

15.4.2020

EOAK/484/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

Virheellinen menettely työttömyysturvan jaksottamisessa ja tulojen vyöryttämisessä

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänen hakemustensa ja oikaisuvaatimustensa käsittely viivästyi lainvastaisella tavalla Kelassa ja Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa joulukuusta 2018 helmikuuhun 2019. Lisäksi kantelija kertoi, että Kelan virheellisen menettelyn vuoksi hän ei saanut tammi–helmikuussa 2019 maksusitoumusta apteekkiin eikä optikkoliikkeeseen.

Kantelija arvosteli Kelaa myös siitä, että hänen tulee toimittaa erillinen korvaushakemus viivästyksistä Kelaan eikä hyvitystä makseta Kelan toimesta suoraan asiakkaalle, kuten vuonna 2017.

Siltä osin kuin kantelijan kirjoitukset koskivat Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä (TE-toimisto) ja Turun kaupungin terveystoimen menettelyä, on kantelijalle vastattu jo 27.3.2019 (EOAK/485/2019) ja 19.9.2019 (EOAK/1666/2019).

Siltä osin kuin kantelijan kirjoitukset koskivat Helsingin kaupungin menettelyä, tullaan hänelle vastaamaan erikseen kanteluiden EOAK/1709/2019, EOAK/1710/2019 ja EOAK/2335/2019 yhteydessä.

2 SELVITYS

Kela antoi nyt käsiteltävissä asioissa selvitykset 18.1., 3.3. ja 9.3.2020 (liitteenä). Käytössäni olivat myös jäljennökset Kelan antamista toimeentulotukipäätöksistä kanteluajalta.

Kantelijalle varattiin mahdollisuus vastineen antamiseen määräajassa. Määräaikaa pidennettiin kerran kuukaudella kantelijan pyynnöstä, minä aikana vastinetta ei toimitettu. Tämän jälkeen vastineen antamiselle ei annettu enää lisää aikaa.

3 RATKAISU

3.1 Toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely

3.1.1. Oikeusohjeet

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.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

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

Päätös hallintoasiassa tulee tehdä hallintolain 23 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Eriksien toimeentulotukilaissa on säädetty toimeentulotuen hakemiseen ja päätöksentekoon kuluva ajasta.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin 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 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisissä tapauksissa 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. Säädöksen 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.

Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Pykälän 2 momentin mukaan toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään.

Hallintolain 50 §:n mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe.

3.1.2 Kelan etuusohjeet

Kelan toimeentulotukea koskevan etuusohjeen (päivitetty 20.3.2020; jakso 1.8.2.2 sosiaalietuudet, työttömyysturva sivu 112) mukaan ”Työttömyysturva huomioidaan perustoimeentulotuessa 20 päivän kuukausitulon mukaisena siihen saakka, kunnes asiakkaalle on toimeentulotukiaikana ensimmäisen kerran maksettu kaksi maksuerää saman kuukauden aikana. Tulo huomioidaan 20 päivän mukaisena vielä kuukauden sen jälkeen. Tämän jälkeen siirrytään käyttämään kerrointa 21.5.”

Saman Kelan etuusohjeen mukaan (päivitetty 20.3.2020; jakso 1.8.12.2 vyöryttäminen sivu 113) tulojen jakamisesta: ”Tulon jakamisessa käytetään yleensä vyöryttämistä. Vyöryttäminen tarkoittaa sitä, että saatu tulo otetaan kokonaisuudessaan mukaan laskelmaan sen saantiajankohdan mukaan ja laskelman ylijäämä siirretään aina seuraavan kuukauden tuloksi. Jos kysymyksessä on joka kuukausi saatavista tuloista syntyvä ylijäämä, se jätetään pääsääntöisesti huomioon ottamatta. Ratkaisevaa tulon vyöryttämisen kannalta on se, ovatko tulot tosiasiallisesti käytettävissä sinä aikana, kun ne otetaan ylijäämänä huomioon.”

3.2 Saatu selvitys

Kelan selvityksen mukaan joulukuun 2018 päätös oli tulojen osalta virheellinen ja tästä johtuen tammikuun ja helmikuun 2019 päätökset olivat myös tulojen osalta virheellisiä. Joulukuun 2018 päätöksessä kantelijan tuloiksi laskettiin työttömyysetuus 40 päivän ajalta, vaikka tuloiksi olisi pitänyt laskea työttömyysetuus 20 päivän ajalta. Joulukuun päätöksen virheellinen tuloylijäämä vyörytettiin tuloiksi vielä tammi- ja helmikuun 2019 päätöksille. Oikaisuvaatimuskeskus oikaisi joulukuun 2018 päätöksen 26.2.2019 sekä tammi- ja helmikuun 2019 päätökset 28.3.2019 kantelijan oikaisuvaatimusten perusteella. Kantelijalle myönnettiin 284 euroa toimeentulotukea tammikuulle 2019.

Kantelijan Kelassa 20.2.2019 vireille tullut laskutyö ratkaistiin 7.3.2019, joka oli yhdestoista arkipäivä hakemuksen vireille tulosta. Kela ei pyytänyt lisäselvitystä asiassa. Kela pahoitteli toimeentulotukilain mukaisen käsittelyajan ylittymistä neljällä päivällä ja kantelijalle siitä aiheutunutta haittaa. Muut kantelijan hakemukset eivät ole Kelan selvityksen mukaan viivästyneet toimeentulotukilain vastaisella tavalla.

Kela pahoittelee, että joulukuun 2018 virheellisen päätöksen vuoksi kantelijalle ei voitu myöntää maksusitoumusta lääkkeisiin eikä silmälasihin tammikuussa 2019. Maksusitoumusta ei voida myöntää Kelasta jälkikäteen.

Kela kehottaa kantelijaa toimittamaan kirjallisen vahingonkorvausvaatimuksen Kelaan, mikäli kantelija katsoo, että Kelan menettelystä on aiheutunut hänelle korvattavaa vahinkoa.

3.3 Menettelyn arviointi

3.3.1. Työttömyysturvan jaksottaminen ja tulojen vyöryttäminen

Toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimuksiin. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely edellyttää yleensä päätöksentekijällä erityistä harkintaa, ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomiointia. Kantelija on kertonut asiakirjoissaan Kelalle, että hän on jo pitkään ollut asunnoton.

Kela ei kerro selvityksessään, mistä päätöksissä toistuvat virheet työttömyysturvan jaksottamisessa ja tulojen vyöryttämisessä johtuvat. Kuten Kela selvityksessään toteaa, Kelan etuusohjeen ja ratkaisukäytännön mukaan kantelijan kohdalla olisi voitu siirtyä 21,5 kertoimen käyttöön helmikuusta 2019 alkaen. Joulukuussa 2018 ja tammikuussa 2019 tuloina olisi tullut käyttää työmarkkinatukea 20 päivän suuruisena. Sen sijaan Kela käytti tulona virheellisesti työmarkkinatukea 40 päivän suureisena ja lisäksi tuloa vyörytettiin vielä tammi- ja helmikuulle 2019. Tämä aiheutti sen, että kantelijan laskelma oli kaikissa päätöksissä ylijäämäinen, eikä hänelle myönnetty toimeentulotukea. Ja koska toimeentulotukea ei myönnetty, hän ei saanut maksusitoumusta apteekkiin eikä optikkoliikkeeseen.

Kelan selvityksestä ei ilmene, miksi sama virhe joulukuun 2018 tulojen osalta toistui edelleen päätöksessä 16.1.2019, joka annettiin kantelijan tarkistuspyynnön perusteella joulukuulle 2018. Tarkistuspäätöksessä 30.1.2019 tulot oli merkitty oikein, mutta tuloylijäämää vyörytettiin edelleen joulukuun virheellisen tulolaskelman perusteella tammikuulle 2019. Samoin päätöksessä 8.2.2019 ja tarkistuspäätöksessä 7.3.2019 tuloylijäämää vyörytettiin edelleen virheellisesti helmikuulle 2019. Asia korjaantui vasta Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen 23.2. ja 28.3.2019 antamien päätösten perusteella.

Totean saamani selvityksen perusteella seuraavaa.

Kantelijan hakemusten käsittely on ollut Kelassa huolimaton. Virheellisen menettelyn korjaaminen edellytti kantelijalta lukuisia yhteydenottoja Kelaan ja tarkistuspyyntöjen lisäksi virheellisten tarkistuspäätösten oikaisuapua oikaisuvaatimuskeskukselta. Kyse oli käsittääkseni Kelan yksittäisten toimihenkilöiden ratkaisutilanteesta tekemistä virheistä. Samat virheet ovat kuitenkin toistuneet päätöksestä toiseen ennen oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksiä. Pidän erityisen moitittavana sitä, että kantelijan tarkistuspäätöksiä 16.1., 30.1.2019 ja 7.3.2019 rasittivat edelleen virheet työmarkkinatuen määrästä ja ylijäämän vyöryttämisestä. Lisäksi vaikuttaa ilmeiseltä, että tulojen vyöryttämisen edellyttämää tapauskohtaista harkintaa ei ole päätöksenteossa tehty lainkaan eikä siten arvioitu, muodostuuko vyöryttäminen kohtuuttomaksi. Jos harkintaa ja arviointia olisi asianmukaisesti tehty, olisi luultavasti huomattu myös se, että työmarkkinatuki oli laskettu tuloksi virheellisesti 40:ltä päivältä.

Totean tässä yhteydessä, että Kelan on huolehdittava siitä, että sen toimihenkilöillä on tieto Kelan etuusohjeista ja Kelan ratkaisukäytännöstä sekä mahdollisuus suoriutua tehtävistään.

3.3.2 Laskutyön toimeentulotukilain vastainen käsittelyaika

Kelalla on ollut tiedossaan kaikki päätöksentekoon vaikuttavat seikat ja päätös olisi tullut tehdä toimeentulotukilain tarkoittaman määräajan puitteissa viivytyksettä. Toimeentulotukilain mukainen käsittelyaika ylittyi neljällä päivällä ja asiassa on siten toimittu lainvastaisesti.

Kelan on huolehdittava siitä, että se voi järjestää toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyn ja yksilöä koskevan päätöksenteon lain edellyttämällä tavalla. Toimeentulotuki on viimeisijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi toimeentulotukiasioiden käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa.

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulokiasioiden käsittelyvaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Voidakseen toteuttaa laissa säädetyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä oma sisäinen toimintansa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely viranomaisessa ja laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen.

Kuten olen edellä todennut, toimeentulotukilain sisältämät määräajat hakemuksen käsittelylle ja päätöksenteolle ovat ehdottomia. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen käsittelee hakemukset asianmukaisesti, huolellisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Käsittelyn 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.

3.3.3 Oikaisuvaatimusten käsittelyaika

Kelan oikaisuvaatimuskeskus ratkaisi 26.2.2019 ja 28.3.2019 antamallaan päätöksellä kantelijan Kelaan 28.12.2018 ja 23.2.2019 jättämät oikaisuvaatimukset. Käsittelyaika oli noin kaksi kuukautta.

Hallintolaissa tai sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole erikseen määriteltä, mitä tarkoitetaan oikaisuvaatimuksen kiireellisellä käsittelyajalla. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitoita hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tulee pyrkiä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa muutoksenhakuasioiden asettamista etusijajärjestykseen asian laadun, niiden kiireellisyyden ja henkilön oikeusturvan tarpeen perusteella.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että kohtuullisena sosiaalihuoltoon liittyvänä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on pidettävä alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa. Tässä linjauksessa on huomioitu se, että kunnallisessa oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikaisuvaatimusviranomaisena toimii kunnallinen luottamushenkilöistä koostuva toimielin. Kunnallinen toimielin (esimerkiksi sosiaalilautakunta, perusturvalautakunta tai vastaava) ei käsittele asioita eikä kokoonnu päivittäin tai edes viikoittain. Joissain tapauksissa kokousväli voi olla toista kuukautta. Kunnallisella luottamushenkilötoimielimellä on myös kokousajoissa pitkiäkin taukoja esimerkiksi kesäaikana. Nämä tosiseikat on otettu huomioon mainitussa kolmen kuukauden linjauksessa.

Oikeusasiamiehen vakiintuneen valvontakäytännön mukaan hyväksyttävänä hallintolain tarkoitamana oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana voidaan pitää alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa. Näin ollen kantelijan oikaisuvaatimusten ei voida katsoa viivästyneen moitittavalla tavalla Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa.

3.3.4 Vahingonkorvausvaatimus

Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu vahingonkorvausasioiden ratkaiseminen eikä korvausten määrääminen. Oikeusasiamies on kuitenkin ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja,

joissa viranomaista on suositeltu hyvittämään aiheutunut vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen selvän virheen hyvittämiseen. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö tai rahallinen korvaus.

Katson, että Kelan epäasianmukainen menettely on heikentänyt sitä luottamusta, jota kantelija tuntee Kelan toimintaa kohtaan. Tämän vuoksi esitän, että Kela hyvittää kantelijalle jollakin tavalla menettelystä aiheutuneen vahingon, haitan ja vaivan. Kantelija voi ottaa asiassa yhteyttä Kelaan ja esittää sille mahdollisen vaatimuksensa.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kelalle edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2 selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.