

24.8.2022

EOAK/1503/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN LAINVASTAINEN KÄSITTELYAIKA JA SAIRAUSPÄIVÄRAHAPÄÄTÖKSEN AIHEETON VIIVÄSTYMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä sairauspäiväraha- ja toimeentulotukiasiassa. Kantelijan mukaan hänen toimeentulotukihakemuksensa käsittely on viivästynyt Kelassa toimeentulotukilain vastaisella tavalla ja sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä. Kantelija kertoi, ettei työttömyyskassa pysty käsittelemään hänen työttömyyskorvaushakemustaan eikä Kela tarkistamaan hänen asumistukeaan, koska sairauspäiväraha hakemus on ratkaisematta. Kantelija kertoo joutuneensa pidemmän aikaa turvautumaan toimeentulotukeen viimesijaisena etuna, koska ensisijaista etuutta eli sairauspäiväraha hakemusta ei saada Kelassa ratkaistua. Lisäksi Kela ei ole vastannut kantelijan tiedusteluun hakemuksen käsittelyajasta.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi lausuntonsa ja toimitti selvityksen. Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Kantelijan Kelassa 26.11.2021 vireille tullut sairauspäiväraha hakemus ratkaistiin 5.4.2022. Hakemuksen käsittelyssä oli Kelassa kaksi passiivista ajanjaksoa, joiden aikana hakemusta ei käsitelty lainkaan. Ensimmäinen, kolmen (3) viikon passiivinen ajanjakso johtui Kelan ruuhkasta. Passiivisen ajanjakson jälkeen hakemus odotti vielä kaksi (2) viikkoa, ennen kuin Kela pyysi asian ratkaisemiseen tarvittavaa selvitystä toiselta viranomaiselta. Kela sai selvityksen noin viiden (5) viikon kuluttua pyynnöstään. Selvityksen saavuttua oli toinen passiivinen ajanjakso Kelassa, joka kesti kuusi (6) viikkoa. Selvityksen mukaan passiivisuus johtui Kelan ruuhkautuneesta työtilanteesta. Passiivisen ajanjakson aikana hakemus olisi ollut ratkaisukypsä vakuuttumisen osalta. Kela ei vastannut kantelijan tiedusteluun siitä, kuinka kauan sairauspäiväraha hakemuksen ratkaiseminen vielä kestää. Kela pahoittelee kantelijalle sitä, että sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä ja että hänen viestiinsä ei vastattu. Kela ei kertonut syytä siihen, miksi viestiin ei vastattu.

Kantelijan Kelassa 21.2.2022 vireille tullut toimeentulotukihakemus ratkaistiin 3.3.2022, joka oli kahdeksas (8.) päivä hakemuksen vireille tulosta. Toimeentulotukilain vastainen käsittelyaika johtui kantelijan hakemuksen siirtelystä eri vakuutuspiireihin ratkaistavaksi. Kela käy vielä tarkemmin läpi tapauksen käsittelyvaiheita ja pyrkii varmistamaan, että jatkossa mahdollisissa vastaavissa tilanteissa käsittely etenee mahdollisimman selkeästi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

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.

Toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilaki) 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.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

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

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 tämän jälkeen viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Päätös hallintoasiassa tulee tehdä hallintolain 23 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Pykälän perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

3.2 Sairauspäiväraahakemuksen käsittely

Hallintolaissa ei ole säädetty määräaikoja asian käsittelylle eikä nimenomaisia säädöstasoisia kriteerejä, jotka konkretisoisivat sitä, mitä asian viivytyksetön käsittely tarkoittaa. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä niiden laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Myöskään sairausvakuutuslaissa ei ole säädetty Kelalle tiettyä aikaa, jonka kuluessa sen on käsiteltävä sairauspäiväraahakemus. Kela asettaa itse vuosittain keskeisten etuuksien käsittelylle tavoitekäsittelyajat. Kyseessä on aika, joka kuluu Kelaan saapuneen hakemuksen rekisteröinnistä siihen, että ratkaisija antaa siitä päätöksen. Kela ilmoittaa verkkosivuillaan, että tavoiteajat ovat keskiarvoja, joten osa hakemuksista käsitellään jonkin verran tavoiteaikaa nopeammin, osa hitaammin. Kela on asettanut sairauspäiväraahakemusten käsittelyn tavoiteajaksi 37 päivää. Kelan kotisivujen mukaan päivillä tarkoitetaan tässä kaikkia viikon päiviä, mukaan lukien viikonloput ja pyhäpäivät. Kelan sivuilla todetaan, että käsittely voi kestää kauemmin, jos hakija on esimerkiksi asunut ulkomailla.

<https://www.kela.fi/kasittelyajat?inheritRedirect=true/luettu 18.8.2022>

Merkityksellistä arvioinnissa on muun muassa se, onko asian käsittelyssä osoitettavissa sellaisia passiivisia ajanjaksoja, jolloin käsittely ei ole edennyt lainkaan. Tällaisia ajanjaksoja on selvityksen mukaan yhteensä 63 päivän ajalta. Sairauspäiväraahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on Kelan mukaan 37 päivää. Kantelijan hakemuksen käsittely kesti noin 130 päivää.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että hakemusten ruuhkautuminen ei ole pätevä syy asioiden käsittelyn viivästymiselle, vaan viranomaisen tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa ja reagoimaan hakemuserien kasvuun ja esimerkiksi lomakausiin siten, ettei etuusasioiden viivytyksetön käsittely vaarannu.

Kela on myöntänyt selvityksessään, että sairauspäiväraahakemuksen käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä eikä kantelijan käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluviestiin ole vastattu.

Hallintolain perusteella asiakkaalla on oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Kelan selvityksestä ei ilmennyt, miksi vastausta tiedusteluun ei annettu.

Kantelija on pitänyt asiaansa aktiivisesti vireillä Kelassa tiedustelemalla useilla viesteillä sitä, koska hänen sairauspäiväraahakemuksensa ratkaistaan. Tiedossa ei ole, kuinka kauan asian käsittely olisi kestänyt Kelassa ilman kantelijan omaa aktiivisuutta ja oikeusasiamiehelle tekemää kantelua. Kantelukirjoitus tuli vireille kansliassamme 3.3., Kelalta pyydettiin selvitystä 25.3. ja Kela antoi sairauspäivärahapäätöksen 5.4.2022.

3.3 Toimeentulotukihakemuksen käsittely

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu Kelalle, 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 säädetyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely ja se, että laissa säädetyt määräaikoja voidaan noudattaa.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kelalla on ollut tiedossaan kaikki päätöksentekoon vaikuttavat seikat. Päätös olisi tullut siten tehdä toimeentulotukilain tarkoittaman määräajan puitteissa viivytyksettä. Näin ei ole tehty ja asiassa on siten toimittu lainvastaisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset sairauspäiväraahakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästyttämisestä ja tiedusteluun vastaamatta jättämisestä sekä toimeentulotukilain vastaisesta käsittelyajasta Kelan tietoon.

Lisäksi esitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n perusteella virheellisen menettelyn hyvittämistä kantelijalle. Oikeusasiamies voi kyseisen pykälän perusteella tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan poistamiseksi.

Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu hyvittämään aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen virheen hyvittämiseen. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä.

Tässä asiassa kantelija on joutunut turvautumaan viimesijaiseen taloudelliseen tukeen sairauspäiväraahakemuksen käsittelyn viivästyttyä aiheettomasti käsittelyn passiivisten ajanjaksojen vuoksi. Lisäksi toimeentulotukihakemustakaan ei ratkaistu laissa säädettyssä määräajassa.

Edellä todetun vuoksi pidän perusteltuna esittää Kelan harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle Kelan menettelystä aiheutuneen viiveen toimeentulon turvaamisessa.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 30.9.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelaan.