

18.4.2017

EOAK/1301/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

APULASOIKEUSASIAMIEHELTÄ HYVITYSESITYS KELALLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 24.2.2017 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa.

Kirjoituksen mukaan toimeentulotukihakemuksen käsittely on viivästynyt. Tämän takia kantelijalle on aiheutunut perintäseuraamuksia.

Kantelija on arvostellut myös Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelua ja sähköistä asiointijärjestelmää.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi kirjoituksen johdosta 4.4.2017 päivätyn lausunnon. Lausuntoon oli liitetty Kelan etuuspalveluiden lakiyksikön, yhteyskeskuksen ja kehittämispalveluiden selvitykset. - - -

3 RATKAISU

3.1

Toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely

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

Perustuslain 21 §:n mukaan 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.

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.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät muun muassa sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Käsitykseni mukaan toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimukseen. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Korostan tässä yhteydessä, että toimeentulotukihakemuksen käsittely voi yleensä edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteitten selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Päätös hallintoasiassa tulee tehdä hallintolain 23 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä.

Erikseen toimeentulotukilaissa on säädetty toimeentulotuen hakemiseen ja päätöksentekoon kuluvasta ajasta.

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perusteella päätös perustoimeentulotuesta. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi säädetään lain 14 d §:ssä.

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavan arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 14 c §:ssä on säädetty toimeentulotukiasian käsittelystä muussa kuin kiireellisessä tapauksessa. Säännöksen mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan 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. Mikäli 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 toimeentulotukilain 14 c §:n 3 momentin mukaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa ja 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 on tehtävä käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistäkin.

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kelan etuuspalveluiden lakiyksikön selvityksen mukaan kantelijan toimeentulotukiasia on tullut hakemuksena vireille Kelassa 16.2.2017. Hakemuksen liitteet ovat saapuneet samana päivänä. Päätös toimeentulotuesta on tehty toimeentulotukilain tarkoittaman määräajan jälkeen 2.3.2017.

Päätöksenteko on siten viivästynyt lainvastaisella tavalla.

Selvityksen mukaan Kansaneläkelaitokseen otettu satoja uusia työntekijöitä perustulotoimeentulotuen etuuskäsittelyyn, asiakaspalveluun ja esimiestehtäviin. Ratkaisutyöhön on tehty myös sisäisiä henkilösiirtoja muista etuuksista. Kanteluruuhkan johdosta toimeentulotukea koskeviin tehtäviin on edelleen rekrytoitu lisää etuuskäsittelijöitä ja lisärekrytointi on selvityksen mukaan vireillä. Kelassa on tehty runsaasti ylitöitä ja töitä on porrastettu sillä tavoin, että toimeentulotukihakemukset voitaisiin käsitellä asianmukaisella tavalla. Selvityksen mukaan Kela ottaa tilanteen vakavasti ja tekee kaikkensa tilanteen ratkaisemiseksi. Kantelijan tapauksessa päätöksen antaminen on viivästynyt kohtuuttomasti.

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan ja selvityksissään pahoitellut kantelijalle toiminnastaan aiheutunutta kohtuutonta haittaa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Totean aluksi, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut ratkaistavakseni satoja Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukihakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä kanteluita. Valtaosin näissä kanteluissa on arvosteltu Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ja ennen kaikkea käsittelyn viivästyksestä.

Kansaneläkelaitoksen selvitysten mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely on ruuhkautunut Kelan toimeentulotuen yksiköissä. Käsittelyaikojen pidentymiseen on vaikuttanut selvitysten mukaan muun muassa lisääntynyt hakemusmäärä.

Totean, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden Kansaneläkelaitos ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästykselle.

Korostan, että Kansaneläkelaitoksen on huolehdittava, että se voi järjestää toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyn ja yksilöä koskevan päätöksenteon lain edellyttämällä tavalla. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi toimeentulotukiasioiden käsittelyajoilla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. Asian käsittely viranomaisessa (Kelassa) on järjestettävä myös ruuhka-aikoina siten, että Kansaneläkelaitoksessa asioiva saa asianmukaisesti palveluita ja että laissa säädettyjä määräaikoja voidaan noudattaa.

Korostan, että toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Voidakseen toteuttaa laissa säädettyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely viranomaisessa.

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian merkitys tukea hakevalle henkilölle ja hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa. Erikseen toimeentulotukilaissa on säädetty kiireellisenä pidettävän toimeentulotukihakemuksen käsittelystä ja päätöksentekoon kuuluvasta ajasta.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Kansaneläkelaitoksen on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on huolehtia siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa riittävästi ja että se voi tehdä hakemuksiin päätökset lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Henkilökunnan vähäisyys tai puutteet sen osaamisessa eivät oikeuta palveluja koskeviin hakemusten viivästyksiin.

Viranomaisen organisaatioon tai viranomaisen resursseihin liittyvillä asioilla ei siis voida perustella poikkeamista siitä, mitä hallintolain ja toimeentulotukilain säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät.

Korostan tässä yhteydessä vielä, että toimeentulotuen tarkoituksesta ja sen viimesijaisuudesta seuraa se, että Kansaneläkelaitoksella on korostettu velvollisuus huolelliseen menettelyyn muun muassa silloin, kun se käsittelee toimeentulotukea koskevia hakemuksia tai toimeenpanee toimeentulotukea koskevia päätöksiä. Kansaneläkelaitoksen on varmistuttava siitä, että sen käyttämät asiakasta koskevat tiedot ovat virheettömiä ja täydellisiä. Tämä koskee erityisesti sellaisia tietoja, joilla on tietoja viranomaisen tekemään edunsoovaa hallintopäätöstä tehtäessä ja sitä täytäntöönpannassa.

Kansaneläkelaitoksella on ollut aikaa ja mahdollisuus varautua toimeentulotukilain muutokseen lähes vuoden ajan. Tämän takia sen olisi tullut varautua tiedossaan oleviin työntekeisessä tapahtuviin muutoksiin ja ruuhkatilanteisiin sekä olisi tullut ennakoita hakemusten käsittelyssä ja päätöksenteossa mahdollisesti tapahtuvia häiriötilanteita suunnittelemalla erilaisia varajärjestelyjä.

Toimenpiteeni Kansaneläkelaitoksen menettelyn johdosta ilmenevät kohdasta 4.

3.3

Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun toimimattomuus

Kantelija on kirjoituksessaan arvostellut Kelan puhelinpalvelun toimimattomuutta ja ruuhkautumista. Kirjoituksen mukaan kantelija ei ole päässyt soittamalla edes jonoon, vaan puhelinpalvelu pyytää soittamaan myöhemmin uudelleen, vaikka soittaisi monta kertaa.

Kansaneläkelaitoksen yhteiskeskuksen antaman selvityksen mukaan ”Kelan puhelinpalvelu on ruuhkautunut alkuvuonna perustulotoimeentulon siirron myötä. Estääksemme kohtuuttoman pitkät jonotusajat puhelinpalvelussa, olemme rajoittaneet jonotuspaikkojen lukumäärää. Jos kaikki jonotuspaikat ovat palvelunumerossa asiakkaan soittaessa varattuina, asiakasta pyydetään soittamaan myöhemmin uudelleen. Näin asiakkaalle ei synny puhelinlaskua kohtuuttomasta jonotusajasta.”

Selvityksen mukaan ruuhkatilanteissa palveluun ei siis pääse aina ensimmäisellä yrittämällä. Kantelija oli puhelunjärjestelmän tietojen perusteella yrittänyt soittaa toimeentulotuen palvelunumeroon kerran 16.2.2017 sekä kahdesti 24.2.2017. Selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos on pyrkinyt parantamaan tilannetta rekrytoimalla lisää palveluneuvoja puhelinpalveluun.

Kansaneläkelaitoksen verkkosivujen mukaan Kansaneläkelaitokselle on mahdollista jättää takaisinsoittopyyntö. Verkkosivujen mukaan ”jos palvelunumerossa on soittohetkellä ruuhkaa

ja kuulet soittopyynnön jättämisestä kertovan tiedotteen, toimi siinä saamasi ohjeen mukaan. Kelan palveluneuvoja soittaa sinulle takaisin saman päivän aikana.”

Edelleen verkkosivujen mukaan soittopyyntöjä voi jättää klo 14.30 asti. Soittopyyntöjä voidaan Kelan verkkosivujen mukaan ottaa vastaan päivittäin vain rajoitettu määrä.

Pidän Kelan käytössä olevaa takaisinsoittopalvelua myönteisenä ja asiakkaita palvelevana järjestelmänä. Saamissani kirjoituksissa on kuitenkin arvosteltu myös takaisinsoittojärjestelmän toimivuutta tai pikemminkin sitä, että takaisinsoittopyyntöjä ei ole kaikissa tapauksissa voinut jättää.

Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaisen varmistaa, että sosiaalihuollon asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada viranomaiselta yleistä neuvontaa, varata tapaamisaika viranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa tai muutoin ottaa yhteyttä viranomaiseen. Tätä neuvontavelvollisuutta voidaan toteuttaa osaltaan viranomaisen antamalla puhelinpalvelulla. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että puhelinpalvelu on järjestettävä sillä tavoin, että se myös tosiasiallisesti on sosiaalihuollon asiakkaiden saavutettavissa ja saatavilla. Puhelinpalveluun tulisi siis voida saada yhteys myös ruuhkatilanteissa.

Tiedossani on, että Kela edellyttää kiireellisissä tapauksissa asiakkaan henkilökohtaista käyntiä Kelan toimipisteessä tai puhelimen välityksellä tehtyä ilmoitusta hakemuksen kiireellisyydestä.

Toimeentulotukilain mukaan kiireellinen toimeentulotukea koskeva hakemus on käsiteltävä siten, että päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Saamieni kirjoitusten ja selvitysten perusteella asiointi Kelan toimipisteissä on ruuhkautunut ja jonotusajat ovat pitkiä. Lisäksi Kelan toimipistettä ei ole kaikilla paikkakunnilla, eivätkä kaikki toimipisteet ole avoimena jokaisena arkipäivänä.

Tilanteissa, joissa Kelan toimipistettä ei ole kohtuullisen matkan päässä, se ei ole auki tai se on ruuhkautunut, jää asiakkaan ainoaksi vaihtoehdoksi asioida puhelimitse saadakseen toimeentulotukihakemuksensa kiireellisesti käsiteltäväksi. Puhelinpalvelun toimivuudella ja tosiasiallisella saatavuudella on siis erityinen merkitys asiakkaalle, jonka hakemus edellyttää kiireellistä käsittelyä. Mikäli puhelinpalveluun ei saa yhteyttä esimerkiksi ruuhkautumisen takia, voi syntyä tilanteita, joissa henkilön tai perheen oikeus viimesijaiseen tukeen jää täyttymättä.

Totean, että vaikka Kelan puhelin- ja takaisinsoittopalvelu on sinänsä hyvä ja toimiva, tulee mielestäni Kansaneläkelaitoksen edelleen kehittää puhelinpalveluaan sillä tavoin, että asiointi puhelimitse toimeentulotukiasioissa on kaikissa tilanteissa mahdollista kohtuullisen ajan kuluessa.

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä sanottuun.

3.4

Kelan verkkoasioinnin vaikeudet

Kantelija on arvostellut Kelan verkkoasiointia ja kertonut, että sähköinen järjestelmä ei ole toiminut. Kirjoituksen mukaan kantelija toimitti hakemukseen tarvittavat liitteet heti hakemuksen jättämisen jälkeen, mutta asiointipalvelussa teksti ei ole muuttunut eikä hakemus siirtynyt käsittelyyn. Hakemuksessa lukee "toimita liitteet".

Kantelija on arvostellut Kansaneläkelaitosta edelleen siitä, että Kelan ohjaus liitteiden toimittamisesta tiettyyn määräpäivään mennessä vaikuttaa tosiasiasa myös siihen, missä ajassa päätös on tehtävä.

Kansaneläkelaitoksen kehittämispalveluiden antaman selvityksen mukaan ”Kelan verkkoasiointipalvelussa voi tehdä toimeentulohakemuksen, ja toimittaa myös hakemuksen ratkaisemiseksi pyydetyt liitteet. Asiointipalvelussa näytettävä hakemuksen käsittelytilanteen tieto muuttuu ja muistutus liitteiden toimittamisesta poistuu vasta sitten, kun Kelan ratkaisuasiantuntija ottaa työn käsittelyyn, ja muuttaa kyseisen hakemustyön tilatietoja etuustyön hallintajärjestelmässä, tai kun määräaika toimittaa liitteet on umpeutunut.”

Edelleen selvityksen mukaan, vaikka asiakas on toimittanut kaikki pyydetyt liitteet, voi asiointipalvelussa näkyä edelleen muistutus hakemuksen liitteiden toimittamisesta. Asiointipalvelussa asiakasta ohjataan ilmoitusten osalta ilmoittamalla, että muistutukset eivät poistu automaattisesti, vaan ne poistuvat viimeistään, kun hakemus tai ilmoitus on käsitelty.

Selvityksessä on myönnetty, ”ettei verkkoasiointipalvelussa näytettävä muistutus liitteiden toimittamisesta, vaikka asiakas olisi ne jo toimittanut, ole asiakkaan informoimisen kannalta välttämättä täysin selkeä”.

Muissakin saamissani kanteluissa on viitattu myös Kelan tietojärjestelmien toimimattomuuteen, niiden ruuhkautumiseen ja siihen, ettei niiden kautta pysty asianmukaisesti asioimaan.

Totean, että Kelalla on vastuu ylläpitämistään tietojärjestelmistä ja niiden toimivuudesta sekä niihin liittyvistä mahdollisista tietojärjestelmäongelmista. Tämä vastuu edellyttää varautumista tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin etukäteen.

Korostan, että toimeentulotuessa on kysymys viimesijaisesta tuesta. Tämä merkitsee sitä, että viranomaisen vastuulla on se, että tukea koskevat hakemuslomakkeet (sähköisenä tai paperisena) ovat riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä sillä tavoin, että ne eivät johda asiakkaana olevan henkilön oikeuksien toteutumatta jäämiseen tai niiden kaventumiseen.

Olen Kansaneläkelaitokseen tekemälläni tarkastuksella kiinnittänyt huomiota Kansaneläkelaitoksen verkkosivuilla ja asiointipalvelussa havaittuihin ongelmiin ja epäselvyyksiin; osin niihin samoihin asioihin, joihin kantelijakin on kiinnittänyt huomiota. Pidän tärkeänä, että Kelan ohjaus määräaikojen laskemisessa on sen verkkosivuilla ja asiointipalvelussa täsmällistä eikä mahdollista asiakkaalle väärintulkintoja lakisääteisestä käsittelyajasta.

Koska Kansaneläkelaitos on ilmoittanut minulle selkeyttävänsä verkkosivuillaan antamaansa informaatiota, ei kirjoitus tältä osin anna aihetta puoleltani muuhun, kuin että korostan vielä tässä yhteydessä, että sivuilla annettava tieto tuen hakemisesta, sen saamisen edellytyksistä ja siitä, millä tavoin tuen hakijan tulee toimia, on oltava yksiselitteisen selkeää ja tosiasiallisesti saavutettavissa olevaa.

3.5

Taloudellisen vahingon korvaaminen ja hyvitys

Kantelija on kertonut, että Kansaneläkelaitoksen päätöksen viivästyksestä johtuen hän ei ollut saanut maksettua helmikuun vuokraa ja sähkölasku oli mennyt perintätoimistoon. Kantelija ihmetteli, kenen vastuulla asia on.

Kansaneläkelaitoksen etuuspalveluiden lakiyksikön selvityksen mukaan vahinkojen korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia. Selvityksessä todetaan, että ”vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toiminta tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole huomioitu”.

Selvityksessä on todettu, että ”Kela voi myös korvata toimeentulotuesta esimerkiksi sellaisia huomautuslaskuja, jotka johtuvat Kelan toiminnasta olleesta virheestä kuten viivästyksestä”. Selvityksen mukaan asiakkaita on informoitu tästä myös Kelan verkkosivuilla. Selvityksessä on edelleen todettu, että ”Kela harkitsee yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa, onko tarvetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin viivästyksien johdosta”.

Totean, että Kansaneläkelaitoksen tulee oma-aloitteisesti harkita hyvityksen perusteita, sen maksamista ja sen määrää erityisesti tilanteissa, joissa viranomainen on toiminut selkeästi lain vastaisesti tai joissa on loukattu perus- ja ihmisoikeuksilla suojattuja oikeushyviä. Tässä yhteydessä totean vielä, että kun virhe on selkeästi aiheutunut viranomaisen vastuulla olevasta syystä, on sen myös oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tiedotettava asiakkailleen heidän käytössään olevista vaihtoehtoisista toimintatavoista korvauksen saamiseksi. Kansaneläkelaitoksen on myös riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti selvitettävä asiakkailleen, millä tavoin asiakkaat saavat oikeutensa turvattua

Tässä tarkoituksessa Kelan tulee huolehtia, että asiakkaat saavat tiedon heille kuuluvasta oikeudesta saada korvausta tai muuta hyvitystä niistä mahdollisista taloudellisista vahingoista, jotka ovat aiheutuneet Kelan vastuulla olevan toiminnan virheistä, kuten esimerkiksi toimeentulokipäätösten lainvastaisesta viivästyisestä tai toimeentulokipäätösten toimeenpanon (maksatuksen) viivästyksistä.

Olen päätenyt saamieni lukuisten kirjoitusten johdosta esittämään Kansaneläkelaitokselle, että se suorittaisi määrittelemiensä perusteiden mukaisesti hyvitystä niille asiakkailleen, joille on aiheutunut vahinkoa tai haittaa Kansaneläkelaitoksen lainvastaisesta menettelystä.

Toimenpiteeni asiassa ilmenevät kohdasta 4.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kansaneläkelaitokselle edellä kohdassa 3.2 selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota myös edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 toteamaani. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.

Pidän asianmukaisena ja hyvään hallintoon kuuluvana sitä, että kun viranomainen korjaa virheellistä menettelyään, se samalla pahoittelee sitä ja selvittää asiakkaalleen virheelliseen menettelyynsä johtaneet syyt.

Pidän myönteisenä sitä, että Kansaneläkelaitos on antamissaan selvityksissään pitänyt tilannetta vakavana ja ryhtynyt toimenpiteisiin havaitsemiensa virheiden korjaamiseen. En pidä kuitenkaan korjaavia toimenpiteitä vielä riittävänä, koska ainakin saamieni kirjoitusten perusteella Kansaneläkelaitoksen hakemusten käsittelyssä ja päätöksentekoon sekä asiakaspalveluun liittyvissä asioissa on ollut edelleen ongelmia, jotka edellyttävät vielä toimenpiteitä.

Esitän vielä Kansaneläkelaitoksen menettelystä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ja hyvittämisestä seuraavaa.

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Tapahtuneen oikeuksien loukkauksen hyvittäminen loukkauksen kärsineelle henkilölle on perusteltua. Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään tässä tarkoituksessa tehnyt esityksiä hyvityksen suorittamisesta. Näillä hyvitysesityksillä pyritään asian sovinnolliseen ratkaisuun. Hyvitysesitys on voinut koskea myös aineettoman vahingon korvaamista ns. kärsimyskorvauksena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä kehitystä, jonka myötä oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien toteutumisen edistämiseen. Yksi tämän kehityksen elementti on hyvitys. Valiokunnan mukaan on perusteltua käyttää hyvitystä selvissä tapauksissa, jotta ihmiset pääsisivät oikeuksiinsa, sovinnollinen ratkaisu löytyisi ja turhilta oikeusriidoilta välttyttäisiin (PeVM 2/2016 vp).

Samalla tavoin myönteisesti hyvitykseen on suhtautunut eduskunnan hallintovaliokunta. Sen mukaan hyvityksen maksamista koskevien suositusten esittäminen liittyy kiinteästi ylimpien laillisuusvalvojien asemaan perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. Valiokunta toteaa, että oikeusasiamies on tehnyt ratkaisuihinsa useita hyvitysehdotuksia, ja osa niistä on johtanut rahalliseen hyvitykseen. Perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan taustalla on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Siinä on edellytetty aineettoman vahingon korvaamista tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi (HaVM 6/2014 vp).

Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2008:10) vahingonkorvausta tai hyvitystä on maksettu perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea. Kysymys oli perusteettoman vapauden menetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta maksetusta korvauksesta, vaikka korvaukseen ei olisi ollut oikeutta vahingonkorvauslain nojalla. Korkeimman oikeuden päätös osoittaa, että tuomioistuimesta on mahdollista saada korvausta ihmisoikeusloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä muissakin kuin vahingonkorvauslain tarkoittamissa tilanteissa.

Hyvitys on oikeudellisena käsitteenä laaja-alaisempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä paitsi vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneesta vahingosta tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen, vääryyskokemuksen tai muun sellaisen korvaamista tai hyvittämistä.

Vahingonkorvauslainsäädännön puutteena on, ettei se sisällä yleistä velvoitetta julkiselle vallalle korvata vahinkoja perusoikeusloukkaustilanteissa. Oikeusasiamies on ilmaissut tämän kannan lukuisissa ratkaisuisissa. Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat siis osittain seurausta myös siitä, että näin voidaan osaltaan paikata vanhentuneen vahingonkorvauslainsäädännön aukkoja.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on mm. Kansaneläkelaitoksen hakemusten käsittelyn viivästystä koskevia ratkaisuja.

Elatusapuvelkojen perintäoikeuden siirryttyä Kelalle sen menettely johti siihen, että elatusapuvelkojen perintä oli aiheettomasti viivästynyt. Apulaisoikeusasiamies esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää lapsille Kelan menettelystä aiheutuneen viiveen elatuksen saamisessa (3276/4/14).

Kelan ilmoituksen mukaan virheestä aiheutuneena vahinkona lapsille oli päätetty korvata 474,30 euron suuruiset asianajokulut. Apulaisoikeusasiamies otti kysymyksen hyvitysesityksen arvioimisesta Kelassa omana aloitteena (4776/2/15) tutkittavaksi. Kela ilmoitti, että se tulee maksamaan lapsille Kelassa tapahtuneesta virheestä rahallisena hyvityksenä 150 euroa molemmille erikseen ja lähettää heille pahoittelukirjeen.

Kelassa todettiin käsittelyn viivästymistä kansainvälisten asioiden ryhmässä. Kelan selvitysten mukaan 1.1.2014 toimintansa aloittaneen kansainvälisten asioiden ryhmässä syntyi etuushakemusten käsittelyssä ruuhkaa ja tekniikassa oli organisaatiomuutoksesta johtuneita ongelmia. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei viivästymisille ollut esitetty hyväksyttäviä syitä. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies esitti, että kantelijat ottavat yhteyttä Kelaan ja esittävät mahdolliset vaatimuksensa, minkä perusteella Kela hyvittää kantelijoille viivästymisestä aiheutuneen vahingon, haitan ja vaivan (1055 ja 1578/4/14). Kela hyvitti toiselle kantelijalle eläkkeen maksun katkeamisen johdosta aiheutuneesta haitasta ja vaivannäöstä 100 euroa sekä toiselle kantelijalle lapsilisähakemuksen käsittelyn viivästymisestä 50 euroa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei sitä itse pysty hankkimaan, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasian käsittelyvaiheita.

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 hakemuksen käsittelyssä ja siihen varattavassa ajassa. Tässä yhteydessä korostan erityisesti sitä, että toimeentulotuessa on kysymys perustuslain 19 §:n tarkoittamasta viimesijaisesta tuesta.

Kun kysymys on usein myös kiireellisen tuen järjestämisestä yksittäiselle asiakkaalle tai perheelle ja kun toimeentulotuessa on nimenomaisesti säädetty käsittelyyn kuluva määräajasta, on viranomaisen huolehdittava siitä, että laissa asian käsittelylle säädetty määräajat toteutuvat.

Totean, että edellä sanotut perustuslain turvaamat ja toimeentulotukilain mukaiset oikeudet eivät Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukea koskevassa käsittely- ja ratkaisukäytännössä ole kaikilta osin toteutuneet. Kansaneläkelaitoksen menettelyssä toimeentulotuen hakemusten käsittelyssä, sitä koskevassa päätöksenteossa ja toimeentulotuen järjestämisessä on ollut vakavia puutteita. Olen pitänyt Kansaneläkelaitoksen menettelyä moitittavana erityisesti ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijaisen luonteen.

Kansaneläkelaitoksen lainvastaisesta menettelystä on aiheutunut saamieni kymmenien kirjoitusten mukaan toimeentulotukiasiakkaille taloudellista vahinkoa, haittaa ja vaivannäköä. Viranomaisorganisaation oman sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi ensisijaisesti huolehtia oikeudellisesta kontrollista ja ohjauksesta. Tähän liittyen on myös huolehdittava virheisiin ja laiminlyönteihin perustuvista korvauksista ja hyvityksistä.

Tämän vuoksi esitän, että Kansaneläkelaitos perustoimeentulotuen järjestämisestä vastuussa olevana viranomaisena arvioi harkintansa mukaan, millä perusteilla, millä tavalla ja minkä suuruisena se korvaa ja hyvittää lainvastaisesta menettelystään asiakkailleen aiheutuneet suoranaiset taloudelliset vahingot ja hyvitykset oikeuksien loukkauksista.

Pyydän, että Kansaneläkelaitos ilmoittaa minulle 11.5.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä esittämieni hyvitysesitystä koskevien johtopäätösteni ja esitysteni johdosta.