

13.7.2021

EOAK/608/2021

Beslutsfattare: Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen Mikko Sarja

Föredragande: Referendarieråd Juha Niemelä

HANDLÄGGNINGSTID I MILITÄRUNDERSTÖDSÄRENDE

1 KLAGOMÅL

Den klagande kritiserade i sin skrivelse handläggningstiden för sitt militärunderstödsärende. Hen hade lämnat in sin ansökan om bostadsbidrag i form av militärunderstöd till Folkpensionsanstalten (FPA) 9.11.2020. FPA hade emellertid inte avgjort ärendet vid tidpunkten för klagomålet och hade inte heller gett någon uppskattning av ärendets handläggningstid.

2 UTREDNING

Med anledning av klagomålet gav FPA följande utlåtande jämte utredningar 26.2.2021.

3 BESLUT

3.1 Ställningstagande

På basis av den utredning jag har fått anser jag att Folkpensionsanstalten har försummat handläggningen av den klagandes bostadsbidragsärende på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål.

3.2 Motiveringar

3.2.1 Rättsnormer

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag.

23 § 1 mom. i förvaltningslagen föreskriver om samma sak på ett för myndigheter förpliktande sätt. Enligt bestämmelsen ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Bestämmelsen förpliktar en myndighet att behandla alla sina ärenden så snabbt som möjligt. Motiveringen till bestämmelsen (RP 72/2002 rd) lyder att ju större betydelse utgången i ärendet har med tanke på en parts dagliga liv, desto snabbare bör man försöka behandla ärendet.

Någon allmän maximi- eller minimitidsfrist kan inte slås fast utifrån bestämmelsen, och det finns inte heller några rättsliga anvisningar för hur ändamålsenligheten för handläggningstiden ska bedömas. Vid

laglighetskontrollen bedöms handläggningstidens ändamålsenlighet från fall till fall. Faktorer som beaktas är bland annat ärendets omfattning och svårighetsgrad samt antalet åtgärder som handläggningen förutsätter. Vidare fäster man avseende vid huruvida det vid handläggningen av ärendet förekommer passiva tidsperioder under vilka handläggningen inte har fortskridit. Även ärendets särskilda natur och dess betydelse för en persons rättsliga ställning är faktorer som beaktas vid bedömningen. Om man kan anse att det förekommer dröjsmål vid handläggningen av ärendet, måste det finnas någon motiverad anledning till fördröjningen, till exempel behov av ytterligare nödvändig utredning, för att ärendet ska anses ha skett utan ogrundat dröjsmål.

Militärunderstödslagen föreskriver inte heller om några specifika tidsfrister inom vilka FPA måste handlägga en ansökan. FPA målsätter dock årligen handläggningstider för handläggningen av förmåner. Den målsatta tiden är den tid det ska ta från registreringen av en ansökan till att ett beslut ges i ärendet. På sin webbplats meddelar FPA att den målsatta tiden är ett medeltal, varmed vissa ansökningar handläggs snabbare och vissa långsammare. FPA:s målsatta tid för militärunderstödsärenden är 14 dagar.

Enligt 8 § i förvaltningslagen ska en myndighet svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ett ärende. Vidare ska myndigheten enligt 23 § 2 mom. i förvaltningslagen på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur handläggningen framskrider.

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda berättigade förväntningar enligt rättsordningen.

3.2.2 FPA:s utredning

Enligt den mottagna utredningen hade den klagande ansökt om bostadsunderstöd 9.11.2020 för tiden för sin beväringstjänst som började 4.1.2021. FPA gav sitt beslut i ärendet 29.1.2021. Handläggningen av ärendet pågick således i över elva veckor, vilket är klart över den målsatta tiden som FPA har ställt.

Enligt FPA berodde den långa handläggningstiden delvis på att ansökan gjorts i ett så tidigt skede att ärendet inte kunde avgöras vid den första handläggningen (24.11.2020). FPA meddelar ändå att ett beslut borde ha getts när ärendet togs upp till ny handläggning 17.12.2020. Den klagande hade dock i onödan ombetts att lämna in ett dokument om överföring av bostadsrätten från sin mor till sig själv. En sådan boendesituation är enligt utredningen sällsynt vid handläggning av militärunderstöd, men enligt FPA skulle man vid handläggningen ha kunnat tillämpa praxisen för allmänt bostadsbidrag.

Enligt FPA har svaren på den klagandes förfrågningar också fördröjts. Det här berodde enligt FPA delvis på att militärunderstödet är en kraftigt säsongbetonad förmån och att det under de brådaste tiderna till exempel inkommer många begäranden om att påskynda handläggningen av ärendena.

3.2.3 Utvärdering

Handläggningen av den klagandes ansökan har klart överskridit FPA:s målsatta handläggningstid. På sin webbplats meddelar FPA att man kan ansöka om militärunderstöd cirka en månad innan tjänstgöringen börjar, eftersom förhållandena kan hinna ändra om man gör den tidigare än så. Klaganden hade lämnat in sin ansökan ungefär två månader innan tjänstgöringen började, förmodligen av den förståeliga orsaken att förmånen skulle kunna beviljas genast från början av tjänstgöringen. Enligt min uppfattning skulle detta ha skett om FPA hade handlagt ärendet och fattat ett beslut i enlighet med utredningen vid mitten av december.

Den största orsaken till förseningen i den klagandes ärende berodde emellertid på utredningen av överföringen av bostadsrätten, som enligt FPA var onödig. Den klagande hade också själv ifrågasatt behovet av en utredning så snart hen hade fått en begäran om en sådan. I detta avseende anser jag att FPA i samband med utbildningen av sina tjänstemän bör fästa uppmärksamhet vid nämnda fråga om överföring av bostadsrätt och i vilken utsträckning det längre finns anledning att utreda frågan i militärunderstödsärenden.

Enligt den utredning som jag har fått har FPA inte heller besvarat den klagandes fråga om behovet av en utredning, utan har registrerat hens fråga närmast som en begäran om påskyndad handläggning. Handläggningen av ärendet krävde sist och slutligen inte den tilläggsutredning som FPA begärde, utan FPA beviljade den klagande militärunderstöd.

FPA har i sin utredning konstaterat att militärunderstödet är en kraftigt säsongbetonad förmån. FPA har därför meddelat, delvis med anledning av förevarande fall, att man påbörjat en granskning av handläggningen av militärunderstöd, i vilken man bedömer möjligheterna att göra handläggningen smidigare och att minska antalet begäranden om tilläggsutredning. Man har också meddelat att kunskaperna i svenska ska förbättras i fråga om militärunderstödsärenden.

På denna punkt vill jag först och främst påpeka att nationalspråken i Finland är finska och svenska enligt 17 § i grundlagen. Syftet med 2 § i språklagen är att trygga den i grundlagen garanterade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Målet är vidare att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Enligt 23 § i språklagen ska

en myndighet i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken.

Av FPA:s utredning att döma beror den försenade handläggningen av den klagandens ärende delvis på att ansökan var svenskspråkig. Därför är det motiverat och enligt min mening också nödvändigt att FPA i enlighet med sin utredning stärker sina kunskaper i svenska när det gäller militärunderstödsärenden så att FPA kan sköta även de svenskspråkiga militärunderstödsärendena på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål. Om det språk som kunden använder påverkar handläggningen av ärendet genom att missgynna honom eller henne i en jämförbar situation, är det fråga om diskriminering på grund av språket.

När det gäller frågan om att militärunderstödet är säsongsbetonat konstaterar jag avslutningsvis att FPA:s anvisning om att ansöka om militärunderstöd tidigast en månad före tjänstgöringens början oundvikligen leder till att antalet ansökningar ökar kraftigt två gånger per år (årsskiftet och början av sommaren). Det här leder i sin tur till att FPA under de brådaste tiderna januari–februari och juli–augusti inte kan handlägga ansökningarna i enlighet med sina målsatta tider. Det här framgick också av den statistik över handläggningstider som FPA redogjorde för vid samarbetsmötet mellan justitieombudsmannens kansli och FPA i september 2020 (EOAK/5975/2020).

FPA handlägger sina ansökningar inom den utlovade målsatta tiden under större delen av året. Vid de tidpunkter som FPA får flest ansökningar kan FPA inte handlägga ansökningar om militärunderstöd inom den sin egen målsatta tid som anges på webbplatsen. I det här avseendet skapar den målsatta handläggningstiden som FPA anger på sin webbplats obefogade förväntningar på handläggningstiden för ansökan, vilket är problematiskt med tanke på skyddet för berättigad förväntning samt tillbörlig rådgivning och kan åtminstone temporärt orsaka ekonomiska svårigheter när tjänstgöringen börjar.

Vid det nämnda samarbetsmötet frågade justitieombudsmannens kansli FPA hur man förbereder sig för det ökade antalet ansökningar som man känner till på förhand. Som exempel nämndes uttryckligen ansökningar om militärunderstöd. FPA svarade att man har funderat på olika åtgärder för att lösa problemet, så som att fördela ansökningstiden över en längre period genom att informera om saken i ansökningarna om militärunderstöd.

FPA:s anvisning för när man ska ansöka om militärunderstöd är dock fortfarande den samma på webbplatsen och därför är min uppfattning att FPA tills vidare inte strävat efter att fördela ansökningarna över en längre period. Utöver att fördela ansökningstiden över en längre period, kunde man enligt min mening tillfälligt öka antalet handläggare, även om de brådaste tiderna (årsskiftet och början av sommaren) utgör en utmaning i det avseendet. Min uppfattning är trots allt att FPA borde hitta en lösning för att undvika att

handläggningstiderna fördröjs och att de målsatta tiderna överskrids under de två gånger per år regelbundet återkommande perioderna för ansökningar om militärunderstöd.

4 ÅTGÄRDER

Jag framför uppfattningarna som jag framfört i punkt 3.2.3 om den obefogade fördröjningen av handläggningen av den klagandes ansökan och om försummelsen att svara på dennas förfrågan, samt om ordnandet av handläggningen av ansökningar om militärunderstöd genom att skicka mitt beslut till Folkpensionsanstalten för kännedom.

13.7.2021

EOAK/608/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

KÄSITTELYAIKA SOTILASAVUSTUSASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sotilasavustusasiansa käsittelyaikaa. Hän kertoi jättäneensä Kansaneläkelaitokselle (Kela) 9.11.2020 hakemuksen asumisavustuksesta sotilasavustuksena. Kela ei ollut kuitenkaan ratkaissut asiaa kantelupäivään mennessä eikä myöskään antanut arviota asian käsittelyajasta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi oheisen 26.2.2021 päivätyn lausunnon selvityksineen.

3 RATKAISU

3.1 Kannanotto

Saamani selvityksen perusteella katson Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen käsitellä kantelijan asumisavustusasian asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

3.2 Perustelut

3.2.1 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.

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa samasta asiasta säädetään viranomaista velvoittavasti. Säännöksen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Säännöksen perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Tämän sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä minkäänlaisia yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja eikä säännöksissä ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan

asianmukaisuutta tulee arvioida. Laillisuusvalvonnassa käsittelyajan asianmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt. Myös asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle ovat arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, viivästymiselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi aiheellisen lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Myöskään sotilasavustuslaissa ei ole säädetty Kelalle tiettyä aikaa, minkä kuluessa sen on käsiteltävä hakemus. Kela asettaa kuitenkin vuosittain etuuksien käsittelylle tavoitekäsittelyajat. Kyseessä on aika, joka kuuluu 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. Sotilasavustusasioissa Kelan asettama tavoitekäsittelyaika on 14 päivää.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

3.2.2 Kelan selvitys tapahtumista

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli 9.11.2020 hakenut asumisavustusta 4.1.2021 alkavan varusmiespalveluksensa ajalle. Kela antoi asiaan päätöksensä 29.1.2021. Asian käsittely kesti näin ollen yli 11 viikkoa eli selvästi yli Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan.

Kelan mukaan osin pitkä käsittelyaika johtuu siitä, että hakemus on tehty jo varhaisessa vaiheessa, eikä asiaa ole voitu ratkaista ensimmäisen käsittelykerran (24.11.2020) yhteydessä. Kelan mukaan päätös olisi kuitenkin tullut antaa 17.12.2020, kun asia otettiin uudelleen käsittelyyn. Kantelijalta oli kuitenkin tällöin tarpeettomasti pyydetty dokumenttia asumisoikeuden siirtämisestä hänen äidiltään hänelle. Tällainen asumiseen liittyvä tilanne on selvityksen mukaan harvoin sotilasavustuksen käsittelyssä vastaan tuleva, mutta käsittelyssä olisi Kelan mukaan voitu luottaa yleisessä asumistuessa tehtyyn käsittelyyn.

Kelan mukaan myös kantelijan tiedusteluihin vastaaminen on viivästynyt. Kelan mukaan tähän on vaikuttanut se, että sotilasavustus on etuutena hyvin voimakkaasti kausipainotteinen ja ruuhkaisimpana ajankohtana myös esimerkiksi kiirehtimispyyntöjä tulee runsaasti.

3.2.3 Asian arviointi

Kantelijan hakemuksen käsittely on ylittänyt selkeästi Kelassa asetetun tavoiteajan. Kela on verkkosivuillaan kehottanut palvelukseen astuvia hakemaan sotilasavustusta noin kuukautta ennen palveluksen alkamista ilmoittaen, että sitä ennen tehtävien hakemusten osalta olosuhteet voivat muuttua. Kantelija oli laittanut hakemuksen noin kaksi kuukautta ennen palveluksen aloittamista, tarkoituksenaan lienee ymmärrettävästi ollut saada etuutta heti palveluksen alkaessa. Käsitykseni mukaan tämä olisikin toteutunut, jos Kela olisi käsitellyt ja antanut asiaan päätöksen selvityksen mukaisesti joulukuun puolivälin tienoilla.

Suurin viive kantelijan asiaan tuli kuitenkin asumisoikeutta koskevan siirron selvittämisestä, joka oli kuitenkin Kelan mukaan ollut tarpeetonta. Kantelija oli itsekin kyseenalaistanut selvitystarpeen heti selvityspyynnön saatuaan. Näiltä osin Kelan tulee nähdäkseni virkailijoidensa kouluttamisen yhteydessä kiinnittää huomiota sanottuun kysymykseen asumisoikeuden siirtämisestä ja siihen, missä määrin asiaa on sotilasavustusasioissa syytä enää selvittää.

Saamani selvityksen mukaan Kela ei ole myöskään vastannut kantelijan selvityspyynnön tarpeellisuutta koskevaan kysymykseen, vaan hänen tiedustelunsa on kirjattu lähinnä kiirehtimispyynnöksi. Asia ei lopulta edellyttänyt Kelan aluksi vaatimaa lisäselvitystä, vaan Kela myönsi kantelijalle sotilasavustuksen.

Kela on selvityksessään todennut sotilasavustuksen olevan vahvasti kausipainotteinen etuus. Se onkin ilmoittanut käynnistäneensä, osin nyt esillä olevaan tapaukseenkin liittyen, sotilasavustuksen käsittelyprosessin tarkastelun, jossa arvioidaan käsittelyn sujuvoittamismahdollisuuksia ja pyritään karsimaan lisäselvityspyyntöjen määrää. Se on myös ilmoittanut vahvistaneensa ruotsin kielen osaamista sotilasavustuksessa.

Näiltä osin totean ensinnäkin, että perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilain 2 §:n mukaan kielilain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Edelleen sen tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Kelan antamasta selvityksestä on pääteltävissä, että osittain kantelijan asian käsittelyn viivästymiseen on ollut syynä se, että kyse oli ruotsinkielisestä hakemuksesta. Tästä syystä Kelan selvityksessään mainitsema ruotsin kielen osaamisen vahvistaminen sotilasavustusasioissa on perusteltua ja nähdäkseni myös välttämätöntä, jotta se pystyy hoitamaan myös ruotsinkieliset sotilasavustusasiat asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Mikäli asiakkaan käyttämä kieli vaikuttaisi asian käsittelyyn asettamalla hänet muita epäedullisempaan asemaan vertailukelpoisessa tilanteessa, kyse olisi syrjinnästä kielen perusteella.

Sotilasavustuksen kausipainotteisuuden osalta totean vielä lopuksi, että Kelan ohjeistus hakea sotilasavustusta aikaisintaan kuukausi ennen palveluksen alkua johtaa nähdäkseni väistämättä siihen, että hakemusten määrä kasvaa nykyisin kahdesti vuodessa (vuodenvaihde ja alkukesä) voimakkaasti. Tästä seuraa puolestaan se, että Kela ei noiden ruuhkahuippujen vuoksi pysty käsittelemään hakemuksia asettamassaan tavoiteajassa tammi-helmikuussa ja heinä-elokuussa. Tämä ilmeni myös käsittelyaikatilastoista, joita Kela esitteli oikeusasiamiehen kanslian ja Kelan yhteistyöpalaverissa syyskuussa 2020 (EOAK/5975/2020).

Kela pystyy käsittelemään hakemukset lupaamassaan tavoiteajassa suurimman osan vuodesta. Mutta niinä ajankohtina, jolloin Kelalle toimitetaan eniten hakemuksia, sen omankin ohjeistuksen mukaisesti, se ei pysty käsittelemään sotilasavustushakemuksia verkkosivuillaan ilmoittamassaan tavoitekäsittelyajassa. Näiltä osin Kelan verkkosivuillaan ilmoittama käsittelyaikatavoite luo hakijalle hyvään hallintoon kuuluvan luottamuksensuojan ja neuvonnan asianmukaisuuden näkökulmasta ongelmallisella tavalla perusteettomia odotuksia hänen hakemuksensa käsittelyajasta ja saattaa aiheuttaa ainakin väliaikaisesti taloudellisia vaikeuksia palveluksen alkamisen hetkellä.

Mainitussa yhteistyöpalaverissa kansliamme puolelta tiedusteltiin, miten Kela varautuu etuuskäsittelyssä tiedossaan olevaan hakemusmäärän kasvuun ja esimerkkinä käytettiin nimenomaan sotilasavustusasioita. Kelan taholta ilmoitettiin tuolloin, että asian ratkaisuksi on pohdittu erilaisia toimenpiteitä, kuten hakemusruuhkien hajauttaminen sotilasavustushakemuksissa tiedottamisen keinoin.

Ainakaan toistaiseksi Kela ei ole nähdäkseni pyrkinyt hajauttamaan hakemusruuhkia pidemmällä aikavälillä käsiteltäväksi ottaen huomioon sen verkkosivuillaan antama hakuohjeistus. Käsitykseni mukaan hakemusten hajauttamisen lisäksi keinona hakemushuippujen käsittelyyn voisi olla käsittelijöiden määrän tilapäinen lisääminen, vaikka ruuhkahuippujen ajankohdat (vuodenvaihde ja kesälomakausi) asettavatkin siihen oman haasteensa. Käsitykseni mukaan Kelan tulisi kuitenkin löytää ratkaisu, jolla se voisi välttää säännönmukaisesti kaksi kertaa vuodessa esiintyvän sotilasavustushakemusten käsittelyaikojen pidentymisen ja Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan ylittymisen.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsitykset kantelijan hakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä ja laiminlyönnistä hänen tiedusteluunsa vastaamisessa sekä sotilasavustushakemusten käsittelyn järjestämisestä Kansaneläkelaitoksen tietoon lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.