

21.1.2020

EOAK/884/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

LAPSILISÄASIA JA OHJAUS HAKEA PÄÄTÖKSEN POISTAMISTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisuja ja menettelyjä lapsilisäasiassa.

Kantelija on tyytymätön lautakunnan 3.2.2017 antamaan päätökseen, jolla se oli poistanut Kelan lapsilisäpäätöksen. Kantelijan mukaan lautakunta on ainoastaan tukeutunut Kelan esittämään virheelliseen ja puutteelliseen selvitykseen sen sijaan, että se olisi itse selvittänyt asianmukaisesti asiaa.

Lisäksi kantelija arvostelee lautakunnan esittelijän antamaa neuvontaa. Kantelijan mukaan esittelijä oli puhelimitse ilmoittanut, että päätöksen poistamista voi hakea maksutta vakuutusosoikeudelta. Kantelijan mukaan vakuutusosoikeus jätti kuitenkin hänen poistohakemuksen tutkimatta ja peri häneltä myös oikeudenkäyntimaksun.

2 SELVITYS

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta antoi asiaan 9.4.2019 selvityksen ja lausunnon siltä osin kuin kantelija oli arvostellut saamaansa neuvontaa. Esittelijä antoi näiltä osin oman selvityksensä.

3 RATKAISU

3.1 Lautakunnan 3.2.2017 antama päätös ja kantelijan lapsilisäasia

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta poisti 3.2.2017 antamallaan päätöksellä Kelan 20.2.2015 kantelijalle antaman lapsilisäpäätöksen ajalta 1.3.2015 alkaen katsoen Kelan poistohakemuksessaan esittämän selvityksen perusteella, että edellytykset päätöksen poistamiselle olivat olemassa. Kela oli hakemuksessaan todennut, että sittemmin lapsen isä oli hakenut lapsilisää samalta ajalta ja että väestötietorekisterin tietojen mukaan lapsi asuu isänsä luona.

Katson, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on ratkaissut poistohakemuksen sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Tämän vuoksi kantelu ei näiltä osin anna minulle aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Totean lisäksi, että Kelasta 15.1.2020 saatujen tietojen mukaan edellä mainitun poistopäätöksen jälkeen Kela antoi kantelijalle 6.3.2017 lapsilisäpäätöksen, jonka lautakunta oli kuitenkin kantelijan tekemän valituksen johdosta poistanut 3.5.2018 antamallaan päätöksellä katsoen Kelan päätöksen perustelut puutteellisiksi. Tämän jälkeen Kela antoi 24.5.2018 uuden päätöksen, josta kantelija valitti jälleen lautakuntaan. Tällä kertaa lautakunta hylkäsi valituksen. Kantelija valitti asiasta edelleen ja kysymys kantelijan oikeudesta lapsilisään 1.3.2015 alkaen on parhailaan vireillä vakuutusosoikeudessa. Tämän lisäksi kantelija on tehnyt Kelaan uuden lapsilisähakemuksen oikeudestaan lapsilisään 1.11.2019 alkaen. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan puutu vireillä olevaan asiaan.

3.2 Kantelijan lautakunnasta saama neuvonta

3.2.1 Lautakunnan selvitys asiaan

Lautakunnan esittelijä toteaa selvityksessään, että hän on puhelimensa puheluhistorian perusteella soittanut kantelijalle 8.3.2017, koska kantelija oli jättänyt soittopyynnön. Esittelijän mukaan puhelusta on kulunut siinä määrin aikaa, ettei hän muista puhelun tarkkaa sisältöä eikä sen myötä osaa ottaa kantaa siihen, minkälaisia neuvoja on kantelijalle mahdollisesti antanut.

Lautakunta toteaa omassa selvityksessään, ettei myöskään sen järjestelmistä olevista tiedoista pysty selvittämään, mitä kantelijan ja esittelijän välisessä puhelussa on sanottu.

Lautakunnan mukaan esittelijöille välitetään soittopyyntöjä vasta päätöksen postituksen jälkeen. Yleensä esittelijöille ohjautuneissa puheluissa on kyse päätöksen sanamuotojen täsmentämisestä tai päätöksen merkityksen selittämisestä. Lainvoimaisten päätösten poistoasiassa voidaan tyypillisesti kertoa, että Kansaneläkelaitos antaa asiasta päätöksen poistamisen jälkeen uuden valituskelpoisen päätöksen. Tämän vuoksi esittelijöiltä ei edellytetä puhelumuistion tekemistä.

Joissain tapauksissa esittelijä voi myös kertoa ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista, jos niistä tiedustellaan tai valittaja ei tyydy siihen, että hänelle kerrotaan Kelan tekevän uuden valituskelpoisen päätöksen asiasta. Esittelijä ei luonnollisesti voi ottaa kantaa siihen, ottaako vakuutus-oikeus mahdollisen poistohakemuksen tutkittavaksi vai ei.

Lautakunnan mukaan tavallisesti puheluissa ei ole tarpeen käsitellä vakuutus-oikeuden mahdollisesti perimiä maksuja. Vakuutus-oikeuden perimät maksut eivät liity esittelijän työhön lautakunnassa, joten on mahdollista, että kaikki esittelijät eivät ole olleet maksuista tietoisia ja vakuutus-oikeuden käytännöissä on voinut myös tapahtua muutoksia. Vakuutus-oikeuden perimistä maksuista tiedottaminen kuuluu ensisijaisesti vakuutus-oikeudelle, eikä ole luultavaa, että esittelijä olisi mitään ehdotonta asiasta voinut kertoa. Selvityksenantaja katsoo, että lautakunnalla ei ole ollut asiassa neuvontavelvollisuutta eikä toisaalta vastuuta mahdollisesta väärinkäsityksestä.

Lautakunta ilmoittaa tiedottaneensa kantelijan kantelun johdosta erikseen lautakunnan lakimiehiä siitä, että puhelinneuvonnassa on mahdollisten muiden viranomaisten maksuja koskeviin tiedusteluihin vastattaessa korostettava, että tiedot on tarkistettava asiasta vastaavalta viranomaiselta.

3.2.2 Asian arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Lainkohdan toisen momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 72/2002 vp) esityksen tarkoituksena on säätää sellaisista hyvästä hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden on katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla, tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Asioinnilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa (HE 72/2002 vp.).

Hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan muun muassa valtion viranomaisissa. Lain soveltamisalan rajoituksia koskevan 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on todennut oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevassa päätöksessään (21.12.2007 dnrot 483/4/07 ja 510/4/07, julkaistu www.oikeusasiamies.fi), että asiakkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaiseen. Asiakas saattaa tiedustella vireillä olevan asiansa käsittelyvaihetta, hän voi tilata tuomioistuimen päätöksen tai pyytää muuta tosiasiallista tai menettelyllistä neuvontaa. Tällöin asiakkaat usein asioivat myös muiden kuin lainkäyttötoimintaan osallistuvien virkamiesten tai tuomareiden kanssa. Näissä tavanomaisissa asiakkaiden yhteydenotoissa tuomioistuimeen ei ole kysymys lainkäytöstä vaan hallintoasiaan (esimerkiksi asiakirjatilaus) tai tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvästä viranomaisen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta, johon kuuluu viranomaisen yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Oikeusasiamies Jääskeläinen ilmaisi tämän näkemyksensä myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistussa ratkaisussaan EOAK/3108/2017, jossa hänen arvioitavanaan olivat hallinto-oikeuden puhelinpalvelun aukioloajat. Hän totesi, että perustuslaissa turvattuun asianmukaiseen käsittelyyn, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon kuuluu muun muassa oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaisille esitettyihin tiedusteluihin ja pyyntöihin. Tätä oikeutta konkretisoidaan ennen muuta hallintolaissa. Hän katsoi, että aukioloaikoja oli arvioitava virastojen aukiolosta annetun asetuksen ohella myös hyvää hallintoa ja siihen kuuluvaa palveluperiaatetta ilmentävän hallintolain 7 §:n perusteella.

Oikeusasiamies viittasi myös perustuslain 22 §:ään, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Tuomioistuinten toiminnassa perusoikeusnäkökohdat ovat erityisen korostuneita. Oikeudenkäynneissä on lähes poikkeuksetta kysymys omaisuudesta, vapaudesta, turvallisuudesta tai muista perusoikeuksista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö osoittaa oikeusasiamiehen mukaan, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on Euroopassa pitkälti kytketty siihen, että henkilöllä on oikeus saattaa tärkeimmät oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat kysymykset riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Muiden oikeuksien on katsottu toteutuvan tehokkaasti vasta, kun henkilöllä on oikeus saada puolueeton ratkaisu hänen oikeuksiaan koskevaan konkreettiseen kysymykseen. Ongelmat pääsyssä oikeuteen (access to justice) on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä nähty vakavana uhkana muidenkin oikeuksien toteutumiselle.

Tietämättömyys esimerkiksi oikeista määräajoista tai menettelytavoista saattaa oikeusasiamiehen mukaan varsinkin oikeudenkäyntiin kuuluvan muutoksenhaun yhteydessä johtaa merkittäviin oikeudenmenetyksiin. Mahdollisuus saada tuomioistuimista menettelyllistä neuvontaa voi sen vuoksi olla perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä monissa käytännön kysymyksissä, joihin puhelimitse voidaan saada nopea vastaus.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja katsoi puolestaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevassa, niin ikään verkkosivuilla julkaistussa, ratkaisussaan 24.1.2017 (dnro 1292/4/16), että lautakunnan kirjaamon puhelinpalvelussa oli kyse sellaisesta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita.

Nyt esillä olevassa tapauksessa on nähdäkseni siis arvioitavana lautakunnan esittelijän puhelimitse antama neuvonta liittyen lautakunnan poistohakemukseen antamaan päätökseen ja siihen, mitä keinoja päätökseen tyytymättömällä asianosaisella olisi asiassa käytettävänä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan antaman selvityksen mukaan lautakunnassa esittelijöiden vastattavaksi ohjataan puheluita vasta päätöksen postittamisen jälkeen. Kantelijan asia ei siten ole enää ollut palvelutilanteen hetkellä vireillä lautakunnassa, vaan se oli ratkaistu lainvoimaisesti.

Käsitykseni mukaan kyseisessä asiakaspalvelutilanteessa on ollut kyse edellä viitatuissa ratkaisuissakin esille tuotuun tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvasta palveluperiaatteen mukaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta. Neuvonnan on luonnollisesti oltava oikeansisällöistä. Totean vielä lisäksi, että virkamiesten toimintaa säätelee myös valtion virkamieslaki, jonka 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Lautakunnan esittelijä myöntää, että puhelimensa tietojen perusteella hän on soittanut kantelijalle. Sen sijaan puhelun sisällöstä hänellä ei ole muistikuvia. Puhelusta on kulunut selvityksen antamishetkellä lähes kaksi vuotta, joten muistikuvien puuttuminen on nähdäkseni ymmärrettävää.

Vaikka minulla ei ole varsinaisesti syytä epäillä kantelijan saamistaan neuvoista esittämää, katson kuitenkin, käytettävissäni olevan selvityksen valossa, että minulla ei ole perusteita arvostella esittelijän menettelyä.

Lautakunta on lausunnossaan todennut, että esittelijä saattaa tarvittaessa kertoa myös ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista, mutta ei voi ottaa kantaa siihen, ottaako vakuutusosoikeus poistohakemuksen tutkittavaksi. Näiltä osin katson omalta osaltani, että lautakunnan esittelijöillä tulisi olla tiedossaan vakuutusosoikeuden käsitykseni mukaan vakiintunut tulkintalinja siitä, että lautakunnan puheena olevan kaltaiseen poistopäätökseen kohdistuva hakemus jää tutkimatta. Kehotan lautakuntaa ottamaan lakimiestensä kouluttamisessa tämän vakuutusosoikeuden tulkintalinjan esille, jotta he pystyvät poistopäätöksen saaneille asiakkaille tarvittaessa siitä kertomaan ja näin asiakkaat voivat välttää tarpeettomien poistohakemusten tekemisen vakuutusosoikeudelle.

Vakuutusosoikeuden perimien oikeudenkäyntimaksujen osalta lautakunta onkin jo ilmoittanut tiedottaneensa lakimiehiään kehottamaan asiakkaita tarkistamaan muilta viranomaisilta niiden mahdollisesti perimät maksut. Pidän lautakunnan antamaa ohjetta asianmukaisena. Totean lisäksi, että esimerkiksi vakuutusosoikeus on omilla verkkosivuillaan antanut tietoa poistohakemuksen tekemisestä ja todennut siellä myös, että päätöksen poistamista koskevissa yksityishenkilön vireille panemissa asioissa peritään oikeudenkäyntimaksu (nykyisin 260 euroa) lukuun ottamatta tilanteita, joissa poistohakemus hyväksytään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen siitä, että lautakunnan tulisi saattaa lakimiestensä tietoon ja neuvontatoiminnassaan huomioon otettavaksi myös se, että vakuutusosoikeus jättää vakiintuneesti tutkimatta asianosaisen poistohakemuksen, jossa poistettavaksi haetaan päätöstä, jolla lautakunta on poistanut ensimmäisen asteen päätöksen.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle.

Asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.