

3.11.2022

EOAK/3588/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TAKUUELÄKKEEN JA ELÄKKEENSAAJAN ASUMISTUEN KÄSITTELYAJAT

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan etuushakemustensa käsittelyaikoja. Kantelija kertoi takuueläkehakemuksensa käsittelyn kestäneen jo yli vuoden. Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitos (Kela) on ilmoittanut odottavansa päätöstä Tanskan maksamasta eläkkeestä. Kantelija kertoi kuitenkin saaneensa sitä jo vuosia, minkä Kelakin näkee hänen tiliotteistaan. Kantelija kertoi myös hankkineensa Tanskan eläkelaitoksesta todistuksen eläkkeestään, mutta se ei ollut kelvannut Kelalle. Kantelijasta tuntuu, ettei kukaan Kelassa hoida hänen asiaansa. Takuueläkkeen ratkaisun viivästyminen on viivästyttänyt kantelijan mukaan myös hänen eläkkeensaajien asumistukiasiansa käsittelyä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi oheisen 28.7.2022 päivätyn lausunnon selvityksineen.

3 RATKAISU

3.1 Kelan selvitys hakemusten käsittelyistä

3.1.1 Takuueläkehakemus

Kelan mukaan kantelijan takuueläkehakemus on saapunut Kelaan 3.5.2021. Tätä edelsi Kelan kantelijalle 16.4.2021 lähettämä kirje, jossa hänelle ilmoitettiin, että hänellä saattaa olla oikeus Suomen takuueläkkeeseen.

Kelan mukaan kantelijalle on kirjeessä kerrottu, että takuueläkkeen saamiseksi hänen on ensin haettava kaikki ulkomaan eläkkeet ja korvaukset, joihin hänellä olisi mahdollisesti oikeus. Kela on neuvonut kantelijaa hakemaan Tankasta eläkelisää, johon Kelan tietojen mukaan kantelijalle voisi olla oikeus. Kantelija on aiemmin toimittanut todistukset Tanskan peruseläkkeestä.

Koska Kelalla on tieto asiakkaan mahdollisesta oikeudesta Tanskan eläkelisään, ei takuueläkettä ole voitu ratkaista ennen kuin Kela saa tiedon Tanskan eläkelisän myöntämisestä tai hylkäämisestä.

Tanskan mahdollinen eläkelisä huomioidaan tulona Kelan takuueläkkeessä eli em. eläke pienentää takuueläkkeen määrää. Tanska on Kelan tietojen mukaan aiemmin hylännyt eläkelisän, koska kantelija ei Tanskan laitoksen mukaan ole toimittanut asian käsittelyä varten tarvittavia tietoja.

Kela ilmoittaa välittäneensä 6.5.2021 Eläketurvakeskukseen tiedon siitä, että Tanskan peruseläkkeen lisäosa tulisi hakea Suomen takuueläkkeen käsittelyä varten. Eläketurvakeskus on kysynyt Tanskan laitokselta sähköisellä tietojen vaihdolla 5.7.2021, tuleeko Tanska antamaan erillisen päätöksen lisäeläkkeestä, onko kantelija ylipäätään hakenut kaikki mahdolliset eläkkeet Tanskasta, johon hänellä voisi olla oikeus ja onko Tanska saanut kaikki tarvittavat dokumentit. ETK on kertonut tuolloin Tanskan laitokselle Kelan tarvitsevan tietoja Suomen takuueläkettä varten.

Kela ilmoittaa tiedustelleensa itsekin 6.7.2021 Tanskasta eläkkeen määriä. Kela on lisäksi lähettänyt muistutukset Tanskaan pyynnöstään 31.12.2021 ja 29.4.2022. Kela ei ole saanut Tanskasta mitään vastauksia kolmeen tiedusteluun kuten ei myöskään ETK.

Kelan tulee saada takuueläkkeen ratkaisua varten bruttomäärät ulkomaan eläkkeestä. Kela ei voi takuueläkkeen käsittelyä varten hyväksyä tiliotetta selvityksenä tulosta, koska etuuden/korvauksen määrä ei ole välttämättä bruttomääräinen.

3.1.2 Eläkkeensaajien asumistukihakemus

Kelan mukaan kantelijan asumistukihakemus on tullut vireille 14.5.2021 ja se on otettu käsittelyyn 25.5.2021. Kela on selvittänyt kantelijan asumista ja pyytänyt asiaan lisätietoja. Asiassa on 1.7.2021 alkaen jääty odottamaan tositetta ulkomaan eläkkeestä. Kela on informoinut kantelijaa kahteen kertaan, että asumistukipäätös voidaan antaa vasta, kun eläkkeistä on annettu päätökset ja kerrottu, että sillä välin hän voi hakea perustoimeentulotukea.

Kelan Keskinen vakuutuspiiri on antanut kantelijalle 27.7.2022 päätöksen eläkkeensaajan asumistuesta ajalle 1.6.2021–30.6.2022. Päätöksessä on käytetty tulotietoina Kelassa sillä hetkellä käytettävissä olevia tietoja. Kantelija on perheineen siirtynyt 1.7.2022 lukien yleisen asumistuen piiriin.

Kelan Keskinen vakuutuspiiri pahoittelee kantelijan eläkkeensaajan asumistuen ratkaisun viivästyistä ja ilmoittaa, että viivästyksen johdosta hänelle on maksettu viivästyskorotusta. Vakuutuspiiri toteaa myös, että mikäli kantelijalle myönnetään takautuen muita tuloja, on 27.7.2022 annettu eläkkeensaajan asumistuen päätös käsiteltävä uudelleen.

Kelan eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien osaamiskeskus toteaa lisäksi, että eläkkeensaajan asumistukea varten on selvittävää tuen määräytymisperusteet. Ulkomaan eläketiedot vaikuttavat paitsi suoraan eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteina asumistuen määrään, myös Suomesta maksettavien eläkkeiden määriin. Lisäksi Suomesta maksettavat eläkkeet vaikuttavat myös eläkkeensaajan asumistuen määrään.

Osaamiskeskuksen mukaan eläkkeensaajan asumistuki ratkaistaan pääsääntöisesti, kun tällaisessa tilanteessa on ensin saatu eläkkeet oikean määräiseksi maksuun. Tämän vuoksi eläkkeensaajan asumistuki on jäänyt ensin odottamaan em. selvityksiä. Keskus katsoo kuitenkin, että tilanteessa, jossa asiakkaalla olisi lähtökohtaisesti oikeus eläkkeensaajan asumistukeen jo hänelle maksettavan kansaneläkkeen ja Tanskan vanhuuseläkkeen perusmäärän perusteella, eläkkeensaajan asumistuki olisi pitänyt ratkaista siinä vaiheessa, kun on selvinnyt, että Tanskan peruseläkkeen lisäosaa koskevan asian selvittäminen näyttää kestävän pitkään. Tämä edellyttää myös, että asiakkaan asumismenoista ja muista tuen määräytymisperusteista on muuten saatu tarvittavat tiedot. Keskuksen mukaan kantelijalle olisi myös ollut mahdollista antaa väliaikainen päätös eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 30 a §:n perusteella, jos hän on hakenut ulkomaan eläkettä.

3.2 Asian arviointi

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 käsittelyn viivytyksettömyydestä säädetään viranomaista velvoittavasti. Säännöksen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Se velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (ks. HE 72/2002 vp).

Hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, viivästymiselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Takuueläkettä tai eläkkeensaajan asumistukea koskevissa laeissa ei myöskään ole säädetty nimenomasta määräaika, minkä kuluessa Kelan olisi niitä koskevat etuushakemukset ratkaistava.

Saamani selvityksen perusteella kantelijan hakemusten käsittely on pitkittynyt sen vuoksi, että Kelalla ei saanut tietoa siitä, onko kantelijalla oikeus eläkkeen lisäosaan Tanskasta. Kelan näkemyksen mukaan lisäosa vaikuttaisi kantelijan takuueläkkeeseen ja eläkkeensaajan asumistukeen.

Kela on siis heinäkuun lopulla antanut kantelijalle päätöksen eläkkeensaajan asumistuesta takautuvasti ajalta 1.6.2021–30.6.2022. Päätöksessä todetaan, että kantelija perheineen kuuluu yleisen asumistuen piiriin 1.7.2022 alkaen.

Kela myöntää selvityksissään, että kantelijan kohdalla sen olisi tullut ratkaista asia siinä vaiheessa, kun oli selvinnyt, että lisäosan selvittely Tanskasta tulee kestämään pitkään.

Tämän vuoksi Kelan voidaankin nähdäkseni katsoa laiminlyöneen käsitellä kantelijan asumistukiasiaa viivytyksettä. Saamani selvityksen perusteella Kela on maksanut etuudelle viivästyskorotusta. Lisäksi kantelijalle oli maksettu edellä mainitulle ajankohdalle perustoimeentulotukea, jolla on turvattu hänen toimeentuloaan odotettavissa olevaa etuutta vastaan. Kantelijalle jäi heinäkuun 2022 päätöksellä maksettavaa tukea vuoden ajalta hieman yli 800 euroa (sisältäen viivästyskorotusta 188 euroa).

Tämänkaltaiset tilanteet, joissa korvauskäsittelijän tulee poiketa säännönmukaisesta menettelytavasta ja tehdä etuuspäätös huolimatta hakijalle odotettavissa olevasta etuuteen mahdollisesti vaikuttavasta toisesta etuudesta, saattavat nähdäkseni olla korvauskäsittelijälle vaikeita ratkaistavia. Ratkaisua tehdessään heillä tulee nähdäkseni olla käytössään tarvittavaa ohjeistusta sekä mahdollisuus saada yksittäistapauksen ratkaisemiseen tukea Kelan muulta organisaatiolta.

Sen sijaan kantelijan takuueläkehakemus on käsitykseni mukaan edelleen ratkaisematta. Tämä johtuu nähdäkseni siitä, että Kelalla ei ole ilmeisesti edelleenkaan tiedossa se, onko kantelijalla oikeutta lisäosaan Tanskasta.

Tätä asiaa Kela on saamani selvityksen mukaan pyrkinyt selvittämään itse pyytämällä tietoja Tanskasta. Kelan ilmoituksen mukaan myös ETK on pyytänyt tietoja Tanskasta. Kumpikaan ei ole niitä kuitenkaan selvitysten antamiseen mennessä saanut.

Näiltä osin huomioni kiinnittyy siihen, että Kela ilmoittaa toimittaneensa kantelijan takuueläkehakemuksen ETK:lle, jotta se hakisi sillä sanottua lisäosaa Tanskasta.

ETK ei ole kuitenkaan Kelan mukaan lähettänyt hakemusta Tanskaan eikä sellaista ole kantelija itsekään sinne toimittanut.

Käsitykseni mukaan Kelan tulisi selvittää tätä asiaa vielä ETK:sta. Sillä, onko eläkettä haettu ulkomailta, on nimittäin merkitystä sen kannalta, miten Kelassa voidaan käsitellä vireillä olevaa etuushakemusta.

Kela viittaa selvityksessään itsekkin eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 30 a §:ään. Siinä säädetään, että jos asumistuen hakija on hakenut eläkettä tai etuutta muusta valtiosta, asumistuki voidaan myöntää väliaikaisesti asian käsittelyn ajaksi. Kun muusta valtiosta haetusta eläkkeestä tai etuudesta saadaan tieto, Kansaneläkelaitos antaa lopullisen päätöksen asumistuesta. Vastaava sääntely sisältyy myös takuueläkkeestä annettuun lakiin (20 §:n 1 mom.).

Näillä säännöksillä lainsäätäjät on nähdäkseni ennakoitunut tilanteita, joissa eläkehakemuksen käsittely ulkomailta saattaa kestää, ja halunnut varmistaa, että Kela voisi väliaikaisella päätöksellään turvata hakijoiden toimeentuloa.

Väliaikaisen päätöksen antaminen edellyttää siis kuitenkin sitä, että hakija on hakenut eläkettä muusta valtiosta. Käsitykseni mukaan hakemuksena tulee pitää myös ETK:n ulkomaiselle laitokselle toimittamaa hakemusta. Nyt puheena olevassa tapauksessa Tanskaan ei ole käsitykseni mukaan toimitettu hakemusta. Tämän vuoksi Kela ei ole voinut antaa kantelijalle myöskään asumistuesta väliaikaista päätöstä.

Jos kantelijalla olisi hakemus Tanskassa vireillä, käsitykseni mukaan Kelan olisi mahdollista antaa kantelijalle takuueläkepäätös väliaikaisena, mikäli muut päätöksen antamisen edellytykset täyttyisivät. Kun saamani selvityksen mukaan eläkehakemusta ulkomailta ei ole vireillä, takuueläkehakemuksen käsittely Kelassa on edelleen kesken. Hakemuksen käsittely on kestänyt jo 16 kuukautta. Käsitykseni mukaan Kelan tulee mahdollisimman pikaisesti pyrkiä selvittämään kantelijan eläkkeen lisäosan hakutilannetta, jotta se voisi ratkaista asian joko lopullisella tai väliaikaisella päätöksellään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset kantelijan asumistuki- ja takuueläkehakemusten käsittelyn viivästymisistä Kelan tietoon. Pyydän Kelaa ilmoittamaan 31.12.2022 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin se on asiassa ryhtynyt.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.