



## ASIA

### Oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyminen Kelassa

## KANTELU

Kantelija on kirjoituksissaan 3.5.2018 ja 31.10.2018 oikeuskanslerille arvostellut Kelan menettelyä seuraavin tavoin:

Kelan oikaisuvaatimusten käsittelyajat ovat liian pitkiä. Kantelija kertoo tehneensä Kelalle 15.1.2018 oikaisuvaatimuksen, jota ei ollut käsitelty vielä kantelijan ensimmäisen kantelun ajankohtaan 3.5.2018 mennessä. Kantelijan mukaan Kelalta ei saa kohtuullisessa ajassa vastauksia tai kysymykset/asiat sivuutetaan kokonaan. Puhelinpalveluihin on jonoa.

Kelan virkailijat ovat välinpitämättömiä ja huolimattomia toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Kelan virkailijat ovat toistuvasti helmikuusta 2018 marraskuuhun 2018 jättäneet huomioida hakemuksessa ilmoitetun todellisen työmarkkinatuen ja huomioineet laskelmassa laskennallisen tuen. Kela ei pyynnöstä huolimatta ”välitä kuntaan käsiteltäväksi” mahdollisesti täydentävään tai ennaltaehkäisevään toimeentulotukeenkuuluvia asioita.

Vielä kantelija kysyy, saavatko vuokranantajat Kelasta tiedon vuokralaisten toimeentulotukihakemuksista.

## SELVITYS

Kela on antanut 14.6.2018 antanut selvityksen, johon on liitetty Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen selvitys ja Kelan itäisen vakuutuspiirin selvitys 8.6.2018, sekä 2.11.2018 selvityksen, johon on liitetty Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen 2.11.2018 antama selvitys, Itäisen vakuutuspiirin 23.10.2018 antama selvitys sekä jäljennöksiä kantelijan toimeentulotukiasioihin liittyvistä asiakirjoista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on toimitettu oikeuskanslerinvirastoon jäljennös Kelan 30.5.2018 eduskunnan oikeusasiamiehelle antamasta oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja koskevasta selvityksestä.

## RATKAISU

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

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

## Selostus saadusta selvityksestä ja asian arviointia

### Käsittelyajat

Kelan selvityksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimus 15.1.2018 on ratkaistu 14.6.2018. Samalla päätöksellä on ratkaistu kuusi kantelijan oikaisuvaatimusta. Kantelijan 15.1.2018 tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyaika oli siten noin 5 kuukautta eli noin 150 päivää. Oikaisuvaatimuskeskuksen selvitysten mukaan oikaisuvaatimusten käsittely on ruuhkautunut ja niiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2018 toukokuun lopulla 142,5 päivää eli runsaat 4,5 kuukautta. Selvityksen mukaan Kelan tavoitteena on saada oikaisuvaatimusten käsittelyajat kohtuulliselle tasolle kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 12.4.2018 antamassaan ratkaisussa EOAK/6048/2017 todennut, että oikaisuvaatimusten käsittely Kelassa oli ruuhkautunut. Oikeusasiamiehelle kannelleen henkilön oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt neljä kuukautta. Apulaisoikeusasiamiehen pyydettyä Kelaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen viivästymisen johdosta, Kela on käytettävissäni olevassa, 30.5.2018 päivätyssä selvityksessään ilmoittanut suhtautuvansa vakavasti oikaisuvaatimuskeskuksen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen ja oikaisuvaatimusten pidentyneisiin käsittelyaikoihin. Käsittelyaikojen lyhentämiseksi oikaisuvaatimuskeskus on rekrytoinut uutta henkilökuntaa niin, että henkilöstömäärä on kolminkertaistunut vuodessa. Henkilökunta tekee ylitöitä ja oikaisuvaatimuskeskuksessa on tehty ja tehdään edelleen toiminnallisia muutoksia käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Kelan tavoitteena on saada oikaisuvaatimusten käsittelyajat kohtuulliselle tasolle kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Olen ottanut kantaa Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen käsittelyaikoihin päätöksessäni 20.9.2018 dnro OKV/1957/1/2017. Tuolloin saamani tiedon mukaan oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja koskeva asia on edelleen eduskunnan oikeusasiamiehen seurattavana.

Katson, kuten aikaisemmassa päätöksessäni, yhtenevästi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanssa, että oikaisuvaatimuskeskuksen esittämiä keskimääräisiä käsittelyaikoja on pidettävä liian pitkinä. Lisäksi on huomattava, että minkään yksittäisen oikaisuvaatimuksen käsittely ei saisi viivästyä vaan viivytyksettömän käsittelyn tulisi toteutua yhdenvertaisesti. Pitäytymisen keskimääräisen käsittelyajan tarkasteluun ei tuo esiin sitä, kuinka pitkiä pisimmät yksittäiset käsittelyajat ovat.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

## Neuvonta

Kelan selvitysten mukaan kantelijalla on ollut useita kysymyksiä toimeentulotukeen liittyen. Kelan Itäisen vakuutuspiirin selvityksessä on selvitetty kantelijan kysymysten ja niihin annettujen vastausten ajankohtia. Esitetyn listauksen mukaan useimpiin kysymyksiin on vastattu samana päivänä tai muutaman päivän sisällä. Listauksen mukaan kantelija on 13.12.2016-3.5.2018 lähettänyt Kelalle noin 50 viestiä tai kysymystä. Näistä noin 10 viestiin ei ole vastattu. Kelan selvityksen mukaan näistä viesteistä osa on lähetetty tiedoksi tai lisätiedoksi eikä niissä ole ollut varsinaisesti kysymystä. Jotkut viestit eivät ole liittyneet toimeentulotukeen tai kysymyksen tarkoittama asia oli jo ratkaistu asiakkaan vaatimalla tavalla. Kolme viesteistä on liittynyt vireillä olevaan oikaisuvaatimukseen ja ne on otettu huomioon oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Itäisen vakuutuspiirin selvityksessä todetaan, että mikäli viesteihin on vastattu myöhässä, syy on varmastikin ollut työn ruuhkautuminen.

Kelan toimintaan sovellettavan hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Minulla ei kantelijan kantelun ja asiassa saamani selvityksen perusteella ole aihetta katsoa Kelan jättäneen kantelijan osalta noudattamatta hyvän hallinnon mukaista vastausvelvollisuuttaan. Totean kuitenkin, että vastaamattomuutta tai vastausaikojen venymistä ei lähtökohtaisesti voi perustella töiden ruuhkautumisella.

## Päätösten oikeellisuus

Kantelun mukaan Kelan virkailijat ovat toistuvasti jättäneet huomiotta kantelijan hakemuksissa ilmoitetut todellisen määräiset työmarkkinatuet ja huomioineet tuet laskennallisina. Selvityksen mukaan työttömyysetuus on huomioitu kertoimella 21,5 sen jälkeen, kun kantelijalle on maksettu kaksi työttömyysturvan jaksoa marraskuussa 2017. Päätöstä on tarkistettu aktiivimallin aiheuttaman tulomuutoksen vuoksi 24.4.2018 ajalta 1.4.-30.6.2018. Perustoimeentulotuessa on huomioitu työttömyysturva alennettuna 1.4.2018 alkaen. Työttömyysturvan kerroin 21,5 on ollut käytössä 1.5.-30.6.2018.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, toimeentulotukilaki) 11 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea määrättäessä otetaan tuloina huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti hyväksytty käytäntö, jonka mukaan toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä otetaan työttömyyspäiväraha huomioon 21,5 päivän mukaan laskettuna sen jälkeen, kun henkilö on tosiasiallisesti saanut kaksi työttömyyspäivärahasuoritusta saman kuukauden aikana.

Tämä käytäntö on todettu muun muassa toimeentulotuesta annetun lain soveltajille tarkoitettussa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (Toimeentulotuki, opas toimeentulotukilain soveltajille, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4) sivuilla 82-83. Oppaan mukaan kalenterikuukauden aikana maksettu päiväraha perustuu useimmiten 20 päivän perusteella laskettuun päivärahan määrään. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömällä on vuoden aikana kuitenkin yksi sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana hänelle maksetaan kaksi 20 päivän päivärahasuoritusta. Tosiasiallisesti päivärahoja maksetaan siis keskimäärin 21,5 päivältä kalenterikuukautta kohti. Eri järjestelmien yhteensovittamisen vuoksi toimeentulotuessa on vallitsevana käytäntö, jonka mukaan toimeentulotukilaskelmia tehtäessä työttömyyspäiväraha otetaan huomioon 21,5 päivän mukaisena.

## Hakemuksen siirtäminen

Selvityksen mukaan sosiaalitoimeen välitettäviä tietoja ovat hakemus, jossa on muita kuin perusosalla tai muina perusmenoina huomioitavia menoeriä. Kela ei siirrä hakemusta kunnan käsiteltäväksi esimerkiksi silloin, kun kysymys on ravintomenoista, asumismenoista, vaatemenoista, vähäisistä terveydenhuollon menoista tai paikallisliikenteen käytöstä aiheutuvista menoista. Kela voi asiakkaan pyynnöstä siirtää hakemuksen kunnan käsiteltäväksi, jos jää tulkinvaraiseksi, onko menoerä perusosaan kuuluva tai muina perusmenoina maksettava. Jos Kela ei siirrä hakemusta, asiakkaalla on aina mahdollisuus tehdä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeva hakemus kunnalle. Päätöksessä asiakkaalle kerrotaan oikeudesta hakea täydentävää ja ehkäisevää tukea. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi täydentävää toimeentulotukea varten päätetään yleensä vakuutuspiirissä sen jälkeen, kun vakuutuspiiri on antanut asiakkaalle päätöksen.

Kantelijan oikaisuvaatimuksissa ei ole tullut esiin menoja, jotka lain mukaan Kelan olisi asiakkaan pyynnöstä siirrettävä tai ollut siirrettävä kunnan käsiteltäväksi.

Toimeentulotukilain 14 d §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on hakijan pyynnöstä toimitettava hakemus viipymättä asiassa toimivaltaiselle kunnalle tehtyään hakemuksen perusteella päätöksen perustoimeentulotuesta, jos hakija on esittänyt hakemuksessaan muita kuin 7 a tai 7 b §:ssä mainittuja menoja.

Toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Lain 7 b §:n mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon:

- 1) yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot;
- 2) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 3) kotivakuutusmaksu;
- 4) muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot;
- 5) lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot;
- 6) lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen;
- 7) välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot

Kantelija on kantelussaan esittämänsä mukaan kirjoittanut Kelalle seuraavasti: ”Mikä ei kuulu perustoimeentuloon, niin pyydän siirrettävän Kelasta suoraan kuntaan käsiteltäväksi täydentävänä toimeentulotukena”. Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan hän on kirjoittanut vastaavasti myös oikaisuvaatimuskeskukselle tekemäänsä valitukseen. Kantelijan mukaan Kela ei kuitenkaan ole siirtänyt hänen hakemuksiaan kunnalle hänen pyynnöstään huolimatta.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan hakemukset on siirretty siltä osin kuin niissä on ollut kyse toimeentulotukilain 14 d §:ssä tarkoitetuista menoista. Kelan selvityksen mukaan hakemus voidaan siirtää kunnan käsiteltäväksi siinäkin tapauksessa, että esitetyn menon luonne on tulokinnanvarainen.

Minulla ei tässä näkemysten ristiriidassa ole mahdollisuuksia selvittää asiaa enempää. Totean kuitenkin, että Kelan kannasta huolimatta asiakkaalla itsellään on aina mahdollisuus tehdä hakemus kunnalle.

#### Tietojen luottamuksellisuus

Selvityksen mukaan vuokranantajat eivät näe, kenen vuokralaisen vuokrasopimuksen tiedot järjestelmästä on haettu sähköisesti Kelaan, eivätkä näin ollen saa tietoja vuokralaistensa mahdollisesta Kelan etuuksien hakemisesta.

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa turvataan jokaisen oikeus hyvään hallintoon.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain 6 §:n ilmaiseman yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti perustuslaissa turvattujen oikeuksien tulee toteutua yhdenvertaisesti.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Lain 24 §:n 2 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Myös hallintolain hyvän hallinnon perusteet edellyttävät asioiden joutuisaa ja asianmukaista käsittelyä.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan 15.1.2018 tekemä oikaisuvaatimus on käsitelty vasta noin 5 kuukauden kuluttua sen saapumisesta. Näin pitkää aikaa ei voida pitää edellä mainittujen lainkohtien edellyttämänä kiireellisenä käsittelynä. Toimeentulotuki on viimekätisin toimeentulon muoto, jonka myöntämisessä ja myös sitä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä

joutuisan käsittelyn vaatimus korostuu. Oikaisuvaatimuksen pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa viivästyttäessään valitusoikeuden käyttämistä hallinto-oikeudessa.

Kuten edellä mainitussa, 20.9.2018 antamassanikin päätöksessä, kiinnitän Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä oikaisuvaatimusten viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä lausumaani.

Minulla ei muun kantelussa esitetyn johdosta ole aihetta toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---