

12.4.2018

EOAK/6048/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **OIKAISUVAATIMUSTEN KÄSITTELY KELASSA ON RUUHKAUTUNUT**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kirjoituksen mukaan hakemuksen käsittely on viivästynyt lainvastaisella tavalla.

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen menettelyä myös oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Kantelija kertoi tehneensä ainakin kolme oikaisuvaatimusta, joita ei ollut viety oikaisuvaatimuskeskuksen käsiteltäväksi. Kantelijan mielestä oikaisuvaatimuksia ei ollut käsitelty siten kuin laissa edellytetään.

Kantelija arvosteli myös tiedusteluihin vastaamista, maksusitoumusten voimassaoloa, kiireellistä hakemuksen käsittelyä turhien lisäselvitysten pyytämistä, päätösten puutteellista perustelamista, yksilöllisten olosuhteiden huomioon jättämistä, laskelmien epäselvyyttä sekä asiakirjojen häviämistä.

### **2 SELVITYS**

Kansaneläkelaitos antoi kirjoituksen johdosta selvitystä.

Pyysin vielä oikaisuvaatimusten käsittelystä erikseen selvitystä. Kansaneläkelaitos sekä Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksen puheenjohtaja antoivat selvitykset.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Lisäselvitysten pyytäminen ja tiedusteluihin ja yhteydenottopyyntöihin vastaaminen**

Kela on pahoitellut menettelynsä virheellisyyttä siltä osin, kun kantelijalta on aiheettomasti pyydetty Kelassa jo olleita selvityksiä ja ettei lisäselvityksiä ole aina pyydetty puhelimitse käsittelyn nopeuttamiseksi.

Kantelijalle on suoritettu hyvitystä 28.2.2017 vireille tulleen hakemuksen käsittelyn viivästyksestä.

Näiltä osin minulla ei ole aihetta tutkia kirjoitusta enemmälti.

Kela on kiistänyt asiakirjojen häviämisen eikä muuta selvitystä ole käytettävissäni olevin keinoin saatavissa.

Kela on pitänyt tarpeellisina tietoina tiliotteista saatavia kaikkia tietoja. Totean tältä osin seuraavaa.

Toimeentulotukilain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan ja hänen perheenjäsenensä on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin säännöksen mukaan myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Pankin tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määräämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. Kelalla on siten lähtökohtaisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään hänen ja hänen perheenjäsentensä kaikkien pankkitilien tiliotteet. Tiliotteiden esittäminen varsin pitkältikin ajalta saattaa joissakin tapauksissa olla tarpeen toimeentulotuen tarpeen määräämiseksi.

Korostan, että toimeentulotuen hakijan on esitettävä asian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot. Mikäli tuen hakija ei näin toimi, tuen saanti voi viivästyä tai kokonaan estyä.

Tietosuojavaltuutettu on eräässä henkilötietolain soveltamista koskeneessa kannanotossaan katsonut, että (sosiaalitoimi) voi toimeentulotukea myönnettäessä pyytää asiakkaalta tiliotteen. Tiliotetta pyydettyä tulee tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaan kuitenkin myös henkilöiden yksityisyyden suoja ottaa huomioon. Jos tiliote sisältää hyvin arkaluonteisia tietoja (esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien ja poliittisten puolueiden jäsenmaksut), joilla ei ole merkitystä toimeentulotukea myönnettäessä, tulee tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaisesti tiedot voida peittää (TSV 6.9.2012, dnro 982/45/2010, ks. apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin 7.11.2012 päätös dnro 4181/4/11).

Totean, että mikäli asiakas on peittänyt pankkitiliotteestaan arkaluonteiseksi katsomiaan tietoja, joutuu Kela päätöksenteossaan arvioimaan sen, mikä merkitys näillä peitetyillä tiedoilla on toimeentulotukea määrättäessä. Mikäli Kela katsoo, että peitetyillä tiedoilla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa, voi se vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista. Mikäli sosiaalihuollon asiakas on esittänyt tiliotteen, jossa on peitetyjä tietoja, ei hakemusta tämän perusteella voida siis suoraan hylätä. Kelan on edellä sanotun mukaisesti päätöksenteossa arvioitava se, mikä merkitys näillä peitetyillä tiedoilla saattaa päätöksenteossa olla.

Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn muutoksenhakuohjauksen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla. Sosiaalihuollon asiakkaalla on siten mahdollisuus saattaa kysymys vaadittujen selvitysten tarpeellisuudesta viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

### 3.2 Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan kantelija oli jättänyt 19.4.2017 perustoimeentulotuen hakemuksen, jolla hän oli samalla vaatinut oikaisua 21.3.2017 tehtyyn Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukea koskevaan päätökseen, koska työmatkakustannuksia sekä yhtä lääkeostoa ei ollut huomioitu. Hakemuksen liitteenä oli myös oikaisuvaatimus, jossa oli vaadittu oikaisua sijoitusrahasto-omaisuuden huomioimisesta. Selvityksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimus huomioitiin 24.4.2017 tarkistuspäätöksessä, kun tieto työmatkakustannuksista oli saatu. Edellisessä päätöksessä virheellisesti huomioimatta jäänyt lääkeosto huomioitiin tarkistuksessa.

Kelan selvityksen mukaan asia käsiteltiin 24.4.2017 annetussa päätöksessä tarkistuksena. Päätöksessä siis tarkistettiin työmatkakulut sekä lääkekorvaus, ja perusteltiin myös sijoitusrahasto-osuuden huomioiminen. Asiaa ei lähetetty oikaisuvaatimuskeskukseen.

Totean menettelyn johdosta seuraavaa.

Toimeentulotukilain 24 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Hallintolain 49 g §:n mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Erikseen hallintolaissa on säädetty asiavirheen korjaamisesta (hallintolain 50 §).

Oikeuskirjallisuudessa (esimerkiksi Laakso – Suviranta – Tarukannel: Yleishallinto-oikeus, 2006 s. 420–421) on katsottu, että ”muutoksenhakumenettelyn vireilläolo ei vaikuta mahdollisuuteen aloittaa korjaamismenettelyä.” Oikaisuvaatimusviranomaisen on tämän jälkeen arvioitava, mikä merkitys (vaikutus) korjatulla päätöksellä on oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan päätökseen. Jos korjatulla päätöksellä on hyväksytty (huomioitu) kaikki asiakkaan vaatimukset, voi se johtaa oikaisuvaatimuksen hylkäämiseen (tai em. teoksen mukaan ”silleensä jäämiseen”).

Mikäli asiakas ei luovu muutoksenhausta on se siis asianmukaisesti käsiteltävä. Vaikka viranomaisen korjaakin oikaisuvaatimuksen alaista päätöstä, on oikaisuvaatimus vietävä oikaisuvaatimusviranomaiselle, jonka tehtävänä on tämän jälkeen arvioida siten kuin hallintolaissa säädetään oikaisuvaatimuksen alaisen päätöksen oikeellisuus sekä tarkistus päätöksen mahdollinen vaikutus oikaisuvaatimuksen tutkimiseen.

Asiaan ei nähdäkseni vaikuta se, että tästä uudesta korjauspäätöksestä on erikseen mahdollisuus hakea oikaisua. Mahdollista nimittäin on, että viranomaisen tehdessään tarkistus päätöstä ei tarkista (tee tosiasiasa uutta päätöstä) tuen hakijan esittämällä ja vaatimalla tavalla tai jättää joitain vaatimuksia huomioimatta.

Totean, että tilanteessa, jossa viranomaisen korjaa omaa päätöstään, yleensä siis aina asianosaisen eduksi, on mahdollista toimia myös niin, että mikäli asiasta on tehty oikaisuvaatimus ja päätöksessä havaitaan olevan virhe, viranomaisen tiedustelee asiakkaalta korjauksen jälkeen, haluaako hän edelleenkin, että oikaisuvaatimus käsitellään muutoksenhakuelimessä. Tällainen menettely on prosessuaalisesti keveämpää ja huomioi joka tapauksessa asiakkaan oikeudet saada ratkaisu muutoksenhakuna tutkittavaksi, eikä estä korjaamasta havaittua virhettä aikaisemmassa päätöksessä.

Korostan vielä tässä yhteydessä, että pidän hyvänä ja asiakkaan oikeuksia edistävänä menettelynä sitä, että jos viranomaisen havaitsee omassa päätöksenteossaan virheitä se myös korjaa ne.

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä sanottuun.

### 3.3 Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asiainnilla tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Mainittu säännös koskee kaikkia asian käsittelyn vaiheita. Kuitenkin oikaisuvaatimusten käsittely on säädetty erikseen kiireelliseksi (hallintolain 49 c §).

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan kantelija teki oikaisuvaatimuksen 19.9.2017, joka koski 6.9.2017 annettua päätöstä. Oikaisuvaatimus on käsitelty oikaisuvaatimuskeskuksessa 18.1.2018. Oikaisuvaatimuksen käsittely kesti siten neljä kuukautta.

Kysymys asiassa on ollut silmälaisen hankkimisesta eikä ainakaan Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan asian tutkiminen ole edellyttänyt erityisten lisäselvitysten hankkimista.

Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksen puheenjohtajan antaman selvityksen mukaan ”Oikaisuvaatimusten käsittelyaika on jatkuvasti kasvanut. Viikolla kolme (2018) läpimeinoajan keskiarvo oli 113 pv ja vanhin ratkaisematta oleva oikaisuvaatimus oli saapunut 5.9.2017.”

Selvityksen mukaan vireillä olevia oikaisuvaatimuksia oli tammikuun 2018 lopussa 7 897 kpl.

Oikaisuvaatimuskeskukseen on selvityksen mukaan palkattu lisää työntekijöitä ja henkilökunta tekee jatkuvasti ylityitä. Tällä hetkellä yksikköön on haettavana uusia puheenjohtajia. Oikaisuvaatimuskeskus on käyttänyt myös vakuutuspiirien ruuhkanpurkajia työtilanteen hallintaan saamiseksi. Selvityksessä pidetään todennäköisenä, että ruuhkan purkamisen vie koko kevään 2018.

Sinänsä lainsäädännössä ei siis ole määritelty asian käsittelyn viivytyksettömyyttä tai sitä aikaa, jona asia on ”kiireellisesti” käsiteltävä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että kohtuullisena sosiaalihuoltoon liittyvänä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on pidettävä alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa. Tässä linjauksessa on huomioitu se, että kunnallisessa oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikaisuvaatimusviranomaisena toimii kunnallinen luottamushenkilöistä koostuva toimielin. Kunnallinen toimielin (esimerkiksi sosiaalilautakunta, perusturvalautakunta tai vastaava) ei käsittele asioita eikä kokoonnu päivittäin tai edes viikoittain. Joissain tapauksissa kokousväli voi olla toista kuukautta. Kunnallisella luottamushenkilötoimielimellä on myös kokousajoissa pitkiäkin taukoja esimerkiksi kesäaikana. Nämä tosiseikat on otettu huomioon mainitussa kolmen kuukauden linjauksessa.

Mielestäni Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksen asema on varsin erilainen kuin kunnallisen muutoksenhakuja käsittelevän toimielimen. Oikaisuvaatimuskeskus on osa Kansaneläkelaitoksen organisaatiota ja se on nimenomaan perustettu käsittelemään muutoksenhakuja. Katson, että nämä perustoimeentulotukiasioissa muuttuneet taustatekijät tulee ottaa huomioon arvioitaessa oikaisuvaatimuksen nyttemmin hyväksyttävänä pidettävää käsittelyaikaa.

Hallituksen esityksen laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valti-onosuudesta annetun lain muuttamisesta yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että oikaisuvaatimusmenettelyssä Kansaneläkelaitos hallintolaissa tarkoitettuna viranomaisena voi sisäisesti organisoida oikaisuvaatimusmenettelyn itse (HE 358/2014 vp s. 51).

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Nähdäkseni vaatimus kattaa myös toimeentulotukiasiaan liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyn.

Toimeentulotuen myöntämisessä ja siis myös oikaisuvaatimuskäsittelyssä on kyse viimesijaisen tuen järjestämisestä sitä tarvitsevalle. Tämän takia olen omissa ratkaisuisani korostanut muun muassa sitä, että asian luonteella on merkitystä arvioitaessa sitä, kuinka nopeasti viranomaisen on käsiteltävä ja päätettävä sosiaalihuollon asiakkaan tekemä hakemus tai asiakkaan

tekemä muutoksenhaku. Mitä tärkeämmästä yksilön oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kysymys, sen nopeampaa käsittelyä viranomaiselta edellytetään. Asian käsittelyyn kuluva aikaa arvioitaessa on merkitystä annettava myös sille, kuka on asian vireille saattanut. Jos kysymys on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, on tälle annettava merkitystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja siihen varattavassa ajassa.

Toimeentulotukihakemuksiin liittyvien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat voivat ainakin joissain tapauksissa vaarantaa toimeentulotuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Korostettua merkitystä käsittelyaikojen viivytyksettömyydellä on nähdäkseni erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien vanhusten, vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten ja pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla.

Toimeentulotukihakemusten sekä myös oikaisuvaatimusten käsittely ja siitä huolehtiminen on annettu lainsäädännössä Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Kansaneläkelaitoksen on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla tai muulla tavoin esimerkiksi työjärjestelyillä tekemällä siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Henkilökunnan vähäisyys tai henkilökunnan poissaolosta aiheutuva mahdollinen oikaisuvaatimusten ruuhkautuminen ei oikeuta oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyksiin. Totean tässä itsestään selvänä myös sen, että Kansaneläkelaitoksen on varauduttava tiedossaan oleviin työn tekemisessä tapahtuviin muutoksiin sekä ennakoitava työnteossa mahdollisesti tapahtuvia häiriötilanteita esimerkiksi suunnittelemalla erilaisia sijaisjärjestelyitä.

Kansaneläkelaitoksella on lisäksi vastuu ylläpitämistään tietojärjestelmistä ja niiden toimivuudesta sekä niihin liittyvistä mahdollisista tietojärjestelmäongelmista. Tämä edellyttää varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin.

Katson, että Kansaneläkelaitos ei ole käsillä olevassa asiassa huolehtinut riittävällä tavalla kantelijan toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä kiireellisenä hallintolain tarkoittamin tavoin.

Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksen antamien tietojen valossa toimeentulotukiasioiden oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen pituus näyttää olevan yleisempikin ongelma. Edellä toteamaani viitaten pidän mainitun asiantilan vaikutuksia toimeentulotukiasiakkaille merkittävinä ja vakavina.

#### **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä toteamaani. Samalla pyydän, että Kansaneläkelaitos ilmoittaa minulle 1.6.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai ryhtyy asiassa. Pyydän, että Kansaneläkelaitos samalla ilmoittaa minulle muutoksista oikaisuvaatimusten keskimääräisissä käsittelyajoista.

Lähetän tässä tarkoituksessa tämän ratkaisuni Kansaneläkelaitokselle.