VIIVYTYKSETTÖMYYS HYVÄN HALLINNON TAKEENA PERUSTOIMEENTULOTUEN KELA-SIIRRON YHTEYDESSÄ

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeuden projekti:
Modernin hallinnon muuttuva oikeus
Pro gradu -tutkielma
Laatija: Heli Lehto/013553926
Ohjaaja: prof. Leena Halila
Elokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Tiedekunta – Fakultet – Faculty	Koulutusohjelma – Utbildingsprogram – Degree Programme	
Oikeustieteellinen tiedekunta	Julkisoikeuden laitos	
Tekijä – Författare – Author Heli Lehto		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Viivytyksettömyys hyvän hallinnon takeena perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä		
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Hallinto-oikeus		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Elokuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 79 s

Tiivistelmä – Referat – Abstract

Tutkielmassani tarkastelen ruuhkautumista hyväksyttävänä perusteena viivästymisille hallintomenettelyssä ja etenkin perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä vuonna 2017. Metodini on lainopillinen. Kela-siirto on nähty yhdeksi merkittävimmistä uudistuksista koko Suomen sosiaaliturvan historiassa. Muutos vaikutti Suomen sosiaaliturvajärjestelmään sekä kuntien sosiaalityöhön. Kyse oli perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksatuksen siirrosta Kelalle. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki jäi yhä kuntien vastuulle. Siirryttiin siis kahden toimijan malliin. Perustoimeentulotuen Kela-siirrolla tavoiteltiin yhdenmukaisuutta ratkaisukäytäntöihin. Yhdenvertaisuus selkeänä päätavoitteena korostui. Tavoitteena oli myös alikäytön vähentyminen, yhdenluukun-periaate, julkisen talouden säästöt, toiminnan tehostaminen ja henkilöstöresurssien tehokkaampi käyttö. Tavoiteltavien pyrkimysten sivutuotteena aiheutui valtava toimeentulotukihakemusten ruuhkautuminen Kelassa vuonna 2017. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli siirtovuonna 857 kantelua koskien toimeentulotukea.

Hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyys on yksi merkittävä hyvän hallinnon tae, joka on taattu Suomen perustuslain 21 §:ssä. Perustuslakia konkretisoi viivytyksetöntä käsittelyä koskevat lainsäännökset muunmuassa toimeentulotukilaissa sekä hallintolaissa. Viivytyksettömyyttä taataan myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa sekä EIS:n 6(1) artiklassa. Viivytyksettömyys on sitä tärkeämpää, mitä merkityksellisemmästä edusta tai oikeudesta on kyse. Toimeentulotukihakijalla oma intressi – eksistenssiminimi – on korostuneen merkittävä. Toimeentulotuki on viimesijainen ja samalla toissijainen tarveharkintainen rahallinen etuus, joka turvaa välttämätöntä toimeentuloa. PL 19 §: ssä säädetään oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon. Toimeentulotuen toissijaisuus tarkoittaa, että toimeentulotuki turvaa toimeentuloa silloin, kun tuloja ei ole mistään muualta saatavissa. Toimeentulotukilaissa säädetään kiinteistä lakisääteisistä määräajoista toimeentulotukihakemuskäsittelyyn. Puolestaan hallintolain 23 §:ssä korostetaan yleisemmällä tasolla hallintomenettelyn viivytyksettömyyttä.

Kansainvälisen sääntelyn valossa viivytyksettömyydestä on voitu tietyin perustein joustaa. EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan sääntelemästä joutuisuudesta on voitu poiketa mm. vetoamalla kohtuullisuuden periaatteeseen, tapauskohtaisiin olosuhteisiin tai asian vaikeuteen sekä monimutkaisuuteen. Nämä kriteerit eivät kuitenkaan perustele kansallisen kantelukäytännön valossa viivytyksiä perustoimeentulotuen myöntämisessä. Ruuhkautumista ei voida nähdä hyväksyttävänä perusteena poiketa joutuisuus-vaatimuksesta. EIS 6(1) artikla koskee välittömästi vain oikaisuvaatimusmenettelyä, mutta käytän oikeudellista sääntelyä ja oikeuskäytäntöä tältä osin vertailuaineistona ensiasteen hallintomenettelyn tarkastelussa. 6 (1) artikla takaa viivytyksettömyyttä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Hyväksyttävinä perusteina viivästyksiin on linjattu EIT:ssa asiaruuhkan purkutoimet, asian vaikeus ja monimutkaisuus, valittajan intressi, asian luonne sekä viranomaisen toiminta.

Pohdin lopuksi Kela-siirron ja sen aiheuttaman ruuhakutumisen hyväksyttävyyttä perusteena joustaa viivytyksettömyydestä hyvän hallinnon takeena. Käsittelen vaikutuksia perustoimeentulon turvaan ja yksilön perusoikeutta sosiaaliturvaan sekä oikeusturvasäännöksen takaamaan hyvään hallintoon eli muun muassa viivytyksettömään käsittelyyn.

Kela-siirto kuvastaa mielestäni hyvin Pro gradu -tutkielmani aihepiiriä “Modernin hallinnon muuttuva oikeus”. Kela-siirto pitää sisällään digitalisaatiota, kuten sähköiseen järjestelmään siirtymistä sekä sitä kautta kustannussäästöihin ja toiminnan tehostamiseen tähtääviä tavoitteita. Vaikka Kela-siirto ja sitä kautta ruuhkautuminen aiheuttikin sadoille tuhansille hallinnon asiakkaille oikeudenloukkauksia, on sen valtakunnallisuus, uusi sähköinen järjestelmä ja yhdenvertaisuuspyrkimykset nähtävä tulevaisuutta parempaan suuntaan kehittävänä uudistuksena. Muutos kuvastaa myös arvomaailman muutosta: hallinnon asiakkaalla on yhä enemmän oikeuksia suhteessa velvollisuuksiin. Menettelytakeena viivytyksettömyys suojaa yksilöä julkisen vallan käytöltä. Kela-siirto voidaan nähdä askeleena kohti nykypäivän yhä parempaa hyvää hallintoa.

Maailmanlaajuinen ja ennakoimaton koronavirus-pandemia (COVID-19) väistämättä asettaa viivytyksettömyyden hyvän hallinnon takeena ja ruuhkautumisen − hyväksyttävänä perusteena poiketa viivytyksettömyydestä − aivan uusiin mittasuhteisiin.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords
Hallinto-oikeus – Sosiaalioikeus – Sosiaaliset oikeudet – Sosiaaliturva – Toimeentulotuki – Lainoppi – Perusoikeudet – Hallintolaki – Hallintomenettely – Oikeusturva – Hyvä hallinto – Euroopan ihmisoikeussopimus – EU:n perusoikeuskirja – Perustoimeentulotuki – Viivytyksettömyys −Suomen perustuslaki – Toimeentulotukilaki – Eksistenssiminimi

Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors
Leena Halila

Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited
Helsingin yliopiston pääkirjasto

Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information

Sisällys

TIIVISTELMÄ I
LÄHTEET III
LYHENTEET XIV
1. Johdanto 1
1.1 Kela-siirto ja perustoimeentulotuki 1
1.2 Tutkimuskysymys, rajaus, metodi ja rakenne 6
2. Viivytyksettömyys ja perustoimeentulonturva Suomen perustuslaissa 10
2.1 PL 21§ ja muut hyvän hallinnon takeet 10
2.1.1 PL 21 §:n taustaa: EIS 6(1) artikla ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus 10
2.1.2 PL 21 §: hyvä hallinto ja viivytyksettömyys 13
2.2 PL 19 § Oikeus sosiaaliturvaan 20
3. Viivytyksettömyys hallintolaissa ja toimeentulotukilaissa 25
3.1 HL 23 § käsittelyn viivytyksettömyys 25
3.2 Viivytyksettömyys toimeentulotukilaissa 28
3.2.1 Toimeentulotukilaki 1 § viimesijaisuus ja 2 § toissijaisuus 28
3.2.2 Toimeentulotukilaki 14 § toimeentulotuen hakeminen 30
3.2.3 Toimeentulotukilaki 14 a § toimeentulotuen myöntäminen ja käsittely 37
3.2.4 Toimeentulotukilaki 14 b § kiireelliset hakemukset 39
3.2.5 Toimeentulotukilaki 14 c § ei-kiireelliset hakemukset 41
3.3 Toimeentulotuen oikaisuvaatimusmenettely 44
4. Viivytyksettömyys kansainvälisen sääntelyn valossa 50
4.1 Viivytyksettömyys ja vertailu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaan 50
4.1.1 EU:n Perusoikeuskirja 41 artikla 50
4.1.2 Perusteena kohtuullisuuden periaate, tapauskohtaisuus, vaikeus ja monimutkaisuus 54
4.2 Viivytyksettömyys ja vertailu EIS 6(1) artiklaan 55
4.2.1 EIS 6 artiklan merkitys 55
4.2.2 Perusteena asiaruuhkan purkutoimet sekä asian vaikeus ja monimutkaisuus 59
4.2.3 Perusteena valittajan intressi ja asian luonne 61
4.2.4 Perusteena viranomaisen toiminta 63
5. Kela-siirto ja viivytyksettömyys − kokoavia näkökulmia 67
5.1 Kela-siirron tavoitteiden toteutuminen sekä muut seuraukset 67
5.2 Erityiset vaikutukset perustoimeentulon turvaan ja viivytyksettömyyteen hyvän hallinnon takeena 69
6. Johtopäätökset 75
6.1 Ruuhkautuminen Kela-siirron yhteydessä: vaikutus yksilön oikeuteen viivytyksettömään käsittelyyn sekä perustoimeentulon turvaan 75
6.2 Ruuhkautuminen hyväksyttävänä perusteena viivästymisille Kela-siirron yhteydessä 77

LÄHTEET

Virallislähteet

EOAM kertomus 2018

K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018.

EV 374/2014

Eduskunnan vastaus 374/2014. EV 374/2014 vp − HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 217/1997

HE 217/1997 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 134/2000

HE 134/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 226/2009

HE 226/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 358/2014

HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

HE 217/2016

HE 217/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

KM 2001:9

KM 2001:9 komiteamietintö. Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö.

Kuntaliitto lausunto

Kuntaliitto. Tarkastuskertomusluonnos: Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Lausuntopyyntö 3.12.2019, Dnro 328/54/2018.

LaVL 5/1994

Lakivaliokunnan lausunto LaVL 5/1994. LaVL/1994 vp eduskunnan lakivaliokunta 17.6.1994 lausunto n:o 5.

OKV kertomus 2018

K 28.5.2019 valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018.

OMLS 2009:8

OMLS 2009:8 Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä.

Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2009:8.

Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3

Oikeusministeriö, komiteanmietintö, 26.2.1992. Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3.

PeVM 25/1994

Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994. PeVM 25/1994 vp − HE 309/1993 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 31/1997

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/1997. PeVL 31/1997 vp – HE 217/1997 vp Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

StVM 33/2016

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 33/2016. StVM 33/2016 vp − HE 217/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

StVM 54/2014

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 54/2014. StVM 54/2014 − HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

VNS 2/2005

Valtioneuvoston selonteko VNS 2/2005. VNS 2/2005 vp Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.

VTV lausunnot 1/2020

VTV Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot 1/2020. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa 328/54/2018. Suomen Kuntaliitto, 19.12.2019. Kansaneläkelaitos, 30.12.2019. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2.1.2020. Dnro 903/03/2019. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV kertomus 1/2020

VTV Tuloksellisuustarkastuskertomus. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020, 22.1.2020.

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, 2011

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.

Arajärvi, 2002

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Väitöskirja. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2002.

Arajärvi, 2011

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum. Helsinki 2011.

Blomgren ym., 2016

Blomgren, Sanna – Karjalainen, Jouko – Karjalainen, Pekka – Kivipelto, Minna – Saikkonen, Paula – Saikku, Peppi: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2016.

Hautamäki, 2004

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita. Helsinki 2004.

Heuru, 2003

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita. Helsinki 2003.

Hirvonen, 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa − Pohjolainen, 2008

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki 2008.

Husa − Pohjolainen, 2014

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki 2014.

Keravuori-Rusanen, 2008

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2008.

Koivisto, 2011

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Yliopistollinen väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys ja Ida Koivisto. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304. Helsinki 2011.

Koivisto, 2014

Koivisto, Ida: Johdatus hyvään hallintoon. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Forum iuris. Helsinki 2014.

Koskinen − Kulla, 2013

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2013.

Koskinen − Kulla, 2016

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Pro. Helsinki 2016.

Kotkas, 2018

Kotkas, Toomas: Suomi ja Euroopan unionin sosiaalioikeudellinen sääntely. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2018.

Kotkas, 2019

Kotkas, Toomas: Rajat ylittävä sosiaalioikeus. Alma talent. Helsinki 2019.

Kulla, 2012

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2012.

Kulla, 2018

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma talent. Helsinki 2018.

Mattila, 2017

Mattila, Yrjö: Toimeentuloturva. Finva. Helsinki 2017.

Mäenpää, 2002

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Forum iuris. Helsinki 2002.

Mäenpää, 2003

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Werner Söderström lakitieto. Helsinki 2003.

Mäenpää, 2008

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Forum iuris. Helsinki 2008.

Mäenpää, 2011

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum. Helsinki 2011.

Mäenpää, 2016

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2016.

Mäenpää, 2017

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma talent. Helsinki 2017.

Niemivuo – Keravuori-Rusanen − Kuusikko, 2010

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. WSOYpro. Helsinki 2010.

Ojanen, 2010

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita. Helsinki 2010.

Pellonpää ym., 2018

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma talent. Helsinki 2018.

STM, 1998

STM. Oppaita 1998:2. Toimeentulotukiopas.

Tuori − Kotkas, 2008

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. WSOYpro. Helsinki 2008.

Tuori − Kotkas, 2016

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Talentum Pro. Helsinki 2016.

Viljanen, 1996

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996 s. 788–815.

Väätänen, 2011

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Yliopistollinen väitöskirja. CC Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2011.

Internet-lähteet

Euroopan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta: Euroopan oikeusasiamies tutkii EU:ta koskevia kanteluja. https://www.oikeusasiamies.fi/fi/euroopan-oikeusasiamies-tutkii-eu-ta-koskevia-kanteluja viitattu 4.8.2020

Helsingin uutiset

Helsingin uutiset uutisoi: ”Näin Kela hyvittää toimeentulotuen viivästymisen – summat 25-150 euroa”. https://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/512333-nain-kela-hyvittaa-toimeentulotuen-viivastymisen-summat-25-150-euroa viitattu 30.3.2020.

Kela toimeentulotuki

Kela: Perusosan määrä.

https://www.kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maara viitattu 9.1.2020.

Kela

Kela: Perustoimeentulotuen Kela-siirto. https://www.kela.fi/toimeentulotuen-kela-siirto viitattu 22.10.2019.

Kela-blogi

Kela: Perustoimeentulotuki yhdenmukaisesti koko maassa. https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4277 viitattu 22.10.2019.

Kela lyhyesti

Kela: Elämässä mukana – muutoksissa tukena.

https://www.kela.fi/kela-lyhyesti viitattu 25.5.2020.

Kela-oikaisuvaatimus

Kela: Oikaisuvaatimus.

https://www.kela.fi/oikaisuvaatimus-kelan-tekemaan-paatokseen viitattu 14.5.2020.

Kela-totu

Kela: Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017.

https://www.kela.fi/documents/10180/3571044/toturaportti0806.pdf/06f4fd6b-50de-4302-b6ea-ac5c2adb0ae9 viitattu 4.11.2019.

Oikeus.fi

Hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä.

https://oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/fi/index/rikosasiat/hyvitysoikeudenkaynninviivastymisesta.html viitattu 20.1.2020.

Talouselämä

Talouselämä uutisoi: ”Toimeentulotukiasiakkaan oikaisuvaatimus jumissa yli 6kk, viranomainen moitti Kelaa – selitys ontui”.

https://www.talouselama.fi/uutiset/toimeentulotukiasiakkaan-oikaisuvaatimus-jumissa- yli-6-kk-viranomainen-moitti-kelaa-selitys-ontui/e36d3727-f484-36bd-a0ff-1ee675bdbc18 viitattu 17.10.2019.

Taloussanomat

Taloussanomat uutisoi: ”Toimeentulotuen ongelmat jatkuvat – käsittelyajat venyvät, sähköinen asiointi takkuaa, palveluissa ruuhkaa”.

https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005807874.html viitattu 17.10.2019.

THL 11/2019

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 11/2019. Minna Kivipelto, Hannele Tanhua ja Merita Jokela: Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138193/URN_ISBN_978-952-343-348-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y viitattu 16.1.2020.

Valvira: toimeentulotuki

Valvira: toimeentulotuki. https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-palvelut/toimeentulotuki viitattu 7.1.2020.

Ylen selvitys

Ylen uutisoi selvityksestään: ”Mitä tapahtui sossun asiakkaille? Sosiaalitoimistojen asiakkaita pompotellaan luukulta toiselle ja työntekijät kuormittuvat Kela-sotkuista”. https://yle.fi/uutiset/3-11351353 viitattu 19.5.2020.

Yle uutiset

Yle uutisoi: ”Kela maksaa hyvityksiä perustoimeentulotuen viivästyksistä – yli kolmen viikon odotuksesta saa 150 euroa”. https://yle.fi/uutiset/3-9579572 viitattu 30.3.2020.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut

EOAK 20.3.2017 (drno 649/2017).

EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017).

EOAK 19.6.2017 (drno 2879/2017).

EOAK 4.9.2017 (drno 2112/2017).

EOAK 23.11.2017 (drno 2689/2017).

EOAK 15.12.2017 (drno 1204/2017).

EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017).

EOAK 26.6.2019 (drno 4224/2018).

EOAK 9.12.2019 (drno 1699/2019).

EOAK 2.4.2020 (drno 6269/2019).

OKV 29.12.1995 (drno 445/1/94).

ks. OKA D 445/1/94 29.12.1995 https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1995/19950808 viitattu viitattu 27.4.2020.

OKV 17.10.1997 (dnro 1162/1/96).

ks. OKA D 1162/1/96 17.10.1997 https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1997/19971037 viitattu 27.4.2020.

OKV 25.5.2018 (drno 1496/1/2017).

OKV 8.6.2018 (drno 2185/1/2017).

OKV 20.9.2018 (drno1957/1/2017).

OKV 10.10.2018 (drno 710/1/2018).

OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018).

OKV 12.12.2018 (drno 824/1/2018).

OKV 5.3.2019 (drno 1689/1/2018).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 2019:123.

KHO 2019:62.

Eurooppa-tuomioistuimet

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

EIT *Beyeler v. Italia* 5.1.2000.

EIT *Doustaly v. Ranska* 23.4.1998.

Doustaly v. Ranska/finlex:

https://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/1998/19980577?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=doustaly viitattu 24.1.2020.

EIT *Éditions Périscope v. Ranska* 26.03.1992.

EIT *Goroshchenya v. Venäjä* 4.10.2010.

EIT *Janosevic v. Ruotsi* 23.7.2002.

EIT *J.B.C. France v. Ranska* 26.9.2000.

EIT *Kangasluoma v. Suomi* 14.6.2004.

Kangasluoma v. Suomi/finlex:

https://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2009/20093795?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kangasluoma%20v%20suomi viitattu 24.1.2020.

EIT *König v. Saksa* 28.6.1978.

EIT *Launikari v. Suomi* 5.10.2000.

EIT *Löffler v. Itävalta* 4.3.2004.

EIT *Moreira de Azevedo v. Portugali* 23.10.1990.

EIT *Scollo v. Italia* 28.9.1995.

Scollo v. Italia/finlex:

https://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/1995/19950262?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=scollo viitattu 24.1.2020.

EIT *Vernillo v. Ranska* 20.2.1991.

EIT *Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi* 23.7.2002.

EIT *Zimmerman ja Steiner v. Sveitsi* 13.7.1983.

EIT *Wiesinger v. Itävalta* 30.10.1991.

Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut

Arango Jaramillo ym. v. EIP 28.2.2013 (T-234/11 P uudelleenkäsittely) ECLI:EU:C:2013:134.

Jean-Charles Marchiani v. Euroopan parlamentti 19.1.2016 (Asia C 566/14 P) ECLI:EU:C:2016:22.

Nencini v. Euroopan parlamentti 13.11.2014 (Asia C-447/13 P) ECLI:EU:C:2014:2372.

Tetra Pak v. komissio 6.10.1994 (T-83/91) ECLI:EU:T:1994:246.

LYHENTEET

AVI Aluehallintovirasto

EIP Euroopan investointipankki

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) (63/1999)

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOAK Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

EOAM Eduskunnan oikeusasiamies

ESP Euroopan sosiaalinen peruskirja (44/1991)

EU Euroopan unioni

EU:n POK EU:n Perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

HE Hallituksen esitys

HL Hallintolaki (434/2003)

HM Suomen Hallitusmuoto (94/1919)

Kela Kansaneläkelaitos

OKA Oikeuskansleri

OKV Oikeuskanslerin virasto Euroopan sosiaalinen peruskirja

OM Oikeusministeriö

PL Suomen Perustuslaki (11.6.1999/731)

SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SOTE-uudistus Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

THL Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos

ToTuL Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

TSS-oikeudet Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976)
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1.Johdanto

1.1 Kela-siirto ja perustoimeentulotuki

Pro gradu -tutkielmani aihe on viivytyksettömyys hyvän hallinnon takeena perustoimeentulotuen niin sanotun Kela-siirron yhteydessä. Kela-siirrossa oli kyse perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksatuksen siirrosta kunnilta Kelalle vuonna 2017. Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä jo ennakolta kunnissa kannettiin huolta palvelun saatavuudesta.[1] Siirron yhteydessä Kelan päätöksenteko perustoimeentulotuen myöntämisessä ruuhkautui pahoin. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen onkin todennut ratkaisussaan *EOAK 15.12.2017 (drno 1204/2017):*

> *”Totean aluksi, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut useita satoja Kelan toimeentulotukihakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä kanteluita vuonna 2017. Valtaosin näissä kanteluissa on arvosteltu Kelan menettelyä toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ja ennen kaikkea arvostelun kohteena on ollut päätöksenteon viivästyminen. Kelalta saamani selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely ruuhkautui alkuvuonna Kelan toimeentulotuen yksiköissä. Käsittelyaikojen pidentymiseen vaikutti selvityksien mukaan muun muassa lisääntynyt asiakasmäärä. Kela on selvityksissään ilmoittanut lukuisia erilaisia toimenpiteitä, joihin se ryhtyi saadakseen käsittelyajan lainmukaiselle tasolle.”*

Sosiaaliturvajärjestelmämme viimesijainen tuki on rahamääräinen toimeentulotuki. Tuen historia liittyy vaivais- ja köyhäinhoitoon. Vuonna 1984 tuli voimaan sosiaalihuoltolaki, jossa säänneltiin nykyaikaisesta toimeentulotuesta ja korostettiin yksilön oikeutta toimeentulotukeen. Laki korvasi viimesijaisena turvana olleen huoltoavun. Sosiaalihuoltolaissa korostettiin toimeentulotukea tilapäisenä tukena ohimeneviin talousvaikeuksiin ja erityisiin menoihin. Vasta vuonna 1997 säädettiin varsinainen erillinen laki toimeentulotuesta: toimeentulotukilaki (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, myöhemmin ToTuL), jossa korostettiin välttämättömän toimeentulon turvaamista ja itsenäisen selviytymisen edistämistä.[2] Suomessa oleskeleva taikka asuva yksilö tai perhe voi olla oikeutettu toimeentulotukeen, mikäli muut varat ja tulot eivät riitä niin sanottuihin välttämättömiin menoihin.[3] Toimeentulotuki muodostuu kolmesta erillisestä tukimuodosta: perustoimeentulotuesta sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

[1] Blomgren ym., s.126.
[2] Kuivalainen, 2013, s.15.
[3] Mattila, 2017, s.296.

Perustoimeentulotukea haetaan hakemuksella Kelasta ja sitä myönnetään yleensä kuukauden ajalta. Käsittely ei saa vaarantaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.[4]

Kansaneläkelaitos eli Kela on eduskunnan valvoma valtion laitos, jonka tehtävä on turvata yksilöiden perusturvaa vaihtelevissa elämäntilanteissa. Kelan turvan piiriin kuuluvat Suomessa asuvat sekä sellaiset henkilöt, jotka asuvat ulkomailla, mutta kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin. Kelan päätehtäviin kuuluu taata toimeentuloa ja tukea terveyttä sekä edistää itsenäistä toimeentuloa elämän eri vaiheissa.[5] Kela on merkittävä välillisen valtionhallinnon toimija, joka hoitaa tiettyjä viranomaistehtäviä, kuten perustoimeentulotukikäsittelyä.[6]

Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen Kela-siirto oli keino, jonka avulla Jyrki Kataisen hallitus tavoitteli kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä. Kela-siirto keinona oli kirjattu hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan ja tavoite oli keventää julkisen talouden rahoituspainetta ja minimoida kestävyysvajetta.[7] Pääministeri Kataisen hallitus teki päätöksen[8] siitä, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelan tehtäväksi. Päätös vahvistettiin[9], mutta siirron ei katsottu toteuttavan silloisen uudistuksen tavoitteita: perustoimeentulotuen myöntämisen yksinkertaistamista, päällekkäisten selvitysten vähentämistä eikä henkilöstöresurssien tehokasta käyttöä. Tämä johti siihen, että katsottiin tarkoituksenmukaiseksi siirtää koko perustoimeentulotuen myöntö sekä maksu Kelalle.[10]

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma edellytti siis vain perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa. Toimeentulotukilain esitöiden HE:n 358/2014 yleisperusteluissa linjattiin, että myös perustoimeentulotuen myöntämisestä ja sen mukaisesta päätöksenteosta vastaisi Kela. Kunnat eivät enää osallistu perustoimeentulotukeen liittyvään päätöksentekoon: järjestämisvastuu siirtyi täysin Kelalle. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäi kuitenkin yhä kuntien tehtäväksi.[11] Tarkoituksena toimeentulotukea koskevassa työnjaossa − kuntien ja Kelan välillä − ei ollut muuttaa toimeentulotuen perusluonnetta: toimeentulotuki on yhä tarveperusteinen ja viimesijainen tukimuoto. Toimeentulotukea koskevalla sääntelyllä on korotettu asema Suomen perustuslaissa

[4] Arajärvi 2011, s.250-251.
[5] Kela lyhyesti.
[6] VNS 2/2005 vp, s.7.
[7] VTV kertomus 1/2020, s.16.
[8] julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015—2018 (3.4.2014, VM 2306/ 02.02.00.00/2013).
[9] eduskunnalle annetussa valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta (VNS 4/2014).
[10] HE 358/2014, s.4.
[11] Mts. 15.

(Suomen Perustuslaki 731/1999, myöhemmin PL), koska PL 19 §:ssä säädetään turvasta ihmisarvoiseen elämään ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon eli turvasta eksistenssiminimiin.[12] Samalla PL 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon merkitystä lisää sen asema Suomen perustuslaissa yhtenä perusoikeutena – hyvän hallinnon takeena. Viivytyksettömyys on siis perustuslaintasoinen menettelytae, jonka toteutumiseen on voitava luottaa ja sitä on oltava oikeus vaatia. Hallintoon ylipäätään on voitava luottaa etenkin, kun kyse on toimeentulotuen kaltaisesta merkittävästä tuesta.

Jo Esko Ahon hallitusohjelmassa korostettiin, että perustoimeentulotukijärjestelmiä on syytä yksinkertaistaa ja niin sanotun yhden luukun periaatteen mukaisesti etuuksien maksatus siirtyisi Kelalle. 90-luvulla toteutettiin yli 30 kunnan toimeentulotuen siirtokokeilut niin, että toimeentulotuen myöntö ja maksatus siirtyi Kelaan. Tulokset olivat myönteisiä: yhdenvertaisuus, käsittelynopeus ja sosiaalityön parempi kohdistaminen parantuivat. Negatiivisena nähtiin sosiaalityön ja toimeentulotuen siteen katkeaminen, mutta toisaalta sosiaalityöntekijöille jäi enemmän aikaa muuhun työhön kuin rutiiniluonteiseen toimeentulotuen laskennallisen osan myöntämiseen. Varsinaiselle sosiaalityölle jäi siten enemmän aikaa. Sosiaalityössä voitiin ammatillisista osaamista kohdentaa olennaisiin tehtäviin. Kaikesta huolimatta Kela-siirtoa ei vielä tuolloin toteutettu. Toimeentulotukityö kuitenkin muuttui palkkaamalla etuuskäsittelijöitä sosiaalityöntekijöiden rinnalle. Myöhemmin sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtinut SATA-komiteakaan ei päätynyt esittämään Kela-siirtoa, vaikka enemmistö siirtoa tukikin.[13] Vasta vuonna 2017 Kela-siirto toteutui.

Kela-siirto on katsottu historiallisesti yhdeksi huomattavammista Suomen sosiaaliturvaa koskevista lakiuudistuksista. [14] Kela-siirto aiheutti merkittäviä muutoksia kuntien sosiaalityöhön sekä sosiaaliturvaan. [15] Kela-siirto on kooltaan suurin uudistus, joka sosiaalihuollossa on kerralla tehty. Poliittisessa päätöksenteossa asetettiin siirtoaikataulu uudistuksen toteuttamiselle, joka asetti raamit siirron toteuttamiselle sekä vaikutusarvioinneille. Näin ollen muun muassa vanhaan lainsäädäntöön puututtiin muutoksilla vain minimaalisesti: tällä tulikin olemaan vaikutusta siirron aiheuttamiin haasteisiin. Uusi toimeentulotukijärjestelmä vaati kokonaan uudenlaista ajattelua, kun

[12] HE 358/2014, s.15.
[13] Kuivalainen, 2013, s.25-26.
[14] Kela-blogi.
[15] Blomgren ym., s.3.

kahden toimijan malliin siirryttiin. Pyrkimys oli luoda tehokas sekä itsenäistä selviytymistä tukeva järjestelmä.[16]

Uudistuksella oli useita päämääriä. Ensinnäkin pyrittiin yksinkertaistamaan toimeentulotukijärjestelmää, sillä kun Kela myöntää sekä maksaa perustoimeentulotuen, myös hallinto yksinkertaistuu. Samalla asiakas saisi eri toimeentuloa turvaavat etuudet samalta viranomaiselta yhden luukun periaatteen mukaisesti. Tarkoitus oli myös käyttää henkilöstövoimavaroja tehokkaammin. Eräs tavoite oli myös vähentää leimautumista, jota asiakkuus kunnan sosiaalitoimessa saattoi aiemmin aiheuttaa ja siten puuttua tuen alikäyttöön. Puolestaan yhdenvertaisuustavoitetta tukee se, että tuki myönnetään läpi koko maan yhden ja saman päätöksentekijän kautta.[17] Kela-siirto toteuttaa samanlaisten myöntämisehtojen soveltamista asuinpaikasta riippumatta.[18] Etuuden saaminen on myös siirron myötä aiempaa järjestelmää paremmin turvattu tapauksissa, joissa yksilö on tukeen oikeutettu.[19]

Perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen siirtoa kunnilta Kelalle oli pohdittu muun muassa eri työryhmien työn yhteydessä jo 1980-luvulta alkaen eli nykyisen toimeentulotuen synnystä alkaen[20]. Alusta alkaen uudistustarpeen perusteluna on ollut yhdenvertaisuuden lisääminen.[21] Aiemmin, kun perustoimeentulotuki oli kuntien viranhaltijoiden myönnettävissä, saattoivat he toteuttaa omassa myöntämiskäytännössään sellaisia linjauksia, jotka poikkesivat selvästi muiden kuntien omaksumista linjoista. On selvää, että toisistaan poikkeavat kuntien linjaukset heikensivät toimeentulotukihakijoiden yhdenvertaisuutta.[22]

Yhdenvertaisuutta pyrittiin aiemmin kylläkin turvaamaan esimerkiksi STM:n ohjeilla toimeentulotukilain tulkinnasta. Kuntien käytäntöjä ovat yhtenäistäneet myös eri tahojen ratkaisut: aluehallintovirastot, Valvira, hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat yhtenäistäneet ratkaisuineen menettelylinjaa.[23]. Kuntien erilaiset käytännöt saattoivat silti yhä johtaa tilanteisiin, joissa toimeentulotukiasiakkaat olivat eriarvoisissa asemissa asuinpaikastaan

[16] VTV lausunnot 1/2020, s.4.
[17] HE 358/2014, s.4. ks. myös Kela.
[18] Kela-blogi.
[19] HE 358/2014, s.4.
[20] Blomgren ym., s.3.
[21] VTV kertomus 1/2020, s.5.
[22] HE 358/2014, s.13.
[23] Ibid.

johtuen. [24] Kela-siirron tarkoituksena voidaankin nähdä pyrkimys valtakunnalliseen ratkaisukäytäntöön.

Kela-siirto nojaa näkemykseen, että kun etuuksia yhdenmukaistetaan, lisääntyy myös oikeudenmukaisuus ja tasa-arvoisuus yksilöiden välillä. Kun byrokratiaa minimoidaan ja yksinkertaistetaan monimutkaista etuusjärjestelmää, niin vähentyy samalla ”*tulo-, kannustin- ja byrokratialoukut*”. [25] Toimeentulotukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen ovat olleetkin koko viime vuosikymmenien sosiaaliturvajärjestelmän tärkeimmät tavoitteet. Lakimuutoksia on perusteltu sillä, että yksityiskohtainen sääntely ja valtakunnalliset normit ovat vaikuttaneet eri kuntien välisiin eroihin yhtenäistävästi. Vastaavasti, kun kuntien harkintavalta kaventui, myös yhdenvertaisuus lisääntyi.[26] Vastaava yhdenmukaistava vaikutus piilee Kela-siirron pohjana. Kela-siirron taustalla voidaan nähdä myös tarve säästötoimiin. Tarkoitus oli vähentää kuntien tehtäviä sekä velvoitteita, jotta julkisen talouden velkaantuminen saataisiin kuriin. Tarkoitus oli siten tehostaa julkisen talouden toimintaa käyttämällä apuna Kelan asemaa sekä olemassa olevia Kelan valtakunnallisia sosiaaliturvaetuuksia koskevia järjestelmiä.[27]

Kela-siirron yhteydessä toimeentulotukipäätösten käsittely viivästyi: Kela ruuhkautui. Liikumme erittäin herkällä oikeudenalueella, kun käsittelemme jokaisen yksilön viimesijaista mahdollisuutta perustoimeentuloon ja elämän eksistenssiminimiin. Viivästykset toimeentulotuen myöntämisessä ovat vakavia oikeusturvan loukkauksia. Se, että kansalaiset ovat luottaneet itseään olennaisesti koskevan hallintovallan julkisen vallan käyttäjille, kuten viranomaisena Kelalle, antaa yksilölle oikeuden luottaa hyvään ja siten viivytyksettömään hallintoon. Viivytyksettömyys on menettelytae, joka suojaa yksilöä suhteessa julkiseen valtaan – Kelaan viranomaisena.

Ensiasteen perustoimeentulotukipäätöksenteon viivästyessä Kela-siirron yhteydessä tammi-huhtikuussa 2017 tapahtuneen ruuhkautumisen perusteella hakijan oli mahdollista saada Kelalta automaattista viivästyshyvitystä 25-150 euroa viivästyksen pituudesta riippuen. Hyvitykseen oikeutettuja viivästystapauksia oli yhteensä 146 000 kappaletta. Hyvitys korvasi muun muassa haittaa ja vaivannäköä, mutta myös muita vähäisiä menoja, kuten puhelinkuluja. Mikäli hyvitys ei kattanut todellisia aiheutuneita kuluja, oli asiakkaalla

[24] HE 358/2014, s.13.
[25] Blomgren ym., s.161.
[26] Kuivalainen, 2013, s.21.
[27] HE 358/2014, s.16.

mahdollisuus vaatia erillistä vahingonkorvausta.[28] Valtaosa − 76 prosenttia − viivästyksistä kesti vain 1-5 arkipäivää.[29] Automaattisten hyvitysten taustalla oli oikeusasiamiehen ratkaisu *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017),* jossa apulaisoikeusasiamies esitti, että vastuuviranomaisena Kela harkitsee ja arvioi itse perusteet, menettelyn ja hyvityksen suuruuden koskien lainvastaista menettelyä Kela-siirron ruuhkautumisten yhteydessä. Korvattavana ja hyvitettävänä on sekä suorat taloudelliset vahingot että tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Tämä automaattinen viivästyshyvitys oli vain tilapäinen hyvitysmenettely. Nykyäänkin normaali vahingonkorvausvaatimus on mahdollista esittää, mikäli perustoimeentulotuen päätöksen viivästyminen aiheuttaa vahinkoa.

Toimeentulotuen yhteiskunnallisesta merkittävyydestä kertoo muun muassa se, että siirtovuonna 2017 Kela ratkaisi noin 1,7 miljoonaa hakemusta, jotka koskivat toimeentulotukea.[30] Kelan viranomaistoiminnasta Kela-siirron aiheuttamia viivytyksiä koskien oli kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.8.2018 mennessä 241 kertaa eli noin 30 kantelua kuukautta kohden.[31] Vuonna 2018 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tuli kaikkiaan vireille 482 kantelua koskien toimeentulotukea. Kantelumäärät olivat verrattain suuria, vaikka ylivoimainen kantelumäärä toteutui vuonna 2017 ennätysmäisestä kantelusumasta: 775 kantelua Kelasta ja 82 kantelua kunnista. Aiemmin oikeusasiamiehelle saapuneiden toimeentulotukikanteluiden lukumäärä on ollut vakiintuneesti keskimäärin 150–200 kantelua vuodessa. Vuonna 2018 kanteluja toimeentulotuesta ratkaistiin yhteensä 457 kappaletta, joista toimenpideratkaisuja oli 77 kappaletta eli 16,8 prosenttia.[32] Toimeentulotuen taloudellista ja yhteiskunnallista merkitystä kuvastaa myös se, että toimeentulotuen menot olivat vuonna 2018 yhteensä 804,3 miljoonaa euroa.[33]

1.2 Tutkimuskysymys, rajaus, metodi ja rakenne

Tutkimuskysymykseni tiivistyy pohdintaan, oliko ruuhkautuminen hyväksyttävä peruste viivästymisiin perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä tai olisiko se sitä voinut olla? Käsittelen hyväksyttäviä perusteita viivästymiselle. Peilaan kansallista ylimpien

[28] Helsingin uutiset.
[29] Yle uutiset.
[30] Talouselämä.
[31] Taloussanomat.
[32] EOAM kertomus 2018, s.213.
[33] VTV kertomus 1/2020, s.11.

laillisuusvalvojien kantelukäytäntöä ja kotimaista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä eurooppaoikeudelliseen sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön – perustoimeentuloturvan ja toimeentulotuen näkökulmasta.

Metodini on lainopillinen eli käsittelen aihettani lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella ja keskityn tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta.[34] Tarkoitus on systematisoiden hahmottaa viivästystä koskeva kansallinen ja keskeinen eurooppaoikeudellinen sääntely-ympäristö sekä olennainen ja vertailtava oikeuskäytäntö – niin kansallinen kuin eurooppaoikeudellinenkin. Systematisoin ja tulkitsen myös kotimaista ylimpien laillisuusvalvojien kantelukäytäntöä.

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka tutkii voimassa olevaa oikeutta. Oikeustiede on oikeutta tutkiva tiede. Oikeus puolestaan on voimassa oleva oikeus eli pätevä ja velvoittava oikeus. Lainoppi tutkii normien maailmaa eli niin sanottua pitämisen maailmaa.[35] Vastaavasti tutkielmassani tuon esiin pitämisen maailman normatiivista todellisuutta. Mutta samalla tutkin olemisen maailmaa eli tuomioistuinkäytäntöä empiirisenä todellisuutena.[36] Lainoppi tuottaa tieteellistä eli normatiivista tietoa oikeusnormeista. Lainoppi tulkitsee sekä systematisoi voimassa olevaa oikeutta. Se avaa oikeusnormien sisältöä ja esittää väitteitä oikeusnormeista. Kannanotot voidaan jakaa kahteen pääryhmään: normikannanotot hahmottavat, mitkä oikeusnormeista kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen, kun taas tulkintakannanotot pureutuvat oikeusnormien sisältöön. Tosin jo normikannanotto sisältää aina myös oikeusnormin tulkintaa. Lainoppi käsittelee voimassa olevaa oikeutta ja tutkii oikeuslähteiden merkitystä. Se tutkii oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita sekä punnitsee ja yhteensovittaa oikeusperiaatteita: tämäkin edellyttää oikeusnormien tulkintaa. Lainoppi tuottaa näin ollen punnintakannanottoja.[37] Tutkielmassani tuon esiin sekä normi- että tulkintakannanottoja relevanteista voimassa olevista säännöksistä.

Voimassa olevan oikeuden systematisointi on myös osa lainoppia. Systematisoinnissa korostuu oikeuskäsitteiden jäsennys sekä oikeusperiaatteiden, yleisten oppien ja teoreettisten rakennelmien tutkiminen. Lainopin harjoittajalla on vahvasti sisäinen näkökulma suhteessa oikeuteen eli hän on sitoutunut voimassa olevaan oikeuteen. Sitoutumista perustelee se, että lainopin tuottamalla tiedolla on oma asemansa

[34] Hirvonen, 2011, s.25.
[35] Ibid.
[36] Mts. 47.
[37] Mts. 21-24.

oikeuslähdeopissa. [38] Lainoppi voidaan jakaa osa-alueisiin kohteensa mukaan: sääntökeskeinen lainoppi (law in books) ja tapauskeskeinen lainoppi (case studies). Molempia voidaan soveltaa myös yhtä aikaa. Omassa tutkielmassani sovellan molempia rinnakkain. Lähtökohtanani ovat oikeusjärjestyksen voimassa olevat säädökset. Pyrin tulkitsemaan niiden sisältöä ja luomaan tietoa oikeusnormeista. Tutkin myös oikeuskäytäntöä kirjoitetun oikeuden järjestelmän rinnalla.[39] Tavoitteeni systematisoinnissa on myös laajemmin ymmärtää eri sääntelytasojen eli kansallisen, EU-oikeudellisen ja kansainvälisoikeudellisen keskinäisten suhteiden merkitystä ja keskinäistä asemaa.[40]

Valtion virkamieslain 14 §:ssä (750/1994, myöhemmin VirkamL) säädetään, että virkamiehen on tehtäviään suorittaessaan toimittava asianmukaisesti ja viivytyksettä. Joutuisuus on yleinen virkavelvollisuus.[41] Puolestaan laissa kunnallisesta viranhaltijasta 17.1 §:ssä (304/2003, myöhemmin KVhL) säädetään, että kunnallisen viranhaltijan on suoritettava virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava lakia ja työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Rajaan tutkielmastani kuitenkin edellä mainitut virkamieslait pois, sillä ne eivät ole käsittelemäni aiheeni kannalta keskiössä.

Pääpaino tutkielmassani on ensiasteen hallintomenettelyssä ja rajaan lähtökohtaisesti perustoimeentulotuen oikaisuvaatimusmenettelyvaiheen tutkielmani ulkopuolelle. Omassa luvussaan näen tarpeelliseksi kuitenkin viitata oikaisuvaatimusmenettelyyn lähinnä vertailuna perustoimeentulotukea koskevaan ensiasteen hallintomenettelyyn, jotta lukijalle välittyisi kokonaiskuva viivästymisestä Kela-siirron yhteydessä. On syytä todeta vielä tutkielmani oikeuslähteistä, että EU:n sosiaaliturva-asetusta ei sovelleta toimeentulotukeen. Toimeentulotuki ei kuulu asetuksen asialliseen soveltamisalaan, koska kyse on sosiaalihuoltoon kuuluvasta viimesijaisesta sosiaaliavustuksesta.[42] PL 19 §:n osalta rajaan käsittelyn tutkielmassani vain 19 §:n 1 momenttiin, koska se on tutkielmani kannalta olennaisin osa kyseistä perusoikeussäännöstä. Vastaavasti rajaan EIS 6 artiklan käsittelyn artiklan 6(1) kohtaan.

Tutkielman rakenteen osalta johdannossa olen hahmottanut Kela-siirtoa ja laajemminkin siirron taustaa ja tavoitteita liittyen viivytyksettömyyteen hyvän hallinnon takeena. Erittelen myös työn rakennetta, metodia ja tutkimuskysymystä. Käsittelen myös yhdenvertaisuuden

[38] Hirvonen, 2011, s.25-26.
[39] Aarnio, 2011, s.13-15.
[40] Kotkas, 2019, s.21.
[41] Kulla, 2018, s.175.
[42] Kotkas, 2018, s.89.

merkitystä Kela-siirron yhteydessä. Toisessa luvussa käsittelen viivytyksettömyyttä ja perustoimeentulonturvaa Suomen perustuslaissa: PL 21 §:ssä ja PL 19 §:ssä. Käsittelen sääntelyä viivytyksettömyydestä ja perustoimeentulonturvasta Suomen perustuslain tasolla. Korostan tutkielmani aiheen perusoikeusulottuvuutta perusoikeutena välttämättömään huolenpitoon, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin sekä sitä kautta viivytyksettömyyteen.

Kolmas luku koskee viivytyksettömyyttä PL:a alemmassa kansallisessa lainsäädäntö-kontekstissa eli lähinnä toimeentulotukilaissa ja hallintolaissa (434/2003, myöhemmin HL). Viivästymisarvioinnissa korostan toimeentulotuen erityistä luonnetta viimesijaisena etuutena, joka turvaa eksistenssiminimiä. Aihe on todella herkkä ja viivästyminen toimeentulotuen myöntämisessä erityisen vakavaa. Koska kyse on selviytymisestä elämässä ja samalla myös yksilöiden yhdenvertaisuudesta, olisi jokaiselle taattava minimitulotaso. Keskityn vaatimukseen viivytyksettömyydestä nimenomaan Kela-siirron yhteydessä. Nostan esille erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisukäytäntöä. Luvun lopuksi käsittelen perustoimeentulotukihakemusten oikaisuvaatimusmenettelyä.

Neljäs pääluku koskee viivytyksettömyyttä kansainvälisen sääntelyn valossa. Käsittelen EU:n Perusoikeuskirjan 41 artiklaa ja EIS 6(1) artiklaa: systematisoinnin kohteena hyväksyttävät perusteet viivästymisille eurooppaoikeudellisen sääntelyn ja etenkin eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön pohjalta. Nostan esille relevanttia oikeuskäytäntöä EU-tuomioistuinten ja EIT:n ratkaisujen kautta: mitä on viivytyksettömyys hyvän hallinnon takeena Euroopan tasolla? Millä syillä viivytyksettömyydestä on voitu joustaa? Milloin viivytyksettömyyden toteutuminen on erityisen tärkeää? Viides luku kokoaa yhteen Kela-siirtoa seurauksineen ja hyväksyttäviä perusteita viivästymisiin: erityisesti toimeentulotukiasioissa. Kuudes viimeinen luku käsittelee johtopäätöksiä ja pyrin siinä vastaamaan tutkimuskysymyksiini.

2.Viivytyksettömyys ja perustoimeentulonturva Suomen perustuslaissa

2.1 PL 21§ ja muut hyvän hallinnon takeet

2.1.1 PL 21 §:n taustaa: EIS 6(1) artikla ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus

PL 21 §:ssä säädetään:

> *Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*
>
> *Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*

Puolestaan EIS 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet yksittäisten perusoikeuspykälien ulkoasuun ja muotoiluun. Vaikutus on tavallisesti hyvin suora ja välitön. Vaikutus on paljon suurempi, kuin mitä esimerkiksi ulkomaisilla perustuslaeilla on Suomen kansallisiin säännöksiin. Perusoikeussäännösten valmistelussa onkin tukeuduttu ihmisoikeussopimuksiin, niiden sisältöön ja niitä koskevaan oikeuskäytäntöön.[43] Toisinaan perusoikeussäännöksissä käytetyt käsitteet on hyvinkin suoraan otettu ihmisoikeussopimuksista: kuten HM 16 §:n 2 momentin ”oikeudenmukainen oikeudenkäynti” eli nykyisen PL 21 §:n ”oikeudenmukainen oikeudenkäynti” EIS:n 6(1) artiklasta. Kun perusoikeussäännöksen käsite näinkin suoraan perustuu ihmisoikeussopimusten vastaavaan käsitteeseen, oikeudellisessa tulkinnassa voidaan vedota ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytäntöön. Olennaista tutkielmani kannalta on kuitenkin se, että kotikutoista ainesta on vaatimus hyvästä hallinnosta.[44] Viivytyksettömyys on yksi hyvän hallinnon tae ja hallintomenettely on hyvin kansallista, eikä vertaudu EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin niin vahvasti kuin oikaisuvaatimusmenettelyvaihe. Vertaileva ote kotimaisen lainsäädännön tulkinnassa ja kotimaisen ja eurooppalaisen oikeuskäytännön vertailussa on silti mielestäni perusteltu.

PL 21 §:n paikka perusoikeusluettelossa on perusteltu ja se korosti sekä EIS:n 6(1) artiklan vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä että hyvän hallinnon periaatetta, joka on

[43] Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3 s.167 ss. ks. myös Viljanen, 1996, s.790.
[44] HE 309/1993, s.74 ja ks. myös Viljanen, 1996, s.791.

suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa korkealle arvostettu periaate.[45] PL 21.1 §:n taustalla ovat EIS 6(1) artiklan määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan englanninkielinen sanamuoto kattaa ”civil rights and obligations” -tyyppiset asiat sekä rikosasiat, vaikka sanamuotoa tulkitaankin laajasti. Soveltamisalaan kuuluu myös hallinto-oikeudellisia asiaryhmiä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan monia lakisääteistä sosiaalivakuutusta sekä sosiaaliavustusta käsitteleviä asioita. Kansallisesti katsoen kyse on hallinto-oikeudellisista asioista, jotka sisältävät myös yksityisoikeudellisia piirteitä.[46]

Heuru korostaa, että PL 21 §:n esikuvana toimi EIS 6(1) artikla, joka tosin toi uutta ainesta vallinneeseen lainkäyttökulttuuriin vain joutuisan käsittelyn osalta ja hallinnon kannalta. Heurun mukaan PL 21 § ohjasi sääntelyä kohti uudenlaista hallintokulttuuria, jossa hyvän hallinnon periaate sidottiin muun muassa tapausten asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeudenmukaisuuteen.[47] Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten luonteesta johtuen niiden tärkein tehtävä on luoda kansainvälisesti velvoittava minimitaso yksilön oikeuksille. Minimitaso eli niin sanottu eurooppalainen ihmisoikeusstandardi voi muodostua hyvin korkeaksikin, vaikka se jättääkin kansallisille lainsoveltajille runsaasti liikkumavaraa siinä, miten oikeudet määritetään sekä miten niitä rajoitetaan. Kotimainen perusoikeusjärjestelmä määrittää siten kansainvälisten sopimusten tason luomaa minimitasoa korkeamman tai niin sanotun paremman yksilön oikeuksien tason.[48]

EIS ei korvaa kansallista säännöstöä ja valvontakoneistoa, vaan sopimus ja siihen liittyvä kansainvälinen valvontajärjestelmä täydentää kansallista sääntelyä ja toimii viimekätisenä suojaverkkona, joka turvaa ihmisoikeuksien minimitason. Subsidiariteettiperiaatteenkin mukaan kansallinen perusoikeusjärjestelmä on näin ollen ensisijainen suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen.[49] Valtion harkintamarginaalia koskeva doktriini estää Viljasen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kansainvälisten tulkintakannanottojen ja kansallisten perusoikeussäännösten tulkintojen suoran samaistamisen.[50] Harmonisoinnilla on nähty olevan vaihtelevaa merkitystä riippuen oikeuksien tyypistä. Prosessuaalisten oikeuksien kohdalla tulkinnassa ihmisoikeuksilla on

[45] LaVL 5/1994, s.5.
[46] KM 2001:9 , s.21-22.
[47] Heuru, 2003, s.145.
[48] Viljanen, 1996, s.797-798.
[49] Mts. 798.
[50] Mts. 799.

paljonkin sijaa, kun taas TSS-oikeuksien kohdalla tulkinnassa ihmisoikeusmääräyksillä on nähty olevan vähemmän vaikutusta.[51]

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hyvä hallinto sai paikkansa Suomen perustuslaissa. Hyvä hallinto ansaitsi oikeudellisen aseman ja voimassaolon sekä näkyvän aseman suomalaisen hallinnon laadusta kertovana symbolina.[52] Jo 1960-luvulla hyvän hallinnon käsite esiintyi ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. Ratkaisujen perusteella linjattiin, että hallinto on huonoa, jos hallinnon asiakkaalla on perusteltu syy olla tyytymätön viranomaismenettelyyn, mutta menettely ei silti selvästi mahdollista virkasyytettä tai muutoksenhakua. Syiksi mainittiin nimenomaisesti esimerkiksi menettelyn hitaus.[53] Itse lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite rantautui vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Hyvä hallinto sai käsitteenä kiinteää sisältöä, eikä tyhjentävään sisältöön edes pyritty.[54] Hyvän hallinnon käsitteen ilmaantuminen ja vakiintuminen kuvastavat samalla arvojen ja ajattelumallien muutosta. Taustalla voidaan nähdä oikeusvaltion rinnalla vahvistuneet hyvinvointivaltion arvot.[55]

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on ollut monessa suhteessa merkittävä. Sillä pyrittiin vahvistamaan sekä lisäämään yksilön oikeuksien perustuslaillista suojaa. Uudistuksella täsmennettiin ja lisättiin Suomen hallitusmuodon (94/1919, myöhemmin HM) II luvun oikeuksia. Uudistus tuki perusoikeuksien niin sanottua suoraa soveltamista ja yksilön oikeutta vedota suoraan perusoikeuksiin niin tuomioistuimissa kuin muissakin viranomaisissa. Uudistus myös vahvensi Suomea velvoittavien ihmisoikeuksien merkitystä Suomen kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Uudistus lisäksi lähensi sisällöllisesti perus- ja ihmisoikeuksia toisiinsa. Perusoikeusuudistuksesta on todettu, että se on tärkeä kanta siitä, mikä on Suomen tulevaisuuden arvoperusta. Lakiuudistus oli tärkeä myös kansainvälistymiselle sekä Euroopan yhdentymiselle.[56]

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus korosti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia. Viljanen puhuu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesin antiteesistä. [57] Tulkinnan harmonisoinnilla joka tapauksessa myös rajansa. [58] Suomen

[51] Viljanen, 1996, s.801.
[52] Koivisto, 2014, s.98.
[53] Heuru, 2003, s.141.
[54] Mts. 144-145.
[55] Koivisto, 2011, s.136.
[56] LaVL 5/1994, s.2.
[57] Viljanen, 1996, s.795.
[58] HE 309/1993, s.39–40 ja Viljanen, 1996, s.797.

perusoikeusjärjestelmä ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat yhä kuitenkin tietyllä tasolla itsenäisiä sisällöltään. Niiden säännöstulkinnat eivät ole identtiset sanamuotojen yhtäläisyyksistä huolimatta.[59]

Perus- ja ihmisoikeudet on otettava huomioon, kun organisoidaan hallintotehtäviä. Käsittelyn viivästyminen liian vähäisten henkilöstöresurssien tähden on katsottu PL:n vastaiseksi menettelyksi.[60] Kuitenkin viranomaisen vastuulla on, ettei virkamiehen työtaakka muodostu kohtuuttomaksi, mutta samalla isokaan työmäärä ei ole pätevä peruste virkamiehelle laiminlyödä vaatimusta viivytyksettömyydestä.[61] Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli säännellä hallintoasian käsittelyä: jokaisella on oikeus joutuisaan ja asianmukaiseen menettelyyn.[62] Viranomaiskäsittelyn viivytyksettömyys on varsin keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tae. Suomen perustuslain oikeusturvapykälässä (PL 21 §) korostetaan perusoikeutta ”jokaisen” oikeutena. Asian käsittely on toteuduttava ilman aiheetonta viivytystä.

2.1.2 PL 21 §: hyvä hallinto ja viivytyksettömyys

Hyvän hallinnon merkitys on kasvanut ajan saatossa. Julkisen vallankäyttäjät eivät ole aiemmin saaneet paljoakaan sympatiaa, koska julkinen valta on aiemmin nähty lähinnä pakkovallan käyttäjänä. Yhteiskunnallinen ajatusmaailma on kuitenkin viime aikoina muuttunut radikaalisti: ”hallinnon asiakkaalla” on yhä enemmän oikeuksia suhteessa velvollisuuksiin. Myönteistä kehitystä on tehostettu hyvän hallinnon sisältövaatimuksilla.[63] Laadulliset takeet korjaavat hallinnon legitimiteettivajetta. Laadullisesti parempi hallinto lisää hallinnon uskottavuutta ja luottamusta viranomaistoimintaan.[64] Sanonta ”*justice delayed, justice denied*” näyttää paikkansapitävältä, sillä: ”*viivästynyt oikeudenmukaisuus on oikeudenmukaisuuden epäämistä*”.[65] Vertailuna Euroopan oikeusasiamiehen määritelmän mukaan hallinto voi olla huonoa, jos menettelyssä laiminlyödään jotakin tai toimitaan väärin. Esimerkkinä mainitaan tarpeettomat viivästykset.[66]

[59] HE 309/1993, s.39-40.
[60] Heuru, 2003, s.298.
[61] Koskinen − Kulla, 2016, s.192-193.
[62] LaVL 5/1994, s.5.
[63] Hautamäki, 2004, s.13.
[64] Mts. 14.
[65] Koivisto, 2014, s.102.
[66] Euroopan oikeusasiamies.

PL 21.1 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. PL 21.2 §:n mukaan muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. PL 21.1 §:ssä viivytyksettömyys on säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi.[67] Oikeus viivytyksettömään käsittelyyn on turvattu näin ollen Suomen perustuslaissa. Hyvän hallinnon takeet voidaan ymmärtää viittaukseksi PL 21 §:ään. Viivytyksettömyys on yksi PL 21 §:n osaoikeus. PL 21 § 1 momentti sisältää luetellut osaoikeudet, mutta luettelo ei ole tyhjentävä, vaan säännöksen 2 momentissa säädetään, että muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla: kuten esimerkiksi hallinnon palveluperiaate, joka tukee myös joutuisaa käsittelyä.[68]

PL 21 § sisältää siis kolme hyvän hallinnon kriteeriä. Ensinnäkin säännös sisältää käsittelyn asianmukaisuuden, joka vaikuttaa myös viivytyksettömyyteen, sillä epäasianmukaista on myös se, että käsittelyaika pitkittyy yli sen, mitä voidaan pitää kohtuullisena kestona.[69] Toiseksi PL 21 § sisältää viranomaista koskevan käsittelyvelvollisuuden ja kolmanneksi velvoitteeksi säädetään hallintoasian käsittelyn nopeus. Yleisellä tasolla käsittelyn nopeus on yleensä suhteellista, mutta asiaryhmissä, joihin on säädetty nimenomainen lakisääteinen määräaika, nopeus saa tarkempaa ja konkreettisempaa sisältöä: kuten toimeentulotuen lakisääteiset määräajat perustoimeentulotukihakemusten käsittelylle.[70] Se, että lainsäätäjä on halunnut säätää lakisääteiset nimenomaiset määräajat toimeentulotukilakiin korostaa kyseisen lain takaamien oikeuksien ja etenkin niiden käsittelyn joutuisuuden merkitystä. Oikeusturvasäännöksellä on vahva pysyvyys ja korotettu luonne sekä sen on katsottu olevan osa koko oikeusjärjestyksen arvoperustaa. Julkisen vallan on turvattava tämä säännös. Ilmaisumuodon yleistasoisuus ja joustavuus on tarkoituksenmukaista muun muassa vanhentumisen estämiseksi.[71] Joutuisuusvaatimus on periaatteellinen velvoite: aina olisi pyrkimys oltava mahdollisimman joutuisa ja huolellinen käsittely.[72]

PL 21.1 §:ssä säädetty sanamuodonmukainen ilmaisu − ilman aiheetonta viivytystä − on terminä joustava ja suhteellinen. Viivästymisen kokemus on aina silti myös subjektiivinen. Kohtuullisuutta on arvioitava asianosaisen kannalta. Huomioon on otettava asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Viivästyminen voi pykälän sanamuodon mukaan, olla siis myös ”aiheellinen”. Tapauskohtaisessa arvioinnissa punnitaan perusteen hyväksyttävyyttä.[73]

[67] Väätänen, 2011, s.169.
[68] Mäenpää, 2016, s.2.
[69] Hautamäki, 2004, s.59.
[70] Mts. 60.
[71] Väätänen, 2011, s.153.
[72] Kulla, 2018, s.175.
[73] Väätänen, 2011, s.166.

Viivytyksetön käsittely edellyttää kohtuullista ripeyttä.[74] Viranomaiselta edellytetään, että menettely on järjestetty mahdollistamaan sujuvan ja joutuisan käsittelyn. Käsittely saa kestää sen ajan, jonka asianmukainen ja huolellinen käsittely vaatisi, kun huomioidaan tapauksen erityispiirteet. Huomioon on otettava muun muassa asian luonne, vaikeus ja käsittelyn edellyttämät käsittelyvaiheet.[75]

Lainsäätäjälle on osoitettu toimeksianto: PL 21.2 §:n mukaisesti hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lakitasoisuus helpottaa sääntelyä, kun säädöstaso on tavallinen eduskuntalaki, eikä perustuslaki, mutta samalla se sitoo lainsäätäjän käsiä lain aineellisen sisällön osalta.[76] PL 21 §:ssä säädetään siis perustuslaillisesta toimeksiannosta, jonka mukaisesti hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Joutuisaa käsittelyä konkretisoidaankin yksityiskohtaisimmilla säännöksillä muun muassa toimeentulotukilaissa, hallintolaissa, virkamieslaissa sekä viranhaltijalaissa.[77] Suomen perustuslakia konkretisoi ja perustuslaillista toimeksiantoa toteuttaa muun muassa HL 23 §, jossa säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Viranomaistoiminnassa joutuisuus tärkeänä hyvän hallinnon elementtinä on saanut merkittävästi sijaa ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. Käytännössä ongelmia syntyy, koska oikeussuojakeinot viivyttelyä vastaan ovat jokseenkin tehottomia. Todellisuudessa päätöksentekoa ei pystytä nopeuttamaan, eikä hallintokantelukaan vaikuta käsittelyn ripeyteen.[78] PL 21.2 §:ssä säännelty hyvä hallinto -termi vahvistaa hyvän hallinnon asemaa yleisenä julkishallintoa velvoittavana periaatteena. Hyvä hallinto on samalla väline, jolla ylimmät laillisuusvalvojat kontrolloivat hyvän hallinnon toteutumista.[79]

Toimeentulotukilaissa säädetään toimeentulotukihakemuskäsittelyn lakisääteisistä määräajoista. Toimeentulotuen myöntämismenettelyssä viivytyksettömyyttä ei kuitenkaan katsota menettelyvirheeksi, joten viranomaistoimintaa koskevan viivytyksettömyydestä säätävän perusoikeuden valvonnassa tärkein asema ylimmillä laillisuusvalvontaviranomaisilla. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan

[74] Väätänen, 2011, s.168.
[75] Mäenpää, 2016, s.172.
[76] Husa − Pohjolainen, 2014, s.62-63.
[77] Väätänen, 2011, s.181.
[78] Koivisto, 2014, s.102.
[79] Hautamäki, 2004, s.63.

oikeusasiamies valvovat hallintoasioissa käsittelyaikoja perustuslain kannalta: sekä oma-aloitteisesti että kanteluiden kautta. Joutuisuuden arvioinnissa on huomioitu muun muassa asian laatua sekä tapauksen yksilöllisiä olosuhteita.[80]

Hallinnon laillisuusvalvonnassa tärkein valvontakeino ja samalla oikeusturvakeino on siis hallintokantelu.[81] Oikeuskansleri on painottanut, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat arvioida käsittelyn keston kohtuullisuutta, mutta heidän rooli ei ole varsinaisesti yleisesti vahvistaa viranomaisten asettamien käsittelyaikojen lainmukaisuutta. Oikeuskansleri on esittänyt, että voisi olla syytä harkita, voisiko ylemmät valvontaviranomaiset toimia muutenkin kuin vain jälkikäteisinä valvojina. Se voisi lisätä myös käsittelyaikojen yhdenmukaisuutta.[82] Kotimaisesta oikeuskäytännöstä merkittävintä viranomaisia koskevan hallintomenettelyn kannalta on KHO:n lainkäyttöpäätökset. Myös KKO:n ratkaisut etenkin virkarikos- ja virkavastuutapauksissa ovat merkityksellisiä. Näiden lisäksi hallintotoiminnan osalta olennaista oikeuskäytäntöä ovat ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisut. Vakiintunut kotimainen oikeuskäytäntö käytännössä tosiasiallisesti ohjaa hallintoa.[83]

Oikeuskansleri valvoo viranomaistoimintaa ja valvontakäyntien yhteydessä tietolähteenä viranomaistoiminnasta käytetään vakiintuneesti käsittelyaikoja. PL 21 §:ssä säännellyt menettelyvaatimukset olisivat toteuduttava viranomaismenettelyssä. Olennaista on perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:ssä säädetyn viivytyksettömyyden toteutuminen viranomaisen työskentelyssä. Joutuisa käsittely samalla kuvastaa myös viraston suorituskykyä ja ylipäätään koko viraston tilannetta. Pitkittyneiden käsittelyaikojen syy on usein oirehtiminen jostain muusta ongelmasta. Kun arvioidaan perustuslainmukaisuutta käsittelyaikojen osalta, on tärkeää ajan pituus, mutta tärkeämpää on keskittyä laillisuusvalvonnallisesti viivytyksen syyhyn: onko viivästymisille ollut syy, joka voidaan perustella hyväksyttävästi.[84] Oikeuskanslerin valvonta edellyttää, että käsittelyajat on saatava kohtuulliselle tasolle, vaikkei virkamiestä taikka virastoa moitittaisikaan. Näin ollen, vaikka viivästymiseen olisikin hyväksyttävä syy, on käsittelyaikaan puututtava.[85]

EOAK 19.6.2017 (drno 2879/2017) ratkaisussa korostetaan, ettei Kela ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästymiselle. Syynä

[80] HE 72/2002 vp, s.80.
[81] Mäenpää, 2017, s.421.
[82] OMLS 2009:8, s.53.
[83] Mäenpää, 2017, s.181-182.
[84] OKV kertomus 2018, s.20.
[85] Ibid.

viivästymisiin ovat olleet liian vähäiset voimavarat ja kasvanut työmäärä. Ne eivät kuitenkaan ole riittävä peruste poiketa perusoikeuksista, kuten oikeusturvasta ja muista hyvän hallinnon takeista. Toimeentulotukiasioiden käsittelyajoilla on jo lähtökohtaisesti erittäin olennainen merkitys asiakkaalle. Viivytyksettömyys on turvattava myös ruuhka-aikoina ja lakisääteisiä määräaikoja on noudatettava.

EOAK 20.3.2017 (drno 649/2017) ratkaisussa korostuu vastaavasti se, että ylimpien laillisuusvalvojien vakiintunut kanteluratkaisulinja painottaa sitä, että vähäiset voimavarat tai vastaavasti kasvanut työmäärä eivät ole hyväksyttävä peruste poiketa PL:n oikeusturvasäännöksen edellyttämistä menettelyvaatimuksista. Samaten Heuru korostaa, että perus- ja ihmisoikeudet on huomioitava, kun tehdään päätöksiä koskien hallinnollisten tehtävien organisointia. Käsittelyn viivästyminen puutteellisten henkilöstömäärien tähden on perustuslainvastaista. [86] Käsittelyajan kohtuullisuus on erityisen tärkeää asianosaisasioissa.[87] Ratkaisussa *EOAK 26.6.2019 (drno 4224/2018)* oli kyse siitä, että viranomaismenettelyssä on annettava erityistä merkitystä käsittelyn asianmukaisuudelle – muun muassa viivytyksettömyydelle – silloin, kun on kyse perusoikeuksien turvaamisesta, kuten välttämättömän huolenpidon takaamisesta.

Ratkaisussa *OKV 17.10.1997 (dnro 1162/1/96)* oikeuskansleri korosti asian tärkeyttä hakijalle: hakemuskäsittely ulkomaalaisvirastossa kansalaisuusasiassa kesti yli 2,5 vuotta. Oikeuskansleri katsoi käsittelyn keston rikkovan HM 16 §:n joutuisuusvaatimusta. Asia oli erityisen tärkeä hakijalle ja vaikutti asianomaisen oikeusasemaan merkittävästi. Oikeuskansleri toi esiin, että lapsen kansalaisuushakemus olisi voitu käsitellä jopa nopeutetusti niin sanotun positiivisen erityiskohtelun perusteella ilman, että yhdenvertaisuutta olisi loukattu: normaalisti hakemukset käsitellään saapumisjärjestyksessä.

EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017) ratkaisussa eduskunnan oikeusasiamies vastaavasti totesi, että perusoikeuksista − kuten yksilön oikeusturvasta – ei voida poiketa sillä perusteella, että resurssit ovat puutteelliset tai työmäärä olisi kohtuuttoman raskas. Kela ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita, jotka oikeuttaisivat perustoimeentulotukipäätöksen viivästymisen. Toimeentulotuki turvaa viimesijaista toimeentuloa, joka korostaa sen merkitystä hakijalle. Näin ollen lakisääteiset käsittelyajat on taattava ruuhkatilanteissakin. Kela takaa toimeentulotukihakemuskäsittelyn lainmukaisuuden. Viranomaisen

[86] Heuru, 2003, s.298.
[87] Mts. 299.

organisaatiorakenne tai resurssipula ei salli HL:n tai toimeentulotukilain viivytyksettömyyssäännöksistä luistamista. Käsittelyn asianmukaisuus ja määräaikojen lakisääteisyys korostuvat.

OKV 29.12.1995 (drno 445/1/94) oikeuskanslerin esityksessä valtioneuvostolle todettiin, että määrärahojen puute ja niistä johtuva ruuhkautuminen eivät oikeuta viivästymisiä. Ratkaisu koski rauhoituskorvausten käsittelyä Mikkelin läänissä. Käsittely oli ruuhkautunut pahoin. Ruuhkautumisen syynä olivat suuri hakemusmäärä ja etenkin määrärahojen niukkuus. Määrärahojen puutteen aiheuttama viivästyminen lähentelee jo sitä rajaa, joka loukkaa perusoikeutta viivytyksettömään käsittelyyn: maanomistajilla oli oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä. Näin ollen oikeuskansleri näki oikeudellisesti arveluttavana sen, että määrärahojen puute aiheuttaa useiden vuosien viivästyksiä rauhoitushakemusten käsittelyyn.

Heuru toteaa, että yleisenä käsittelyvaatimuksena voidaan pitää sitä, että viranomaiskäsittelyn olisi oltava sitä joutuisampaa, mitä tärkeämpi asian merkitys ja sen lopputulos on asiakkaan jokapäiväiseen elämään.[88] Vastaavasti oikeusasiamies korostaa ratkaisussaan *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017),* että viivytyksettömyyden arvioinnissa on huomioitava asian tosiasiallinen merkitys toimeentulotuenhakijalle sekä hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys hakijan jokapäiväiseen elämään on välttämättömän toimeentulon turvaamisella, sitä joutuisampaa käsittelyä voidaan edellyttää. Kun on kyse välttämättömästä huolenpidosta ja näin ollen perusoikeuden turvaamisesta, on viivytyksettömyys huomattavan tärkeässä asemassa toimeentulotukiasioiden viranomaismenettelyssä. Viivytys käsittelyssä voi vaikuttaa myös yleiseen luottamukseen viranomaista kohtaan. Negatiivinenkin päätös on helpompi hyväksyä, jos menettely on ollut oikeudenmukaista. Jos jo menettely on vastoin hyvää hallintoa, voi valituskynnyskin herkemmin madaltua.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä määrärahojen puute ja henkilöstöresurssien puute ei ole ollut hyväksyttävä peruste tinkiä asian joutuisasta käsittelystä.[89] Ratkaisussa *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017)* oikeusasiamies käsitteli joutuisuutta Kelan perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Suomen perustuslaki edellyttää, että julkinen valta toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisena Kela varaa riittävästi resursseja lakisääteisiin tehtäviin.

[88] Heuru, 2003, s.299.
[89] Väätänen, 2011, s.169.

Tarpeen mukaan on henkilöstöä lisättävä, sillä viranomaistehtävät on suoritettava. Käytössä on oltava riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä, jotta asiakkaiden asioiminen sujuu lain mukaisesti joutuisasti. Henkilöstöresurssien vähäinen määrä tai puutteellinen ammattitaito eivät anna oikeutta viivästymisiin. Ratkaisussa todettiin, että Kelalla oli ollut riittävästi aikaa varautua toimeentulotukilain muutokseen noin vuoden verran. Kelan olisi tullut varautua ruuhkautumiseen muun muassa suunnittelemalla varajärjestelyjä.

Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan *EOAK 15.12.2017 (drno 1204/2017),* että julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvollisuus edellyttää muun muassa että Kela toteuttaa tehtävänsä suuntaamalla riittävästi henkilöstöä lakisääteisiin tehtäviinsä. Tämä voi vaatia rekrytointeja ja henkilöstön kohdentamista. Kela vastaa siitä, että osaavaa ja ammattitaitoista henkilöstöä on käytettävissä ja viivytyksettömyys toimeentulotukimenettelyssä toteutuu. Viivästyksiä menettelyssä ei voida perustella henkilöstöresurssien vähäisyydellä tai puutteellisella ammattitaidolla.

Vastaavasti *EOAK 9.12.2019 (drno 1699/2019)* kanteluratkaisussa oikeusasiamies korosti, että Kelan työntekijöillä olisi oltava riittävä ammattitaito, muun muassa tietämystä olennaisista lainsäännöksistä sekä menettelyohjeista. Etuuskäsittelijöiltä vaaditaan tietoa myös toimeentulotuen päätöksentekoa koskevista tuomioistuinratkaisuista ja ylimpien laillisuusvalvojien kantelukäytännöstä. On Kelan vastuulla, että henkilöstöllä on tosiasiassa mahdollisuus täyttää Kelan lakisääteiset tehtävät.

Vaatimus joutuisuudesta ei ole hyväksyttävä peruste poiketa asianmukaisesta, puolueettomasta tai huolellisesta menettelystä. Lisäksi tarvittava käsittelyaika määrittyy aina yksittäistapauksittain. Tosin samanlaisissa tilanteissa myös käsittelyaika muodostuu suhteellisen samanlaiseksi. Menettelyn vaatima aika asian ratkaisemiseksi on aina varattava.[90] STM on painottanut, että yksilön oikeusturva edellyttää joutuisaa käsittelyä, mutta samalla on taattava, että menettely ja päätökset ovat oikeudenmukaisia ja yhdenmukaisia sekä perusteltu ymmärrettävästi. PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä on erityisesti sosiaaliturva-asioissa huomattava merkitys, koska toimeentuloturva-asioilla on katsottu olevan jo lähtökohtaisesti tärkeä merkitys hakijalle. Pääsääntöisesti sisällöllisesti ja laadullisesti samanlaiset tapaukset käsitellään yhtä joutuisasti. Poikkeus tyypillisestä käsittelyajasta voi johtua lähinnä tapauksen erityisistä olosuhteista.[91]

[90] Mäenpää, 2016, s.172-173.
[91] OMLS 2009:8, s.53.

Viivytyksettömyys kietoutuu näin ollen tiiviisti myös yhdenvertaisuuteen, kaikilla olisi oltava sama mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään ja toimeentuloon. Kelan totu-raportin mukaan toimentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuutta tukee Kelan valtakunnallinen asema, yhdenmukaiset myöntämisperusteet, ohjeet, prosessit ja koulutukset. Näin ollen yhdenmukaisuus toteutuu riippumatta hakijan asuinkunnasta. [92] Viivästyminen juuri perustoimeentulotuen myöntämisessä onkin korostuneen vakava oikeudenloukkaus. Heuru kirjoittaakin osuvasti: huonoa byrokratiaa ilmiönä kuvastaa käsittelyn viivytys. Huonon byrokratian taustalla voi vaikuttaa virkamiehen haluttomuus, kyvyttömyys tai ongelmat palveluhenkisyydessä. Vallankäyttönä, jota hyvä hallinto ei hyväksy, voidaan nähdä käsittely, jolla perusteettomasti viivytetään menettelyä [93] Vaikkei tästä Kela-siirron yhteydessä ole ollut kyse, kuvastaa kommentti viivytyksettömyyden suurta merkitystä hyvän hallinnon takeena.

Kela-siirron taustalla vaikuttaa Suomen perustuslain yhdenvertaisuusperiaate. Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa säännöksessä tarkemmin yksilöidyn tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan.[94] Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta aiemmin – ennen Kela-siirtoa – toimeentulotukisäännöksiä sovellettiin epäyhdenvertaisesti, sillä kuntien soveltamisohjeet eivät olleet yhteneväisiä, ja ne sisälsivät jopa lainvastaisuuksia. Kelan maankattavat soveltamisohjeet tukevatkin parhaillaan juuri yhdenvertaisuutta.[95]

2.2 PL 19 § Oikeus sosiaaliturvaan

Toimeentulotuki on siis viimesijainen taloudellinen tukimuoto, jolla eksistenssiminimi taataan. Perustoimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyminen osuu yksilön keskeisiin perusoikeuksiin, välttämättömään huolenpitoon ja viivytyksettömään käsittelyyn hyvän hallinnon takeena. PL 19 §:ssä säädetään:

> *Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.*
>
> *Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.*

[92] Kela-totu.
[93] Heuru, 2003, s.299.
[94] HE 358/2014, s.15.
[95] StVM 54/2014.

> *Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.*
>
> *Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*

PL 19.1 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan on yksi keskeisimmistä TSS-oikeuksista[96]. TSS-oikeudet eivät yleensä perusta subjektiivista oikeutta – PL 19.1§ onkin poikkeus. PL 19.1 §:ssä ei siten edellytetä täydentävää alemman asteista sääntelyä, vaan pykälässä perustetaan suoraan perustuslain tasolla välitön subjektiivinen oikeus. Kansainvälisesti PL 19.1 § liittyy TSS-sopimuksen 11 artiklaan ja Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan 13(1) artiklaan. Vaikka säännös onkin itsenäinen, se käytännössä kuitenkin edellyttää alemman asteista sääntelyä. [97] Välttämättömän toimeentulon takaamiseen tarvitaan siten alemmanasteista lainsäädäntöä, jossa säädetään tukimuodoista, tukien saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelystä. [98] Perustoimeentulotuki turvaa välttämätöntä toimeentuloa rahamääräisin suorituksin[99]. Täydentävän toimeentulotuen ei yleensä katsota kuuluvan PL 19.1 §:ssä säänneltyyn oikeuteen.[100]

Perusoikeusuudistus vuonna 1995 toi PL 19 §:n sääntelemän oikeuden sosiaaliturvaan perustuslakiin, mutta tavallisen lain tasolla aiheesta oli runsaasti lainsäädäntöä jo sitä ennen. Tavallisella lailla on muodostettu pohjoismaisen hyvinvointivaltioperiaatteiden mukaisesti laaja ja kattava sosiaaliturvajärjestelmä, vaikka se onkin kokenut muutospaineita ajoittain.[101] Pykälässä taataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytykset kartoitetaan tapauskohtaisella tarveharkinnalla. Ihmisarvoisen elämän katsotaan edellyttävän tiettyä tulotasoa ja palveluita. Ydinaluetta on etenkin apu ja tuki terveyden ja elinkykyisyyden vaatimaan ravintoon ja asumiseen. Hyvinvointiyhteiskuntaideologiaan kuuluukin jokaisen oikeus turvalliseen elämään sosiaalisesta asemastaan riippumatta.[102]

---

[96] TSS-oikeudet perustuvat mm. TSS-sopimukseen eli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimukseen, joka tarkentaa ihmisoikeuksien julistuksen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.
[97] Tuori − Kotkas, 2016, s.261-262.
[98] HE 309/1993 ja PeVM 25/1994 s.10.
[99] Vuonna 2020 toimeentulotuen perusosan määrä on yksin asuvalle 502,21 e/kk. Kela toimeentulotuki.
[100] Arajärvi, 2011, s.52.
[101] Husa − Pohjolainen, 2008, s.192.
[102] Husa − Pohjolainen, 2014, s.198-199.

PL 19.1 §:ssä turvataan sanamuodonmukaisesti ihmisarvoista elämää, joka on muutakin kuin vain biologisen olemassaolon turvaa. Onkin ajateltu, että ihmisarvoinen elämä sisältää myös kulttuurisia ja historiallisia elementtejä. [103] Ihmisarvoisen elämän määritelmä on riippuvainen arvoista, tottumuksista ja yhteiskunnan vauraudesta. [104] HE:n 309/1993 yleisperusteluissa korostetaan oikeutta sosiaaliturvaan yksilöllisenä oikeutena, joka turvaa ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason. Hallituksen esityksessä korostetaan myös säännöksen läheistä yhteyttä PL 7.1 §:ään; oikeuteen elämään.[105] PL 7 §:ssä suojataan elämän edellyttämää turvaa.[106] Arajärvi onkin ollut sitä mieltä, että PL 19.1 § sopisikin luonteensa puolesta paremmin PL 7 §:n yhteyteen.[107]

Yksilöllä on vastuu myös itsestään. Vastuun toteuttamista pyritään parantamaan toimeentulotuen avulla. Toimeentulotuki on muutakin kuin eksistenssiminimin takaamista. Toimeentulotuki ei pyri vain säilyttämään yksilöä tai perhettä hengissä, vaan mahdollistaa myös osallistumisen yhteiskunnan toimintaan.[108] Valtiosääntöoikeudellisesti on keskeistä, että sosiaalisesti riittävä elintaso on turvattu toimeentulotukijärjestelmällä. [109] Taso on useimmiten enemmän, kuin mitä PL 19.1 §:ssä säännelty minimi edellyttää. [110] Toimeentulotuen perusosa on siis laajempi kuin mitä välttämätön minimitoimeentulo edellyttää.[111]

PL 19 § on tarkoitettu toissijaiseksi siten, että sitä sovelletaan vain, jos yksilö ei kykene hankkimaan vastaavaa turvaa omin toimin tai ei saa turvaa muista sosiaaliturvajärjestelmistä taikka muilta henkilöiltä, kuten aviopuolisoltaan tai vanhemmiltaan.[112] Tulkintakäytäntö ei edellytä objektiivista kyvyttömyyttä − saati mahdottomuutta − vaan riittää, että turvaa ei ole. Silti on kyse toissijaisesta etuudesta. Tarkoitus on lähinnä, että kaikki muut huolenpidon ja toimeentulon mahdolliset lähteet on selvitetty ennen kuin turvaudutaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. [113] Toimeentulotuen myöntämiseen riittää pääsääntöisesti se, että asiakkaalla ei tosiasiassa ole varoja elatukseensa.[114]

[103] Tuori – Kotkas, 2016, s.265-266.
[104] Arajärvi, 2011, s.52.
[105] HE 309/1993, s.19.
[106] Arajärvi, 2011, s.243.
[107] Arajärvi, 2002, s.212.
[108] HE 217/1997, s.17.
[109] PeVL 31/1997, s.5.
[110] Arajärvi, 2011, s.243 ja PeVL 31/1997, s.5.
[111] PeVL 31/1997, s.3.
[112] Mts. 2.
[113] Arajärvi, 2011, s.244.
[114] HE 217/1997, s.17.

PL 19 §:llä ja toimeentulotukilailla on hyvin selkeä ja kiinteä yhteys, mutta niitä ei voida silti samaistaa. Teoreettisesti ajatellen PL 19 § on suoraan sovellettavaa oikeutta eli sen sisältämä oikeus välttämättömään toimeentuloon on turvattava, vaikka koko toimeentulotukijärjestelmä tai sen jokin osa lakkautettaisiinkin.[115] Tämä korostaa Suomen perustuslaintasoisen subjektiivisen oikeuden vankkaa asemaa toimeentulon turvaamisessa, vaikka suora soveltaminen tuleekin kyseeseen vain poikkeuksellisesti.[116] Koska PL 19.1 § on subjektiivisen oikeuden muotoon säädetty ja PL 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle turvaamisvelvoite, on toimeentulotuen oltava sellainen, että yksilöllä on todellinen mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Lainsäädännöllä on toteutettava sääntely, joka koskee tuen saamisedellytyksiä, tarveharkintaa sekä menettelyä.[117]

PL 19.1 § perustaa valtiolle yleisen vastuun yksilöstä. Huomioitavaa on, että PL 1 §:ssä säädetään, että valtiosäännön tehtävä on turvata yksilölle ihmisarvon loukkaamattomuus. Vastaavasti PL 19.1 §:ssä sääntelyllä turvataan ihmisarvoista elämää.[118] Toimeentulotuen on kokonaisuutena tarjottava välttämätön toimeentulo tai huolenpidon edellyttäessä rahallista tukea – välttämätön huolenpito.[119] PL 19.1 §:llä on yhtymäkohtia myös ihmisoikeussopimuksiin. HE:n 309/1993 yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (44/91). ESP 13 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja, turvataan riittävä apu ja sairaustapauksissa hoito. Valtiolla on turvaamisvelvollisuus: oikeus on turvattava subjektiivisena oikeutena. Turvaamisvelvollisuus perustuu sopimuksen vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön.[120] Puolestaan TSS-sopimuksen 11 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus tyydyttävään elintasoon: ravintoon, vaatetukseen ja asuntoon.[121] Perustuslakivaliokuntakin on korostanut, että toimeentulon ja elämän kannalta kunnollisella asunnolla on erityinen merkitys.[122]

TSS-sopimuksen 11 artiklassa valtiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Valtioilla on velvollisuus

[115] PeVL 31/1997, s.2.
[116] Arajärvi, 2011, s.243.
[117] Arajärvi, 2002, s.212.
[118] Arajärvi, 2011, s.242.
[119] Mts. 243.
[120] HE 309/1993, s.69.
[121] Arajärvi, 2011, s.51.
[122] PeVM 25/1994, s.10.

ryhtyä tarpeellisiin toimiin, jotta oikeus toteutuu.[123] Puolestaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla koskee oikeutta sosiaali- ja lääkintäapuun. Artikla merkitsee Suomessa toimeentulotuen myöntämistä. Sopimusmääräys myös luo subjektiivisen oikeuden toimeentulon minimiturvaan. 13 artikla rinnastuukin PL 19.1 §:än.[124].

Olennaista on tuoda esiin myös se, että jokaisella yksilöllä on oikeus toimeentulotukeen kiireellisissä tapauksissa – kansalaisuudesta ja oleskeluoikeudesta huolimatta. Oikeus perustuu PL 19.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.[125] Oikeus toimeentulotukeen voi siis olla Suomessa vakinaisesti asuvien lisäksi myös EU-työntekijöillä, ulkomaisilla turisteilla ja jopa maassa laittomasti oleskelevilla. Oikeutta toimeentulotukeen ei kuitenkaan välttämättä ole rajoittamattoman ajan.[126]

Ratkaisussa *KHO 2019:62* linjattiin, että vaikka laittomasti maassa olevalla ei ole oikeutta Kelan myöntämään perustoimeentulotukeen, on silti oikeus oleskelukunnan myöntämään ehkäisevään toimeentulotukeen. Yksilöiden oikeus sosiaaliturvaan perustuu lopulta sosiaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. PL 19.1 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle eli viranomaisille, jotka ovat vastuussa sosiaaliturvasta – kuten Kela tai kuntien viranomainen − velvollisuuden taata oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Viranomaisen vastuulla on käytännössä se: ”*ettei kukaan kuole nälkään, menehdy taivasalle tai jää vaille tarvitsemaansa välttämätöntä sairaanhoitoa pelkästään siksi, että hän ei kuulu suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin*”.[127]

[123] Arajärvi, 2002, s.213.
[124] Ibid.
[125] Kotkas, 2018, s.92.
[126] Kotkas, 2019, s.253-255.
[127] Kotkas, 2011, s.8.

3. Viivytyksettömyys hallintolaissa ja toimeentulotukilaissa

3.1 HL 23 § käsittelyn viivytyksettömyys

HL 23 §:ssä säädetään:

Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Viranomaisen niin sanottu käsittelyvelvollisuus merkitsee viranomaismenettelyssä etenkin muodollisten hallintopäätösten tekoa. Menettelyllä pyritään viranomaisratkaisuun, joka lain mukaan kuuluu kyseisen viranomaisen toimivaltaan. Hallintolain mukaisesti kaikki vireille tulleet asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Velvollisuudesta säädetään HL 23 §:ssä. [128] Säännöksen ydinsisältö onkin, että viranomaiskäsittelyn kesto on oltava kohtuullinen. Huomioon on tosin otettava asian laatu sekä tapauskohtaiset olosuhteet. Vaatimus viivytyksettömyydestä kohdistuu erityisen merkittävästi asianosaisasioihin. [129] Korostuneen merkityksen saa asian vaikutus yksilön oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sillä mitä suurempi vaikutus on, sitä nopeampaa menettelyä voidaan edellyttää. [130]

Ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat antaneet joka vuosi lukuisia kantelupäätöksiä koskien käsittelyn kestoa ja viivästymisiä. Useimmiten viivytyksettömyys käsittelyssä on sekä julkisen intressin että asianosaisen intressin mukaista. Joutuisuutta toteutetaan viranomaisen organisaatioratkaisuilla sekä työnjohtotoimilla. Kohtuullista käsittelyaikaa ei voida ylittää vain viittaamalla yleiseen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta sisällöllisesti ja laadullisesti vastaavat tapaukset olisi käsiteltävä suunnilleen samassa ajassa. [131]

Oikeusasiamies nostaa esiin ratkaisussaan *EOAK 26.6.2019 (drno 4224/2018)* HL 31 §:n, jossa säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Säännös vahvistaa niin sanotun virallisperiaatteen. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Selvityksen hankkimisessa on huomioitava, että sitä tulee hankkia vain sen verran kuin on välttämätöntä, jotta asia voidaan ratkaista. Hakijan antamien tietojen tarkistus ja

[128] Niemivuo – Keravuori-Rusanen − Kuusikko, 2010, s.207.
[129] Kulla, 2018, s.176.
[130] Niemivuo – Keravuori-Rusanen − Kuusikko, 2010, s.220.
[131] Kulla, 2018, s.176.

täydentäminen edellyttää myös tehokkuutta. Asianmukaisuuden vaatimus tukee myös HL 23 §:ssä säädettyä pyrkimystä viivytyksettömyyteen.

Hyvä hallinto sisältää velvoitteen käsitellä asiat kohtuullisessa ajassa. Huomioon tosin otetaan asian laatu sekä muut vaikuttavat olosuhteet. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus loi perusoikeudeksi hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyden. PL 21.1 §:ssä taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla.[132] Hallintolaki toteuttaa tätä toimeksiantoa.

Käsittelyaikaan vaikuttaa väistämättä tapauksen laatu sekä asian merkitys hakijan oikeudellisen aseman näkökulmasta. Ratkaisu saattaa vaatia laajoja selvityksiä sekä selvitysten arviointia ja niiden vaikutusta ratkaisuun eri näkökulmien kannalta. Näin ollen viivästyksiä voi syntyä, mutta niitä on pidettävä aiheellisina – ei HL:n 23.1 §:ssä säänneltynä ”aiheettomana viivästyksenä”. Asian merkitys valittajan oikeusasemaan on huomioitava: mitä suurempi on päätöksen merkitys asiakkaan jokapäiväisen elämään, sitä joutuisampaa olisi käsittelyn oltava.[133] Menettelyn minimivaatimuksista ei voida kuitenkaan poiketa joutuisuuden takia. Viranomaisen passiivisuudesta tai käsittelyn laiminlyönnistä ei voida suoraan valittaa, mutta siitä on mahdollista tehdä hallintokantelu. Vasta varsinaiseen hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta.[134]

HL 23.1 §:ssä on säädetty ajallinen tehoste: asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännös on hyvin joustava ja antaa harkinnanvaraa yksittäistapauksissa. Käsittelyn on oltava kohtuullisen joutuisaa.[135] PL 21.1 §:ssä mahdollistetaan punninta: aiheellisuutta arvioidessa joutuisuusvaatimusta verrataan muihin käsittelyvaatimuksiin.[136] Viivytyksettömyys ja niin sanottu aiheeton viivytys ovat myös käsitteinä erittäin joustavia. Viranomainen vastaa, että asianmukaisuus ja joutuisuus molemmat toteutuvat.[137]

Väätäsen mukaan HL 23 §:ssä tarkoitettu joustavuus on kuin ”*kaksiteräinen miekka*”.[138] Toisaalta säännös sallii joustavuuden ja tapauskohtaisuuden huomioimisen − toisaalta se on

[132] HE 72/2002, s.79.
[133] Mts. 81.
[134] Kulla, 2018, s.178.
[135] Mäenpää, 2003, s.274-275 ja Mäenpää, 2002, s.81.
[136] Väätänen, 2011, s.186-187.
[137] Mäenpää, 2003, s.274-275.
[138] Väätänen, 2011, s.188.

hyvin tulkinnanvarainen säännös. Säännöksessä ei määritellä joutuisaa käsittelyä eikä tekijöitä, joita pitäisi aiheellisuusarvioinnissa ottaa huomioon. Avoin ja tulkinnanvarainen käsite vaatii näin ollen punnintaa.[139] HL 23.1 §:n rinnalle on ollut tarve säätää 23.2 §:ssä tehosteeksi lisävelvollisuuksia. Viranomaisen on vastattava asian etenemistiedusteluihin ja pyynnöstä annettava arvioaika tulevan päätöksen antamisesta. [140] Arvio ei ole sata prosenttisen ehdoton, se ei ole täysin luotettava. Muun muassa tapauksen monimutkaisuus ja käsittelyaikana tapahtuvat äkilliset olosuhdemuutokset voivat synnyttää hidastuksia hakemuskäsittelyyn. Käsittelyajan kohtuullisuuden rikkominen voi tosin myös riippua hakijan omasta toiminnasta: yhteistyökyvyttömyys tai yhteistyöhaluttomuus taikka asioiden riitautus voivat aiheuttaa viivästyksiä käsittelyyn.[141]

Mainintana, että HL 23.1 §:n mukaista viivytyksetöntä käsittelyä edellytetään myös virkamieslaeissa: VirkamL 14.1 §:ssä ja KVhL 17.1 §:ssä.[142] Joutuisaa ja asianmukaista menettelyä edellytetään myös HL:ssa säädetyissä hyvän hallinnon perusteissa. [143] Käsittelyaikojen venymistä ei ole pidettävä suomalaisessa hallinnossa suurena ongelmana. Joutuisa käsittely voidaan ja tuleekin taata ensisijaisesti takaamalla viranomaisille riittävät voimavarat käsittelyä varten.[144] Esimerkiksi *EOAK 26.6.2019 (drno 4224/2018)* ratkaisussa oikeusasiamies korosti yksilön erityistä intressiä. Kyseessä oli vaikeavammainen yksilö, joka oli siksi erityisen haavoittuvassa asemassa. Kyse oli välttämättömistä lääkkeistä, jotka lääkäri oli hänelle määrännyt. Käsittely olisi tullut olla joutuisaa ja päätöksenteko erityisesti johdonmukaista.

Vertailuna nostan esiin oikeusasiamiehen ratkaisun *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017),* joka käsittelee HL 7 §:ä, jossa säädetään palveluperiaatteesta, jonka mukaan asiointi ja menettely viranomaisessa on organisoitava siten, että hallinnon asiakas saa asiamukaisesti hallintopalveluita. Tosin myös tuloksellisuus on tärkeää. Asioinnissa on pyrittävä nopeaan, joustavaan, yksinkertaiseen ja edulliseen käsittelyyn: se on sekä asiakkaan, että viranomaisen etu. Käsittelyn joutuisuus korostuu. Vastaavasti toimeentulotuen maksatukselta voidaan edellyttää ripeyttä. Hakijan on saatava myönnetty tuki viivytyksettä käyttöönsä.[145] HL 7 §:ssä säädetään, että asiointi sekä käsittely viranomaisessa on pyrittävä

[139] Väätänen, 2011. s.188-189.
[140] Mts. 189.
[141] HE 72/2002, s.81.
[142] Mäenpää, 2016, s.172.
[143] OKV 2018 kertomus, s.201.
[144] OMLS 2009:8, s.10.
[145] HE 358/2014.

järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asiamukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate sekä tuloksellisuus vaativat, että viranomaisasiointi on nopeaa, joustavaa ja yksinkertaista sekä säästää kustannuksia.[146] Palveluperiaate vaikuttaa välillisesti myös viivytyksettömyyteen, kuten myös HL 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus, sillä kun hakija tietää oikeutensa ja velvollisuutensa on helpompi välttää käsittelyä pitkittävät virheet ja puutteet.[147] Näin ollen useillakin HL:n säännöksillä on välillistä merkitystä viivytyksettömyyteen.

3.2 Viivytyksettömyys toimeentulotukilaissa

3.2.1 Toimeentulotukilaki 1 § viimesijaisuus ja 2 § toissijaisuus

ToTuL 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta:

> *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.*

Oikeuskanslerin ratkaisussa *OKV 5.3.2019 (drno 1689/1/2018)* oli kyse toimeentulotuen viimesijaisuudesta. Perustoimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen joutuisa käsittely toimeentulotukihakemuksien kohdalla on erityisen tärkeää. Myös ToTuL 1.1 §:ssä korostetaan viimesijaisuutta. ToTuL 1.1 §:ssä toimeentulotuki kytketään PL 19.1 §:ssä säädettyyn välttämättömään toimeentuloon.[148]

Aiemmin jo pitkän perinteen mukaisesti toimeentulotuen myöntö ja maksaminen on ollut kuntien tehtävä. Tuki on ollut tarkoitukseltaan lyhytaikaista ja viimesijaista. Tuen tavoite on ollut palauttaa toimeentulotukiasiakas takaisin perusturvan ja ansiotulojen saajaksi. Valitettavasti toimeentulotuki on muuttunut usein luonteeltaan pitkäaikaiseksi tueksi erinäisistä syistä, kuten asumistuen riittämättömyyden takia.[149] Koska toimeentulotuki on luonteeltaan niin sanottu viimesijainen tuki, niin on tarkoituksella jätetty sääntelyyn runsaasti yksittäistapauksellista harkintaa mahdollistavia säännöksiä. Tarveharkinta säilyttää mahdollisuuden harkita yksilön henkilökohtaiset olosuhteet ja suunnata toimeentulotuki juuri ihmisarvoisen elämän edellyttämään minimitason turvaamiseen.[150]

[146] EOAK 15.12.2017 (drno 1204/2017), s.2.
[147] Väätänen, 2011, s.221-222.
[148] Tuori – Kotkas, 2008, s.256.
[149] StVM 54/2014.
[150] HE 358/2014, s.12-13.

Kun toimeentulotukeen oikeuttavat menot ylittävät perheen tulot ja varat maksetaan erotus rahamääräisenä toimeentulotukena.[151]

Tarveharkinta sosiaaliturvaetuuksien jakoperiaatteena on herättänyt kiistaa. Tarveharkinta turvaa tuen viimesijaista luonnetta: toimeentulotuki tulee kyseeseen vain, kun muut tulot eivät riitä, eikä tuloja ole saatavilla omalta perheeltä. Toimeentulotuki on ”yhteiskunnan perälauta” – se huolehtii yksilöiden toimeentulosta, kun yhteiskunnan muut tulolähteet pettävät.[152] Arajärvi korostaa, että toimeentulotuki on vahvasti tarveharkintainen tuki, jossa korostuu toimeentulojärjestelmän viimesijaisuus. Viimesijainen luonne näkyy siinä, että etuuden tarkoitus on kattaa järjestelmän viimeisetkin aukot silloin, kun yksilö olisi vaarassa jäädä kaikkien turvajärjestelmien ulkopuolelle tai muutoin toimeentulon taso jäisi riittämättömäksi. [153] Kela-siirron lainvalmisteluvaiheessa toimeenpanon siirtämisen välilliset vaikutukset olisi pitänyt ottaa paremmin ennakolta huomioon: kyse on nimenomaan viimesijaisesta toimeentuloturvan muodosta, joka edellyttää tarveharkintaa. Ratkaisumenettely siis vaatii tapauskohtaisen tarvearvion sekä erityisiä tietoja asiakkaan tilanteesta, joita ei yleensä perusturvaetuuksien myöntämisessä muutoin tarvita. Toimeentulotukietuuden myöntämismenettely on työintensiivistä, joten sähköisistä järjestelmistä on tukea vain rajallisesti.[154]

Eduskunta korosti lausumassaan Kela-siirtoa koskien, että toimeentulotukilakia koskien toteutetaan kokonaisuudistus, jonka tarkoitus on vahvistaa toimeentulotuen asemaa etuutena, jota luonnehtii viimesijaisuus ja väliaikaisuus. [155] Pyrkimys on toteuttaa moniammatillista yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä. Samalla on pyrkimys toteuttaa toimintakäytäntöjä, jotka tukevat toimeentulotukiasiakkaan itsenäistä suoriutumista ja ennaltaehkäisevät syrjäytymistä. [156] Kela-siirron henkilöresurssien tarpeen arvioinnin vaikeutta puollettiin toimeentulotukilakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa: toimeentulotuki on eri toimeentuloturvajärjestelmistä hankalimmin etukäteen arvioitavissa, kun kyse on kustannuskehityksestä ja saajamääristä. Ennakoinnin vaikeutta lisää nimenomaan toimeentulotuen luonne viimesijaisena etuutena sekä tuen rakenne. [157]

[151] Mattila, 2017, s.297.
[152] Kuivalainen, 2013, s.15-16.
[153] Arajärvi, 2011, s.7.
[154] VTV kertomus 1/2020, s.6.
[155] EV 374/2014, kohta 2.
[156] Ibid.
[157] HE 358/2014, s.24.

Vaikeudet ennakoinnissa voidaankin nähdä osa syynä Kela-siirron aiheuttamaan ruuhkautumiseen.

Toimeentulotuen toissijaisuutta korostetaan ToTuL 2 §:ssä:

> *Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.*
>
> *Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.*

Toimeentulon hankkimiseksi otetaan huomioon myös kaikki muut mahdolliset tavat hankkia toimeentulo. Itsestä huolehtimista korostetaan ja elatusvelvollisuuskin otetaan huomioon.[158] Toimeentulotuella on suora ja keskeinen yhteys yksilön oikeuksiin sekä toimeentuloon.[159]

3.2.2 Toimeentulotukilaki 14 § toimeentulotuen hakeminen

ToTuL 14 §:ssä säädetään toimeentulotuen hakemisesta:

> *Toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perustella päätös perustoimeentulotuesta. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi säädetään 14 d §:ssä.*
>
> *Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään kunnan toimielimelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta.*
>
> *Kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään perustoimeentulotukea koskevasta päätöksestä.*

Toimeentulotuki on tarkoitettu pääsääntöisesti lyhytaikaiseksi etuudeksi, joka auttaa tilapäisluonteisten elämänvaikeuksien voittamiseen. Tarkoitus on myös ehkäistä taloudellisia vaikeuksia ja auttaa yksilöä ja perheitä selviytymään itsenäisesti. [160] Tutkimusten [161] mukaan toimeentulo ei yksinään auta ihmistä nousemaan jaloilleen

[158] Arajärvi, 2011, s.246.
[159] HE 358/2014, s.27.
[160] Mattila, 2017, s.296.
[161] Tutkimuksia mm. Saikkonen, Paula & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2015) Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Tutkimuksia 89. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö. Sekä Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (2013) Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin. Raportteja 8. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

taloudellisesta umpikujasta.[162] Käytännössä epävirallinen avustaminen on vakiinnuttanut asemansa täydentämässä viimesijaista taloudellista turvaa. Vertaistuella ja yhteisöllisyydellä on paikkansa elintarvikeavun ja rahallisen tuen rinnalla. Julkisen tukijärjestelmän haurastuminen voidaan nähdä lisänneen epävirallista apua ja sen tarvetta. Kela-siirron etuna on nähty tuen oikeudenmukaisempi jakautuminen, mutta uhkana puolestaan uudistuvat hakumenettelyt; muun muassa digitaalisuus. Kirjallinen tuen hakumenettely vaatii kirjoituskykyä ja kykyä ilmaista tarpeitaan. Valitettavasti kyvyt vaihtelevat. Erityinen huomio onkin kiinnitettävä sellaisiin sosiaalityön tarpeessa oleviin, jotka eivät itse hakeudu tai muuten ohjaudu palvelujen pariin: nämä asiakkaat on tavoitettava myös Kela-siirron toteuduttua. Toimeentulotuenhakijalle ei välttämättä ole suurta merkitystä, mikä on myöntävä viranomainen, kunhan haku on helppoa ja käsittely perusteltua ja ymmärrettävää. Niille hakijoille, jotka eivät aiemmin hakeneet tukea esimerkiksi häpeän tai muun henkilökohtaisen syyn takia, tuen siirto Kelalle voi parantaa taloudellista tilannetta. Todellisuudessa on kuitenkin myös yksilöitä, jotka elävät vaikeissa tilanteissa ja vaatii pitkäaikaista yksilöllistä tukea ja ohjausta, jotta he saavat elämänsä takaisin raiteilleen.[163]

Kela-siirron mahdollisuutena nähtiin nopeampi käsittely, joka madaltaisi toimeentulotuen hakukynnystä.[164] Sähköisen asioinnin osalta tosiasia on, että kaikilla ei ole pankkitunnuksia, joita asiointi internetissä edellyttää: esimerkiksi luottotietojen menetyksen takia. Sähköinen asiointi voi olla vaikeaa myös, mikäli tarvittavat atk-taidot puuttuvat.[165] Tämä eriarvoistava tilanne on syytä tiedostaa. Kela-siirron myötä puolestaan toimeentulotuen alikäytön odotettiin vähentyvän. Syynä tähän nähtiin muun muassa hakumenettely suoraan Kelasta, koska sen ennakoitiin olevan helpompaa menettelyllisesti sekä vähemmän leimaavaa, kuin kunnan sosiaalitoimen asiakkuus. Asiakasnäkökulmasta yhden luukun periaate sekä selvitysten esitys vain yhteen kertaan helpottaa ja kannustaa etuuden hakemiseen. Näin ollen Kela-siirto tukee asiakkaan oikeutta toimeentulotukeen. Kelan palveluneuvonnan odotettiin myös tehostuvan, jonka ansiosta tukeen oikeutetuista yhä useampi tulisi hakemaan toimeentulotukea. Tästä johtuen valtion toimeentulotukimenojen ennakoitiin kasvavan, vaikkei itse tuen myöntämisperusteita muutettukaan.[166]

[162] Blomgren ym., s.162.
[163] Mts. 162-163.
[164] Mts. 125.
[165] Mts. 126.
[166] HE 358/2014, s.25.

Toimeentulotuki konkretisoi ja täydentää osaltaan perustuslain yhdenvertaisuussääntelyä. Toimeentulotukilailla pyritään turvaamaan yhdenvertaisuutta Suomen kontekstissa asuin- tai oleskelupaikasta riippumatta. Kun Kela päättää perustoimeentulotuen myöntämisestä ja maksatuksesta koko Suomessa yhteneväisin perustein ja yhtäläisillä käytännöillä, yhdenvertaisuus parantuu. Kela-siirto toteuttaa paremmin myös viimesijaisen etuuden saamisen tapauksissa, kun henkilö on perustoimeentulotukeen oikeutettu. [167] Toimeentulotukilaissa säädetään toimeentulotuen hakumenettelyyn ja päätöksentekoon kuluvasta ajasta. ToTuL 14 §:n mukaisesti toimeentulotukihakemus osoitetaan Kelalle, joka päättää perustoimeentulotuen myöntämisestä. Toimeentulotukilaissa säädetään viivytyksettömyydestä perustoimeentulotukiasioissa.

Ratkaisussa *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017)* kantelija moitti Kelan menettelyä toimeentulotukiasiassa. Kantelijalle oli aiheutunut perintäseuraamuksia, koska toimeentulotukihakemuskäsittely oli viivästynyt. Toimeentulotukiasioissa sisällöllisiä vaatimuksia ja menettelyn nopeutta on syytä korostaa. Menettely ei saa riistää välttämätöntä toimeentuloa. Hakemuskäsittelyssä edellytettiin erityistä harkintaa ja että olosuhteet huomioidaan: mukaan lukien elämäntilanne. Puolestaan *EOAK 20.3.2017 (drno 649/2017)* ratkaisussa Kelan toimeentulotuen hakemuskäsittelyn viivästymisen syynä olivat käsittelyruuhkan lisäksi ongelmat käsittelyprosessissa ja järjestelmätekniset syyt. Kela korosti ottavansa asiaruuhkat vakavasti huomioon. Asiakasruuhkaa oli yritetty ennakoida Kelassa muun muassa rekrytoinneilla ja ylitöillä haittaa koitettiin minimoida. Ennakoinnista huolimatta käsittelyssä oli syntynyt viivästymisiä. Kela pahoitteli virallisesti viivytyksestä hakijalle syntynyttä kohtuutonta haittaa.

Jo aiemmilla lakiuudistuksilla on pyritty yhdenmukaistamaan myöntämiskäytäntöjä ja yksinkertaistamaan järjestelmää. 2000-luvun uudistuksilla on tavoiteltu yhtenäisiä myöntämiskäytäntöjä, erityisesti yhtenäisyyttä käsittelyaikoihin. Historiallisesti katsoen esimerkiksi 1990-luvun lama lisäsi toimeentulotuen asiakasmääriä ja siitä seurasi viivästymisiä käsittelyyn. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä oikeusasiamies antoi useita huomautuksia kunnille liittyen liian pitkiin käsittelyaikoihin.[168] 90-luvun laman myötä toimeentulotukiasiakkaiksi tuli uutta asiakaskuntaa. Koska asiakasmäärät kasvoivat[169], uusia käyttäjäryhmiä muodostui ja siten käsittelyajat kasvoivat,

[167] HE 358/2014, s.16.
[168] Kuivalainen, 2013, s.20.
[169] HE 217/1997, s.6 "*Vuoden 1990 aikana toimeentulotukea sai 181 600 kotitaloutta. Vastaava määrä vuonna 1995 oli 339 000 kotitaloutta eli saajamäärän kasvu viiden vuoden aikana oli 87 prosenttia*."

oli tarpeen ottaa käyttöön uusia työ- ja toimintatapoja[170] – aivan kuten Kela-siirron yhteydessä. Toimeentulotuki rahaetuutena tulisi aina myöntää joustavasti ja kohtuullisessa ajassa. Toimeentulotuen tarve voi aiheutua muun muassa, kun elämäntilanne äkillisesti muuttuu. 90-luvun lama aiheutti viivästyksiä, vaikka kirjallisten hakemusten käyttöönotto toki nopeutti hakemuskäsittelyä, mutta ongelma ei silti kokonaan poistunut.[171]

Yksi toimeentulotukityön suuri muutostrendi on ollut siirtyminen etuuskäsittelyyn. Kyse on toimistotyöstä, joka on erotettu varsinaisesta sosiaalityöstä. 2000-luvulla etenkin kirjallinen etuuskäsittely – asiakasta tapaamatta – on lisääntynyt. Muutoksen taustavoimana vaikuttaa ainakin kasvaneet asiakasmäärät, tarve kehittää sosiaalityötä ja käsittelyaikaa koskevat lakimuutokset. Jo mainittu lama edellytti uusia toimintamalleja ja työn rationalisointia.[172] Sosiaali- ja terveysministeriö on arvostellut toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetussa oppaassaan [173] viivytyksiä ja kehottanut kuntia tarpeen mukaan organisoimaan päivystysluonteisia vastaanottoaikoja asiakkaille ja vastaamaan siitä, että apu järjestyy riittävän pian. STM:n suositukset eivät olleet sitovia, eivätkä ne estäneet ruuhkautumista.[174] Päivystysvastaanotot ovat kuitenkin mahdollistaneet kiireellisissä tapauksissa käsitellä niin sanotusti jonon ohi akuutissa toimeentulotukitarpeessa olevat tapaukset.[175] Laman jälkeen sosiaalityön kuormittavuus on kasvanut, koska aikaa vaatii yhä enemmän pitkäaikaisasiakkaiden itsenäisen selviytymisen tukeminen sekä työllistymishankkeiden toteutukset.[176]

Vuonna 2000 säädettiin nimenomainen vaatimus viivytyksettömyydestä toimeentulotukilakiin [177] , joka velvoitti kuntia. Siitä huolimatta tuli esiin puutteita viivytyksettömyyden toteutumisessa: yhä 25 % kunnista ylitti toimeentulotukikäsittelyn yhden viikon maksimijonotusajan. Vuonna 2007 laki uudistui – säädettiin selkeät määräajat käsittelylle. Kyse oli oikeudesta saada toimeentulotukipäätös ilman viivytystä, mutta viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen teosta. Kiiretapauksissa päätös on tehtävä viimeistään seuraavana arkipäivänä.[178]

[170] Kuivalainen, 2013, s.25.
[171] HE 134/2000, s. 4 Joillakin paikkakunnilla toimeentulotukiasiakas on joutunut odottamaan toimeentulotukipäätöstä jopa 3-7 viikkoa.
[172] Kuivalainen, 2013, s.115-116.
[173] STM, 1998.
[174] HE 134/2000, s.4.
[175] Ibid.
[176] Mts. 5.
[177] Mts. 2.
[178] Kuivalainen, 2013, s.20-21.

Toimeentulotuen myöntäminen sisältää erilaisia käsittelyvaiheita. Ensin vastaanotetaan hakemus, sitten asiaa selvitetään ja pyydetään mahdollisia lisäselvityksiä – asiakkaalta tai viranomaisaloitteisesti – ja viimeiseksi tehdään itse päätös.[179] ToTuL 14 §:ssä edellytetään, että jokaisessa käsittelyvaiheissa on pyrittävä joutuisaan menettelyyn. [180] Toimeentulotukihakemus on otettava käsittelyyn viivyttelemättä. Heti, kun tukiratkaisun edellyttämät välttämättömät tiedot on saatu, on etuuspäätös annettava viivytyksettä. Mikäli tuen tarve edellyttää lisäselvityksiä, on päätös tehtävä joutuisasti, kun tarpeelliset tiedot ovat käytettävissä. Se, ettei yksilö jää ilman akuuttia apua, on toimeentulotukijärjestelmän tavoitteena.[181]

Aiemmin Valvira ja aluehallintovirastot valvoivat kuntien toimintaa liittyen toimeentulotukipäätösten määräaikojen noudattamiseen. Ne saattoivat määrätä hallintoseuraamuksia, kuten uhkasakkoja, mikäli määräaikoja ei noudatettu.[182] AVI tai Valvira ei voi muuttaa viranhaltijanpäätöstä kantelun myötä ja mikä merkittävämpää ne eivät valvo Kelan toimintaa, jolle perustoimeentulotuen myöntäminen on siirretty. Kelan toiminnasta voidaan toki yhä kannella oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. [183]

Eduskunta on hyväksynyt lausumat, joiden mukaan Kela-siirron vaikutuksia seurataan. Huomiota on kiinnitettävä muun muassa saajamäärään, tukijaksojen kestoon ja tukikustannuksiin. Arvioitava on myös, tukeeko Kela-siirto toimeentulotuen luonnetta rahamääräisenä etuutena, joka on väliaikainen, edistää itsenäistä toimeentuloa ja ehkäisee syrjäytymistä. Lisäksi eduskunta edellytti, että koko toimeentulotukilaki uudistetaan. Toimeentulotukiuudistuksessa on vahvistettava toimeentulotuen perusluonnetta viimesijaisena ja samalla myös väliaikaisena turvana. Kela-siirron tavoite on moniammatillinen yhteistyö kahden toimijan mallissa, kuntien ja Kelan kesken. Tavoitteena on saavuttaa toimintakäytäntöjä, jotka auttavat asiakkaan itsenäistä toimeentuloa ja samalla ennaltaehkäisevät syrjäytymistä.[184]

Kunnissa ennakkoon jo pohdittiin, räjähtääkö harkinnanvaraisen toimeentulotuen tarve kunnissa,[185] koska nimenomaan perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle. Suurimmalle osalle

[179] HE 134/2000, s.6.
[180] Ibid.
[181] Mts. 6-7.
[182] Kuivalainen, 2013, s.116.
[183] Valvira: toimeentulotuki.
[184] EV 374/2014.
[185] Blomgren ym., s.127.

toimeentulotukiasiakkaista myönnetään juuri perustoimeentulotukea.[186] Kiireellisessä tapauksessa on yhä mahdollista hakea ehkäisevää toimeentulotukea oleskelukunnan sosiaalitoimistosta.[187] Kela-siirron myötä käsittelyä viivästyttävää oli kuitenkin se, että ennen kuin yksilö pystyi hakemaan kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, oli ensin haettava Kelasta perustoimeentulotukea. Asiakkaan tuli siten asioida ensin Kelassa, vaikkei hän perustoimeentulotukea olisi tarvinnutkaan. Perustoimeentulotukipäätös oli myöntämisedellytys ehkäisevään tai täydentävään toimeentulotukeen.[188] Poikkeuksellisesti kiiretapauksissa kunnat voivat yhä tehdä toimeentulotukipäätöksen ehkäisevästä toimeentulotuesta, avun antamisesta – ja mikä tärkeää − vaikkei Kelan päätöstä olisikaan tehty. Tältä osin toimeentulotukilaki on siis uudistunut. Lakimuutos on merkittävä. Kunnat ovatkin aktiivisesti toteuttaneet kiireellisen ja välttämättömän avun antamista tapauksissa, joissa Kela ei ole itse pystynyt reagoimaan.[189]

ToTuL 14.3 §:ssä säädetty uudistus onkin tärkeä: enää kunnan ehkäisevän toimeentulotuen päätös ei edellytä Kelan ratkaisua perustoimeentulotuesta. Uudistus täydentää aiemmin säädettyä toimeentulotukilainsäädäntöä, jonka perusteella perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirrettiin Kelan vastuulle vuodesta 2017 alkaen. Uudistus täsmensi Kelan ja kunnan välistä työnjakoa toimeentulotuen hakemisessa.[190] Näin ollen ToTuL 14.3 §:n sääntely koskee kunnan mahdollisuutta myöntää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi poikkeustilanteissa ilman, että asiakkaan oikeutta perustoimeentulotukeen on kyseisenä ajanjaksona päätöksellä arvioitu ja ratkaistu. Tuki myönnettäisiin näissä tilanteissa ehkäisevänä toimeentulotukena.[191]

Kela tekee perustoimeentulotukiratkaisut ja kunta täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat ratkaisut. Kela hoitaa myös perustoimeentulotuen kiireratkaisut. Lähtökohtaisesti haku toimii yhdellä hakemuksella. Ensin ratkaistaan oikeus perustoimeentulotukeen. Poikkeuksellisesti, jos Kela ei voi palvella ja on taattava hakijalle kiireellinen ja välttämätön apu, on tärkeää, että kunta voi toimia ilman Kelan perustoimeentulotukipäätöstä. HE:n 217/2016 yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan esimerkkinä toimeentulotukiasiakkaan kiireellinen tilapäisen rahamääräisen tuen tarve, joka

[186] HE 358/2014, s.16.
[187] Mattila, 2017, s.296.
[188] THL 11/2019, s.6-7.
[189] Mts. 13.
[190] HE 217/2016, s.1.
[191] Mts. 11.

ei akuutin luonteen takia voi odottaa Kela-palveluiden aukeamista.[192] Esimerkiksi kunnan sosiaalipäivystys voisi tehdä tämänlaisia toimeentulotukipäätöksiä. Näissä tapauksissa kyse olisi kunnan myöntämästä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Ensisijaisesti Kela kuitenkin ratkaisee myös kiireelliset tapaukset lain määrittelemien määräaikojen raameissa.

ToTuL 14.3 §:ssä säännelty poikkeus koskee Kelan palveluiden ulkopuolista aikaa: jos Kela on avoinna, olisi asiakas ohjattava kunnasta Kelaan esimerkiksi puhelimitse. Poikkeuksellisesti sosiaalipäivystyksen antama toimeentulotuki koskee varsin poikkeuksellisia hätätilanteita ja onkin siten määrältään vähäistä ja kestoltaan vain lyhytaikaista. Poikkeuksen soveltamisessa olisi huomioitava kunnan ja Kelan yhteisharkinta. Käytännössä ehkäisevä toimeentulotuki on erityisen käyttökelpoinen niin sanotuissa akuuteissa kriiseissä, jopa katastrofien ja onnettomuuksien uhrien lyhytaikaisen toimeentulon turvaamisessa.[193] Ehkäisevän toimeentulotuen käyttökelpoisuus tulevissa ruuhkatilanteissa lienee perusteltu. Näissä tilanteissa on ehdottoman tärkeää, että kunta voi myöntää tuen hätätilanteessa ilman Kelan aiempaa perustoimeentulotukiratkaisua.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä pidettiin tärkeänä, että Kela-siirron toimeenpanossa huomioidaan asioinnin selkeät käytännöt, toimeentulotukiasiakkaiden ohjaus sosiaalipalveluihin, etuusneuvonta, viranomaisyhteistyö sekä kitkaton tiedonkulku.[194] Valiokunta korosti asiakaslähtöisesti ongelmia muun muassa siinä, miten sosiaalityö liitetään tuen myöntämismenettelyyn. Mietinnössä painotettiin heikossa asemassa sekä hankalassa elämäntilanteessa olevia ja heidän tarpeitaan. Huomiota kiinnitettiin myös kiireellisen toimeentulotuen turvaamisen takaamiseen. Hakijan näkökulmasta asiakkaan näkökulmasta myönteistä oli, että toimeentulotukilakiin lisättiin 14.3 §, jolla taataan hakijan tuki erityistilanteissa, kuten esimerkiksi silloin, kun Kela-palvelut eivät ole auki.[195] Valiokunta painotti, että kunnissa kiireellisen avun turvaavat toimintakäytännöt täytyy laatia erityisen selkeiksi.[196]

[192] HE 217/2016, s.12.
[193] Ibid.
[194] StVM 33/2016, s.3.
[195] Ibid.
[196] Ibid.

3.2.3 Toimeentulotukilaki 14 a § toimeentulotuen myöntäminen ja käsittely

ToTuL 14 a §:ssä säädetään toimeentulotuen myöntämisestä ja käsittelystä:

> *Perustoimeentulotuen myöntää hakemuksesta Kansaneläkelaitos Suomessa oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe oleskelee muutoin kuin satunnaisesti useammassa kuin yhdessä kunnassa, kustannukset on kohdennettava siihen kuntaan, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen perustoimeentulotuessa huomioon otettavat menot johtuvat. Kiireellisenä myönnetyn perustoimeentulotuen kustannukset kohdennetaan siihen kuntaan, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.*
>
> *Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, täydentävän toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen menot johtuvat. Jos tässä momentissa tarkoitetun toimeentulotuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.*
>
> *Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.*
>
> *Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.*

Toimeentulotukilakia oltiin jo täydentämässä ennen kuin laki tuli edes voimaan (1278/2016): tämä viittaa lakiuudistuksen valmistelun tiukkoihin aikaraameihin. Kela-siirron tavoite oli toimeentulotuen toimeenpanon tehostaminen ja sujuvoittaminen erityisesti käyttämällä hyödyksi Kelan olemassa olevia resursseja, järjestelmiä ja asiantuntemusta.[197] Tavoitteen taustalla vaikutti pyrkimys julkisen talouden säästöihin, vaikka samaan aikaan tavoiteltiin alikäytön minimointia, jonka arvioitiin kustantavan noin 100 miljoonaa euroa.

Ratkaisussa *EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017)* oikeusasiamies korosti, että ToTuL 14 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulotukiasioiden käsittely ei saa vaarantaa hakijan tai hänen perheensä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kun toimeentulotukilakia sovelletaan, perheellä tarkoitetaan ToTuL 3 §:ssä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

[197] VTV kertomus 1/2020, s.11.

Kuntien aikuissosiaalityöhön, jossa aiemmin päätettiin myös viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisestä, on kohdistunut korostuneesti 2000-luvulla valtavia haasteita ja muutospaineita. Toimeentulotuen asiakasmäärät ovat lisääntyneet ja yksilöiden sekä perheiden tarve sosiaaliseen apuun on kasvanut. Tätä kuvastaa sekin, että toimeentulotukilakia on useasti uudistettu.[198] Perustoimeentulotuki muuttui suurelta osin etuudeksi, jota haetaan sähköisesti internetissä ja sen sidos sosiaalityöhön oheni. Sosiaalityö kohtasi murroksen, mutta samalla mahdollisuuden.[199] Kela-siirron vaikutus sosiaalityöhön ei ollut mullistava, vaikka sosiaalityötä on kehitetty useilla hankkeilla. Sosiaalityön ongelmakohtina voidaan yhä pitää pätevien sosiaalityöntekijöiden puutetta, asiakastyön paineita sekä hankaluutta luoda uusia työtapoja sosiaalityöhön.[200] Kela on todennut, että uusi sähköinen järjestelmä on asiakkaille helpompaa kuin kirjallinen hakemusmenettely. Samalla järjestelmä lisää tehokkuutta ja on myös ympäristöystävällisempää.[201] Vaikka uudistus toi sähköisen palvelun, on toimeentulotukiasiakkailla yhä mahdollisuus tehdä hakemuksensa Kelassa henkilökohtaisesti, olla yhteydessä Kelaan puhelimitse taikka postittaa perinteisesti toimeentulotukihakemus.[202]

Toimeentulotuen myöntäminen on ollut huomattava osa sosiaalityötä ja sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat ovatkin kokeneet varsin työlääksi sen, että varsinaista työaikaa joudutaan käyttämään suhteessa liikaa rutiiniluonteisiin toimeentulotuen hakemusten käsittelyyn. Varsinaiselle sosiaalityölle ei jää tarpeeksi aikaa.[203] Taloudellisen auttamisen rooli itse sosiaalityössä onkin jakanut sosiaalityöntekijöiden ammattikuntaa: osa katsoo, ettei materiaalinen apu kuulu laisinkaan itse sosiaalityöhön, kun taas osa näkee taloudellisen tukemisen tärkeänä työvälineenä sosiaalityössä.[204] Kela-siirto pureutuu tähänkin ongelmaan ja tarjoaa mahdollisuuden korostaa sosiaalityössä muita keinoja ja käyttää aikaa enemmän muuhun kuin rutiiniluonteisten perustoimeentulotukihakemusten käsittelyyn.

Kela-siirto nähtiin mahdollisuutena tehostaa tuen myöntämismenettelyä ja siten kuntien henkilöstön osoittamista varsinaisiin sosiaalihuollon asiakaspalvelutehtäviin.[205] Kela-siirto tarkoitti isoa muutosta sosiaalityön sisältöön ja varsinaiseen menettelyyn, vaikka moni kunta

[198] HE 358/2014, s.14.
[199] Blomgren ym., s.3.
[200] THL 11/2019, s.5.
[201] Mts. 6.
[202] Ibid.
[203] HE 358/2014, s.15.
[204] Ibid.
[205] StVM 54/2014, s.2.

käyttikin jo kirjallista menettelyä sekä erityisiä etuuskäsittelijöitä.[206] Jo StVM:ssä 54/2014 korostettiin Kelan riittäviä henkilöstöresursseja: Kelan kokonaan uusi tehtävä vaatii paljon resursseja. Korostettiin henkilöstön asiantuntemusta ja kehotettiin suuntaamaan rekrytoinnit osaavaan kuntien henkilöstöön. Jo valiokunta korosti, että ruuhkautumista ei saa syntyä. Toimeentulotukeen oikeutettujen asema ei saa huonontua viivästysten takia, vaan maksatus on jatkuttava kitkattomasti ja henkilöstöä on oltava riittävästi. [207] Kela-siirron tavoitteena ovat itsenäistä suoriutumista tukevat ja syrjäytymistä vähentävät toimintakäytännöt sekä moniammatillinen yhteistyö kuntien ja Kelan välillä. [208] Koska toimeentulotuki on lakisääteinen etuus, joka turvaa eksistenssiminimiä, asiakkaan oikeusturva ja tukiasian asianmukainen käsittely edellyttää erityisiä vaatimuksia tuen myöntämistehtäviltä.[209]

3.2.4 Toimeentulotukilaki 14 b § kiireelliset hakemukset

ToTuL 14 b §:ssä säädetään kiireellisistä toimeentulotukihakemuksista:

Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.
Eli kiireellisissä tapauksissa toimeentulotukipäätös on sen mukaan tehtävä niiden tietojen perusteella, jotka ovat käytettävissä, samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Toimeentulotuen kiireellinen tarve voi syntyä esimerkiksi, kun yksilö on ajautunut muun kuin vakinaisen oleskelun takia taloudelliseen ahdinkoon. Tilanteessa yksilölle tai perheelle on myönnettävä välttämätön rahamääräinen tuki, esimerkiksi matkalippu omaan kotikuntaan tai akuutit ja samalla välttämättömät terveydenhuoltomenot.[210]

OKV 25.5.2018 (drno 1496/1/2017) oikeuskanslerin ratkaisussa kantelun kohteena oleva toimeentulotukihakemus oli käsitelty Kelassa vasta viidentenä arkipäivänä saapumisesta.[211] Asia oli ollut kiireellinen, koska hakemus liittyi kantelijaa uhkaavaan häätöön. Kantelija oli korostanut häätötilannetta ja ratkaisun kiireellisyyttä nimenomaan hakemuksessa. Hakija oli yrittänyt myös puhelimitse kiirehtiä hakemuskäsittelyä. Tilanne ei silti johtanut kiireelliseen

[206] StVM 54/2014, s.2.
[207] Mts. 6.
[208] Mts. 7.
[209] Keravuori-Rusanen, 2008, s.203.
[210] HE 217/1997, s.24.
[211] Kirjallinen toimeentulotukihakemus oli saapunut Kelaan 5.7.2017 ja kantelijan kiirehdittyä puhelimitse käsittelyä hakemus oli 7.7.2017 siirretty Kiire -työjonoon, mutta silti hakemus käsiteltiin vasta 14.7.2017.

käsittelyyn. Valvontaviranomaisena oikeuskansleri korosti Kelalle, että kiiretapauksissa toimeentulotukipäätös on tehtävä toimeentulotukilain mukaisesti samana taikka viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.[212]

Toimeentulotukilain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kiiretapauksessa hakijalle voitaisiin myöntää tukea välttämättömiin ja akuutteihin menoihin, kuten ravintoon, lääkkeisiin, matkalippuun tai majoitukseen. [213] Oikeusasiamiehen ratkaisussa *EOAK 15.12.2017 (drno 1204/2017)* oli vastaavasti kyse siitä, että tarve kiireelliseen toimeentulotukeen voi syntyä eri perustein. Esimerkiksi perusteena kiireelliselle toimeentulotuelle voi olla puute, joka koskee sähköä tai lämmitystä, välttämättömiä lääkkeitä tai matkakuluja. Vieraspaikkakuntalainen voi tarvita matkalipun kotiseudulleen tai potilas paluumatkan sairaalasta. Tarve voi perustua myös häätöön tai häätöuhkaan, sairastumiseen tai onnettomuuteen. Yksilö on voinut joutua sairaalahoitoon tai tulipaloon. Myös perhettä koskeva kriisitilanne, kuten ero, lähisuhdeväkivalta tai läheisen kuolema sekä rikosuhriasema voi olla hyväksyttävä peruste kiireelliseen toimeentulotukeen.

Kyseisessä edellä mainitussa ratkaisussa oikeusasiamies totesi, että jos toimeentulotuen tarve on erityisen kiireellinen, hakijan on otettava yhteyttä henkilökohtaisesti palveluneuvojaan puhelimitse tai asiointipisteessä. Samalla on kiireellisyydelle esitettävä hyväksyttävät perusteet. On palveluneuvojan harkinnassa, onko kyse kiire-työjonolle siirrettävästä kiireellisestä asiasta. Kiiretyöjonon hakemukset käsitellään samana tai seuraavana arkipäivänä. Kiirearvio on tapauskohtaista ja päätösvalta etuuskäsittelijällä.

Ratkaisussa *EOAK 23.11.2017 (drno 2689/2017)* oli kyse siitä, että toimeentulotukilaissa ei ole nimenomaisesti säädetty, milloin toimeentulotukihakemus on kiireellinen. Lähtökohtaisesti arvion suorittaa Kelan työntekijä tai kunnan viranhaltija. Huomioon otetaan tapauskohtaiset olosuhteet ja tarpeet hakemuksen tekohetkellä. Kiireellinen toimeentulotuki turvaa PL 19 §:ssä säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kiiretapauksissa päätös voi olla myös osittainen: se voidaan tehdä erikseen vain kiireellisestä osasta hakemusta. Ratkaisussa oikeusasiamies painotti, että kantelun mukaan toimeentulotukihakemusmenettelyssä ei ollut noudatettu lain määräaikoja. Kyse oli hakijalle välttämättömistä verenohennuslääkkeistä, joten etuushakemus oli luonteeltaan selkeästi kiireellinen. Näissä olosuhteissa etuuspäätös olisi tullut tehdä samana päivänä eli perjantaina 3.2.2017. Koska päätös tehtiin vasta 7.2.2017, olisi asiakas tullut neuvoa ottamaan yhteyttä

[212] OKV kertomus 2018, s.200-201.
[213] HE 358/2014, s.40.

oman kuntansa sosiaalitoimen sosiaalipäivystykseen ja jättämään kiireellinen toimeentulotukihakemuksensa sinne. Jotta viivytyksiltä olisi voitu välttyä, olisi hyvän hallinnon mukaisesti tällaisessa kiireasian viivästystapauksessa Kelan itse tullut olla yhteydessä suoraan kunnan sosiaalipäivystykseen. Näin toimien olisi menettelyllä taattu hakijan oikeus välttämättömään ja viimesijaiseen tukeen. Tapauksessa kantelijalle oli aiheutunut viivästyksen johdosta veritulppa.

EOAK 2.4.2020 (drno 6269/2019) oikeusasiamiehen kanteluratkaisussa oli myös kyse elintärkeistä ja siten välttämättömistä lääkkeistä, jotka kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa välttämätöntä toimeentuloa, jota perustuslaki turvaa. ToTuL 14 b §:ssä edellytetty kiireellinen käsittely koskee nimenomaan muun muassa perustoimeentulotuen myöntämistä välttämättömien lääkkeiden hankintaan. Kelan velvollisuutena korostettiin, että sen on viranomaisena varmistettava, että henkilöstö, joka toimii toimeentulotuen myöntämistehtävissä, on tietoinen lainsäännöksistä sekä myöntämisohjeista. Työntekijöillä on oltava todellinen mahdollisuus täyttää tehtävänsä. Kelan olisi tullut lisätä ja kohdentaa henkilöstöresursseja, jotta lakisääteiset tehtävät voidaan täyttää.

Kyseisessä ratkaisussa oikeusasiamies piti hyvän hallinnon mukaisena, että virheellisesti toiminut viranomainen virheen havaitessaan pahoittelee sitä. Kantelijan osalta, koska asiaa ei ollut käsitelty kiireellisenä hakemuksena, oli kyse laiminlyönnistä: eduskunnan oikeusasiamies antoi huomautuksensa. Oikeusasiamiehen vakiintuneen kantelukäytännön mukaisesti ensisijaisesti perusoikeusloukkaukset on estettävä kokonaan, mutta mikäli se ei ole mahdollista tulee kyseeseen oikaisu tai korjaus. Jos nämäkään eivät tule kyseeseen on perusoikeusloukkaus hyvitettävä. Itse hyvitys on verrattuna vahingonkorvaukseen huomattavasti laaja-alaisempi. Kanteluratkaisussa oikeusasiamies edellytti Kelan perustoimeentulotukea koskevana vastuuviranomaisena hyvittämään todetut perusoikeusloukkaukset, muun muassa oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon oli loukattu.

3.2.5 Toimeentulotukilaki 14 c § ei-kiireelliset hakemukset

14 c §:n 1 momentissa säädetään toimeentulotukiasian myöntämismenettelystä muussa kuin kiireellisissä tapauksissa. Jos ei ole kyseessä kiireellinen tapaus, päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, mutta silti viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. ToTuL 14 c §:ssä säädetään:

Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perustoimeentulotukea myönnettäessä päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehotus 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.

Joutuisuus tosin edellyttää myös sitä, että hakijan tietojen osalta tarkistus ja täydentäminen toteutuvat tehokkaasti. Siten viranomaisohjeet tarvittavista tiedoista ovat oltava selkeät ja helposti ymmärrettävät. Jos täydentämistä tarvitaan, olisi määräaika täydentämiselle oltava kohtuullinen, eikä se ole kiireen tähden kohtuuttomasti lyhennettävissä.[214]

EOAK 18.4.2017 (drno1301/2017) [215] oikeusasiamiehen ratkaisussa tähdennetään, että ToTuL:n 14 c §:n säännös toimeentulotukikäsittelyn viivytyksettömyydestä on ehdoton. Se soveltuu kaikkiin toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheisiin. Viivytyksettömyys koskee siten hakemuksen käsittelyä, täydentämistä, päätöksentekoa sekä myös päätöksen täytäntöönpanoa. Joutuisuus vaatii esimerkiksi asiakirjahallinnon järjestämistä siten, että asiakirjojen liikkuminen on seurannassa ja vastaavasti käsittelytilanne Kelan sisällä. *EOAK 4.9.2017 (drno 2112/2017)* ratkaisussa vastaavasti todetaan, että jotta viranomaisen lakisääteiset velvollisuudet voidaan toteuttaa, viranomaisen on huolehdittava asiakirjahallinnosta niin, että on mahdollista seurata asiakirjaliikennettä sekä käsittelyaikataulua viranomaisen sisäisesti. Tämä takaa osittain viranomaismenettelyn joutuisuutta.

[214] Heuru, 2003, s.299.

[215] ks. vastaava ratkaisu EOAK 19.6.2017 (drno 2879/2017).

OKV 8.6.2018 (drno 2185/1/2017) oikeuskanslerin ratkaisussa kantelija oli toimittanut Kelalle toimeentulotukihakemuksen 13.11, joka koski joulukuuta. Hän esitti samalla marraskuussa erääntyneen kotivakuutusmaksun ja kuitin maksusta. Toimeentulotukipäätös joulukuulle tehtiin ajallaan 20.11. Päätöksessä perusteltiin, koska kotivakuutuslasku erääntyi jo marraskuussa, se ei eräänny ratkaistavalla ajalla, joten se käsitellään erikseen. Näin ollen vakuutusmaksulasku käsiteltiin vasta 27.11, vaikka se olisi tullut käsitellä viimeistään 22.11. Toimeentulotukilaissa säädetään, että muussa kuin kiireellisessä tapauksessa toimeentulotukipäätös käsitellään viivytyksettä, mutta viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä saapumisesta. Kelan huomiota kiinnitettiin käsittelyvelvollisuuteen toimeentulotukilaissa säädetyssä määräajassa.[216]

Joutuisa käsittely on osa virantoimitusvelvollisuutta. Jotta joutuisa hakemuskäsittely toteutuisi, on oltava käytössä riittävät resurssit, kuten tarpeenmukainen henkilöstö. *EOAK 18.4.2017 (drno 1301/2017)* oikeusasiamiehen ratkaisussa Kela-siirtoa koskien korostettiin, että Kelassa oli tehty sisäisiä siirtoja sekä palkattu satoja uusia etuuskäsittelijöitä, asiakaspalvelijoita sekä esimiehiä perustoimeentulotuen tehtäviin. Toimeentulotukiasioiden ruuhkautuminen Kelassa vaati myös runsaasti ylitöitä ja tehtäviä porrastettiinkin. Toimeentulotukihakemusten asianmukainen käsittely vaati lisävoimia. Ratkaisu käsitteli viivästymistä, joka katsottiin kohtuuttomaksi. Kyse ei ollut vain yksittäisestä menettelyvirheestä, sillä apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja totesi, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on toimitettu satoja kanteluita koskien Kelan toimeentulotukihakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa. Suurin osa kanteluista koski Kelan toimeentulotukikäsittelyä ja etenkin käsittelyn viivästymisiä. Tärkein syy viivästymisille oli hakemusten valtava määrä. Ratkaisu saa pohtimaan, olisiko ruuhkautuminen voitu ennakolta estää lisäämällä henkilöstöresursseja? Kyse on kuitenkin elintärkeästä etuudesta, perustoimeentulotuesta, jolla on keskeinen asema eksistenssiminimin turvaamisen kannalta. Näin ollen ennakointi ja henkilöstöresurssit olisi järjestettävä ennemminkin liian suuriksi kuin liian vähäisiksi. On sanomattakin selvää, että viivästykset toimeentulotukipäätösten käsittelyssä aiheuttavat mitä luultavammin erityisen suurta haittaa toimeentulotuen hakijoille.

Apulaisoikeuskansleri toteaa ratkaisussa *OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018),* että vajaat henkilöstöresurssit eivät ole hyväksyttävä peruste pitkittyneelle käsittelyajalle. Hyvä hallinto velvoittaa viranomaista, joten palvelut on organisoitava niin, ettei asiakkaan

[216] OKV kertomus 2018, s.201.

oikeusturva kärsi.[217] Viivytykset ovat selvässä yhteydessä käytettäviin resursseihin: aliresurssointi pitkittää menettelyä. Subjektiivista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ei voi riistää resurssien puutteeseen nojautumalla.[218] Ratkaisussa *EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017)* oli kyse siitä, että Kelan ennakollinen varautuminen tiedettyihin muutoksiin ja mahdollisiin häiriötilanteisiin muun muassa kartoittamalla erityyppisiä sijaisjärjestelyitä olisi ollut Kela-siirron yhteydessä toivottavaa. Oikaisuvaatimustenkin käsittely olisi oltava joutuisaa ja viivytyksettömyys tulisi taata yhdenvertaisesti jokaiselle.

Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014) ei tuotu esiin asiantuntijatyöryhmän kritiikkiä tavoitteesta yhteensovittaa perustoimeentulotuen tapauskohtaista tarveharkintaa, yhdenvertaisuuden lisäämistä sekä toimeenpanon henkilöstöresurssisäästöjä. Perustoimeentulotuen toimeenpanokustannukset sekä vaaditut henkilöstöresurssit paljastuivatkin merkittävästi ennakoitua suuremmiksi.[219]

3.3 Toimeentulotuen oikaisuvaatimusmenettely

Lähinnä kokonaiskuvan saamiseksi käsittelen seuraavaksi toimeentulotukea koskevaa oikaisuvaatimusmenettelyä, joka on osa hallintolainkäyttöä. ToTuL 24 §:ssä säädetään, että Kelan toimeentulotukipäätökseen voi vaatia oikaisua Kelalta hallintolain mukaisesti. Oikaisuvaatimusmenettely perustuu ajatukseen, että valittajan oikeussuoja edellyttää nopeampaa ja yksinkertaisempaa keinoa kuin varsinainen valitus.[220] Toimeentulotukipäätökseen voi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella 37 päivän kuluessa perustoimeentulotukipäätöksen postituspäivästä. Oikaisuvaatimukset perustoimeentulotukipäätöksistä käsittelee Kelan erillinen yksikkö; oikaisuvaatimuskeskus.[221]

Kun kyse on oikaisuvaatimusmenettelystä, siihen kulunut aika huomioidaan myös osana oikeudenkäynnin kestoa: käsittelyaika arvioidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.[222] EIS 6(1) artikla koskee siten oikaisuvaatimusmenettelyä ja turvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tämä onkin merkittävä ero suhteessa ensiasteen hallintomenettelyyn, jossa menettelyn kestoa ei lasketa mukaan, kun arvioidaan

[217] Talouselämä.
[218] Koivisto, 2014, s.102.
[219] VTV kertomus 1/2020, s.5.
[220] Kulla, 2012, s.286.
[221] Kela-oikaisuvaatimus.
[222] Mäenpää, 2016, s.174.

oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla. EIS 6(1) koskettaa siten myös hallintoviranomaisia etenkin jälkikäteisen oikeusturvan kannalta, kun virkamies käsittelee oikaisuvaatimuksia.[223] Käsittelyn keston kohtuullisuutta arvioidessaan oikaisuvaatimusta koskevaan hallintomenettelyyn kulunut aika on EIT:n ratkaisukäytännössä otettu huomioon, kun se on vaikuttanut hallintoprosessin kestoon.[224]

Toimeentulotuen käsittelyssä odotetaan, että käsittely on pääsääntöisesti aina nopeaa, koska kyse voi olla yksilön tai perheen perustoimeentulosta. Näin ollen valitusviranomaisilta edellytetään hakemusten valtavasta määrästä huolimatta sitä, että hakemukset käsitellään nopeasti. Yhtä aikaa edellytetään oikaisuvaatimusten osalta, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia PL:n ja EIS:n vaatimuksia ei rikota. [225]

Joutuisa ja tehokas oikaisuvaatimusmenettely on koko järjestelmän toimivuuden edellytys. Vaatimus joutuisuudesta on oikaisuvaatimusmenettelyn yleinen edellytys.[226] KHO on korostanut ratkaisussaan *KHO 2019:123*, että tehokkuus on jo perinteeksi muodostunut edellytys oikaisuvaatimusjärjestelmän toiminnalle. Tehokkuus onkin menettelyuudistusten keskeinen lähtökohta. Oikaisuvaatimusjärjestelmälle tyypillistä on korostunut käsittelyn kiireellisyysvaatimus. PL 21 §:ssä ja HL 23§:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Tehokkuus saa arvoa myös, kun pohditaan, toteutuuko ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeudenmukainen oikeudenkäynti. EIT:n oikeuskäytännössä on vahvistettu ajatus, että oikaisuvaatimusvaiheen pitkittyminen saattaa vaikuttaa siihen, että oikeudenkäynti on ylittänyt kohtuullisen keston vaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen yleissääntelyn kiireellisyysvaatimus turvaa tehokkuutta: oikaisuvaatimuksen ratkaisu joutuisasti ja tehokkaasti varmistaa koko järjestelmän toimivuuden.[227]

EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017) kanteluratkaisussa oikeusasiamies painotti, että ToTuL 14 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulotukiasioiden käsittely ei saa vaarantaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä vaatimus ja linjaus koskee myös toimeentulotuen oikaisuvaatimuskäsittelyä. Siten myös oikaisuvaatimusmenettelyssä on kyse viimesijaisesta toimeentulosta.

Kanteluratkaisuissa oikaisuvaatimusmenettelyn viivästymisiä koskien on olennaisia yhtymäkohtia viivästymisiin ensiasteen hallintomenettelyssä, joten on syytä käsitellä niitä

[223] Väätänen, 2011, s.148-149.
[224] Ibid.
[225] KM 2001:9, s.139.
[226] HE 226/2009, s.44.
[227] ks. myös HE 226/2009, s.44.

tässä yhteydessä. Esimerkiksi *OKV 20.9.2018 (drno1957/1/2017)* oikeuskanslerin kanteluratkaisussa huomioiden perustoimeentulotuen viimesijainen luonne, kantelijan oikaisuvaatimuskäsittelyn aika rikkoi vaatimusta siitä, että oikaisuvaatimus käsitellään hyvän hallinnon mukaisesti joutuisasti ja kiireellisesti. Toimeentulotukihakemusten käsittelyssä joutuisuus selvästi korostuu. Jos oikaisuvaatimuskäsittely pitkittyy, se pidentää samalla valitusmenettelyä itse hallinto-oikeuteen. Hyvä hallinto vaatii, että viranomaispalvelut mitoitetaan sen mukaan, ettei toimeentulotukiasiakkaiden oikeusturva kärsi. Tapauksessa neljän kuukauden käsittelyaika rikkoi viivytyksettömyyden vaatimusta: hyväksyttäviä syitä viivästymiselle ei noussut esiin. Oikeuskansleri kiinnittikin Kelan vakavaa huomiota oikaisuvaatimuskäsittelyn viivytyksettömyyteen ja kiireelliseen käsittelyyn. Puuttuvat henkilöstöresurssit eivät ole hyväksyttävä syy poiketa joutuisasta käsittelystä.[228]

Oikaisuvaatimus viivästyi myös oikeuskanslerin kantelutapauksissa *OKV 10.10.2018 (drno 710/1/2018), OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018) ja OKV 12.12.2018 (drno 824/1/2018).* Ratkaisuissa oikaisuvaatimusten käsittelyajat venyivät kolmesta kuukaudesta yli kuuteen kuukauteen. Ratkaisuissa oikeuskansleri korosti, että Kelan on kiinnitettävä erityistä ja vakavaa huomiota viivytyksettömyyteen ja kiireellisyyteen oikaisuvaatimusmenettelyssä.[229] Puolestaan *OKV 12.12.2018 (drno 824/1/2018)*[230] oikeuskanslerin ratkaisussa todetaan, että Kela on selvityksessään 30.5.2018 korostanut ottavansa vakavasti oikaisuvaatimuskeskuksen ruuhkan: työtilanne ja oikaisuvaatimusten pidentyneet käsittelyajat olivat huolestuttavia. Oikaisuvaatimuskeskus on ruuhkaa purkaakseen rekrytoinut uutta henkilökuntaa ja siten kolminkertaistanut henkilöstönsä määrän vuoden kuluessa. Ylityöt ja toiminnalliset muutokset olivat apukeino käsittelyn sujuvoittamiseen ja käsittelyaikojen kohtuullistamiseen.[231]

OKV 10.10.2018 (drno 710/1/2018) oikeuskanslerin ratkaisussa käsittelyn viivytyksettömyys ei toteutunut, koska kantelijan perustoimeentulotukipäätöksiä koskeva oikaisuvaatimus oli käsitelty vasta 96 päivän kuluttua oikaisuvaatimuksen saapumisesta.

[228] OKV kertomus 2018, s.201.

[229] Mts. 202.

[230] Kantelijan 15.1.2018 tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyaika oli n. 5 kuukautta eli n. 150 päivää. Oikaisuvaatimuskeskuksen selvitysten mukaan oikaisuvaatimusten käsittely oli ruuhkautunut ja niiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2018 toukokuun lopulla 142,5 päivää eli runsaat 4,5 kuukautta.

[231] OKV 12.12.2018 (drno 824/1/2018), s.2: ”Selvityksen mukaan Kelan tavoitteena on saada oikaisuvaatimusten käsittelyajat kohtuulliselle tasolle kuluvan vuoden loppuun mennessä”.

Puuttuvat henkilöstövoimavarat eivät olleet hyväksyttävä peruste viivästyksiin. Hyvä hallinto velvoittaa viranomaisia ja vaatii, että viranomaispalvelut mitoitetaan oikein ja näin ollen niin, ettei hakijoiden oikeusturvaa riskeerata. Oikeuskansleri ei havainnut perusteita, jotka olisivat muuttaneet tapauksen pitkän käsittelyajan hyväksyttäväksi. Ratkaisu tuo esiin, että kantelijan oikaisuvaatimuskäsittelyn kesto ei täyttänyt vaatimusta hyvän hallinnon viivytyksettömyydestä käsittelyssä sekä kiireellisyydestä käsittelyssä, kun otettiin huomioon erityisesti perustoimeentulotuen luonne.

OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018) oikeuskanslerin tapauksessa oikaisuvaatimuksen käsittelyaika venyi lähes neljään kuukauteen − 113 kalenteripäivään. Kyseinen lähes neljän kuukauden käsittelyaika ei täyttänyt kiireellisen käsittelyn vaatimusta. Huomioon on otettava se, että toimeentulotuki turvaa viimekätistä toimeentuloa, joten sekä ensiasteen menettelyssä että mahdollisessa oikaisuvaatimusvaiheessa käsittelyn viivytyksettömyys korostuu. Näin pitkäkestoinen oikaisuvaatimuksen käsittely heikentää oikeusturvaa, koska se samalla viivästyttää myös valitusoikeuden käyttöä hallinto-oikeudessa.

Vastaavasti oikeuskanslerin ratkaisussa *OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018)* korostuu viivytyksetön menettely. Tapauksessa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että on olemassa velvollisuus, joka edellyttää, että oikaisuvaatimukset käsitellään viivytyksettä. Perustoimeentulotukipäätösten oikaisuvaatimusmenettely Kelan oikaisuvaatimus-keskuksessa kesti hakijan toisessa tapauksessa noin neljä kuukautta ja toisessa tapauksessa yli kuusi kuukautta. Perustuslain, hallintolain ja toimeentulotukilain vaatimuksia oikaisuvaatimusten viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä rikottiin räikeästi. Toimeentulotuen viimesijainen ja turvaavaa luonne nousi esiin ja viivytyksettömyys sai korostetun aseman. Kun oikaisuvaatimuskäsittely pitkittyy, se samalla vaarantaa oikeusturvan, koska valitusoikeuden käyttö hallinto-oikeustasolla pitkittyy. Kela mainitsi toki toimiansa käsittelyaikojen minimoimiseksi, mutta hyväksyttäviä perusteita ei viivästyksille löytynyt.

EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017) ratkaisussa oikeusasiamies toi esiin oikaisuvaatimuskäsittelyn ruuhkautumisen Kelassa. Kantelijan oikaisuvaatimuskäsittely kesti neljä kuukautta. Kela ilmoitti suhtautuvansa vakavasti ruuhkaan ja pitkittyneisiin käsittelyaikoihin. Oikaisuvaatimuskeskus oli tehnyt toiminnallisia muutoksia ja lisännyt henkilöstön kolminkertaiseksi ja teettänyt ylitöitä. Tarkoituksena oli palauttaa käsittelyajat kohtuullisiksi. Käsittelyajat toimeentulotukihakemusten oikaisuvaatimusten osalta nähdään ratkaisussa jo yleisenä ongelmana. Ratkaisussa huomautetaan, ettei laissa ole

nimenomaisesti säädetty, mitä käsittelyn viivytyksettömyys taikka kiireellisyys tarkalleen ottaen tarkoittaa. Ratkaisussa kuitenkin todetaan, että kohtuullisena sosiaalihuollon alan oikaisuvaatimuskäsittelyn kestona voidaan pitää alle kolmea kuukautta.

HL 49 e §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Kelan toimeentulotuen oikaisuvaatimusten pitkittynyttä käsittelyaikaa on moitittu useissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kun tammikuussa 2018 käsittely ruuhkautui voimakkaasti, venyivät oikaisuvaatimusten keskimääräiset käsittelyajat lähes neljään kuukauteen, vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kohtuullisena oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on vakiintuneeksi hyväksyttäväksi ajaksi muodostunut siis alle kolme kuukautta. [232] Kela raportoi, että vuonna 2018 oikaisuvaatimuksen käsittelyaika oli ollut keskimäärin 142,5 päivää, mutta jo tammikuussa 2019 vastaava käsittelyaika oli supistunut noin 50 vuorokauteen uusien työntekijöiden rekrytointien johdosta.[233]

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa (362/2009) säädetään, että oikaisuvaatimusvaiheen tai hallinto-oikeuskäsittelyn viivästymisestä voidaan maksaa hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä. [234] Tämä tosin ei koske ensiasteen hallintomenettelyä. Kotimainen oikeussuojajärjestelmä ei tarjoa asianosaiselle välitöntä keinoa puuttua viranomaisen viivästymiseen ensiasteen hallintomenettelyssä. OM:n työryhmä pohti lakiuudistusta koskien sitovaa käsittelyaikaa, viranomaiselle osoitettavaa kiirehtimisvaatimusta ja tuomioistuimeen osoitettavaa viivästysvalitusta, mutta se ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Sen sijaan hallintolakiin säädettiin 23 a § käsittelyajan määrittelemisestä. [235] Toimeentulotukilaissa on kuitenkin lisäksi omat säännöksensä käsittelyajoista. Kela-siirron yhteydessä tosin keväällä 2017 Kela maksoi poikkeuksellisesti automaattisia viivästyshyvityksiä toimeentulotukiasiakkailleen, joiden myönteiset toimeentulotukipäätökset olivat myöhästyneet. Viivästysten merkitys huomioiden maksimihyvityskin – 150 euroa – oli suhteellisen alhainen. Toki hyvitys samalla tuo esiin sen, että Kela myönsi Kela-siirron aiheuttamien viivästysten olleen vastoin hyvää hallintoa sekä vastoin toimeentulotukilain nimenomaisia säännöksiä käsittelyajoista.

Viivästystapauksissa hakijan oikeusturvan osalta on syytä verrata oikaisuvaatimusmenettelyä ja ensiasteen hallintomenettelyä, sillä

[232] EOAM kertomus 2018, s.218.
[233] Ibid.
[234] Oikeus.fi.
[235] Kulla, 2018, s.178.

oikeusturvakeinovalikoima poikkeaa näiden välillä ratkaisevasti. Oikeudenkäynnin viivästymisestä voidaan maksaa rahamääräinen hyvitys valtion varoista asianosaiselle. Hyvitys koskee vain oikaisuvaatimusmenettelyn viivästymistä – ei ensiasteen hallintomenettelyä. Hyvitys voidaan määrätä viivästymisestä yleisien tuomioistuinten riita-, hakemus- ja rikosasioissa, mutta myös hallinto-oikeuksissa ja muutoksenhakulautakunnissa, kun käsitellään valitusasioita. Hyvitys korvaa sitä huolta, epävarmuutta sekä muita näihin verrattavaa haittaa, jota viivästys on aiheuttanut. Hyvitys on määrältään 1 500 euroa viivästyneeltä vuodelta, jona oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä viivästynyt. 2 000 euron korotus on mahdollinen, jos pääasia on erityisen merkityksellinen asianosaiselle. Maksimikorvaus on 10 000 euroa, mutta sitä voidaan erityisestä syystä korottaa. Viivästyshyvitystä on vaadittava tuomioistuimelta ennen kuin pääasian käsittely päättyy. Olennaista oikaisuvaatimusmenettelyn viivästysarvioinnissa on, että siinä huomioidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja laajuus, asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten oma toiminta sekä asian merkitys asianosaiselle.[236]

Uuden viivästyshyvityssääntelyn tavoite on tehostaa PL:n käsittelyn viivytyksettömyyden toteutumista. Tarkoitus oli myös toteuttaa vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta. Vaatimuksen taustalla vaikuttavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sekä EU-oikeuden asettamat vaatimukset.[237] Viivästyksien osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on aiemmin todennut tapauksen *Kangasluoma v. Suomi* 14.6.2004 yhteydessä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin noudattaa oikeuskäytäntönsä linjausta siitä, että Suomen lainsäädäntö ei mahdollista tehokasta oikeussuojakeinoa, kun on kyse oikeudenkäynnin viivästymisestä. Valittajilla ei ollut mahdollisuutta nopeuttaa käsittelyä, saati vaatia viivästymiskorvausta. EIT totesi, että myös EIS 13 artiklaa oli rikottu.[238]

[236] Oikeus.fi.
[237] OMLS 2009:8, s.9.
[238] Kangasluoma v. Suomi/finlex.

4. Viivytyksettömyys kansainvälisen sääntelyn valossa

4.1 Viivytyksettömyys ja vertailu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaan

4.1.1 EU:n Perusoikeuskirja 41 artikla

EU:n perusoikeuskirja 41(1) artiklan mukaisesti:

> *Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.*

EU-tasolla perusoikeuksien kehityksen merkkipaaluna voidaan pitää vuotta 2000, jolloin EU:n perusoikeuskirja hyväksyttiin poliittisella julistuksella, vaikkei sopimus vielä silloin saanutkaan oikeudellista sitovuutta.[239] Lissabonin sopimuksella[240] EU:n perusoikeuskirja muuttui soft law -dokumentista oikeudellisesti velvoittavaksi. Muutos vahvisti perusoikeuksien merkitystä Euroopan unionissa. Perusoikeusnormina sopimuksen 41 artikla kuvastaa hyvän hallinnon ajankohtaistunutta merkitystä. Perusoikeuksien institutionaalinen tuki on selkeästi vahvistunut. Lissabonin sopimus korottaa oikeuslähdeopillisesti perusoikeudet vastaavalle tasolle, kuin neljä sisämarkkinavapautta. [241] EU:n perusoikeuskirja tuo EU-oikeuden vaikutuksia viivytyksettömyyden tulkintaan ja käytännön ratkaisutoimintaan. EU:n perusoikeuskirjalla on siis sama vahva oikeudellinen asema kuin perussopimuksilla.[242]

Perusoikeuskirjan vahvan oikeudellisen merkityksen taustalla on sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien niin sanottu ”kovan oikeuden” luonne. Eli sopimuksen taustalla ovat perusoikeuskytkentäiset artiklat, EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä muut kansainväliset sopimukset.[243] EU-tasolla perusoikeuskirja osoittaa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon ajankohtaistumisesta EU-politiikan saralla. Lissabonin sopimus vahvisti perus- ja ihmisoikeuksien asemaa EU:ssa ja korostaa perus- ja ihmisoikeuksien suojelua EU:n päämääränä ja toimeksiantona. EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvän hallinnon vaatimuksilla on myös tosiasiallisesti kansallisia

[239] Ojanen, 2010, s.124-125.
[240] Ns. Lissabonin sopimus uudisti EU:n perustamissopimuksia ja tuli voimaan 1.12.2009. Sopimuksessa viitataan EU:n perusoikeuskirjaan ja se vahvistaa siten perus- ja ihmisoikeuksia unionissa.
[241] Koivisto, 2011, s.154-155.
[242] Mäenpää, 2011, s.73.
[243] Ojanen, 2010, s.125.

hallintomenettelyjä yhtenäistävä esimerkkivaikutus. Tämä on olennaista arvioitaessa viivästymisiä Kela-siirron yhteydessä, sillä kotimaisten oikeuslähteiden tulkinta-apua voidaan varoen hakea EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklasta. Kyseinen artikla antaa välineet ainakin oikeusvertailevalle otteelle. Artiklan juuret löytyvät EU:n oikeuskäytännöstä. Artiklan perustana on, että EU on oikeusyhteisö, jonka ominaispiirteet ovat kehittyneet oikeuskäytännössä, joka on vakiinnuttanut hyvän hallinnon yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Kohtuullisen ajan vaatimus voidaan nähdä yleisenä yleisluonteisena arvopäämääränä, joka kuvaa oikeutta hyvään hallintoon.[244]

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41(1) artiklassa säädetään, että EU:n toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät asiat kohtuullisessa ajassa. Artikla velvoittaa suoraan siis vain EU:n elimiä. Kuitenkin 51(1) artiklan mukaan EU:n perusoikeuskirja koskee myös jäsenvaltioita EU-oikeudellisesti relevanteissa asioissa eli kun ne soveltavat EU-oikeutta.[245] Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kun hallintotoiminnan oikeuslähde perustuu EU-lainsäädäntöön, EU:n perusoikeuskirjan perusoikeudet velvoittavat viranomaista, kun se soveltaa kyseistä oikeuslähdettä. Epäsuorempaa on vaikutus silloin, kun viranomainen soveltaa puhtaasti kansallista säännöstä, joka kuitenkin vaikuttaa suoraan EU-oikeuden toteutumiseen: tässäkin tapauksessa EU:n perusoikeuskirja velvoittaa.[246]

Kohtuullinen aika sisältyy muodollisesti EU-oikeuden säätämään oikeuteen hyvään hallintoon. 41 artiklan taustalla on kehitys, jonka mukaan EU on oikeusyhteisö ja sen ominaispiirteet ovat syntyneet oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännössä on vakiinnutettu hyvä hallinto yleiseksi oikeusperiaatteeksi.[247] EU:n perusoikeuskirja ei synnyttänyt täysin uusia oikeuksia, sillä oikeus hyvään hallintoon on syntynyt jo aiemmin lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirja vain kirjaa nämä oikeudet yhteen. Perusoikeuskirja ei edellytä kansallisen menettelyn varsinaista yhtenäistämistä, vaan sitä että kansallinen viranomainen huomioi hyvän hallinnon peruselementit EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa menettelyssä: kun sovelletaan EU-oikeutta.[248]

Joutuisuusvaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen tavoitteesta. Hidas käsittely voi rikkoa myös SEU 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön periaatetta.

[244] Koivisto, 2011, s.154-159.
[245] Mäenpää, 2011, s.407. Kansallisten viranomaisten toiminnasta suuri osa sisältää EU-oikeudellisesti relevanttia toimintaa.
[246] Mäenpää, 2017, s.110.
[247] Jean-Charles Marchiani v. Euroopan parlamentti.
[248] Mäenpää, 2016, s.9.

Lähtökohtana on, että jäsenvaltiot eivät voi oikeuttaa EU-oikeuden vastaisia toimia vedoten omiin vakiintuneisiin hallintomenettelytapoihinsa.[249] EU:lla ei ole kuitenkaan yleistä toimivaltaa, jonka perusteella EU voisi säännellä jäsenvaltion sisäistä hallinto-oikeutta. Edes niin sanottu lojaliteettivelvollisuus ei kavenna jäsenvaltion menettelyllistä autonomiaa: menettelystä eli muodollisesta hallinto-oikeudesta sekä hallinto-organisaatiosta säädetään kansallisella tasolla.[250]

EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa oikeus hyvään hallintoon edellyttää huolellista käsittelyä. Artikla koskee pääasiassa EU:n toimielimiä ja se oli alun perin ohjelmaluonteinen periaate, mutta Lissabonin sopimuksen myötä se sai oikeudellisesti sitovan aseman ja siten itsenäistä merkitystä. On huomioitava ja korostankin vielä, että perusoikeuskirja on sovellettavaa oikeutta myös kansallisella tasolla silloin, kun jäsenvaltiossa sovelletaan EU-oikeutta.[251] Tutkielmassani EU:n perusoikeuskirja näyttäytyy vertailuaineistona ja välillisesti kotimaisen sääntelyn avaamisen ja tulkinnan apuna. Tarkoitus on avata ovia kansainväliseen oikeuskäytäntöön ja sääntelyyn ja sitä kautta pohtia perusteita viivästymisille myös kansallisessa hallintomenettelyssä. Tarkoitus on valottaa hyväksyttäviä perusteita viivästymisille vertailevasta näkökulmasta käsin.

Kohtuullisen käsittelyajan määritys ei ole helppoa eikä mustavalkoista, sillä tapaukset ovat hyvin moninaisia. Vertailuna EU:n perusoikeuskirjaan esimerkinomaisesti Euroopan oikeusasiamiehen linjaus Euroopan hyvän hallintotavan säännöstössä on selkeästi tiukempi: asia on ratkaistava viivytyksettä, mutta viimeistään kahden kuukauden määräajassa. Asian monimutkaisuus kuitenkin antaa mahdollisuuden joustaa käsittelyajasta, mutta tilanteesta on informoitava esittelijää. Vastaavaa täsmällistä käsittelyaikaa ei ole nähty mahdolliseksi säännellä EU:n perusoikeuskirjassa. Euroopan oikeusasiamiehen linjaus on kuitenkin nähtävä suuntaa antavana etenkin kiperimmissä hard-cases tapauksissa. Sen sijaan niin sanotuissa rutiiniluonteisissa tapauksissa edellytetään huomattavasti joutuisampaa käsittelyä.[252] Näin ollen tapauksen monimutkaisuus on selkeä peruste joustaa viivytyksettömyydestä. Tämä peruste soveltuu myös kansallisen tason tapausten oikeudelliseen arviointiin, tosin Kela-siirron aiheuttamissa viivästystilanteissa ei kyse pääsääntöisesti ollut asioiden vaikeudesta tai monimutkaisuudesta.

[249] Mäenpää, 2016, s.174.
[250] Kulla, 2018, s.47.
[251] Mts. 49.
[252] Mäenpää, 2016, s.11-12.

PL 21 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon vaatimukset sisältävät myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvän hallinnon kriteerit. 41 artiklan hyvän hallinnon vaatimukset tosiasiallisesti yhtenäistävät kansallisia hallintomenettelyjä: käytännön yhtenäistävä vaikutus onkin merkittävä. Suora vaikutus artiklalla on vain EU:n toimielimiin ja laitoksiin, mutta artiklan hyvän hallinnon takeet kuuluvat EU-oikeuteen, joka sitoo kansallista viranomaista sen soveltaessa EU-oikeutta.[253]

Koska Suomi on EU:n jäsenvaltio, sitoo kansallisia viranomaisia sekä normatiivinen EU-oikeus, mutta myös vakiintunut EU-tason oikeuskäytäntö. Olennaista EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä on sen tapauskohtaisuus: oikeuskäytäntöä ei sovelleta, kuten oikeusnormeja. Oikeuskäytännön rooli on toimeenpanoa yleisemmin ja joustavammin ohjaava. Kun arvioidaan EU-oikeuden oikeuskäytännön merkitystä, on korostettava aina tapausten olosuhteita, tosiasioita ja erityispiirteitä. Joka tapauksessa EU-tason oikeuskäytäntö on silti sitova oikeuslähde.[254] Kaikkea EU-oikeutta koskee myös niin sanottu perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate. [255] Tulkinnan kautta kotoperäistäkin sääntelyä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Näin ollen Kela-siirtoa koskevaa sääntelyä on tulkittava myös mahdollisuuksien mukaan perusoikeusmyönteisesti. Sitä kautta painoarvoa saa PL 21 § sekä sen taustalla vaikuttava perusoikeuskirjan 41 artikla.

EU:lla ei ole toimivaltaa päättää kansallisista sosiaalietuuksista tai niiden tasosta, koska sosiaalipolitiikka ei kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tarkoitus ei olekaan yhdenmukaistaa sosiaaliturvaa, vaan yhteensovittaa eli koordinoida jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Vaikkei tavoite ole luoda ylikansallista sosiaaliturvajärjestelmää, on EU:n rajat ylittävä sääntely sosiaalioikeuden alalla tosiasiassa muuttanut kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Sosiaalipolitiikka kuuluu siis jaettuun toimivaltaan eli jäsenvaltiot ja EU – molemmat – toimivat lainsäätäjinä. EU-tasolla sääntely perustuu lähinnä vapaan liikkuvuuden turvaamiseen.[256]

On painotettava sen tärkeyttä, että Suomen perustuslaissa säädetään yleisistä ihmisoikeusperiaatteista sekä kansainvälisesti velvoittavista perusoikeuksista, joista ihmisoikeussopimuksissa määrätään. EU kunnioittaa EU-oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina, kuin ne on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa, että

[253] Mäenpää, 2017, s.98.
[254] Mts. 180.
[255] Ojanen, 2010, s.125.
[256] Kotkas, 2019, s.18-19.

ihmis- sekä perusoikeusperiaatteita sovelletaan oikeuslähteenä nimenomaan yleisinä oikeusperiaatteina. Ne on huomioitava sovellettaessa EU-oikeutta.[257]

4.1.2 Perusteena kohtuullisuuden periaate, tapauskohtaisuus, vaikeus ja monimutkaisuus

EU-tasolla on käsitelty menettelyn kohtuullista kestoa muun muassa niin sanotun kohtuullisuuden periaatteen kannalta. Ratkaisussa *Jean-Charles Marchiani v. Euroopan parlamentti* 19.1.2016 käsiteltiin käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaatteen nojalla tapauksen kohtuullista kestoa. Valittaja vetosi riidan merkitykseen ja yksinkertaisuuteen, mutta kohtuullista aikaa ei todettu rikotun.

Puolestaan tapauksessa *Arango Jaramillo ym. v. EIP* 28.2.2013 korostettiin, että kanteennostoajan kohtuullisuutta ja joutuisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti tapausten olosuhteiden perusteella. Vastaavasti toimeentulotukihakemusten keston kohtuullisuutta arvioitaessa olisi otettava aina huomioon tapauskohtaiset ominaispiirteet. Myös tapauksessa *Nencini v. parlamentti* 13.11.2014 korostettiin, että EU-oikeuden yleinen periaate on käsittely hallintomenettelyissä kohtuullisessa ajassa. Periaatteen noudattamista takaavat EU:n tuomioistuimet. Periaate on osa EU:n perusoikeuskirjan 41(1) artiklan oikeutta hyvään hallintoon.

Hallintoasioiden joutuisuuden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkuusvaatimuksesta. Myös SEUT 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön vaatimus voi edellyttää joutuisuutta. Välillisesti kohtuulliseen käsittelyaikaan vaikuttaa myös EU-oikeuden yhdenmukaisuus- ja syrjimättömyysvaatimus.[258] Perusoikeuskirjassa säädetään hallintomenettelylle tietyt minimivaatimukset. Perusoikeuskirja ei säädä yksiselitteisistä käsittelymääräajoista. Kansallisessa hallintomenettelyssä ei voida kuitenkaan poiketa 41 artiklan peruselementeistä. Näin ollen kohtuullisen käsittelyajan vaatimus voi vaikuttaa hallintolain joutuisuusvaatimuksen tulkintaan.[259]

Viivytyksettömyys on näin ollen yksi osa eurooppalaista hyvää hallintoa. Kohtuullisuusarvio vaihtelee tapauksittain ja on aina sidoksissa asian laatuun: kohtuullinen aika on pidempi monimutkaisemmissa tapauksissa.[260] EU-tuomioistuimen *Tetra Pak v. komissio* tapauksessa 6.10.1994 asian käsittelyn liiallinen pituus johtui juuri jutun

[257] LaVL 5/1994, s.2.
[258] Mäenpää, 2011, s.318.
[259] Väätänen, 2011, s.144-146.
[260] Ibid.

monimutkaisuudesta.[261] Tapauksessa komissio selvitteli asiaa kuusi vuotta ja sen jälkeinen hallinnollinen menettely kesti kaksi vuotta. Menettelyn keston pituus johtui komission Tetra Pakin kauppapolitiikkaa käsittelevien tutkimusten monimutkaisuudesta sekä laaja-alaisuudesta. Sen sijaan toimeentulotukipäätösten viivästymistapauksissa ei yleensä ole ollut kyse tapausten monimutkaisuudesta tai vaikeudesta, eli viivästymisen syyt ovat olleet muualla. Tapauskohtaisuus ja yksittäistapaukselliset olosuhteet toki on otettava huomioon myös toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja arvioidessa. EU:n oikeuskäytännössä ei suoranaisesti ole käsitelty ruuhkautumista perusteena viivästymisille − toisin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Haluan korostaa esiin nostamallani EU:n oikeuskäytännöllä lähinnä sitä, millaisilla perusteilla viivästymistä on voitu pitää hyväksyttävänä: lähinnä kyseeseen tulee asian monimutkaisuus ja vaikeus.

4.2 Viivytyksettömyys ja vertailu EIS 6(1) artiklaan

4.2.1 EIS 6 artiklan merkitys

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin:

> *Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.*

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1990.[262] Euroopan ihmisoikeussopimus ei sääntele suoranaisesti hallinnollista menettelyä, vaan sopimusmääräykset koskevat pääsääntöisesti tuomioistuin- ja hallintoprosessia. EIS 6(1) artikla sisältää oikeusturvaa ja oikeusturvamenettelyä käsittelevät laatuvaatimukset: artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklalla on

[261] Tetra Pak v. komissio k245: *"The length of the Commission's six-year investigation and then of the two-year administrative procedure is due to the complexity—."* ks. myös Väätänen, 2011, s.146.
[262] Suomi liittyi sopimukseen toukokuussa 1989 ja se tuli Suomea sitovana voimaan vuotta myöhemmin.

kuitenkin olennaista välillistä ja ohjaavaa vaikutusta myös hallintomenettelyyn muun muassa tulkinnan kautta.[263]

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä suoria määräyksiä koskien hyvää hallintoa ja sopimuksen merkitys hyvän hallinnon kannalta keskittyy lähinnä hallintolainkäyttömenettelyyn. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on silti välillistä ja ohjaavaa merkitystä esimerkiksi, kun on kyse viivytyksettömyyttä koskevien hallinnollisten säännösten tulkinnasta, kuten HL 23 §:stä. Hyvä hallinto ja sen yhteys Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuu lähinnä analogiseen tulkintaan oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä eli EIS 6(1) artiklasta. Se, että hyvä hallinto suoranaisesti puuttuu Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, voidaan nähdä liittyvän Euroopan neuvoston tehtävään suojata perinteisiä vapausoikeuksia, eikä sopimuksen tehtävä ole niinkään legitimoida julkista vallankäyttöä. EN:ssa hyvän hallinnon -käsite on uudempi tulokas verrattuna Suomeen tai Euroopan unioniin. Euroopan ihmisoikeussopimus ei tällä hetkellä sisällä määräyksiä hyvästä hallinnosta tai hallintomenettelystä, eikä hyvä hallinto ole ollut erityisen merkittävä teema ihmisoikeuskeskustelussa, vaikkakin hyvä hallinto onkin herättänyt laajempaakin keskustelua. EIS 6(1) artiklaa ei tule tulkita sisällöllisesti EU:n perusoikeuskirjan ”vastinpariksi”. Jälkimmäinenhän koskee suoraan ja nimenomaisesti oikeutta hyvään hallintoon. Ennakollisen oikeusturvan osalta virkamiestä ei näin suoraan velvoita kyseinen artikla. Hyvä hallinto ja EIS 6(1) artikla eivät ole erityisen kiinteässä yhteydessä, eikä oikeus hyvään hallintoon olekaan varsinainen ihmisoikeus.[264] Näen silti tärkeäksi käsitellä myös Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sitä vastaavaa oikeuskäytäntöä lähinnä vertailuaineistona.

Euroopan ihmisoikeussopimus vastaa sitovuudeltaan kansallista lakia. Sopimuksen määräykset on otettava huomioon suoraan viran puolesta. Suomen perustuslain perusoikeudet on pyritty säätämään Euroopan ihmisoikeussopimusta vastaaviksi säännöksiksi. Perusoikeusturva perustuu näin ollen kotimaiseen säädökseen, mutta silti Euroopan ihmisoikeussopimuksella on huomattavaa merkitystä. EIS 6 artikla liittyy pääsääntöisesti vain lainkäyttömenettelyyn. Artiklan pääasiallinen sisältö on kirjattu PL 21 §:ään. EIS 6 artikla ei lähtökohtaisesti koske ensiasteen hallintomenettelyä. Se kylläkin asettaa minimivaatimukset päätöksen liitteenä olevalle oikaisuvaatimus- tai valitusosoitukselle. Artiklalla on silti niin sanottuja heijastusvaikutuksia. Joutuisuuden

[263] Väätänen, 2011, s.148-149.
[264] Koivisto, 2011, s.174-177.

osalta oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa arvioidessa on huomioon otettu hallintomenettelyyn kulunut aika nimenomaan oikaisuvaatimusmenettelyn osalta. [265] Olennaista on, että EIS 6(1) oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kestoa arvioidessa, ei mukaan lasketa ensiasteen hallintomenettelyn kestoa, kuten jo aiemmin olen nostanut esiin.

EIS 6 artiklassa määritellään yksilön oikeusturvan sekä oikeusturvamenettelyn laatua koskevat perusvaatimukset. EIS 6(1) artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa.[266] Ensisijaisesti menettelyvaatimukset koskevat rikosprosessia, eivätkä suoraan sovellu hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyyn. Siitä huolimatta niiden on useimmiten nähty sisältävän myös hallinto-oikeutta koskevia keskeisiä vähimmäisperusteita. EIT onkin vedonnut käsittelyaikojen kohtuullisuusarvioinnissa kyseiseen sopimusmääräykseen − myös kansallisen hallintomenettelyn kestoarvioinnissa.[267]

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on oikeuslähteenä vahvasti velvoittavaa. EIT tuottaa hallintotoimintaa koskevaa oikeuskäytäntöä jatkuvasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön painoarvo onkin voimistumassa, vaikkei EIT voi suoraan muuttaa eikä kumota kansallisten hallintoviranomaisten päätöksiä. EIT:n johtopäätökset ja oikeudelliset arvioinnit kuitenkin sitovat oikeudellisesti viranomaisia päätöksenteossa. [268] Käsittelyn keston kohtuullisuutta arvioidessaan oikaisuvaatimusta koskevaan hallintomenettelyyn kulunut aika on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä otettu huomioon, kun se on vaikuttanut hallintoprosessin kestoon.[269] EIS 6(1) artikla on joustava normi: se ei sääntele täsmällisiä määräaikoja. Harkinta on yksittäistapauksellista – tapauksen erityispiirteet on aina otettava huomioon. Arvioinnissa painoarvoa on saanut muun muassa asian vaikeus, monimutkaisuus, viranomaisen toiminta, kuten asiaruuhkan purkutoimet, sekä asian luonne ja tärkeys asianosaiselle.[270] Tietyissä tilanteissa viivytyksettömyydestä on voitu siten joustaa. Etenkin asiaruuhka hyväksyttävänä kriteerinä käsittelyn viivästymiselle herättää kuitenkin vahvoja mielipiteitä. Onko tilapäinen ruuhkautuminen hyväksyttävä peruste, mikäli asiaruuhkaa on koitettu purkaa

[265] Kulla, 2018, s.50-52.
[266] HE 72/2002, s.80.
[267] Ibid. Esimerkiksi tapauksessa Wiesinger v. Itävalta, 30.10.1991 A 213.
[268] Mäenpää, 2017, s.180-181.
[269] Väätänen, 2011, s.148-149.
[270] Mts. 150.

mahdollisimman tehokkaasti? Vai onko viranomaisella vastuu järjestää henkilöstöresurssit niin, ettei viivästyksiä pääsisi lainkaan syntymään?

Kun arvioidaan, onko käsittely toteutunut kohtuullisessa ajassa, on arviointi luonteeltaan kokonaisarviointia, jossa huomioidaan korostuneesti kolmea näkökulmaa: asian vaikeusastetta, erityisesti valittaneen osapuolen toimintaa sekä viranomaisen toimintaa. Lisäksi on tärkeä huomioida asian tärkeys valittajalle.[271] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole kuitenkaan sidottu vastaajahallituksen kantaan koskien asian vaikeutta. Jokainen tapaus on yksittäistapaus ja EIT ei salli vertailua sopimusvaltioiden kesken käsittelyaikojen keskiarvon arvioinnissa.[272]

Oikaisuvaatimusjärjestelmään on jo vanhastaan liitetty tehokkuusvaatimuksia, jotka ovat olleet lähtökohtana, kun päätöksentekomenettelyä on lähdetty kehittämään. Oikaisuvaatimusasiat on käsiteltävä kiireellisinä. Taustalla vaikuttaa PL 21 § ja HL 23 §. Tehokkuusvaatimus vaikuttaa arviointiin, kun pohdimme oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ihmisoikeuksien kannalta. EIT:n oikeuskäytännössä, kun oikaisuvaatimuksen käsittely on pitkittynyt, on se rikkonut oikeudenkäynnin kohtuullisen ajan vaatimusta.[273]

Ratkaisussa *J.B.C. France* 26.9.2000 käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa oli otettava huomioon tilannekohtaiset olosuhteet ja asianhaarat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on luonut vaatimuksia, joiden mukaan on huomioitava asian mahdollinen vaikeus sekä osapuolten – valittajan ja toimivaltaisen viranomaisen – toiminta. EIS 6(1) artiklaa oli rikottu tapauksessa jo sen perusteella, että oikaisuvaatimuskäsittely oli kestänyt miltei 1 vuosi 4 kuukautta ja hallinto-oikeudessa valituskäsittely lähes 4 vuotta 6 kuukautta. Huomioiden oikeudenkäynnin kesto kokonaisuudessaan oli kohtuullisen käsittelyajan vaatimusta rikottu.

EIT totesi tapauksessa *Kangasluoma v. Suomi* 14.6.2004 että noin 8 vuoden 3 kuukauden oikeudenkäynnin kesto kolmessa eri oikeusasteessa rikkoi EIS 6(1) artiklan kohtuullisen keston vaatimusta. Kohtuullisuusarvioinnissa oli otettava huomioon tapauksen asianhaarat, asian vaikeus, valittajan ja asianomaisten viranomaisten toiminta ja merkitys valittajalle. EIT

[271] Pellonpää ym., s.631.
[272] Mts. 632.
[273] HE 226/2009, s.44.

korosti omaa oikeuskäytäntöään: EIT katsoi, että EIS 6(1) artiklaa oli rikottu lukuisissa vastaavissa tapauksissaan. Ilmi ei tullut hyväksyttävää syytä viivästymiselle.[274]

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *König v. Saksa* 28.6.1978 kohtuullinen aika ylittyi. Valittaja vetosi prosessin liialliseen pituuteen. Kyse oli siitä, oliko menettelyn kesto katsottava kohtuulliseksi (reasonable). 6(1) artiklan tulkinnassa oli EIT:n mukaan otettava huomioon asian tapauskohtaiset olosuhteet. EIT:n menettelyn keston kohtuullisuusarvioon vaikutti muun muassa tapauksen monimutkaisuus ja osapuolten menettely.[275]

4.2.2 Perusteena asiaruuhkan purkutoimet sekä asian vaikeus ja monimutkaisuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Zimmerman ja Steiner v. Sveitsi* 13.7.1983 oli kyse ruuhkautumisesta ja sen vaikutuksesta kohtuullisen ajan arviointiin. Suureen työmäärään viitattiin, mutta EIT katsoi, että kun asioiden käsittelyn ruuhkautuminen on vain väliaikaista ja sopimusvaltio on reagoinut tilanteeseen nopeasti korjaamalla olosuhdetta, on viivästys ruuhkautumisen takia katsottava hyväksyttäväksi. Mikäli ruuhkatilanne jatkuisi kauan ja siitä tulisi jopa rakenteellinen olosuhde, menettely ei enää täyttäisi hyväksyttävyyden kriteerejä. Ruuhkatilanne sallii tilapäisen poikkeamisen käsittelyjärjestyksestä siten, että priorisoidaan tapaukset tärkeys- ja kiireellisyysperusteella. Asian merkitys osapuolille saa myös painoarvoa. Tehtävien priorisoinnin osalta voisi harkita, että Kela sisäisesti olisi voinut osoittaa henkilöstöresursseja muista sillä hetkellä vähemmän kiireellisistä tehtävistä kiireellisempiin − kuten toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Vaikka EIT:n mainittu ratkaisu on vanha, sen voidaan katsoa edellyttävän, että sopimusvaltioilla on vastuu organisoida oikeusjärjestelmänsä siten, että tuomioistuimet voivat noudattaa EIS 6(1) artiklan vaatimuksia, jotka sisältävät muun muassa käsittelyvelvollisuuden kohtuullisessa ajassa.[276]

---

[274] Kangasluoma v. Suomi/finlex.

[275] EIT König v. Saksa, 28.6.1978, kohta 99: *”When enquiring into the reasonableness of the duration of criminal proceedings, the Court has had regard, inter alia, to the complexity of the case, to the applicant's conduct and to the manner in which the matter was dealt with by the administrative and judicial authorities. The Court, like those appearing before it, considers that the same criteria must serve in the present case as the basis for its examination of the question whether the duration of the proceedings before the administrative courts exceeded the reasonable time stipulated by Article 6 para. 1 (art. 6-1).”*

[276] EIT Zimmermann ja Steiner, kohta 29: *”-- the Convention places a duty on the Contracting States to organise their legal systems so as to allow the courts to comply with the requirements of Article 6 § 1 (art. 6-1) including that of trial within a "reasonable time.”*

Näin ollen EIS asettaa sopimusvaltiolle velvollisuuden organisoida oikeusjärjestelmänsä siten, että 6(1) artiklan vaatimusta oikeudenkäynnin keston kohtuullisesta ajasta voidaan noudattaa. EIT *Baggetta v. Italia* 25.6.1987 tapauksessa tuomioistuin otti samoin huomioon asiaruuhkan, kun se oli tilapäinen ja sitä oli yritetty purkaa tarpeeksi aktiivisesti.[277] Puolestaan tapauksessa EIT *Éditions Périscope v. Ranska* 26.03.1992 kohtuullista oikeudenkäynnin kestoa käsiteltiin kokonaisarvioinnilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vahvistamien perusteiden ja tapauskohtaisten olosuhteiden kannalta. Tapaus ei ollut erityinen vaikea tai monimutkainen − etenkään hallintotuomioistuinten päätösten valossa. Valittaja ei itse viivyttänyt prosessia, vaan oli sen sijaan päinvastoin useasti yrittänyt kiirehtiä valtiota edustavia ministeriöitä toimimaan ripeämmin ja siten antamaan lausunnon. EIS 6(1) artiklaa oli tapauksessa rikottu.

Kotimaisesta oikeuskäytännöstä haluan nostaa esille vastapainoksi tapauksen *EOAK 20.3.2017 (drno 649/2017).* Ratkaisussa korostetaan, että ylimpien laillisuusvalvojien kantelukäytäntö osoittaa, ettei liian vähäiset resurssit tai kasvanut työmäärä ole hyväksyttävä syy poiketa käsittelyvaatimuksista, joita oikeusturva perusoikeutena takaa. Vastaavasti *OKV 11.12.2018 (drno 38/1/2018)* ratkaisussa painotetaan, että hyvä hallinto velvoittaa viranomaista mitoittamaan palvelunsa oikeusturvaa vaarantamatta.

EIT:n tuomiossa *Moreira de Azevedo v. Portugali* 23.10.1990 todettiin, että EIS 6(1) artiklaa oli rikottu, sillä käsittely kotimaisissa tuomioistuimissa oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. Huomioon on otettava EIT:n mukaan muun muassa tapauskohtaiset olosuhteet ja asian monimutkaisuus sekä osapuolten toiminta.[278] Tuomion mukaan kohtuullinen aika oli ylitetty. Puolestaan EIT *Doustaly v. Ranska* 23.4.1998 tapauksessa hallitus vetosi siihen, että tapaus olisi ollut vaikea, sillä kyse oli urakasta ja sen sopimuksenmukaisuudesta sekä työn laadusta. EIT joka tapauksessa totesi, että tapaus ei ollut mitenkään erityisen vaikea. Tapauksessa oli ollut kyse urakkasopimuksen mukaisesta jäännössaatavasta, eikä kunta ollut reklamoinut työstä urakan aikana eikä sen enempää kahden kuukauden aikana urakan päättymisestä.[279] Kela-siirron toimeentulotukihakemusten viivästystapauksissakaan ei pääsääntöisesti ole kyse ollut tapausten vaikeudesta.

[277] Väätänen, 2011, s.150.
[278] EIT Moreira de Azevedo v. Portugali, k 71: *"The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the particular circumstances of the case and having regard to the criteria laid down in the Court's case-law, in particular the complexity of the case, the conduct of the applicant and that of the relevant authorities."*
[279] Doustaly v. Ranska/finlex.

4.2.3 Perusteena valittajan intressi ja asian luonne

EIT tapauksessa *H v. Yhdistyneet Kuningaskunnat* 8.7.1987 asian tärkeys osapuolelle sai merkittävää painoarvoa. Tapauksessa oli kyse oikeudenkäynnin keston kohtuullisuudesta, kun oli kyse oikeudesta tavata huostaanotettua lastaan ja adoptiosta sekä oikeudesta perhe-elämään. Keston kohtuullisuusarvio on kokonaisarviointia, jossa huomioidaan asian vaikeus, osapuolten ja viranomaisten käyttäytyminen ja prosessin merkitys valittajalle. Tapauksessa EIT katsoi, että viivytys oli ollut erittäin vakava, oikeudeton ja vaikuttanut tapahtumiin merkittävästi. Valittajalle tapauksen merkitys oli erityisen suuri ja seuraukset peruuttamattomat. Näin ollen viranomaisilla olisi ollut erityinen velvollisuus toimia erityisen tehokkaasti ja tarkkaavaisesti. Viivytystä ei voitu hyväksyä näissä olosuhteissa. Vastaavasti toimeentulotuki on hakijalleen yleensä erityisen merkittävä: henkilökohtaista merkitystä on korostettava, kun punnitaan viivästyksen oikeutusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Launikari v. Suomi* 5.10.2000 koski oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja korostuneesti oikeudenkäynnin kestoa. Käsittelyaika virkasuhteen päättämisessä muodostui liian pitkäksi – lähes 5 vuotta − joten valtio velvoitettiin korvauksiin. [280] Tuomiossa oli kysymys siitä, että sopimusvaltiolla oli velvollisuus järjestää oikeusjärjestyksensä tavalla, joka mahdollistaa ratkaista lopullisesti oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan riidan nimenomaan kohtuullisessa ajassa. Tapauksessa kyse oli viivytyksestä, jonka oli aiheuttanut virheellinen valitusosoitus. Valtion vastuu korostuu ja puutteet organisaatiossa eivät näin ollen tapauksen valossa oikeuta viivästyksiä.

Launikari-tapauksessa EIT totesi, että kun arvioidaan oikeudenkäynnin kestoa ja nimenomaan sen kohtuullisuutta on otettava huomioon tapauksen monimutkaisuus, osapuolten eli valittajan ja viranomaisen käytös ja lisäksi valittajan oma intressi tapauksessa. Tapauksessa virheellinen valitusosoitus oli aiheuttanut huomattavan viivytyksen, jonka valtio siis aiheutti. Kokonaiskesto (4 vuotta 8 kuukautta) katsottiin kohtuuttomaksi. EIT korosti, että sopimusvaltioiden vastuulla on organisoida oikeusjärjestyksensä sillä tavoin, että voidaan taata jokaiselle yksilölle oikeus lopulliseen ratkaisuun kohtuullisessa ajassa, kun on kyse yksilöä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista.

EIT korosti lisäksi, että kun on kyse tärkeästä henkilökohtaisesta intressistä saada ripeästi oikeudellinen ratkaisu toiminnan laillisuudesta, on erityisen merkittävää toiminnan

[280] Koskinen − Kulla, 2016, s.34-35 ja Mäenpää 2011, s.319-320.

kohtuullisella kestolla. *Launikari* -tapauksessahan oli kyse työsuhdetta koskevasta riidasta ja siten se luonteensa vuoksi edellytti korostuneen nopeaa päätöksentekoa. Kyseessä oli erityisen tärkeä asia: irtisanotun henkilön toimeentulo. EIT katsoi lopulta, että EIS 6(1) artiklaa oli rikottu: oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa ei toteutunut. Vastaavasti toimeentulotukihakemusten viivästyminen voidaan katsoa erittäin merkitykselliseksi hakijalle, sillä se turvaa viimesijaista tukea, kun tuloja ei muualta ole saatavissa. Toimeentuloasioissa on vastaavasti pääsääntöisesti kyse myös erityisen tärkeästä henkilökohtaisesta intressistä.

Kotimaisesta kantelukäytännöstä nostan esiin vertailuesimerkkinä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun *EOAK 12.4.2018 (drno 6048/2017)* asian luonteen osalta. Ratkaisussa korostuu asian luonteen merkitys, kun on arvioitavana se, kuinka ripeästi viranomaisen on käsiteltävä ja ratkaistava sosiaalihuollon asiakkaan hakemus. Mitä merkittävämmästä toimeentulotukihakijan oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kyse, sitä joutuisampaa viranomaiskäsittely on oltava. Kun arvioidaan asian käsittelyaikaa, on huomioitava myös vireillepanija. Mikäli vireillepanija on erityisen haavoittuvassa asemassa, on käsittelyn kohtuullisen ajan arviossa tälle annettava merkitystä. Erityisen tärkeää menettelyn ripeys on haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vanhusten, vaikeavammaisten ja mielenterveysongelmaisten kohdalla. Erityisen haavoittuvia ovat myös pelkästään toimeentulotuen avustuksella elävät pitkäaikaiset sosiaalihuollon asiakkaat.

EIT *Doustaly v. Ranska* tuomiossa oli kyse muun muassa asian merkityksestä valittajalle. EIT painotti, että valittaja oli arkkitehti ja siten ammatillisesti riippuvainen kunnasta. Näin ollen oli ollut huomattava tarve ratkaista riita pikimmiten, koska riidalla oli voinut olla välittömiä vaikutuksia ammatinharjoittamiseen. EIT totesi näytetyksi toteen, että valittaja oli menettänyt yksityisiä asiakkaitaan sen takia, että pitkittynyt riita oli vahingoittanut valittajan mainetta. Koska valittajan vaatimussummat olivat olleet hänelle erityisen merkityksellisiä sekä liittyivät selvästi valittajan ammattiin, olisi tapaus pitänyt käsitellä erityisen viivytyksettömästi. Siten kyseisissä olosuhteissa noin 9 vuoden käsittelyaika ei täyttänyt kohtuullisuusvaatimusta ja näin ollen EIS 6(1) artiklaa oli rikottu. Asian merkityksellisyys onkin tärkeä peruste myös toimeentulotukihakemuskäsittelyn viivästymistä ja sen oikeutusta arvioitaessa. Mitä merkityksellisempi asia on, sitä joutuisammin se olisi käsiteltävä.

4.2.4 Perusteena viranomaisen toiminta

Puolestaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Beyeler v. Italia* 5.1.2000 käsiteltiin viranomaisten kohtuuttoman pitkää käsittelyaikaa yleistä etua koskevassa tapauksessa. Tapauksessa Italian todettiin rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaa omaisuudensuojasta.[281] Tapaus käsitteli siis sitä, oliko omaisuuden suojaa rikottu. Kyse oli taidehistoriallisesti merkittävästä taulusta, jonka valtio oli lunastanut useiden vuosien päästä kaupanteosta. EIT korosti, ettei ”*fair balance*”[282] eli oikeudenmukainen tasapaino toteutunut. Tasapaino olisi vallittava yleisen edun ja yksilön perusoikeussuojan välillä. EIT antoi painoarvoa myös hallituksen väitteelle, että valittajan toiminta ei ollut avointa ja rehellistä. EIT korosti yleisen edun merkitystä.[283]

Tapauksissa *Janosevic v. Ruotsi* 23.7.2002 sekä *Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi* 23.7.2002 oli kyse tehokkaasta pääsystä tuomioistuimeen ja oikeudenkäynnin kohtuullisesta kestosta. *Janosevic*-tapauksessa EIT pohti oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa. Ensinnäkin asiat olivat jonkin verran vaikeita, mutta päätös annettiin vasta noin 6 vuoden päästä veroviranomaisen päätöksistä. Valittaja ei ollut omilla toimillaan vaikuttanut käsittelyn pitkittymiseen. Viivästymistä ei voinut selittää edes asian suhteellinen vaikeus, vaan täytäntöönpano ennemminkin olisi edellyttänyt joutuisaa käsittelyä. EIT katsoi, että käsittely pitkittyi viranomaistoiminnan takia. Viranomaisen viivyttely esti tehokkaan pääsyn tuomioistuimiin. EIT totesi, että käsittelyn kokonaiskesto ylitti kohtuullisen ajan ja EIS 6(1) artiklaa oli rikottu.

Tapaus *Västberga Taxi ab ja Vulic v. Ruotsi* käsitteli vastaavasti sitä, käsiteltiinkö asia kohtuullisessa ajassa: veronkorotuksen oikaisuvaatimuksen ja valituksen käsittely kesti useita vuosia. EIT:n oikeuskäytännön luomat vaatimukset tuli ottaa tapauksessa huomioon eli asian vaikeusaste ja valittajan sekä kyseessä olevan viranomaisen toiminta. Edes asian suhteellinen vaikeus ei tässäkään tapauksessa voinut selittää näin pitkiä viivästyksiä. Koska täytäntöönpanoon oli ryhdytty, olisi olosuhteet päin vastoin edellyttäneet joutuisaa valitusten käsittelyä. EIT katsoi, että viivästynyt käsittely johtui viranomaistoiminnasta. Tehokas pääsy tuomioistuimeen ei toteutunut. EIT katsoi lopulta, että menettelyn kokonaiskesto ei pysynyt kohtuullisuuden rajoissa: EIT 6(1) artiklaa oli siten rikottu. Takeet oikeudenmukaisesta

[281] Mäenpää, 2003, s.275 ja Mäenpää, 2011, s.319-320.
[282] EIT Beyeler v. Italia, 121 §.
[283] EIT Beyeler v. Italia, 120 §: ”*Where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with utmost consistency*.”

oikeudenkäynnistä saavat korostuneen merkityksen, kun pohditaan, onko käsittely muodostunut kohtuuttoman pitkäksi.[284] EIT tapauksessa *Eskelinen ja muut v. Suomi* oli myös kyse käsittelyn liian pitkästä kokonaiskestosta; noin 7 vuotta.[285]

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Wiesinger v. Itävalta* 30.10.1991 käsitteli kansallisen hallintomenettelyn kestoa.[286] *Wiesinger*-tapauksessa EIT pohti, rikkoiko yli yhdeksän vuoden hallintoviranomaiskäsittely kohtuullisen ajan vaatimusta. EIT antoi painoarvoa kohtuullisen ajan määrittelyssä tapauskohtaisille olosuhteille ja EIT:n oikeuskäytännön vahvistamille periaatteille: vain vastaajavaltion aiheuttamat viivästymiset saattoivat merkitä EIS 6(1) rikkomista. Wiesingerien valitukset eivät olleet syy pääasian ratkaisun viivästymiseen, eikä muutoinkaan viivästyminen aiheutunut valittajan toimien takia. Kohtuullisen ajan arviointiin vaikutti etenkin viranomaisyhteistyön puutteet. EIT totesi, että EIS 6(1) artiklaa oli rikottu.

Myös EIT:n *Vernillo v. Ranska* 20.2.1991 tapaus koski käsittelyn ajallista kohtuullisuutta. EIT korosti, että tapauksen käsittelyajan kohtuullisuusarvioinnissa tuli ottaa huomioon tapauksen erityispiirteet ja EIT:n oikeuskäytännön periaatteet. Erityisesti olisi huomioitava tapauksen vaikeus ja osapuolten eli valittajan ja viranomaisten menettely oikeudenkäynnissä. Vain valtion viivästys olisi voitu katsoa rikkoneen EIS 6(1) artiklaa. Kyseenomaista tapausta ei voitu luokitella vaikeaksi ja asianosaisten voitiin katsoa menettelyllään viivästyttäneen käsittelyä useasti. Kun EIT vaatii, että asia on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa, painotetaan sitä, että oikeudenhoito on organisoitava siten, ettei viivytyksiä synny. Viivytykset kyseenalaistavat koko järjestelmän tehokkuuden ja uskottavuuden. *Vernillo*-tapauksessa EIT päätyi kuitenkin siihen, ettei EIS 6(1) artiklaa oltu rikottu huomioiden kaikki olosuhteet ja osapuolten menettely. EIT:n *Goroshchenya v. Venäjä* 4.10.2010 ratkaisu koski myös oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa. Rikosprosessi ei täyttänyt vaatimusta kohtuullisesta ajasta.[287]. Lisäksi korostettiin valtion velvollisuutta järjestää olosuhteet niin, että prosessin kesto pysyy kohtuuden rajoissa.[288]

[284] Koskinen − Kulla, 2013, s.405.
[285] Väätänen, 2011, s.149-150.
[286] Mts. 150.
[287] EIT Goroshchenya v. Venäjä: *"The criminal proceedings had not complied with the "reasonable time" requirement."*
[288] EIT Goroshchenya v. Venäjä: *"Article 6 § 1 of the Convention imposes on Contracting States the duty to organise their judicial system in such a way that their courts can meet the obligation to decide cases within a reasonable time."*

Asetelma herättää pohtimaan, milloin viranomainen on riittävästi huolehtinut riittävistä henkilöstöresursseista, jotta oikeusturva − viivytyksetön käsittely − voidaan taata. Milloin ja missä määrin ruuhkautuminen voidaan katsoa perusteeksi viivästymisille, mikäli asiaruuhkaa on tosiasiassa yritetty aktiivisesti purkaa? Missä menee raja, jonka ylitys kajoaa viivytyksettömyyteen hyvän hallinnon takeena?

Tapaus *Löffler v. Itävalta* 4.3.2004 käsitteli oikeudenkäynnin kestoa ja sen kohtuullisuutta, kun vaadittiin rikostuomion kumoamisen perusteella korvauksia vankeudesta. Ratkaisussa vaadittiin painoa sille, että pitkittyminen osin johtui valittajan omasta menettelystä. Muina kriteereinä nostettiin esiin jutun vaikeus ja asian merkitys valittajalle. EIT ei pitänyt tapausta erityisen vaikeana, eikä valittaja ollut aiheuttanut erityisen merkittävää viivytystä, mutta sen sijaan kansallisen viranomaisen toiminnassa todettiin laajoja passiivisia ajanjaksoja. EIS 6(1) artikla perustaa jäsenvaltioille velvoitteen järjestää lainkäyttöjärjestelmät niin, etteivät tuomioistuimet riko menettelyn kohtuullisen ajan velvoitettaan. Näin ollen *Löffner*-tapauksessa oikeudenkäynnin pitkittyminen oli katsottava jäsenvaltion viranomaisten syyksi. Oikeudenkäynnin kokonaiskesto ei ollut kohtuullisuuden rajoissa: EIS 6(1) artiklaa todettiin rikotun.

EIT:n tapauksessa *Scollo v. Italia* 28.9.1995 valittaja vetosi siihen, että täytäntöönpanomenettelyn kesto oli pituudeltaan kohtuuton. Hallitus katsoi, että kyse ei ollut varsinaisesta oikeudenkäynnistä, vaan vain täytäntöönpanosta. Vaikka EIT myönsi, ettei kyse ollut oikeudenkäynnistä, soveltui EIS 6(1) artikla, koska menettelyn tarkoitus oli ollut ratkaista riita. Käsiteltävä aika kesti maaliskuusta 1983 tammikuuhun 1995. Valittaja oli yrittänyt kiirehtiä menettelyä lukuisilla hakemuksilla ulosottomiehelle, joka taas oli pyytänyt virka-apua säännöllisesti, mutta pyyntöihin ei oltu reagoitu laisinkaan. EIT ratkaisi asian Italian valtion vahingoksi: EIS 6(1) artiklaa oli rikottu. Valtion vastuulle jäi toimivaltaisten hallintoviranomaisten saamattomuus, vaikka häätöjä olikin paljon ja niiden käytännön täytäntöönpano ei ollut ongelmatonta. Silti artiklaa oli rikottu viranomaisen saamattomuuden takia eli perusteena oli viranomaisen toiminta.[289]

EIT painotti tuomiossa *Doustaly v. Ranska* oikeudenkäynnin keston kohtuullisuusarvioinnissa yksittäistapauksellista olosuhteiden huomioimista. Huomioon tuli ottaa tapauksen vaikeus sekä merkitys valittajalle. Myös painoarvoa oli annettava valittajan

[289] Scollo v. Italia/finlex ja EIT Scollo v. Italia, k41-45: *"While not overlooking the practical difficulties raised by the enforcement of a very large number of evictions, the Court considers that the inertia of the competent administrative authorities engages the responsibility of the Italian State under Article 6 para. 1."*

sekä viranomaisen menettelylle. Tapauksen kesto oli noin 9 vuotta. Hallitus väitti, että viivästyminen olisi johtunut vähintään osittain valittajasta, koska hän oli toimittanut lisälausumansa kahden ja puolen vuoden hakemuksen jälkeen. EIT kuitenkin oli sitä mieltä, ettei lisälausumilla ollut merkitystä käsittelyn kestoon. Mutta sen sijaan valtio oli vastuussa pitkistä passiivisista ajanjaksoista. Viivytyksistä monet olivat erityisen ja epänormaalin pitkiä. Asiantuntijalausuntoa pyydettiin vasta 3 vuotta 5 kuukautta myöhemmin hakemuksesta ja lausuntokin annettiin yli 2 vuotta myöhässä. Tämänkin jälkeen kesti vielä 1 vuosi 8 kuukautta itse päätöksen antamiseen. Hallitus ei esittänyt hyväksyttävää syytä viivästymisille. [290] On selvää, että Kela-siirron yhteydessä viivästymiset johtuivat pääsääntöisesti viranomaisen omasta toiminnasta. Yleisesti ottaen Kela-siirron aiheuttamien viivästymisten taustalla ei ole ollut asian vaikeus ja toimeentulotuen erityinen ja hyvin henkilökohtainen merkitys hakijalle on sanomattakin selvää.

[290] Doustaly v. Ranska/finlex.

5. Kela-siirto ja viivytyksettömyys − kokoavia näkökulmia

5.1 Kela-siirron tavoitteiden toteutuminen sekä muut seuraukset

Kela-siirto oli poikkeusluontoinen lakiuudistusprosessi kokoonsa nähden sekä verrattuna muihin lainvalmisteluprosesseihin. Kela-siirron lainvalmisteluun ei voitu ensinnäkään osoittaa riittävästi resursseja, koska samalla oli meneillään SOTE-uudistuksen valmistelu. Tämä vaikutti myös siihen, että Kela-siirto jäi varjoon yhteiskunnallisessa keskustelussa. Uudistuksen poikkeuksellinen luonne on pakosti vaikuttanut koko prosessiin lainvalmistelussa, hallituksen esityksen vaikutusarvioissa ja jopa varsinaisen toimeenpanon valmistelussa sekä lopulta toimeenpanoon. Näin ollen Kuntaliittokin korostaa lausunnossaan, että hyvän lainvalmistelun periaatteita oli rikottu Kela-siirron valmistelussa. Muun muassa käytännössä varsinaista perusteellista kuulemista ei toteutettu ollenkaan – aikataulusyistä. Isojen uudistusten valmistelu olisi oltava tasapuolisesti resursoitu, jotta kaikki uudistukset saisivat yhtäläisen mahdollisuuden toteutua hyvin.[291] Lakihankkeissa olisi syytä huomioida myös tuki, mitä lain toimeenpanovaihe edellyttää. Laadukaskaan lainvalmistelu ei yksinään riitä. Usein tuki lainsäädäntömuutosten toimeenpanossa ei ole riittävä. Kela-siirrossa toimeenpanoa olisi tullut tukea paremmin. Valtio ei toteuttanut esimerkiksi koulutuskierrosta, joka liittyy perinteisesti lainsäädäntömuutoksiin.[292]

Tiivistetysti Kela-siirron tavoitteena oli vähentää alikäyttöä, lisätä yhdenvertaisuutta, tehostaa toimintaa, vahvistaa yhden luukun -periaatetta ja lisätä resursseja aikuissosiaalityöhön perustoimeentulotukityöstä.[293] Kela-siirron korostettiin tukevan rakennepoliittisen ohjelman tavoitetta minimoida kuntien menoja. Samalla siirto tuki uudistuksen tavoitteita yksinkertaistaa tuen myöntämismenettelyä, vähentää päällekkäisiä selvityksiä ja tehostaa henkilöstöresurssien käyttöä. Tavoite oli, että yhdellä toimeentulotukihakemuksella hakija voisi hakea toimeentulotuen eri lajeja ja taloudellinen tilanne pitäisi selvittää vain yhden kerran. Näin ollen varsinaiseen sosiaalityöhön vapautuisi henkilöstöä. Siirron kustannussäästöjä ennakoitiin kunnille työvoimakustannuksista, kun etuuskäsittelijöiden lukumäärä alentuisi merkittävästi.[294] Henkilöstömenojen alentuminen toteutuikin. Verrattuna vuoteen 2014, vuonna 2018 kuntien toimeentulotukeen liitännäiset

[291] VTV lausunnot 1/2020, s.2.
[292] Mts. 2-3.
[293] VTV kertomus, 5.
[294] Mts. 16. Ennakkoarvion mukaan henkilöstö- ja hallintomenot vähenisivät noin 79–107 miljoonaa euroa vuodessa.

henkilöstömenot alenivat 67,9 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenettelyn etuuskäsittelijöiden lukumäärä aleni vuosina 2014–2018 jopa 868 henkilöllä.[295]

Siirron tavoite ei ollut tehdä muutoksia varsinaisesti toimeentulotukitasoon tai siihen oikeutettujen piiriin. Kela-siirron taustalla vaikutti vahvasti hallituksen rakennepoliittisen uudistusohjelman pyrkimys vähentää kuntien tehtäviä sekä velvoitteita, jotta voidaan pitää kurissa julkisen talouden velkaantumista. Siirrolla pyrittiin tehostamaan julkisen talouden toimintaa nimenomaan hyödyntämällä Kelan olemassa olevia koko maata koskevia järjestelmiä sekä asemaa valtakunnallisena toimijana erilaisten sosiaaliturvaetuuksien myöntämisorgaanina.[296]

Kela-siirron positiivisia puolia on tuotu esiin lausunnossa VTV:n tarkastuskertomusluonnosta koskien. Lausunnossa korostettiin, että sähköisen hakumenettelyn käyttöönotto koko maassa on hyvä saavutus. Käytännössä toimeentulotuen saatavuus on parantunut muun muassa Kelan joustavien ajanvarausmenettelyjen johdosta. Menettely on kehittynyt ja etenkin ensisijaisten etuuksien käsittelyssä on kehitytty. Lakiuudistuksen myötä kiireellinen ehkäisevä toimeentulotukiratkaisu ei enää edellytä ensin Kelan päätöstä perustoimeentulotuesta. Nykyaikaisen tilastotiedon merkitystä toimeentulotuesta ja sen saajista painotetaan. Saaduilla tiedoilla onkin merkittävä tehtävä, kun sosiaaliturvaa uudistetaan jatkossa.[297]

Toimeentulotukijärjestelmän uudistus toi esiin haasteet ja pullonkaulat, joita suuren mittaluokan lakiuudistus aiheutti. Silti myös positiivisia muutoksia toteutettiin. Kela-siirron myötä Kela tuottaa parantunutta tietopohjaa, josta on hyötyä myös yhteiskunnalle. Muun muassa toimeentulotukea koskevat tiedot ovat saatavissa Kelasto-tietokannasta aina kuluvalta vuodelta: tämä ei ollut mahdollista aikaisemmin. Näin ollen järjestelmän kehitysmahdollisuudet ovat kehittyneet Kela-siirron myötä. Myös aiemmat ongelmat toimeentulotukeen liittyen tulivat näkyviin paremmin.[298] Kela-siirto on lisännyt sosiaalialan työntekijöiden työaikaa varsinaiseen sosiaalityöhön: kuntien sosiaalialan henkilöstöresurssit eivät ole siirron myötä kärsineet. Yhteistyö Kelan ja kuntien välillä mahdollistaa uusien toimintamallien luomisen ja siten pystytään paremmin takaamaan heikoimpien selviytymistä

[295] VTV kertomus 1/2020, s.17.
[296] StVM 54/2014, s.3.
[297] VTV lausunnot 1/2020, s.3.
[298] THL 11/2019, s.22.

toimeentulotukijärjestelmässä. Yhteistyö tukee koko turvajärjestelmän edelleen kehittämistä.[299]

Ennen Kela-siirron toteuttamista myönnettiin, että siirron toimeenpanoon liittyi runsaasti ratkaisemattomia kysymyksiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti lausunnossaan niiden ratkaisemista. Ensinnäkin olisi ratkaistava se, miten varsinainen sosiaalityö yhdistetään perustoimeentulon myöntämismenettelyyn ja miten erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevat huomioidaan oikeudellisesti ja lopuksi, miten taataan toimeentulotuki kiireellisissä tapauksissa. Jos asiaa katsotaan kuntien kannalta, ongelmaksi nousee, millä tavalla kustannukset hallitaan ja kuinka kunnissa hoidetaan henkilöstön uudelleensijoitus.[300]

5.2 Erityiset vaikutukset perustoimeentulon turvaan ja viivytyksettömyyteen hyvän hallinnon takeena

Kela-siirto heikensi sellaisten asiakkaiden asemaa, jotka tarvitsivat toimeentulotuen lisäksi myös erityispalveluja tai joiden hakemuskäsittely edellytti erityisharkintaa. Olennaista on kuitenkin se, että siirto toteutti yhdenvertaisuustavoitteita yhdenmukaistamalla toimeentulotuen myöntämisperusteita. Tuki toimeenpantiin kansallisella tasolla, mutta liitännäispalvelut paikallisella tasolla. Ratkaisumenettelyn yhteys sosiaalityöhön katkesi ja palveluihin ohjaus monimutkaistui. Kela on uudistanut perustoimeentulotuen asiakaspalvelua: se vastaa nykyään paremmin asiakkaiden tarpeita.[301] Kuntien ja Kelan yhteistyömallit ovat kehittyneet palveluiden ja taloudellisen tuen välillä muun muassa sähköisten tietojärjestelmien avulla. On tosin huomioitava, että sähköiset järjestelmät ovat myös kasvattaneet hallintotyötä kuntatasolla sekä lisänneet samalla toimeentulotuen toimeenpanokustannuksia. Sähköinen järjestelmä ei kuitenkaan täysin vastaa henkilökohtaista tapaamista palvelutarpeen arvioinnissa.[302]

Kela-siirron myötä toimeentulotukihakijan oikeusasemaan ja yhdenvertaisuuteen vaikuttaa se, että Kelan varsinaisia asiointipisteitä ei ole Suomen jokaisessa kunnassa. Henkilökohtaisen asioinnin mahdollistavia Kelan palvelupisteitä on maassa 392 kappaletta. Tilannetta korjaa tosin se, että toimeentulotukihakija voi ottaa Kelaan yhteyttä ja saada

[299] VTV lausunnot 1/2020, s.3.
[300] StVM 54/2014.
[301] Kuten asiakkaan elämäntilanteen kartoittaminen ja tukeminen sekä palveluihin ohjaaminen.
[302] VTV kertomus 1/2020, s.5-6.

akuutissa tilanteessa palvelua puhelimitse: jopa itse toimeentulotukihakemus voidaan poikkeuksellisesti viranomaissuostumuksella vireillepanna suullisesti HL 19 §:n mukaan. Kiiretapauksissa suullinen tietojenantomahdollisuus ja sen mukainen etuuspäätöksenteko onkin yksilön oikeusturvan kannalta merkityksellistä. Kela toteuttaa toimintamallia, jonka myötä toimeentulotukihakemus ja sen vastaanotto kiiretilanteissa mahdollistuu niissä kunnissa, joissa omaa toimipistettä ei ole.[303]

Yhdenvertaisuuden merkitys on korostunut perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä. Siirron selkeänä päätavoitteenahan oli yhdenvertaisuuden takaaminen eli samojen myöntämisehtojen soveltaminen asuinpaikasta riippumatta. Asiakkaiden yhdenvertaisuus onkin Kelan raportin mukaan parantunut. Yhdenvertaisuus mahdollisuudessa saada palvelua ei ole kuitenkaan täysimääräisesti toteutunut. Kela-palvelujen saatavuudessa välimatkoilla on yhä merkitystä ja ne vaihtelivat eri osissa maata eli eri kunnissa ja eri alueilla: kaikki yksilöt eivät ole vieläkään täysin yhdenvertaisia, kun kyse on toimeentulotuen hakemisesta sekä tuen saamisesta. Yhdenvertaisuuteen vaikuttaa myös tosiasia, ettei kaikki tukea tarvitsevat ole omanneet tarvittavia atk-taitoja, jotta olisivat voineet käyttää Kelan sähköisiä palveluja etuuden hakemiseksi.[304]

Uudistuksen myönteinen puoli on erityisesti sen valtakunnallisuus. Kela-siirto on joka tapauksessa yhdenmukaistanut tulkintalinjaa, tulkintoja sekä menettelytapoja. Asuinkunnan muutto ei ole enää vähentänyt toimeentulotukihakijan yhdenvertaisuutta asioinnissa, sillä asiakkuus on samalla yksilöllä ja tulkintasäännöt eivät enää muutu, vaikka asuinkunta vaihtuisi. [305] Edes tämän kokoluokan merkittävät tavoitteet ja vaikutukset yhdenvertaisuuteen eivät kuitenkaan ole peruste joustaa toisesta perusoikeudesta – oikeudesta viivytyksettömään hyvään hallintoon. Yksi siirron tavoite oli myös vähentää tuen alikäyttöä, joka johtui häpeän tunteesta. Onkin positiivista, että uudistus on tutkitusti madaltanut hakukynnystä.[306]

Aiemmin kuntien toimeentulotuen hakijat kokivat usein häpeää ja leimautumista yhteisössä. Leimautumisen pelossa aiemmin jopa jätettiin kokonaan hakematta toimeentulotukea, vaikka tarvetta olisikin ollut. Yksi siirron tavoite oli myös vähentää tätä tuen alikäyttöä, joka johtui muun muassa häpeän tunteesta, sillä Kelan etuuksien hakua ei ole koettu niin

[303] HE 358/2014, s.22.
[304] THL 11/2019, s.14.
[305] Mts. 15.
[306] Kela-blogi ja Kela-totu.

leimaavana verrattuna asiakkuuteen kunnan sosiaalitoimeen.[307] Valitettavasti osa niistä, jotka olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen eivät kuitenkaan, eri syistä, hae itselleen kuuluvaa perustoimeentulotukea. Kaikki eivät edes tiedä olevansa oikeutettuja toimeentulotukeen ja osa ei taas halua tukea hakea, vaikka heillä olisi laskennallisesti siihen oikeus.[308] Kun yksilö ajautuu taloudellisiin ongelmiin, hän ei välttämättä ole tietoinen sosiaalihuollon etuuksista. Yksilö voi todeta, että kääntyminen sosiaalitoimiston puoleen on vaikeaa. Tämä korostuu etenkin pienillä paikkakunnilla, koska sosiaalinen leimautuminen tai jo sen pelko saattaa estää toimeentulotuen hakemisen. Näin ollen varhainen ja oikeanlainen puuttuminen taloudellisesti ahdinkoiseen tilanteeseen muodostuu vaikeammaksi.[309] Perustoimeentulotuen hakemisen siirto Kelalle vähensi leimautumista tai sen pelkoa, vaikka ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakeminen ja myöntäminen tapahtuukin yhä kuntatasolla.

Kela-siirron tavoite oli myös yksinkertaistaa ja helpottaa asiointia. Perustoimeentulotukea voidaan hakea yhdellä ja samalla asioinnilla sekä suhteellisen samoilla selvityksillä kuin Kelan niin sanottuja ensisijaisia etuuksia. Kela-siirto myös helpotti muiden etuuksien hakijoiden tiedottamista mahdollisuudesta toimeentulotukeen. Näin ollen taloudellinen yhdenvertaisuus ja oikeus taloudelliseen vähimmäisturvaan vahvistui. Siirto edisti ihmisten taloudellista yhdenvertaisuutta ja jokaisen oikeutta taloudelliseen vähimmäisturvaan. Yhdenvertaisuutta lisäsi myös toimeentulotukilain soveltamisen yhdenmukaistuminen, koska Kela toimii valtakunnallisesti ja Kelan ohjeet tulkinnasta ja menettelystä ovat valtakunnalliset. Kelan sisäisellä valvonnalla on myös merkityksensä. Kela valvoo riskikohdennetuilla sisäisillä valvonnoilla etuusratkaisuja ja niiden yhdenmukaisuutta sekä oikeellisuutta. Jälkikäteinen valvonta on arvioivaa ja tukee riskienhallintaa. Etuusratkaisumenettelyä kontrolloidaan nimenomaisella seurantavälineellä. Tulosten avulla ohjeita voidaan tarkentaa ja järjestää lisäkoulutusta, jotta epäkohtia voidaan korjata. Kela-siirto näin ollen kaiken kaikkiaan yhdenvertaistaa hakijoiden asemaa.[310] Kela käyttää niin sanottua töiden ohjausjärjestelmää. Se mahdollistaa töiden siirron eri puolille Suomea. Töiden tasaus on joko pysyvää tai apukeino ruuhkatilanteessa. Tasausta helpottaa Kelan oma sisäinen reaaliaikainen seurantajärjestelmä, joka tuottaa tietoa avoimien hakemusten

[307] Kela-blogi.
[308] HE 358/2014 s.13. Laskelmat tästä niin sanotun alikäytön suuruudesta ovat vaihdelleet voimakkaasti. Alikäytön laajuusarvio on vaihdellut 25—60 prosentin välillä tukeen laskennallisesti oikeutetuista.
[309] HE 358/2014, s.14.
[310] Mts. 21.

määrästä sekä eri yksiköiden työtilanteesta.[311] Nämä keinot tukevat ruuhkautumisen välttämistä.

Ennakkoarviointien maalaamat riskit ovat kuitenkin suurelta osin toteutuneet. Kela-siirto on vaikuttanut negatiivisimmin juuri heikoimmassa asemassa oleviin yksilöihin; esimerkiksi kaukana palveluista asuviin vanhuksiin. THL:n elo-joulukuussa 2017 tekemä kyselytutkimus kuntien aikuissosiaalityöntekijöille todisti, että uudistus vaikeutti eniten niiden asemaa, joille uusi järjestelmä oli liian monimutkainen ja vaikeakäyttöinen, kuten päihdeongelmaisille, mielenterveyskuntoutujille tai ikääntyneille. Myös maahanmuuttajat on nostettu esiin, kun pohditaan ryhmiä, jotka ovat kärsineet eniten Kela-siirron aiheuttamasta palvelupuutteesta. Kela itse arvioi, että etenkin niille, joille asioiminen toimeentulotukiasioissa oli aiemminkin ollut työlästä, on se hankalaa myös lakiuudistuksen jälkeen.[312]

Jo toimeentulotukilain HE:n 358/2014 yleisperusteluissa kannettiin huolta siitä, miten Kela-siirrossa turvataan yhteistyö Kelan ja kuntien välillä siten, ettei syrjäytyminen kasva, kun käyttöön otetaan yhä laajemmin kirjallinen menettely ja toisaalta kun etuuskäsittely siirtyy etäämmäksi kuntatason sosiaalihuollosta.[313] Erityisen tärkeää tämä on esimerkiksi nuorten asiakkaiden kannalta. Eräs ongelma on toimipisteiden puutos: Kelan toimipisteitä ei löydy joka kunnasta. Toisena ongelmana on nähty se, että aina asiakkaalla ei ole käytössä internet-yhteyttä asioimiseen. HE:ssä korostettiin yhteistyön ja tietojen vaihdon tärkeyttä kuntien ja Kelan välillä. Asiakkaiden ohjaus ja neuvonta on oltava tehokasta. Henkilöstöä on oltava riittävästi sekä Kelassa että kunnissa ja myös sosiaalityön resurssit on turvattava. Parhaimmillaan Kela-siirto tukee ja vahvistaa sosiaalityötä ja kohdistaa sen sitä eniten tarvitseville. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki nähtiin yhä kuntien sosiaalityön työkaluna.[314]

Kela-siirron vaikutuksista voidaan ottaa opiksi tulevissa sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksissa. Jälkeenpäin on helppoa todeta, että Kela-siirron toteutus oli kerralla liian suuri kokonaisuudessaan ja toteutusaikataulu liian nopea. Vaiheittainen käyttöönotto ei ollut mahdollista lain nojalla ja järjestelmän testaus jäi vajaaksi. Kelan henkilöstövoimavaratkin olivat riittämättömät. Kela ei osannut ennakoida toimeentulotuen asiakastyön haasteita eikä asiakasryhmää. Kelassa oli ammattiosaamista etuusratkaisukäsittelyssä, mutta

[311] HE 358/2014, s.23.
[312] THL 11/2019, s.14.
[313] HE 358/2014, s.29.
[314] Ibid.

toimeentulotuki oli poikkeava tukimuoto, joka erosi selvästi muista Kelan myöntämistä etuuksista nimenomaan toimeentulotuen harkinnanvaraisuuden ja etuuteen sisältyvän sosiaalihuollollisen aspektin takia. [315] Kelan toimeentulotuen parissa työskentelevät työntekijät eivät olleet myöskään sosiaalialan ammattilaisia, mikä vaikeutti kykyä tehdä toimeentulotukipäätöksiä. Kelan ja eri kuntien välille olisi ollut syytä organisoida hyvät yhteistyökäytännöt jo ennen varsinaista uudistusta.[316]

Kuntaliitto lausunnossaan pitää todennäköisenä, että monet toimeenpano-ongelmat olisi vältetty, mikäli Kelan ja kuntien välillä olisi ollut jo ennen Kela-siirtoa toimivammat välineet yhteistyöhön sekä tietojen vaihtoon. Positiivista tehostavaa vaikutusta olisi luultavasti ollut myös hallintotyöhön. Kela-siirto on nähty hyvänä huonona esimerkkinä siitä, miten uudistuksia ei tule toteuttaa sekä miten lainvalmistelussa tulisi ottaa käyttöön omana kokonaisuutenaan niin sanottu digitaalisten vaikutusten arviointi: kustannusten, aikataulun ja käyttäjäketjun kannalta. Tämä menettely tukisi digitalisaatiosta tavoiteltavaa tehokkuutta.[317]

Yle uutisoi teettämästään selvityksestään 19.5.2020 perustoimeentulotuen Kela-siirron epäonnistumisesta. Yhdenluukun tavoite ei toteutunut: päinvastoin syntyi kahden luukun järjestelmä eli toimijoina kunnan sosiaalitoimisto sekä Kela. Tämä kehitys on nähty uudistuksen niin sanottuna kipukohtana. Toimeentulotuen toteuttaminen ei tehostunut, eikä tavoiteltu yhdenvertaisuus niin laajasti kuin kaavailtiin. Toki yhdenvertaisuus on osittain parantunut. Kela-siirto osoittautui myös alkuperäistä arviota kalliimmaksi muutokseksi. Toki Kelan toimeenpano on paljon parantunut alun jopa kaoottisen tilanteen jälkeen ja myös yhteistyö kuntiin on jo parantunut.[318]

Kantaa otettiin myös siihen, että kaikkein hankalimmassa asemassa olevien tilanne ei ratkea pelkällä rahallisella tuella. Haavoittuvassa asemassa olevat usein tippuvat turvaverkkojen lävitse. Ennen Kela-siirtoa heitä tavoitettiin kunnissa helpommin ja ohjattiin vapaamuotoisemmin sosiaalitoimeen. Tulevaisuuden lainsäädäntöuudistuksissa olisikin syytä huomioida etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevat hakijaryhmät. Positiivista on digitaalisuuden lisääminen. Vuonna 2018 jopa 75 prosenttia toimeentulotukihakemuksista tehtiin sähköisesti internetin kautta. Sähköinen asiointi

[315] THL 11/2019, s.5.
[316] Ibid.
[317] VTV lausunnot 1/2020, s.2.
[318] Ylen selvitys.

parantaa joustavuutta ja nopeuttaa käsittelyä sekä minimoi etenkin pienissä kunnissa asuvien leimautumispelkoa.[319]

STM on lähiaikoina julkistamassa asiantuntijatyöryhmän raportin ongelmista toimeentulotukisääntelyä koskien. Muun muassa kantaa otetaan työnjakoon kahden toimijan mallissa: Kelan ja kuntien välillä. STM aikoo asettaa raportin julkistamisen yhteydessä työryhmän valmistelemaan toimeentulotukilain uudistamista. Työryhmän päätehtävänä on arvioida tarvetta uudelleen uudistaa toimeentulotukilakia. Hallitusohjelmakin sisältää jo kirjauksen toimeentulotukilain uudistamisesta. [320] Kolme vuotta toimeentulotukilain uudistuksesta – Kela-siirrosta − ja jo asetetaan työryhmä lain uudistamista varten. Tämä kertoo mielestäni lakiuudistuksena Kela-siirron osittaisesta epäonnistumisesta.

[319] Ylen selvitys.
[320] Ibid.

6. Johtopäätökset

6.1 Ruuhkautuminen Kela-siirron yhteydessä: vaikutus yksilön oikeuteen viivytyksettömään käsittelyyn sekä perustoimeentulon turvaan

Viivytyksettömyys hyvän hallinnon takeena vuoden 2017 perustoimeentulotuen niin sanotun Kela-siirron yhteydessä on erityisen keskeisessä asemassa. Viivytyksiä näin herkillä elämän- ja oikeudenalueilla, kuten viimesijaisen toimeentulon takaamisessa, on pidettävä pääsääntöisesti kohtuuttomina. Eurooppaoikeudellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa välineitä viivytyksettömyyden arviointiin ja punnintaan – milloin viivytyksettömyyteen voisi olla hyväksyttävä syy?

Viivytyksettömyys hyvän hallinnon takeena Euroopan tasolla edellyttää muun muassa, että valtion tulee organisoida lainkäyttöjärjestelmänsä siten, että tuomioistuimet voivat täyttää velvollisuutensa käsitellä tapaukset kohtuullisessa ajassa. Kohtuullisen ajan arvioinnissa huomioon on otettava tapausten erityispiirteet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön luomat periaatteet. Erityisesti on huomioitava tapauksen vaikeus ja osapuolten eli valittajan ja viranomaisten menettely sekä tapauksen monimutkaisuus että valittajan oma intressi asiassa ja asian merkitys yksilölle. Nämä kriteerit sallisivat joustamista viivytyksettömyydestä. Kansallisella tasolla hyväksyttäviä perusteita perustoimeentulotukihakemusten viivästymisille Kela-siirron yhteydessä etenkään ylimpien laillisuusvalvojien kantelukäytännön valossa ei kuitenkaan synny. Useimmiten toimeentulotuen hakijalle asia on ollut merkityksellinen ja yksilön oma henkilökohtainen intressi suuri, eivätkä asiat ole olleet erityisen vaikeita tai monimutkaisia, saati että valittajan oma menettely olisi ollut paheksuttavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa siis syitä joustaa viivytyksettömyydestä ei pääsääntöisesti muodostu perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä.

EIT:n tapauksissa *Zimmerman ja Steiner v. Sveitsi* ja EIT *Baggetta v. Italia* tuomioistuin otti kuitenkin huomioon nimenomaan ruuhkatilanteen viivytyksettömyyden arvioinnissa. Väliaikainen ruuhka, jota aktiivisesti oli pyritty purkamaan, hyväksyttiin joutuisuudesta joustamisen perusteena. Asioiden käsittelyjärjestyksen priorisoinnissa kuitenkin korostettiin sitä, että merkityksellisimmät asiat käsiteltäisiin ensin. Voisiko siten perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä antaa myöden viivytyksettömyydestä ruuhkatilanteessa? Tai olisiko henkilöstöä voitu siirtää muista Kelan tehtävistä tilapäisen toimeentulotukihakemusruuhkan purkuun? Onhan kyse yksilön eksistenssiminimistä.

Mielestäni etenkin perustoimeentulotuen merkityksellisyys estää joustamisen viivytyksettömyydestä. Jossakin muunlaisissa tapauskohtaisissa olosuhteissa ruuhkautuminen voisikin olla hyväksyttävä syy viivästyksiin, muttei perustoimeentulotuen kaltaisessa asiassa.

Puolestaan EU-tuomioistuinten käytännössä on korostettu keston kohtuullisuuden arvioinnissa nimenomaan tapauskohtaista arviointia ja kohtuullista käsittelynopeutta yleisenä EU-oikeudellisena periaatteena. Tapauskohtaisuus on toki otettava huomioon kotimaisessakin ratkaisutoiminnassa arvioitaessa, onko olosuhteet olleet sellaiset, että viivästymisvaatimuksesta on voitu joustaa. EU-tuomioistuinten linjaamat perusteet viivästymisille ovat lähinnä olleet tapausten vaikeus ja monimutkaisuus. EU-tason oikeuskäytäntö ei siten perusta hyväksyttäviä kriteerejä, kun punnitaan viivästymisiä Kela-siirron yhteydessä.

Mitä säädetään Suomen perustuslaissa? Perusoikeutena viivytyksettömyydellä on vahva asema hyvän hallinnon takeena PL 21 §:ssä. Hyvän hallinnon takeena joutuisuus on siis perusoikeus ja puolestaan PL 19 §:ssä taataan subjektiivisena oikeutena oikeus ihmisarvoisen elämän vaativaan minimitoimeentuloon. Viivytyksettömyyden asema perustuslain tasolla korostaa oikeuden vahvaa asemaa ja merkitystä. Kyseinen perusoikeus on ehdoton ja koskee kaikkia. Näin ollen yksilö voi vedota suoraan perustuslakiin, sillä säännös on välittömästi sovellettavaa oikeutta. Viivytyksettömyys ei ole kuitenkaan niin täysin ehdoton oikeus, etteikö siitä voitaisi joustaa tietyissä tapauskohtaisissa olosuhteissa. Viivytyksettömyys on joka tapauksessa erityisen tärkeää silloin, kun asian merkitys yksilölle on suuri: kuten juuri perustoimeentulotuen myöntämisessä.

Kantelut ylimmille laillisuusvalvojille todistavat, että Kela-siirron yhteydessä vakavia oikeudenloukkauksia viivästymisien takia tapahtui. Oikeusturva ei siten täysimääräisesti toteutunut. Aihe on erittäin herkkä, kun on kyse inhimillisen elämän edellytyksistä. Viivästyksiä toimeentulotuen myöntämisessä olisi pyrittävä mahdollisimman täysimääräisesti välttämään. Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästymisellä on useimmiten korostuneen vakavat seuraukset. Kela on rikkonut toimeentulotukikäsittelyn vaatimusta viivytyksettömyydestä: ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö osoittaa sen kiistatta. Joutuisan käsittelyn osalta viranomainen on vastuussa muun muassa riittävistä henkilöstöresursseista ja virkamies virantoimitusvelvollisuudestaan. Vastuukysymysten osalta on huomattava, että viranomaisen on organisoitava henkilöstöresurssit niin, että virkamiehillä on tosiasiallinen tilaisuus toimia virantoimitusvelvollisuuden mukaisesti,

joutuisasti. Työmäärä ei oikeuta virkamiestä laiminlyömään virantoimitusvelvollisuuttaan, mutta toisaalta on itse viranomaisen velvollisuus taata riittävät henkilöstöresurssit toimeentulohakemusten käsittelyyn. Kela-siirron yhteydessä Kelalla oli aikaa valmistautua perustoimeentulotuen siirtoon. Viivästykset aiheutuivat lähinnä kasvaneista hakijamääristä. Kela-siirron ruuhkautumisen aiheuttamasta menettelyvirheestä voidaan toki ottaa opiksi, mutta se ei silti poista haitallisia seurauksia, joita viivytyksestä on toimeentulotukiasiakkaille aiheutunut.

Perustoimeentulotuessa on kyse hakijoiden ja heidän perheidensä jokapäiväisestä elämästä selviytymisestä. Yksilö, joka on täysin yhteiskunnallisen tuen varassa, on tällaisissa tilanteissa merkittävän haavoittuvainen. Toimeentulotuen myöntämisessä voisi olla paikallaan miettiä – de lege ferenda − jopa ”ennakkotuki-käytäntöä”, jonka perusteella ruuhkatilanteissa myönnettäisiin aina tietty ”minimituki” toimeentulotuen hakijalle jo ennakkoon, jolla yksilön arvioitaisiin selviytyvän sen ajan kuin käsittely arviolta kestää ja mikäli edellytyksiä toimeentulotuelle ei jälkikäteen vahvistettaisi, perittäisiin tuki valtiolle takaisin. Tämä olisi luultavasti huomattavasti parempi käytäntö kuin se, että toimeentulotukihakija jäisi täysin vaille rahallista tukea ja huolenpitoa ja koko eksistenssiminimin turva vaarantuisi.

6.2 Ruuhkautuminen hyväksyttävänä perusteena viivästymisille Kela-siirron yhteydessä

Perustoimeentulotuen turva koskettaa yksilön perustavanlaatuisia perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään. Toimeentulotukiasiakkaan oma intressi on todella merkittävä. Eurooppalaisen ja kotimaisen oikeuskäytännön valossa nimenomaan tapauskohtaiset olosuhteet tulisi ottaa huomioon, samoin yksilön intressi. Kelalle viranomaisena on annettu paljon valtaa vaikuttaa yksilön elämään vaikuttaviin tukiin ja sitä kautta toimeentulotukiasiakkaan olisi pitänyt voida luottaa julkisen vallan käyttäjään – etenkin näin tärkeässä ja merkityksellisessä hallintomenettelyssä, mistä perustoimeentulotuen Kela-siirrossa on ollut kysymys.

Toimeentulotuki on se viimesijainen tuki, joka takaa elämän perusedellytykset tilanteessa, jossa tuloja ei muualta ole kerta kaikkiaan saatavissa. Tällaisessa tilanteessa toimeentulotuenhakija on erityisen haavoittuva ja on viime kädessä valtion vastuulla, ettei viranomaisen resurssipula pääse vaikuttamaan näin tärkeän etuuden saamiseen.

Viivästymiset ja ruuhkautuminen olisi ollut vältettävissä tai minimoitavissa riittävillä henkilöstöresursseilla. Ruuhkautuminen ei ollut hyväksyttävä peruste poiketa viivytyksettömyydestä hyvän hallinnon takeena Kela-siirron yhteydessä.

Ruuhkautuminen ei ole syy joustaa lainmukaisesta menettelystä ja laeissa säädetyistä määräajoista. Uudistuksen huono valmistelu – joka jäi paljolti SOTE-uudistuksen jalkoihin − ja puutteet ruuhkaan varautumisessa eivät voi ajaa yksilöä sijaiskärsijän asemaan. Huolestuttavinta on yksilön jääminen täysin ilman toimeentuloa tilanteessa, jossa hän on täysin ilman omaa syytään jäänyt vaille viimesijaista toimeentuloturvaa. Silloin vetoaminen ruuhkautumiseen hyväksyttävänä syynä viivästyksiin suorastaan halventaa yksilön perusoikeuksia.

On huomioitava, että merkittävää julkisen vallan käyttöä saadaan uskoa vain viranomaisen tehtäväksi. Tämä korostaa viranomaisen vastuuta sekä osaamista. Yksilön on voitava luottaa viranomaiskäsittelyn viivytyksettömyyteen, joka on taattu jo Suomen perustuslain hyvän hallinnon takeissa. Näin korkealla perustuslaintasolla oleva oikeus – oikeus hyvään hallintoon − on siten nähty erityisen tärkeäksi oikeudeksi, koska se on korotettu korkeimmalle säädöshierarkiassa; Suomen perustuslakiin. Ruuhkautumista ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena joustaa viivytyksettömyydestä toimeentulotuen myöntämismenettelyssä. Jossain toisissa olosuhteissa tapauskohtaisten syiden vuoksi ruuhkautuminen olisi voinut olla syy joustaa viivytyksettömyydestä, mutta ei perustoimeentulotuen Kela-siirron kohdalla.

Kela-siirron valmistelussakin on nähty puutteita. Tämän kokoluokan uudistus olisi tullut valmistella erityisen huolella. Lainsäätäjä on säätäessään toimeentulotukilakiin kiinteät määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelylle, halunnut painottaa lakisääteisten määräaikojen noudattamisen tärkeyttä toimeentulotukiasioiden käsittelyssä. Julkinen valta pyrkii lainsäädännöllä, muun muassa toimeentulotukilailla, turvaamaan käsittelyn ripeyttä. Lainsäätäjä on säätäessään nimenomaiset lakisääteiset määräajat toimeentulotukilakiin ottanut selkeän kannan, että joutuisuus toimeentulotukihakemuskäsittelyssä on erityisen tärkeä menettelytae. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö kuvastaa sekasortoista tilannetta, jonka Kela-siirron aiheuttama ruuhkautuminen sai aikaan ensiasteen hallintomenettelyssä sekä oikaisuvaatimusmenettelyssä. Kela-siirron aiheuttama ruuhkautuminen toimeentulotukien myöntämisessä ei ollut hyväksyttävä syy poiketa viivytyksettömyydestä hyvän hallinnon takeena.

Laillisuusvalvojana eduskunnan oikeusasiamies edellyttikin Kelalta poikkeuksellisen automaattisen viivästyshyvityksen maksamisen viivästymistapauksissa, jotka tapahtuivat keväällä 2017. ”Haittahyvitys” kuvastaa mielestäni tapausten kiistatonta vakavuutta ja yleisyyttä: korvattavia viivästyksiä tapahtui miltei 150 000. Viivästymisen katsottiin siten automaattisesti aiheuttavan haittaa. Hyvityssumma 25-150 euroa oli silti todelliseen haittaan nähden mielestäni pieni korvaussumma. Vahingonkorvaus toki korvaa hyvityssumman ylimenevät vahingot. Valitettavasti toimeentulotuen viivästystapauksissa vahingot voivat olla hyvinkin vaikeasti korjattavia. Jokainen voi pohtia, miten korvataan tilapäinen asunnottomuus, puutteet ravintoon tai välttämättömiin lääkkeisiin ja sen aiheuttamat mahdolliset sairastumiset tai esimerkiksi luottotietojen menetys. Toimeentulotuen puute on voinut johtaa myös yksilön ajautumisen rikolliseen toimintaan. Voidaan miettiä auttaako jälkikäteinen hyvitys tai vahingonkorvaus näissä olosuhteissa korjaamaan aiheutuneet vahingot? Monet vahingot ovat lisäksi vaikeasti rahassa mitattavissa.

Yksilön on voitava luottaa Kelan toimintaan viranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä. Hyvä hallinto on oltava viivytyksetöntä. Joutuisuutta takaa kotimainen lainsäädäntö – jopa Suomen perustuslain tasolla − ja kotimainen oikeus- ja kantelukäytäntö, jota tukee ja taustoittaa eurooppalainen oikeuskäytäntö ja oikeudellinen sääntely. Toimeentulotuki on perustavanlaatuinen ja viimesijainen tuki, jonka saralla viivytyksettömyyden vaatimus saa erityistä merkitystä. Viivytyksettömyys on menettelytae, joka suojaa yksilöä lainvastaiselta julkisen vallankäytöltä.

Ruuhkautumisen aiheuttamia oikeudenloukkauksia ei voida enää mitätöidä, mutta niistä voidaan ottaa esimerkkiä tulevaisuuden lakiuudistuksia valmisteltaessa. Pro gradu -tutkielmani aihepiirinä on ”Modernin hallinnon muuttuva oikeus” ja voidaan todeta, että perustoimeentulotuen Kela-siirto mahtuu muottiin. Kela-siirto kaiken kaikkiaan ikävistä seurauksistaan huolimatta on panostus tulevaisuuden hyvään hallintoon. Digitalisaatio – ja sen tuottama uusi tieto myös toimeentulotuesta – sekä tavoiteltavat valtakunnalliset yhdenvertaisuuspyrkimykset ovat haaste ja samalla mahdollisuus julkiselle vallalle tuottaa yhä parempaa hyvää hallintoa asiakkailleen. Katse on suunnattava tulevaisuuteen. Tässä maailmanlaajuisessa tilanteessa on vielä mainittava, että ennakoimaton korona-pandemiakin (COVID-19) asettaa viivytyksettömyyden hyvän hallinnon takeena sekä ruuhkautumisen vaikutukset ja hyväksyttävyyden aivan uusiin mittasuhteisiin.