

6.8.2025

EOAK/2746/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen

TARKASTUS: KANSANELÄKELAITOKSEN OIKAISUVAATIMUSKESKUS 12.6.2025

Tarkastusajankohta

12.6.2025 klo 13.00–16.00

Osallistujat oikeusasiamiehen kansliasta

apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen
notaari Kaisu Lehtikangas

Kansaneläkelaitoksesta

toimeentulotuen osaamiskeskuksen päällikkö Tomi Ståhl
oikaisuvaatimuskeskuksen varapuheenjohtaja Outi Kejonen
oikaisuvaatimuskeskuksen varapuheenjohtaja Tarja Pollari
oikaisuvaatimuskeskuksen suunnittelija Johanna Lindroos
lakipalveluryhmän kehittämisen asiantuntija Mia Mernica
vastaava asiantuntijalääkäri Maija Kilpijoki
johtava ylilääkäri Janne Leinonen

Kelan ennakkoon apulaisoikeusasiamiehelle toimittamasta asialistasta poiketen tarkastuksella ei ollut paikalla oikaisuvaatimuskeskuksen puheenjohtaja, etuuspäällikkö Jenni Mäkelä eikä suunnitteluyksikön päällikkö Mia Helle. Paikalla olivat asialistasta poiketen vastaava asiantuntijalääkäri Maija Kilpijoki ja johtava ylilääkäri Janne Leinonen (klo 14.20 lähtien). Molemmat poistuivat klo 15.00.

1 TARKASTUKSEN TARKOITUS JA TAUSTATietoJA

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Tarkastuksen tarkoituksena oli perehtyä yleisesti oikaisuvaatimuskeskuksen toimintaan ja erityisesti oikaisuvaatimusten käsittelyaikoihin.

Tarkastus oli ensimmäinen eduskunnan oikeusasiamiehen Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa suorittama tarkastus. Oikaisuvaatimuskeskus aloitti toimintansa vuodenvaihteessa 2016–2017. Se on osa Kelan organisaatiota ja perustettu käsittelemään perustoimeentulotukea koskevia oikaisuvaatimuksia.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on osa viranomaisen hallintomenettelyä. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti (HE 226/2009 vp, s. 58). Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Vaatimus kattaa myös toimeentulotukiasiaan liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyn.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on aikaisemmin katsottu, että kohtuullisena sosiaalihuoltoon liittyvänä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on pidettävä alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa.

Sittemmin apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja on ratkaisussaan 30.8.2023, EOAK/4393/2023, (julkaistu osoitteessa www.oikeusasiamies.fi) todennut – ottaen huomioon sen, että Kelan oikaisuvaatimuskeskus käsittelee pysyvänä muutoksenhakuelimenä toimeentulotukea koskevia muutoksenhakuja lähtökohtaisesti päivittäin – olevan varsin vahvoja perusteita lähteä siitä, että asianmukainen toimeentulotukea koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyaika olisi selkeästi lyhyempi kuin todettu noin kolmen kuukauden käsittelyaika.

Käsittelyaikaa koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuuden vuoksi apulaisoikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ollut tuossa tapauksessa oikeudellisia perusteita pitää Kelan menettelyä selvästi lainvastaisena. Tästä huolimatta Kelan olisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteltua pyrkiä toimeentulotukiasioissa selvästi keskimääräisesti nopeampaan oikaisuvaatimusten käsittelyaikaan. Se, mitä on pidettävä hyväksyttävänä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana, riippuu myös oikaisuvaatimuksen tekijän ja hänen perheensä yksilöllisestä tilanteesta.

Oikaisuvaatimuskeskus on todennut kanteluihin antamissaan selvityksissä, ettei käsittely ole tapahtunut kohtuullisena pidettävässä ajassa, kun se on ollut 96 päivää (EOAK/4393/2023) ja 115 päivää (EOAK/2809/2023).

2 TARKASTUKSELLA ESIIN TULLUTTA

Keskustelua käytiin ennalta ilmoitettujen teemojen ja ennakkomateriaalin pohjalta. Oikaisuvaatimuskeskuksen toimittama ennakkomateriaali oli laaja ja kattava.

Vuonna 2024 oikaisuvaatimusten määrä (39 679 kpl) kasvoi merkittävästi vuoteen 2023 (27 072 kpl) verrattuna. Taustalla vaikuttavat syyt ovat moninaisia, esim. muutoksenhakuherkkyyden kasvu, yleinen yhteiskunnallinen taloustilanne ja lainmuutokset.

Päätöksiä oikaisuvaatimuskeskus antoi vuonna 2024 noin 30 000 kpl.

Perustoimeentulotuen ratkaisuja Kelassa tehtiin vuonna 2024 noin 1 800 000 kpl. Vuonna 2023 ratkaisuja tehtiin noin 1 600 000 kpl.

Ennakkomateriaalina Kela toimitti tilastotietoja oikaisuvaatimusten käsittelyajoista.

Vuoden 2025 (tammi–toukokuu) keskimääräinen käsittelyaika oli 120 päivää. Vuoden 2024 keskimääräinen käsittelyaika oli 112,6 päivää. Keskimääräinen käsittelyaika on vuosina 2019–2022 vaihdellut 43 päivästä 67,9 päivään. Vuodesta 2023 lähtien se on ollut yli 100 päivää. Kela ilmoittaa 5.8.2025 kotisivuillaan oikaisuvaatimuksen keskimääräisen käsittelyajan olevan 108 päivää (<https://www.kela.fi/kasittelyajat>). Keskiarvo on laskettu edeltävän kalenteriviikon ajalta.

Perustoimeentulotuen ratkaisujärjestelmässä ovat käytössä seuraavat asiaryhmät, joihin oikaisuvaatimukset jaotellaan: tulot, menot, oikeus etuuteen, varallisuus, perusosan alentaminen, perhesuhteet, hakuaika, toimeentulotukilain 23 § (perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta), Suomessa asuminen, takaisinperinnän määrä, muu Kelan etuus sekä muu syy.

Suurimpina asiaryhminä oikaisuvaatimuksissa ovat olleet tulot, menot ja oikeus etuuteen.

Oikaisuvaatimuskeskus arvioi, että eniten osittaisia tai kokonaan hyväksyviä oikaisuvaatimuspäätöksiä liittyy tulojen huomioimiseen maksukuukauden sijaan myöhemmille kuukausille eli toimeentulotuesta annetun lain 13 §:n soveltamiseen. Tulon jaksottamiseen, ylijäämän huomioimiseen tulona tai tulon huomioimiseen jälkikäteen liittyy säännöksen mukaisesti aina tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

Ylijäämää haastavampia tilanteita ovat tulon jälkikäteiset huomioimiset (toimeentulotukilain 18 §), joista tulee paljon oikaisuvaatimuksia. Oikaisuvaatimuksia tulee paljon siitä, että hakija kokee kohtuuttomaksi sen, ettei asumismenoista hyväksytä enempää kuin asumisnormin mukainen määrä.

Suurin prosenttiosuus oikaisuvaatimuskeskuksen hyväksymistä oikaisuvaatimuksista oli vuonna 2024 ryhmässä perusosan alentaminen (14,5 %). Vuonna 2024 perusosan alentamista koskevia oikaisuvaatimuksia ratkaistiin 936 kpl. Opiskelijoiden kohdalla on tullut vastaan useampi päätös, jossa perusosaa on alennettu ilman, että asiassa on arvioitu hakijan tosiasiallista tilannetta. Näissä tilanteissa oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös on kumottu perusosan alentamista koskevan ratkaisun osalta ja palautettu uudestaan käsiteltäväksi.

Kelan järjestelmästä ei ole mahdollista saada tilastoa hallinto-oikeuteen kunakin vuonna saapuneista valituksista, koska 1.1.2023 lähtien valitukset oikaisuvaatimuspäätöksistä on toimitettu suoraan hallinto-oikeuksiin.

Vuonna 2024 hallinto-oikeudet ovat hylänneet valituksista 48 %, muuttaneet 2 %, kumonnet ja palauttaneet 6,8 % ja jättäneet tutkimatta 39 %. Rauenneiden valitusten määrä oli 4,5 %. Kumottujen ja uudelleen käsittelyyn palautettujen tapauksien aihealueet ovat hyvin vaihtelevia. Vuosina 2024–2025 on ollut eniten pelivoittoihin ja asumismenoihin liittyviä tapauksia.

Vuonna 2024 KHO on kolmessa tapauksessa myöntänyt valitusluvan ja käsitellyt valituksen. Kahdessa näistä KHO on kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen.

OmaKelassa tehty oikaisuvaatimus ohjautuu suoraan oikaisuvaatimuskeskukseen. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös vapaamuotoisesti.

Oikaisuvaatimukset käsitellään pääsääntöisesti niiden saapumisajankohdan mukaisessa järjestyksessä. Oikaisuvaatimuksille on perusjono, mutta kiireellisille ja ruotsinkielisille oikaisuvaatimuksille on oma työjononsa (ns. liikennevalot). Esimerkiksi vuokravakuutta koskevat kiireelliset oikaisuvaatimukset on ratkaistu keskimäärin neljässä päivässä.

Oikaisuvaatimuskeskuksessa henkilökuntaa on noin 100 henkilöä, osa heistä määräaikaista. Rekrytointi on jatkuvaa eikä hyvistä hakijoista ole pulaa. Oikaisuvaatimuskeskuksen tavoitteena on saada työjonot purettua helmikuuhun 2026 mennessä töiden ja resurssien kohdentamista tehostamalla.

Tiedoksi

Kansaneläkelaitos