinkulusta ulkomailla riippuvaisissa asioissa on oikeusturvanäkökulmasta ongelmallinen. Kelan käyttämä noin kahden viikon vastausaika on kantelijan tapauksessa johtanut siihen, että hänellä on postin kulkuun varattava aika huomioon ottaen ollut käytettävissään tosiasiallisesti vain 1-2 päivää selvityksen antamiseen.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat selvitys-/kuulemispyyntökirjeen sekä hakemusten/ilmoituksen tekemiseen tarvittavan lomakkeen vaikeaselkoisuudesta, katson, että Kela ei ole täyttänyt hallintolain ja sen taustalla olevien perustuslain 21 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien edellyttämää selvittämismvelvollisuuttaan asianmukaisella tavalla soveltamisalain 12 §:n

5 momentin mukaisia päätöksiä tehdessään ainakaan silloin, jos päätöksenteko on perustunut pelkästään siihen, että henkilö ei ole vastannut hänelle asetetun lyhyen määräajan kuluessa hänelle ulkomaille lähetettyyn kuulemis-/selvityspyyntökirjeeseen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kuten aikaisemmassa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan, Kelan soveltamat käytännöt saattavat johtaa siihen, että päätös Suomen sosiaaliturvasta tehdään, vaikka tosiasioita päätöksen perusteeksi ei ole saatu selvitettyä. Mikäli henkilö ei syystä tai toisesta saa hänelle lähetettyä kuulemis-/selvityspyyntökirjettä tai tämän jälkeen tehtävää päätöstä, hänet voidaan väärin perustein ja jopa hänen tietämättään poistaa Suomen sosiaaliturvajärjestelmästä.

Puhelimitse tapahtuva asiointi Kelaan

Kantelija kertoo vuoden 2015 tammi-helmikuussa jonottaneensa puhelinpalveluun pääsyä 10–15 minuutin ajan. Kelan mukaan keskimääräinen jonotusaika Kelan kansainvälisten asioiden palveluun vuoden 2015 tammikuussa on ollut neljä minuuttia. Kantelijan kokemat vastausajat olivat ensimmäisen puhelun osalta 17 sekuntia ja toisen puhelun osalta 18 minuuttia. Jälkimmäisen puhelun jonotusaika on Kelan mukaan todennäköisesti johtunut alkuvuoden ruuhkasta.

Myös puhelimitse tapahtuvan viranomaisen palvelun tulee toteutua hallintolain mukaisesti eli asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Kelan ilmoittamaa keskimääräistä jonotusaikaa vuoden 2015 tammikuussa voidaan pitää näiden periaatteiden mukaisena. Kantelijan toisen puhelun vastausaika on alittanut tämän ajan ja toisen puhelun vastausaika on sen huomattavasti ylittänyt. Kelan mukaan ylitys on aiheutunut ruuhkasta. Kantelijan keskeyttämien puheluiden jonotusajasta ei ole saatavissa tarkkaa selvitystä. Minulla ei ole pelkästään yksittäisen puhelun pitkäkkön jonotusajan perusteella vielä ole aiheutta epäillä, että Kelan kansainvälisten asioiden palvelussa olisi puuttumistani edellyttäviä ongelmia puheluihin vastaamisessa. Kantelu ei siten aiheuta tältä osin toimenpiteitä.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kantelija on kantelussaan esittänyt ajatuksia ja ehdotuksia muuttoihin liittyvästä viranomaisyhteistyöstä. Kela on todennutkin tekevänsä laajasti yhteistyötä Väestörekisterikeskuksen kanssa. Kela on kuitenkin todennut, että koska muuttoilmoituspalvelu on Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä, Väestörekisterikeskuksella on päätösvalta siitä, mitä toisen viranomaisen tarvitsemia tietoja palveluun voidaan sisällyttää.

Totean yleisellä tasolla, että hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ilmoituksen perusteella vaikuttaa siltä, että niihin ongelmiin, jotka liittyvät Kelan soveltamisalalain tarkoittamia päätöksiä koskevaan selvittämisvelvollisuuteen ja siten muun muassa kantelijan esille tuomaan selvityspyyntökirjeiden vastausaikaan, ollaan tarttumassa lainsäädännöllisesti. Asia ei tämän johdosta anna tässä vaiheessa puoleltani aiheutta enempään kuin että kiinnitän Kelan huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan

hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaista selvittämisvelvollisuuttaan sekä hyvän hallinnon periaatteita soveltamisalain 12 §:n 5 momentissa tarkoitettuja päätöksiä tehdessään.

Minulla ei ole kantelun perusteella aihetta muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi