

23.1.2020

EOAK/1656/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Notari Johanna Koli**

## **TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA HALLINTO-OIKEUDESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä ja oikaisuvaatimuksen pitkää käsittelyaikaa Kelassa sekä Vaasan hallinto-oikeudessa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Vaasan hallinto-oikeudelta niistä syistä, joiden vuoksi kantelijan valitusasian käsittely on kestänyt noin 1,5 vuotta.

Lisäksi pyydettiin Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksilta tiedot keskimääräisistä toimeentulotukiasioihin liittyvien valitusasioiden käsittelyajoista vuosilta 2017, 2018 ja 2019.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumat**

Kantelija on hakenut perustoimeentulotukea Kelasta helmikuussa 2017 silmälaseihin ja lääkkeisiin. Hän on hakenut 13.3.2017 muutosta samaansa päätökseen Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskukselta, johon on saanut päätöksen 6.6.2017. Tästä päätöksestä kantelija on valittanut Vaasan hallinto-oikeuteen 19.7.2017. Vaasan hallinto-oikeus on tehnyt päätöksen asiassa 22.2.2019.

#### **3.2 Vaasan hallinto-oikeuden selvitys**

Vaasan hallinto-oikeus esittää antamassaan selvityksessään seuraavaa.

”Valitus on tullut vireille hallinto-oikeudessa 19.7.2017. Valituksenalainen päätös on ollut Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksen päätös 6.6.2017, johon ovat liittyneet myös Kansaneläkelaitoksen 9.6.2017 ja 20.6.2017 tekemät päätökset. Kantelijan valitus on ratkaistu hallinto-oikeudessa 22.2.2019, numero [poist]. Päätös on tämän selvityksen liitteenä. Hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen.

Hallinto-oikeus toteaa, että tällä hetkellä toimeentulotukea koskevat valitukset käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa 3. osastolla. Toimeentulotukiasioiden esittely on keskitetty esittelijälle, jolla on esiteltävinään myös muita sosiaaliasioita, kuten vammaispalvelua, omaishoidon tukea ja asiakasmaksuja koskevia asioita. Näin ollen toimeentulotukivalituksia ei ole aina pystytty ratkaisemaan aikaisemmin ennakoidulla tavalla. Ylipäänsä hallinto-oikeuden työskentelyyn ovat viime vuosina vaikuttaneet siirtymisestä muiden työnantajien palvelukseen ja eläköitymisestä johtuneet lukuisat henkilöstövaihdokset.

Valitukset käsitellään hallinto-oikeudessa pääsääntöisesti niiden vireilletulon osoittamassa järjestyksessä asianosaisten tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Sosiaaliasioissa tästä käsittelyjärjestyksestä poikkeuksen muodostavat muun muassa juuri toimeentulotukea koskevat valitukset, jotka

on hallinto-oikeudessa sisäisesti suositeltu käsiteltäväksi kiireellisinä. Lisäksi on otettava huomioon, että hallinto-oikeuden on käsiteltävä kiireellisinä asioina lukuisia muitakin asiaryhmiä, joista muun muassa vammaispalveluasiant ovat edellä mainitulla tavalla samalla esittelijällä.

Hallinto-oikeuden ja kysymyksessä olevan esittelijän nykyisen työtilanteen sekä käsiteltävänä olleen oikeuskysymyksen laadun johdosta kantelijan tarkoittaman valituksen käsittely on valitettavasti viivästynyt. Hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, että asioiden käsittelyaikataulussa on noudatettu ja noudatetaan lähtökohtaisesti asianosasten tasapuolista kohtelua. Hallinto-oikeus on tietoinen toimeentulotukiasioden käsittelytilanteesta ja pyrkii tekemään voitavansa asioiden käsittelyn jouduttamiseksi.”

### 3.3 Menettelyn arviointi

Saatujen selvitysten perusteella hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat kaikissa, siis sekä kuntien että Kansaneläkelaitoksen tekemien toimeentulotuen myöntämiseen liittyvissä valitusasioissa ovat vaihdelleet vuosina 2017–2019 2,8 kuukaudesta 14,5 kuukauteen. Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat olleet vuosina 2017, 2018 ja 2019 kaikista hallinto-oikeuksista pisimmät.

Perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alussa. Seuraavaan taulukkoon on koottu hallinto-oikeuksilta saadut tiedot keskimääräisistä käsittelyajoista liittyen Kelan toimeentulotukiasioista tehtyihin valituksiin.

Taulukko 1: Hallinto-oikeuksien käsittelyajat Kansaneläkelaitoksen tekemistä toimeentulotuen päätöksistä tehtyihin valituksiin liittyen.

	v. 2017	v. 2018	v. 2019
Helsingin HAO	5 kk	6,7 kk	8,3 kk (1.1.–30.11.2019)
Hämeenlinnan HAO	3,2 kk	4,3 kk	5,5 kk (1.1.–12.12.2019)
Itä-Suomen HAO	3,1 kk	5,7 kk	5,4 kk (1.1.–30.11.2019)
Pohjois-Suomen HAO	0,8 kk	5,8 kk	7,3 kk
Turun HAO	5,4 kk*	5,8 kk	8,1 kk
Vaasan HAO	9,1 kk*	11,5 kk	10,2 kk (1.1.–16.12.2019)

\*kaikki toimeentulotukiasiat, sisältäen sekä KELAn että kuntien tekemien toimeentulotukipäätösten valitukset

Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyaika kantelijan valitusasiassa oli noin 19 kuukautta, joka on huomattavasti sen omaakin asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa pidempi. Saamieni tilastojen valossa Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyajat toimeentulotukiasioissa ovat ylipäättään huomattavan pitkät.

Viranomaistoiminnassa ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää. Päätöksenteossa on tämän takia kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisten vaatimusten ohella myös päätöksenteon joutuisuusvaatimukseen.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin aiemmissa ratkaisuissa on otettu kantaa hallinto-oikeuksien käsittelyaikoihin. Apulaisoikeuskansleri on selvittänyt omana aloitteenaan (dnro [OKV/10/50/2018](#)) nimenomaisesti Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyaikatilannetta. Päätöksessään 13.12.2018 apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden toiminnasta vastaavan ylituomarin vakavaa huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että valitusasiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri on jo vuonna 2003 antamassaan hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja yleisesti koskevassa päätöksessään (dnro [14/50/2003](#)), että myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Käsittelyn viivytyksettömyys korostuu asioissa, joissa valitus on laissa säädetty kiireellisesti käsiteltäväksi tai jotka luonteensa puolesta on käsiteltävä kiireellisesti. Asioiden käsittelylle hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan ole laissa säädetty nimenomaista määräaika.

Totean, että asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet voivat joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan ilman, että asiassa voitaisiin katsoa olevan kyse aiheettomasta viivästyksestä. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on silti aina otettava huomioon asian merkitys asianosaiselle. Esimerkiksi lapsen huostaanottoa koskevan asian 11 kuukauden käsittelyaika hallinto-oikeudessa on pidetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena oikeusasiamiehen 30.8.2006 päätöksessä (dnro 2963/4/2004).

Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, on käsittelyn viivytyksettömyydelle annettava erityistä merkitystä. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka vuoksi siihen liittyvien valitusten käsittelyaikaan on kiinnitettävä erityisesti huomiota.

Pidän huolestuttavana sitä, että aliresursoinnin takia oikeuslaitos ei aina näytä kykenevän suoriutumaan tehtävistään asianmukaisesti (ks. myös rikosasian käsittelyä koskeva oikeusasiamiehen päätös dnro 2399/4/2013). Oikeudenkäynnin asianosaisen oikeuksien kannalta tuomioistuimen organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei kuitenkaan voida perustella käsittelyn viivästymistä. Asioiden käsittely on järjestettävä siten, että tuomioistuimessa asioiva yksittäinen asianosainen saa asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Myös asiakirjahallinto on järjestettävä sillä tavoin, että asioiden käsittelyä ja määräaikoja voidaan seurata. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehen toimivaltuudet asian suhteen rajoittuvat virkavastuuperusteiseen arviointiin ja mahdollisuuteen todeta perus- ja ihmisoikeusloukkauksen tapahtuminen. Eräissä ratkaisuissa oikeusasiamies on esittänyt perusoikeusloukkauksesta vastuussa olevalle viranomaiselle, että se hyvittäisi tapahtuneen oikeudenloukkauksen. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä on kuitenkin säädetty nimenomaisista oikeussuojakeinoista oikeudenkäynnin viivästymisen varalta. Hyvitysvaatimukset tulisi esittää erikseen säädetyn mukaisessa menettelyssä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ei vakiintuneesti enää tehdäkään hyvitysesityksiä oikeudenkäynnin viivästymisen tilanteissa.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa katson, että Vaasan hallinto-oikeus ei ole kyennyt huolehtimaan siitä, että kantelijan valitusasia olisi käsitelty kohtuullisessa ajassa. Kantelijan toimeentulotukeen liittyvää valitusta ei ole näin ollen käsitelty Vaasan hallinto-oikeudessa perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa.

Kiinnitän Vaasan hallinto-oikeuden huomiota sen velvollisuuteen varmistaa, etteivät yksittäisten kantelijoiden toimeentulotukivalitusten käsittelyajat veny kohtuuttoman pitkiksi.

Selvityksen valossa Vaasan hallinto-oikeuden esittelijäresurssi toimeentulotukiasioissa vaikuttaa niukalta. Hallinto-oikeuden sisäinen resurssijako näyttää siten asiassa merkitykselliseltä tekijältä. Yleisemmin merkitystä voi olla myös tuomioistuinlaitoksen yleisellä resurssitilanteella ja resurssien kohdentamisella hallinto-oikeuksien välillä. Edellä taulukkomuodossa esitettyjen lujujen valossa nyt puheena olevan asiaryhmän valitusten käsittelyajoissa on viimeisen kolmen vuoden aikana tapahtunut yleisestikin ottaen pääosin vääränsuuntaista kehitystä. Saatankin päätökseni myös tuomioistuinvirastolle ja oikeusministeriölle tiedoksi.

### 3.3 Kansaneläkelaitoksen menettely

Niiltä osin kun kantelu koskee Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotuen myöntämisessä kantelijalle, on asiasta annettu hallinto-oikeuden lainvoimainen päätös. Oikeusasiamies ei toimi lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona tai sitä täydentävänä muutoksenhakekeinona. Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Oikeusasiamiehen puolestaan tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että muun muassa tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuin on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota tuomioistuinten ratkaisuja, määrätä niitä muutettavaksi tai määrätä asiaa uuteen oikeuskäsittelyyn.

Olen aikaisemmin ottanut kantaa oikaisuvaatimuskeskuksen käsittelyaikaan muun muassa 12.4.2018 ratkaisussani ([EOAK/6048/2017](#)); pidin neljän kuukauden käsittelyaika liian pitkänä. Kansaneläkelaitos ilmoitti päätökseni johdosta 30.5.2018 toimenpiteistään käsittelyaikojen saattamiseksi kohtuulliselle tasolle. Myös päätöksessäni 23.10.2019 ([EOAK/3779/2018](#)) tuli esille oikaisuvaatimuskeskuksen ruuhkautuminen ja kohtuuton käsittelyaika. Sittemmin Kela on onnistunut lyhentämään oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja. Lokakuussa 2019 oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika oli 43,4 kalenteripäivää.

Käsillä olevassa kantelijan asiassa oikaisuvaatimuksen käsittelyaika Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskuksessa oli alle 90 vuorokautta. Katson, että minulla ei ole perusteita ryhtyä käsittelemään erikseen käsittelyaika oikaisuvaatimuskeskuksessa tässä yksittäisessä tapauksessa. Asia ei näin ollen anna tältä osin aihetta toimenpiteilleni.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen toimeentulotukeen liittyvän valitusasian lainvastaisesta käsittelyajasta Vaasan hallinto-oikeuden tietoon.

Saatan esittämäni käsitykset myös oikeusministeriölle sekä tuomioistuinvirastolle tiedoksi lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.