

6.3.2018

EOAK/3754/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen**

## **TOIMEENTULOTUKI- JA SAIRAUSPÄIVÄRAHAHAKEMUSTEN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kelan menettelyä sairauspäiväraha- ja toimeentulotukiasiassa.

Kantelijan Kelassa 27.4.2017 vireille tullutta sairauspäivärahan jatkohakemusta 28.5.2017 lähtien ei oltu ratkaisu kantelukirjoituksen ajankohtaan 1.6.2017 mennessä. Kantelija piti Kelassa viisi (5) viikkoa vireillä olleen hakemuksensa käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä, etenkin kun Kela ilmoittaa verkkosivuillaan sairauspäivärahan jatkohakemusten keskimääräiseksi käsittelyajaksi kolme (3) viikkoa.

Kantelija kertoi olevansa tuloton, koska Kela ei ratkaise hänen kesäkuun toimeentulotukihakemustaan, ennen kuin se on ratkaissut vireillä olevan sairauspäiväraha hakemuksen.

### **2 SELVITYS**

Kelan lakipalveluryhmä antoi kantelun johdosta 22.8.2017 lausunnon, jonka liitteinä oli Kelan etuuspalvelujen lakiyksikön, Kelan Itäisen vakuutuspiirin ja Kelan Itäisen asiantuntijalääkärikeskuksen antamat selvitykset. Selvityksissä on kerrottu yksityiskohtaisesti kantelijan hakemusten käsittelyvaiheet. - - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Sovellettavat oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

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

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.

Toimeentulotuki määräytyy henkilön käytettävissä olevien tulojen sekä hyväksyttävien menojen erotuksena. Toimeentulotukilain 11 §:n mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot lainkohdassa mainituin poikkeuksin.

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

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

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin lain 45 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilaissa on erikseen säädetty toimeentulotuen hakemiseen ja päätöksentekoon kuluvasta ajasta.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely vaatii yleensä päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä sekä yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

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

Toimeentulotukilain 23 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa toimeentulotuki voidaan periä ja nostaa suoraan henkilölle tulevasta etuudesta ja käyttää etuutta tuen kuittaukseen. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan, jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua, avustusta tai muuta jatkuvaa taikka kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, kunnan toimielin voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitettut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen kuittaukseen. Kunnan toimielimen on suoritettava toimeentulotuen kuittaukseen käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jäävät varat välittömästi tuen saajalle. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kunnan toimielimestä, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen, jos se myöntää ja maksaa perustoimeentulotukea.

## 3.2 Sairauspäivärahahakemuksen käsittely

### 3.2.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kelan Itäisen vakuutuspiirin antaman selvityksen mukaan kantelijan Kelassa 27.4.2017 vireille tullut sairauspäivärahan jatkohakemus ajalle 28.5.–31.8.2017 otettiin käsittelyyn ensimmäisen kerran 18.5.2017. Tällöin käsittelijä pyysi Kelan asiantuntijalääkärin arvion asiassa.

Käsittelijä ei huomannut, että kantelijan toimeentulotukihakemus kesäkuulle oli hylätty 9.5.2017 annetulla päätöksellä sillä perusteella, että sairauspäivärahahakemus ensisijaisena etuutena oli ratkaisematta. Uutta toimeentulotukihakemusta ei ollut vielä vireillä. Toimihenkilö lähetti sairauspäivärahan arviopyynnön asiantuntijalääkärijonoon tavanomaisena arviopyyntönä ilman kiirehtimismerkintää ja ilman toimeentulotuki-merkintää.

Kantelija kiirehti asiansa käsittelyä 24.5.2017 viestipalvelun kautta. Toimihenkilö vastasi kantelijan viestiin 29.5.2017 ja kiirehti sairauspäivärahahakemustyötä Oiwassa (Kelan sisäinen asiantuntijajärjestelmä). Toimihenkilö ei kuitenkaan huomannut, että kiirehtimismerkintä ei siirry automaattisesti asiantuntijalääkärille osoitettuun arviopyyntötyöhön. Arviopyyntötyötä kiirehditettiin vasta 5.6.2017, kun kantelija kiirehti uudelleen hakemuksensa käsittelyä. Asiantuntijalääkäri antoi arvionsa 5.6.2017 ja kantelijan sairauspäivärahahakemus hylättiin samana päivänä annetulla päätöksellä.

Kelan selvityksen mukaan toukokuussa 2016 Itäisen vakuutuspiirin sairauspäiväraharyhmään tuli viisi ennalta arvaamatonta pidempää virkavapautta. Samalla asiantuntijalääkärijonoon tuli poikkeuksellisen paljon kiirehditettyjä arviopyyntöjä. Näistä syistä johtuen ei-kiirehditettyjen ja pidempään arviotyöjonossa olleiden asioiden käsittelyaika piteni.

Kantelijan hakemus odotti arviotyöjonossa kolme viikkoa, ennen kuin siihen tehtiin Kelan ohjeiden mukainen kiirehtimismerkintä toimeentulotuen vuoksi. Vakuutuspiirin selvityksen mukaan etuuskäsittelijöiden kanssa on edelleen käytävä läpi sairauspäivärahan ja toimeentulotuen liittymäpintoja, jotta vastaavilta tilanteilta vältyttäisiin jatkossa.

Kelan Etuuspalveluiden lakiyksikön antaman selvityksen mukaan kantelijan sairauspäivärahahakemuksen käsittely kesti 39 päivää. Kelan itselleen asettama käsittelyaikatavoite sairauspäiväraha-asioissa on 21 päivää. Kantelijan hakemus odotti ensin 16 päivää etuuskäsittelijän käsittelyä ja sitten 18 päivää asiantuntijalääkärin arviota. Selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautuminen on ruuhkauttanut myös sairauspäivärahahakemusten käsittelyä Kelassa.

Kelan lakipalveluryhmän lausunnon mukaan kantelijan sairauspäiväraahakemuksen käsittely ei tapahtunut ilman aiheetonta viivästystä. Kela pahoittelee kantelijalle toiminnastaan aiheutunutta haittaa.

### 3.2.2 Menettelyn arviointi

Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva hallintolain 23 § velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuiseaan käsittelyyn. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, viivästykselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Myöskään sairausvakuutuslaissa ei ole säädetty tiettyä aikaa, minkä kuluessa Kansaneläkelaitoksen on käsiteltävä sairauspäiväraahakemus. Kela asettaa itse vuosittain keskeisten etuuskäsittelyille tavoiteajat. 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 tavoiteaikaa nopeammin, osa hitaammin. Sairauspäiväraahakemusten tavoitekäsittelyaika vuodelle 2017 oli kolme viikkoa eli 21 päivää.

Kun laillisuusvalvonnassa arvioitavana on hakemuksen käsittelyaika etuudessa, jota koskevassa lainsäädännössä ei ole määritelty nimenomaista enimmäiskäsittelyaikaa, otetaan yhteinä arvioinnin lähtökohtana huomioon sanottujen etuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika viranomaisessa.

Laillisuusvalvonnassa voidaan päätyä myös siihen johtopäätökseen, että jo keskimääräinen käsittelyaika on liian pitkä. Tällöin kyse on usein viime kädessä ratkaisutoimintaan käytettävissä olevien resurssien riittämättömyydestä tai toiminnan organisoinnista. Muussa tapauksessa tarkasteltavana olevan asian käsittelyaikaa verrataan samanlaisten asioiden keskimääräiseen käsittelyaikaan. Tällöin keskimääräisen käsittelyajan voidaan katsoa muodostuvan asioista, joissa osassa käsittelyaika on ollut keskimääräistä lyhyempi ja osassa pidempi. Jos asian käsittelyaika ei mahdu niihin puitteisiin, josta keskimääräisen käsittelyajan katsotaan muodostuvan, eikä käsittelyajan pituudelle löydy päteviä perusteita esimerkiksi asian vaatiman lisäselvityksen tai työmäärän vuoksi, viranomaisen voidaan katsoa laiminlyöneen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.

Kelan asiakkaille tavoitekäsittelyaika saattaa kuitenkin näyttäytyä aikana, jonka kuluessa he voivat odottaa saavansa päätöksen. Varsin usein he päätyvät kantelemaan asian käsittelyn kestosta Kelan verkkosivuilla etuudelle ilmoitetun tavoitekäsittelyajan ollessa täyttymässä tai täyttyneenä. Kelan asiakkailleen antama informaatio siitä, että kyse on keskimääräisestä käsittelyajasta, ei näiltä osin siis tunnu täysin tavoittavan Kelan asiakkaita.

Kelalla oli vuoden 2017 aikana vaikeuksia ratkaista sairauspäiväraahakemuksia asettamassa 21 päivän tavoitekäsittelyajassa. Minulla oli lokakuussa ratkaistavana lukuisia sairauspäiväraha-asian käsittelyaikaa koskevia kanteluita, joissa käsittelyaika ylitti 21 päivää.

Yhteisenä piirteenä monissa kanteluissa oli se, että hakemus otettiin ensimmäisen kerran käsittelyyn Kelassa sanotun 21 päivän ollessa lähes täynnä. Tämä johti siihen, että mikäli työkyvyttömyyden arviointi vaatii Kelan asiantuntijalääkäriin kannanoton tai muutoin lisäselvitystä esimerkiksi kantelijalta, hakemuksen käsittelyn kesto ylittää väistämättä keskimääräisen käsittelyajan, usein huomattavastikin.

Kantelijan sairauspäiväraha hakemuksen käsittely kesti 39 päivää. Hakemus odotti ensin 16 päivää etuuskäsittelijän käsittelyä ja sitten 18 päivää asiantuntijalääkäriin arviota. Hakemus otettiin ensimmäisen kerran käsittelyyn vasta 21 päivän käsittelyaikatavoitteen ollessa täyttyneessä. Hakemuksen käsittelyaika ylitti sairauspäivärahan jatkohakemusten käsittelylle asetun 21 päivän tavoitteen 18 päivällä. Pidän ylitystä varsin huomattavana.

Hallintolain säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä merkitsee sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Näin ei tapahtunut kantelijan asiassa. Lisäksi kantelijan hakemusta ei käsitelty asianmukaisesti siltä osin, kun Kelan asiantuntijalääkärille lähetettyyn arviopyyntöön ei tehty Kelan ohjeiden mukaista kiirehtimismerkintää vireillä olevasta toimeentulotukiasiasta. Tästä johtuen kantelijan hakemus odotti 18 päivää asiantuntijalääkäriin arviota.

Kela ei ole esittänyt selvityksessään kantelijan hakemuksen ratkaisun viivästymiselle sellaista perusteltua syytä, että voisin katsoa asian käsittelyn tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä. Työtilanteen yleistä ruuhkautumista ei voida pitää perusteltuna syynä hakemuksen käsittelyn viivästymiselle. Näin ollen katson Kelan Itäisen vakuutuspiirin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan hakemus asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä.

### 3.3 Toimeentulotukihakemuksen käsittely

#### 3.3.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kelan Etuuspalveluiden lakiyksikön antaman selvityksen mukaan kantelijan laskutyö toukokuulle ja toimeentulotukihakemus kesäkuulle tuli Kelassa vireille 28.4.2017. Hakemus kesäkuun toimeentulotuesta olisi pitänyt ratkaista viimeistään 30.5.2017, jotta toimeentulotuki olisi ollut kantelijan käytettävissä 1.6.2017.

Päätös kesäkuulle annettiin 9.5.2017. Päätöksessä todettiin, ettei perustoimeentulotukea kesäkuulta voitu ratkaista, koska sairauspäivärahan hakemusta ei oltu vielä ratkaistu. Päätöksessä kehoitettiin kantelijaa hakemaan perustoimeentulotukea uudestaan sitten, kun hänen tulotietonsa ovat Kelan käytettävissä. Selvityksen mukaan etuuskäsittelijä oli arvioinut, että 27.4.2017 jätetty sairauspäiväraha hakemus ehditään ratkaisemaan toukokuun aikana.

Kantelijan uusi hakemus toimeentulotuesta kesäkuulle tuli Kelassa vireille 31.5.2017. Toimeentulotuki myönnettiin päätöksellä 7.6.2017. Sairauspäiväraha hakemus oli, kuten todettu, hylätty 5.6.2017 annetulla päätöksellä.

Tältä osin Kansaneläkelaitos toteaa selvityksessään seuraavaa: ”Kantelijalle aiheutui lisätyötä, kun häntä pyydettiin toimittamaan uusi hakemus kesäkuun tulojen selvittyä. Asiakasmuontaisempi menettelytapa olisi ollut jättää kesäkuun hakemus vireille toukokuun toimeentulotukipäätöksen tarkistamisesta huolimatta ja jättää hakemus odottamaan sairauspäivärahan ratkaisemista. Lisäksi sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyä olisi voitu kiirehtiä siten, että se olisi ollut ratkaistuna toukokuun aikana, jolloin perustoimeentulotukipäätös olisi päästy tekemään jo toukokuussa oikeilla tulotiedoilla.”

Kela ilmoittaa kiinnittävänsä jatkossa huomiota hakemusten käsittelyprosessien sujuvuuteen ja pahoittelee asiasta kantelijalle aiheutunutta haittaa.

### 3.3.2 Menettelyn arviointi

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa.

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. Monesti toimeentulotukihakemuksen käsittely edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteitten selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jota koskevaa hakemusta ei voi jättää käsittelemättä sillä perusteella, että ensisijaisen etuuden hakemuksen käsittely on kesken Kelassa.

Katson, että sen sijaan, että Kelan etuuskäsittelijä jätti 9.5.2017 kantelijan toimeentulotukihakemuksen kesäkuulta tosiasiallisesti käsittelemättä, hänen olisi tullut antaa päätös käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä. Toimeentulotuki olisi voitu myöntää toimeentulotukilain 23 §:n mukaisesti kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa tuloa (sairauspäiväraha) vastaan.

Toinen mahdollisuus olisi ollut, kuten Kela selvityksessään toteaa, kiirehtiä ensisijaista etuutta eli sairauspäiväraha hakemusta koskevaa päätöksentekoa ja jättää kantelijan toimeentulotukihakemus vireille odottamaan asian ratkaisua. Näin olisi voitu tehdä jo senkin takia, että hakemus koski kesäkuun toimeentulotukea.

Lisäksi etuuskäsittelijän olisi pitänyt huomata, että toimeentulotukipäätöksen perusteluissa tulee aina olla normilaskelma, jossa on selvitetty hakijan tulot. Päätöksessä 9.5.2017 ei ollut normilaskelmaa. Katson, että tältä osin päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla.

## 4 TOIMENPITEET

Katson Kelan Itäisen vakuutuspiirin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulotuki- ja sairauspäiväraha hakemukset asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä kohdissa 3.2.2 ja 3.3.2 todettuun. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.