

8.11.2023

EOAK/740/2023

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **KUNTOUTUSRAHAHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA JA TIEDUSTELUIHIN VASTAAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli hakemuksensa käsittelyaikaa Kansaneläkelaitoksessa (Kela). Kantelija kertoi Kelaan 22.11.2022 toimittamansa nuoren kuntoutusraahahakemuksen käsittelyn olleen edelleen kesken kantelun laatimishetkellä. Lisäksi kantelija oli tyytymätön Kelasta puhelimitse saamaansa asiakaspalveluun.

### **2 SELVITYS**

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kelan selvitys tapahtumista**

Kantelijalla oli ollut nuoren kuntoutusrahapäätös ajalle 4.10.2021–31.7.2022. Kelaan saapuneen lääkärinlausunnon johdosta Kela oli lähettänyt kantelijalle 9.4.2022 viestin, jossa häntä oli ohjattu toimittamaan Kelaan päivitetty henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelma jatko-opiskelupaikan varmistuttua, minkä jälkeen ratkaistaisiin nuoren kuntoutusrahan jatkaminen.

Tämän jälkeen kantelija oli hakenut 27.10.2022 opintotukea, joka hänelle oli myönnetty ajalle 1.10.2022–31.5.2025 (päätös 4.11.2022).

Kantelijan nuoren kuntoutusrahan jatkohakemus on tullut vireille 22.11.2022. Kantelija toimitti siihen vielä lisäselvitystä 30.11.2022. Hakemus otettiin käsittelyyn ja ratkaistiin 10.2.2023. Kantelijalle myönnettiin nuoren kuntoutusraha ajalle 1.8.2022–31.5.2025. Samana päivänä antamallaan tarkistuspäätöksellä Kela lakkautti kantelijan opintotuen 1.10.2022 alkaen.

Kantelija oli 28.12.2022 ja 11.1.2023 kysynyt Omakelan kautta viestitoiminnolla hakemuksen käsittelyvaihetta kiirehtien käsittelyä. Lisäksi hän oli kysynyt, onko jo aiemmin toimitettu lääkärinlausunto riittävä.

Teknisesti asiakkaan lähettämät viestit ohjautuvat vireillä olevaan hakemustyöhön. Niistä ei tule erillistä työtä Kelan käsittelyjärjestelmään. Selvityksen mukaan vakuutuspiiri ei pysty vastaamaan asiakkaan hakemustyössä oleviin viesteihin irrallaan hakemusten ratkaisutyöstä. Tästä johtuen asiakkaan viesteihin on vastattu kuntoutusrahahakemuksen käsittelyn yhteydessä 10.2.2023.

Kantelija oli myös soittanut Kelan puhelinpalveluun 5.12.22, 12.12.2022 ja 23.1.2023. Hakemuksen käsittelyä oli kiirehditty ja samalla asiakkaalle oli kerrottu, että häneen ollaan yhteydessä, mikäli aiemmin toimitettu lääkärinlausunto ei ole riittävä.

### 3.2 Kelan näkemys menettelystään

Kelan mukaan kantelijan hakemusta ei ollut ehditty ottaa käsittelyyn Omakelassa ilmoitetun nuoren kuntoutusrahan käsittelyaika-arvion mukaisesti 35 päivässä vakuutuspiirin ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi. Kelan internetsivuilla kerrotaan kuntoutushakemusten keskimääräinen käsittelyaika. Nettisivuilla on myös ohjaus siitä, että osa hakemuksista käsitellään keskiarvoa nopeammin ja osa hitaammin, sekä ohjaus myös siitä, että käsittely voi myös ruuhkautua, jos Kelaan tulee paljon hakemuksia kerralla. Työtilanteen purkamiseksi ja ajan tasalle saattamiseksi on tehty toimenpiteitä valtakunnallisesti ja sitä myöten vakuutuspiireissä. Vakuutuspiirien työtilannetta seurataan valtakunnallisesti ja työnsiirtoja tehdään vakuutuspiirien välillä. Pohjoisen vakuutuspiirin työtilanne nuoren kuntoutusrahasa ei poikkea huomattavasti valtakunnallisesti. Kela pahoitteli asian käsittelyn viivästymistä.

Kantelijalle annetun asiakaspalvelun osalta Kela katsoi, että puhelutallenteiden perusteella kantelijalle asiakaspalvelussa annettu ohjaus oli ollut asianmukaista ja asiaa oli pyritty selvittämään ja edistämään asiakaspalvelussa käytettävissä olevin keinoin ja toimivaltuuksin sekä asiakaspalvelun taustatuen avulla. Kantelijaa oli myös ohjattu toimeentulotuen hakemiseen.

Vastaamatta jääneiden OmaKelan viestien osalta Kela ilmoitti, että Omakelassa viestin lähettämisen yhteydessä todetaan, että viestit käsitellään viimeistään hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Viestejä ei pääsääntöisesti käsitellä tai niihin vastata asiakaspalvelussa, vaan viestit ohjautuvat vireillä olevaan hakemukseen, tai jos mitään ei ole vireillä, vastuuyksikköön vastattavaksi.

Lisäksi Kela totesi, että asiakaspalvelussa ei valitettavasti voida tietää, milloin päätös annetaan. Asiakaspalvelussa ei myöskään voida ottaa kantaa toimitettujen lääketieteellisten selvitysten riittävyyteen, vaan harkinta tehdään hakemuksen käsittelyn yhteydessä ja asiakokonaisuutta ratkaistessa. Tältä osin kantelijalle asiakaspalvelussa annettu neuvonta oli Kelan mukaan ollut oikeaa. Asiakkaan pyynnöstä hakemuksen käsittelyä voidaan kiirehtiä, mutta asiakaspalvelussa ei siitä huolimatta ole tarkkaa tietoa päätöksen antamisen ajankohdasta.

Asiakaspalvelussa käytettävissä olevan tiedon ja ohjeiden mukaan hakemukset käsitellään saapumisjärjestyksessä ja tarvittaessa hakemusta voidaan asiakkaan tilanteen mukaisesti kiirehtiä. Käsittelyaikoja koskeviin tiedusteluihin vastaamisessa ja asiakkaan ohjaamisessa käytetään myös Kelan verkkosivuilta löytyvää Keskimääräiset käsittelyajat -palvelua.

Kela pahoitteli sitä, ettei kantelijalle ollut pystytty antamaan Kelasta hallintolain mukaista käsittelyaika-arviota hänen pyynnöstään huolimatta.

### 3.3 Kantelijan hakemuksen käsittelyajan arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa käsittelyajasta säädetään viranomaista velvoittavasti. Säännöksen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Hallintolaissa ei ole säädetty määräaikoja 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 aiheutonta viivytystä.

Myöskään kuntoutuslainsäädännössä ei ole säädetty Kelalle tiettyä aikaa, jonka kuluessa sen on käsiteltävä kuntoutusraahakemus. Kela asettaa kuitenkin vuosittain keskeisten etuuksien käsittelylle tavoitekäsittelyajat. Kyseessä on aika, joka kuluu 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. Nuoren kuntoutusraha-asioissa tavoiteajaksi on Kelassa asetettu viisi viikkoa eli 35 päivää.

Kantelijan kuntoutusraha-asia tuli Kelassa vireille kantelijan 22.11.2022 toimittamalla hakemuksella, jota hän täydensi vielä 30.11.2022. Muuta lisäselvitystä asiaan ei nähdäkseni saapunut tai tarvittu. Kela ratkaisi asian vasta 10.2.2023, joten hakemuksen käsittely kesti yli 11 viikkoa vireilletulosta ja yli 10 viikkoa viimeisen selvityksen saapumisesta. Käsittelyaika on ollut kaksinkertainen Kelassa asetettuun tavoitteeseen nähden.

Kela mainitsee syyksi käsittelyn pitkittymiseen ruuhkautuneen työtilanteen. Mitään selvitystä sanotun ajankohdan käsittelyajoista selvityksessä ei ole. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että esimerkiksi hakemusten ruuhkautuminen ei ole pätevä syy asioiden käsittelyn viivästymiselle, vaan viranomaisen tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa ja reagoimaan hakemusmäärien kasvuun ja esimerkiksi lomakausiin siten, ettei etuusasioiden viivytyksetön käsittely vaarannu.

Saamani selvityksen perusteella katson Kelan laiminlyöneen käsitellä kantelijan hakemus ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijalla on kuitenkin ollut 1.10.2022 alkaen maksussa opintotuki, joka on osaltaan turvannut hänen elatustaan opiskelun ajalle. Kela on myös ilmoituksensa mukaan ohjeistanut kantelijaa toimeentulotuen hakemiseksi.

### 3.4 Kantelijan saaman asiakaspalvelun arviointi

#### 3.4.1 Oikeusohjeet

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

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

#### 3.4.2 Tiedusteluun vastaaminen

Kela on järjestänyt hakemusten ratkaisutoiminnan siten, että sille toimitetut etuushakemukset menevät etuuslajeittain työjonoihin, joista ne ratkaistaan lähtökohtaisesti saapumisjärjestyksessä. Käsitykseni mukaan Kelan tavoitteena on, että hakemukset on jo vireille tullessa täytetty kaikilta osin ja asioissa on muutoinkin mukana kaikki tarvittava selvitys. Näin asiaan ei tarvitse enää sinä vaiheessa, kun hakemus otetaan Kelassa käsittelyyn, pyytää Kelan ulkopuoliselta taholta selvityksiä. Esimerkiksi kuntoutusasioissa asian ratkaisemisen kannalta on nähdäkseni tällöin riittävää, että Kelassa hankitaan asiaan sen oman asiantuntijalääkärin näkemys. Sen hankkimiseen Kelassa kuluva aika on käsitykseni mukaan otettu huomioon myös Kelan itselleen asettamissa tavoitekäsittelyajoissa.

Tilanteessa, jossa Kela pystyy ottamaan hakemukset käsiteltäväkseen asettamansa tavoiteajan mukaisesti, se pystyy käsitykseni mukaan pääsääntöisesti myös ottamaan mahdollisen tiedustelun käsiteltäväkseen ja vastaamaan niihin hallintolaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Kela ilmoittaa verkkosivuillaan päivittäin etuuskohtaisen keskimääräisen käsittelyajan, joka on laskettu edeltävän 7 päivän ajalta niistä hakemuksista, joihin ei ole tarvittu lisäselvityksiä. Tämän tiedon avulla hakijoiden on mahdollista seurata hakemuskäsittelyä ja arvioida oman hakemuksensa odotettavissa olevaa käsittelyaikaa. Näiltä osin totean, että järjestelmä, joka ilmoittaa, minä päivänä saapuneet hakemukset ovat viranomaisessa käsittelyvuorossa, on kuitenkin hakijoille informatiivisempi kuin Kelan ilmoittama toteutunut keskimääräinen käsittelyaika. Totean lisäksi, että OmaKelassa hakija ei käsitykseni mukaan pysty kuitenkaan näkemään asiansa käsittelyvaiheista esimerkiksi sitä, onko siihen pyydetty Kelan asiantuntijalääkäriin kanta. OmaKelan näkymästä ilmenevät nähdäkseni vireilletulon lisäksi esimerkiksi asiaan mahdollisesti saapuneet lisätiedot tai hakijalle lähetetty selvityspyyntö.

Jos asiakkaan yhteydenoton sisältönä on esimerkiksi pelkästään asian käsittelyn kiirehtiminen, voidaan mielestäni sinänsä kysyä, onko tällöin edes kyse sellaisesta asian käsittelyvaihetta koskevasta tiedustelusta, joka hallintolain näkökulmasta edellyttäisi vastaamista. Jos kiirehtimispyyntöön sisältävä viesti tulee ilmi vasta asiaa ratkaistaessa, joka tapauksessa on nähdäkseni niin, ettei tällaiseen viestiin ole enää tarpeen vastata siinä yhteydessä, kun hakija saa asiaansa varsinaisen ratkaisun.

Käsitykseni mukaan edellä todettu pätee myös asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Tällaisen tiedustelun taustalla on nähdäkseni hakijan halu saada tietää, milloin hänen hakemuksensa ratkaistaan. Tällaiseen tiedusteluun vastaaminen enää siinä vaiheessa, kun hakija saa ratkaisun, on nähdäkseni tarpeetonta.

Yhteenvetona totean, että silloin, kun Kela pystyy käsittelemään ja ratkaisemaan hakemukset asettamassaan tavoiteajassa, sen edellä selostetun hakemusten käsittelymenettelyn OmaKelassa voidaan katsoa pääsääntöisesti pystyvän täyttämään sekä hallintolain mukaisen palveluperiaatteen vaatimukset kuin myös neuvontavelvollisuuden täyttämisen ja tiedusteluihin vastaamisen edellytykset. Mielestäni on kuitenkin tärkeää, että Kela ilmoittaa OmaKela-palvelun viestitoiminnon yhteydessä asiakkailleen, että viestiin vastaamisen käsittelyaika voi olla sama kuin itse hakemuksen, ja ohjaa heitä tarvittaessa soittamaan Kelaan. Tämä ohjeistus lisää toki osaltaan painetta Kelan puhelinpalveluun.

Mutta silloin, kun etuushakemusten käsittely Kelassa ruuhkautuu ja hakemusten käsittelyajat pidentyvät, vaikeutuu myös Kelan mahdollisuus täyttää hallintolaissa tiedusteluun vastaamiselle asetetut vaatimukset, mikä on konkretisoitunut nyt esillä olevassa tapauksessa.

Kantelija oli saamani selvityksen mukaan kiirehtinyt ja tiedustellut asiansa käsittelyvaihetta 28.12.2022 ja 11.1.2023. Samalla hän oli kysynyt, oliko hänen toimittamansa lääketieteellinen selvitys riittävä. Kelan mukaan tiedusteluihin oli vastattu 10.2.2023 eli siinä vaiheessa, kun varsinainen asia ratkaistiin. Ensimmäiseen tiedusteluun vastaamiseen oli kulunut noin kuusi viikkoa.

Vaikka hallintolain 7 § jättää viranomaiselle harkintavaltaa palveluiden järjestämisessä, katson, että Kelan omaksuma menettelytapa on ainakin tässä tapauksessa tehnyt hallintolain sääntelyn tiedusteluihin vastaamisesta kantelijan kohdalla käytännössä merkityksettömäksi ja tiedusteluun vastaaminen oli sen takia aiheetta viivästynyt.

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli noiden tiedustelujensa ja saamansa päätöksen välissä tiedustellut asiaansa myös puhelimitse 23.1.2023. Tuolloin hän oli saanut vastauksen, että häneen ollaan kyllä yhteydessä, mikäli toimitettu selvitys ei ole riittävä. Vaikka vastaus ei ole tuonut kantelijalle täyttä varmuutta siitä, oliko selvitys riittävä, on se nähdäkseni ollut ainoa mahdollinen, minkä Kelan virkailija on voinut tuossa tilanteessa antaa hakemuksen käsittelyn ollessa kesken.

### 3.4.3 Käsittelyaika-arvion antaminen

Hallintolaki velvoittaa viranomaista antamaan asiakkaalle käsittelyaika-arvion tämän sitä pyytäessä. Viranomaisen verkkosivuilla julkaistut tiedot esimerkiksi keskimääräisistä käsittelyajoista eivät sinänsä poista tätä tapauskohtaista arvion esittämisvelvollisuutta, vaikka tällaisten yleisten tietojen julkaisemisen voidaankin arvioida vähentävän painetta vastata yksittäisiin käsittelyaika-arviota koskeviin tiedusteluihin.

Kantelija ei nyt ollut tällaista tapauskohtaista arviota saamani selvityksen mukaan saanut, joten näiltä osin Kelan voidaan katsoa laiminlyöneen hallintolaissa säädetyn velvollisuutensa.

Tältä osin pidän ongelmallisena Kelan ilmoitusta siitä, ettei sen asiakaspalvelussa voida tietää, milloin päätös tullaan antamaan. Näiltä osin korostan, että kyse ei ole tarkasta päätöksen antamisen ajankohdasta, vaan arviosta. Arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta (HE 72/2002 vp, s. 75). Saamani selvityksen perusteella vaikuttaakin siltä, että Kelasta ei anneta pyydettyä edes tällaista hallintolain mukaista arviota käsittelyajasta.

Kela asettaa etuuksille vuosittain tavoitekäsittelyajat. Käsitykseni mukaan kuitenkin pelkkä tavoiteajan ilmoittaminen lisättynä varauksella, että osa käsitellään sitä nopeammin ja osa sitä hitaammin, ei täytä hallintolain vaatimusta käsittelyaika-arviosta.

Kelan verkkosivuilta on lisäksi siis saatavissa päivittäin päivittyvä tieto siitä, mikä on ollut kunkin etuuslajin hakemusten toteutunut keskimääräinen käsittelyaika. Tuo lukema on keskiarvo, joka on laskettu edeltävän 7 päivän ajalta niistä ratkaistuista hakemuksista, joihin ei ole tarvittu lisäselvityksiä. Tästä sivuilta saatavasta toteutuneesta keskimääräisestä käsittelyajasta hakijan on mahdollista tehdä arvioita myös oman asiansa todennäköisestä käsittelyajasta.

Hallintolaki kuitenkin edellyttää, että viranomainen antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä käsittelyaika-arvion. Kelassa seurataan käsitykseni mukaan varsin tarkasti hakemuskäsittelyn tilannetta ja siellä ollaan tietoisia esimerkiksi siitä, milloin saapuneet hakemukset ovat kussakin etuuslajissa parhaillaan pääsääntöisesti käsittelyvuorossa. Käsitykseni mukaan Kelan järjestelmän jo nykyisin sisältämistä tiedoista Kelan tulisikin voida tuottaa asiakaspalvelijoiden käyttöön sellaista tietoa, jonka avulla he voivat antaa asiakkaille laissa edellytetyn mukaisia käsittelyaika-arvioita.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset kantelijan kuntoutusraha-asian käsittelyn aiheettomasta viivästymisestä, tiedusteluun vastaamatta jättämisestä ja käsittelyaika-arvion antamatta jättämisestä Kelan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.