

23.10.2019

EOAK/3779/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Marja-Liisa Judström

TOIMEENTULOTUEN OHJEISTUS LAPSEN TAPAAMISMENOJEN OSALTA SEKÄ MENETTELY TOIMEENTULOTUKIASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) ohjeistusta ja menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kirjoituksen mukaan Kelan ohjeistus poikkeaa sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksesta. Käytäntö toimeentulotuen myöntämisessä ei ole lapsen edun mukaista siltä osin kuin kysymys on lasten tapaamisesta aiheutuneista menoista. Kelan päätöksissä etävanhemmalle on huomioitu menoja vain lapsen perusosaan sisältyvän ravinnon osalta.

Kirjoituksen mukaan lisäksi oikaisuvaatimuksen käsittely on viivästynyt.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kelalta hankittiin selvitystä. Kelan Etuuspalvelut-yksikkö antoi 29.8.2018 päivätyn selvityksen, Etuuspalvelujen Lakiyksikkö / Oikaisuvaatimuskeskuksen puheenjohtaja antoi 14.9.2019 päivätyn selvityksen sekä Kelan lakipalveluryhmä antoi 14.9.2018 päivätyn selvityksen.

Oikeusasiamiehen kansliaan hankittiin myös Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen 7.8.2018 antama päätös sekä Kelan 24.1.2018 ja 21.2.2018 antamat päätökset.

3 RATKAISU

3.1 Toimeentulotuki lapsen tapaamismenoihin

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää henkilön tai perheen itsenäistä selviytymistä.

Mainitun toimeentulotukilain 7 b §: 1 momentin 6 kohdan mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa 2013:4 Toimeentulotukilain soveltajille ministeriö suositti, että etävanhemman menoina otettaisiin huomioon asiakaskohtaisesti harkiten enintään lapsen perusosaa vastaava määrä toimeentulotuen hakemisen ajanjakson tapaamispäiviltä.

Kelan antaman selvityksen mukaan vuoden 2017 ajan etävanhemman menona huomioitiin lapsen perusosan määrä tapaamispäivien osalta. Käytäntöä muutettiin 1.1.2018 lukien niin, että perusosa huomioidaan vain laskennallisen ravintomenon osalta (49 % päiväkohtaisesta perusosasta eli perusosasta jaettuna 30:lla). Tarkennuksen taustalla on se, että perusosa ei ravintomenoja lukuun ottamatta sisällä sellaisia menoja, joita etävanhemmalla tapaamisen vuoksi yleensä on ja joista lähivanhempi ei olisi ensisijaisessa vastuussa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei olisi ongelmattonta, että maksettaisiin käytännössä kahta perusosaa erotilanteissa.

Kyse on ohjeesta, jonka tarkoitus on varmistaa yhdenmukainen ratkaisukäytäntö. Yksittäisen tapauksen yksilökohtainen harkinta tapahtuu sitten tarkastelemalla ohjetta ja tapauksessa esitettyjä tosiseikkoja.

Kantelijalle on myönnetty toimeentulotukea lasten tapaamisiin muun ohella päätöksillä 25.4.2018 ja 24.8.2018 niin, että etävanhemmalle on menoina otettu huomioon lapsen perusosaan sisältyvä ravinnon osuus.

Totean, että Kela on antanut etuusohjeet, jotka ohjaavat yhteneväiseen käytäntöön, mutta toisaalta ohjeet jättävät ratkaisijalle harkintavaltaa kussakin tapauksessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien osalta totean, että oikeusasiamies valvoo, että viranomaiset noudattavat lakia ja toimivat harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla, muuttaa tai kumota viranomaisen ratkaisuja tai toimia asiassa ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä.

Mikäli toimeentulotuen asiakas on tyytymätön toimeentulotukea koskevaan Kelan päätökseen, ensisijainen ja tehokkain oikeusturvakeino päätökseen tyytymättömällä on hakea oikaisua. Mikäli asiakas pitää oikaisupäätöstä virheellisenä, siitä voi valitusohjeen mukaan valittaa hallinto-oikeuteen.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Totean kuitenkin, että Kelan tulee julkaista ohjeensa ja pitää niitä riittävän ajoissa ajan tasalla niin, että toimeentulotuen hakija voi niistä selvittää oikeuttaan toimeentulotukeen.

3.2 Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika

Toimeentulotukilain 24 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Kelan antaman selvityksen mukaan kantelijan tekemään oikaisuvaatimukseen oikaisuvaatimuskeskus antoi päätöksen 7.8.2018.

Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen puheenjohtaja selvityksessään lausui, että oikaisuvaatimusten käsittely oikaisuvaatimuskeskuksessa ruuhkautui, koska oikaisuvaatimuksia ei pystytty ratkaisemaan samaa määrää kuin uusia tuli vireille. Samalla oikaisuvaatimusten käsittelyajat pidentyivät. Tämä johtui osaltaan siitä, että Oikaisuvaatimuskeskukseen saapuvien oikaisuvaatimusten määrää ei pystytty arvioimaan riittävän hyvin eikä määrä ollut vielä vakiintunut. Lisäksi oikaisuvaatimusten käsittely on vienyt käsittelijöiltä enemmän aikaa kuin alun perin arvioitiin. Oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika viikolla 36 oli 110,5 päivää. Kyseisellä viikolla ratkaistiin yhteensä 529 oikaisuvaatimusta.

Kela suhtautuu vakavasti Oikaisuvaatimuskeskuksen ruuhkaantuneeseen työtilanteeseen ja oikaisuvaatimusten pidentyneisiin käsittelyaikoihin. Oikaisuvaatimuskeskuksessa on tehty useita

toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Oikaisuvaatimuskeskus on rekrytoinut lisää työntekijöitä oikaisuvaatimusten käsittelyyn kevästä 2017 lähtien sitä mukaan, kun Oikaisuvaatimuskeskukseen saapuvien oikaisuvaatimusten määrä on kasvanut ja käsittelyajat pidentyneet.

Oikaisuvaatimuskeskus kehittää jatkossakin omaa toimintaansa huomioiden kasvavan henkilöstömäärän. Kelan tavoitteena on saada oikaisuvaatimusten käsittelyajat kohtuulliselle tasolle vuoden 2018 loppuun mennessä.

Kelan antaman selvityksen mukaan kantelijan tekemään oikaisuvaatimukseen oikaisuvaatimuskeskus antoi päätöksen 7.8.2018. Sanotusta päätöksestä ilmenee, että oikaisuvaatimuskeskus on antanut päätöksen Kelan 24.1.2018 ja 21.2.2018 antamista päätöksistä tehtyihin oikaisuvaatimuksiin.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

Olen 12.4.2018 antamassani ratkaisussa [EOAK/6048/2017](#) katsonut, että edellä mainitun lainkohdan vaatimuksen voidaan katsoa kattavan myös toimeentulotukiasiaan liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyn. Toimeentulotukihakemuksiin liittyvien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat voivat ainakin joissain tapauksissa vaarantaa toimeentulotuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Tapahtumiltaan alkuvuoteen 2017 liittyneessä ratkaisussani kiinnitin Kelan vakavaa huomiota siihen, että Kela ei ollut huolehtinut riittävällä tavalla kantelijan toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä kiireellisenä hallintolain tarkoittamin tavoin. Oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt noin neljä kuukautta.

Myös apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt Kelan vakavaa huomiota oikaisuvaatimuskeskuksen käsittelyaikaisten kohtuuttomuuteen ja viitannut edellä mainittuun ratkaisuuni. Apulaisoikeuskansleri Puumalaisen ratkaisussa 11.12.2018 ([OKV/38/1/2018](#)) kyse oli lähes neljän kuukauden käsittelyajasta alkuvuonna 2018. Toisessa samana päivänä annettussa ratkaisussa ([OKV/824/1/2018](#)) kyse oli noin viiden kuukauden käsittelyajasta alkuvuodesta 2018 kesään 2018.

Nyt esillä olevassa asiassa oikaisuvaatimuksen käsittely on viivästynyt vielä enemmän eli käsittelyaika on pitkittynyt noin puoleen vuoteen. Katson, että Kela on laiminlyönyt nyt esillä olevassa asiassa huolehtia riittävällä tavalla kantelijan toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä kiireellisenä.

Sittemmin Kela on kehittänyt toimintaansa ja onnistunut lyhentämään oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja. Kelan nettisivuilta ilmenee 21.10.2019, että oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika viikolla 42 oli 43,4 kalenteripäivää.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän edelleen Kelan vakavaa huomiota edellä toteamaani. Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämani käsityksen Kelan menettelyn virheellisyydestä Kelan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.