

20.3.2017

EOAK/649/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KELALLE HUOMAUTUS TOIMEENTULOTUEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMISESTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että toimeentulotukilain tarkoittamaa hakemuksen ja päätöksenteon käsittelylle säädettyä määräaikaa ei oltu noudatettu.

Kantelijan mielestä viivästystä ei voi selittää asiakaspalvelun ruuhkalla tai toimeentulotuen hakijan määrien kasvulla. Kantelija kertoi myös, että Kela ei vastaa hakemusta koskeviin sähköpostitse lähetettyihin tiedusteluihin. Kantelija ihmetteli myös, millä tavoin Kelan menettelystä aiheutuviin mahdollisiin viivästysseuraamuksiin tulee suhtautua. Kantelijan mukaan sairaille, työttömille tai vähävaraisille henkilöille Kelan menettely on vahingollista eikä sitä voida hyväksyä.

2 SELVITYS

Kelan etuuspalveluiden lakiyksikkö antoi kirjoituksen johdosta 21.2.2017 päivätyn selvityksen. Selvitykseen oli liitetty Kelan eteläisen vakuutuspiirin 21.2.2017 antama selvitys. - - -

3 RATKAISU

3.1

Toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely

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

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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

Käsitykseni mukaan 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. Korostan tässä yhteydessä, että toimeentulotukihakemuksen käsittely voi yleensä edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteitten selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

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

Erikseen toimeentulotukilaissa on säädetty toimeentulotuen hakemiseen ja päätöksentekoon kuluvasta ajasta.

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perusteella päätös perustoimeentulotuesta. Hakemuksen siirtämisestä kunnan käsiteltäväksi säädetään lain 14 d §:ssä.

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

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kelan antamien selvitysten mukaan kantelijan toimeentulohakemus saapui Kelaan 18.1.2017. Hakemus koski helmikuun toimeentulotukea. Kantelija toimitti hakemuksen liitteet 19.1.2017.

Päätös hakemukseen olisi tullut antaa viimeistään 1.2. 2017. Päätös toimeentulotuesta annettiin 8.2.2017.

Kela on saamani selvityksen mukaan toiminut siten toimeentulotukilain vastaisella tavalla.

Kelan antamien selvitysten mukaan hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästyminen on johtunut ”käsittelyprosessissa olleiden ongelmien ja järjestelmäteknisten syiden vuoksi sekä toimeentulotuen käsittelyssä olleen ruuhkan vuoksi”.

Kela on selvityksessään todennut, että ”toimeentulotuen ruuhkat otetaan vakavasti ja Kela tekee kaikkensa tilanteen ratkaisemiseksi. Toimeentulotuen siirrosta johtuvaa asiakasmäärän kasvua on pyritty ennakoimaan Kelassa niin hyvin kuin on pystytty. Kelaan rekrytoitiin loppuvuodesta 2016 satoja uusia työntekijöitä perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn, asiakaspalveluun ja esimiestehtäviin. Sen lisäksi, että Kelaan palkattiin uusia etuuskäsittelijöitä tekemään toimeentulotukea, muista Kelan etuuksista on koulutettu etuuskäsittelijöitä, jotka ratkaisevat ensi sijaisesti etuutensa ohella toimeentulotukihakemuksia.”

Edelleen selvitysten mukaan ”ruuhkan vuoksi toimeentulotukea ollaan rekrytoimassa uusia käsittelijöitä. Kelassa on myös tehty runsaasti ylitoita, jotta muutoksesta aiheutuisi mahdollisimman vähän haittaa asiakkaille.”

Kelan selvityksen mukaan ”tammikuussa 97 prosenttia ratkaistiin seitsemässä arkipäivässä. Ennakoinnista huolimatta päätösten antamisessa on joissakin tapauksissa ollut viivettä. Kela pahoittelee kantelijalle toiminnastaan aiheutunutta kohtuutonta haittaa.”

Arvioin asiaa seuraavasti.

Totean aluksi, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut ratkaistavakseni satoja Kelan toimeentulotukihakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä kanteluita. Valtaosin näissä kanteluissa on arvosteltu Kelan menettelyä toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ja ennen kaikkea käsittelyn viivästyksestä.

Kantelukirjoituksissa on myös kiinnitetty huomiota Kelan verkkosivuilla annettuun ohjeistukseen ja neuvontaan määräaikojen laskemisesta. Tältä osin olen pyytänyt Kelalta erikseen selvitystä.

Kelan selvitysten mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely on ruuhkautunut Kelan toimeentulotuen yksiköissä. Käsittelyaikojen pidentymiseen on vaikuttanut selvitysten mukaan muun muassa lisääntynyt hakemusmäärä.

Totean, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden Kela ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästykselle.

Korostan, että Kelan on huolehdittava, että se voi järjestää toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyn ja yksilöä koskevan päätöksenteon lain edellyttämällä tavalla. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi toimeentulotukiasioiden käsittelyajoilla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. Asian käsittely viranomaisessa (Kelassa) on järjestettävä myös ruuhka-aikoina

siten, että Kelassa asioiva saa asianmukaisesti palveluita ja että laissa säädettyjä määräaikoja voidaan noudattaa.

Korostan, että toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Voidakseen toteuttaa laissa säädetty velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely viranomaisessa.

Käsittelyajan 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 viivytyksettömyydellä on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa. Erikseen toimeentulotukilaissa on säädetty kiireellisenä pidettävän toimeentulotukihakemuksen käsittelystä ja päätöksentekoon kuuluvasta ajasta.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Kelan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädettyistä tehtävistä Kelan tehtävänä on huolehtia siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa riittävästi ja että se voi tehdä hakemuksiin päätökset lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Henkilökunnan vähäisyys tai puutteet sen osaamisessa eivät oikeuta palveluja koskeviin hakemusten viivästyksiin.

Viranomaisen organisaatioon tai viranomaisen resursseihin liittyvillä asioilla ei siis voida perustella poikkeamista siitä, mitä hallintolain ja toimeentulotukilain säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät.

Useissa saamissani kanteluissa on viitattu Kelan tietojärjestelmien toimimattomuuteen, niiden ruuhkautumiseen ja siihen, ettei niiden kautta pysty asianmukaisesti asioimaan.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan hakemus on osittain viivästynyt tietojärjestelmistä johtuvista syistä. Totean, että Kelalla on vastuu ylläpitämistään tietojärjestelmistä ja niiden toimivuudesta sekä niihin liittyvistä mahdollisista tietojärjestelmäongelmista. Tämä edellyttää varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin, jollaisiin laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin näyttää usein liittyvän.

Korostan tässä yhteydessä, että toimeentulotuen tarkoituksesta ja sen viimesijaisuudesta seuraa se, että Kelalla on korostettu velvollisuus huolelliseen menettelyyn muun muassa silloin, kun se käsittelee toimeentulotukea koskevia hakemuksia tai toimeenpanee toimeentuloa koskevia päätöksiä. Kelan on varmistuttava siitä, että sen käyttämät asiakasta koskevat tiedot ovat virheettömiä ja täydellisiä. Tämä koskee erityisesti sellaisia tietoja, joilla on tietoja viranomaisen tekemään edunsoovaa hallintopäätöstä tehtäessä ja sitä täytäntöönpanossa.

Kelalla on ollut aikaa ja mahdollisuus varautua toimeentulotukilain muutokseen lähes vuoden ajan. Tämän takia sen olisi tullut varautua tiedossaan oleviin työnteemisessä tapahtuviin muutoksiin ja ruuhkatilanteisiin sekä olisi tullut ennakoida hakemusten käsittelyssä ja

päätöksenteossa mahdollisesti tapahtuvia häiriötilanteita suunnitteleamalla erilaisia varajärjestelyjä.

Toimenpiteeni Kelan menettelyn johdosta ilmenevät kohdasta 4.

3.2.2

Vahinkojen korvaaminen

Kantelija on kirjoituksessaan tiedustellut, millä tavoin Kela korvaa asiakkailleen sen menettelystä aiheutuvat mahdolliset taloudelliset vahingot. Totean tältä osin, että kymmenissä saamissani kantelukirjoituksissa on esitetty sama huoli ja kysymys.

Olen pyytänyt Kelalta erillistä selvitystä asian johdosta.

Totean tässä yhteydessä yleisesti, että kun virhe on selkeästi aiheutunut viranomaisen vastuulla olevasta syystä, on sen oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tiedotettava asiakkaitaan heidän käytössään olevista vaihtoehtoisista toimintatavoista. Kelan on tämän takia mahdollisessa vahinkotilanteessa mielestäni riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti selvitettävä asiakkailleen, millä tavoin asiakkaat saavat oikeutensa turvautua.

3.2.3

Tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija on kirjoituksessaan arvostellut Kelaa myös siitä, ettei Kela vastaa sille esitettyihin tiedusteluihin. Totean tässä yhteydessä, että minulle on saapunut kymmeniä kanteluita siitä, että Kelan sähköinen asiointijärjestelmä ja puhelinpalvelu on ruuhkautunut ja että puhelinpalveluun jonottaminen on maksullista sekä että Kelan toimipisteet ovat sillä tavoin ruuhkautuneet, ettei palveluita tosiasiassa saa tai ne eivät ole saavutettavissa.

Myös näistä asioista on pyydetty Kelalta erikseen selvitystä.

Totean yleisesti, että hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomainen vastaa sille esitettyihin tiedusteluihin ja kysymyksiin esimerkiksi asian käsittelyvaiheesta asianmukaisesti ilman asiatonta viivytystä. Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomainen varmistaa, että asiakkailla on tosiasiallinen mahdollisuus saada viranomaiselta yleistä neuvontaa ja varata tarvittaessa aika viranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa tai muutoin ottaa yhteyttä viranomaiseen. Tätä velvollisuutta voidaan toteuttaa osin viranomaisen antamalla puhelinpalvelulla. Tämä merkitsee sitä, että puhelinpalvelu on järjestettävä sillä tavoin, että se tosiasiallisesti myös on asiakkaitten saavutettavissa ja saatavilla.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kelalle edellä kohdassa 3.2 selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Kiinnitän Kelan huomiota myös edellä yleisesti toteamaani. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.

Pidän asianmukaisena ja hyvään hallintoon kuuluvana sitä, että kun viranomainen korjaa virheellistä menettelyään, se samalla pahoittelee sitä ja selvittää asiakkaalleen virheelliseen menettelyynsä johtaneet syyt.

Pidän myönteisenä sitä, että Kela on antamissaan selvityksissään pitänyt tilannetta vakavana ja ryhtynyt toimenpiteisiin havaitsemiensa virheiden korjaamiseen. En pidä kuitenkaan korjaavia toimenpiteitä vielä riittävänä, koska ainakin saamieni kirjoitusten perusteella Kelan hakemusten käsittelyssä ja päätöksentekoon sekä asiakaspalveluun liittyvissä asioissa on ollut edelleen ongelmia, jotka edellyttävät vielä toimenpiteitä. Totean tässä yhteydessä, että toimeentulotukilain voimaantulosäännöksen mukaan kunnilla on ollut mahdollisuus tehdä ennen lain voimaantuloa (vuonna 2016) ns. pitkiä päätöksiä maaliskuun loppuun asti voimaanolevina. Tietojeni mukaan ainakin osa kunnista on näin toiminut. Totean, että Kelan tulee varautua riittävästi huhtikuun aikana mahdollisesti lisääntyvään hakemusmäärään.

Pidän Kelan menettelyä moitittavana erityisesti ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijaisen luonteen.