

17.10.2006

Dnro 1257/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

**VALITUSTEN SIIRTÄMINEN MUUTOKSENHAKUELIMELLE JA
MENETTELY LISÄTUTKIMUKSIIN LÄHETTÄMISESSÄ
SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIASSA**

1
KANTELU

Kantelija arvosteli 19.4.2005 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen menettelyä sairauspäiväraha-asiassaan. Hän kertoi olleensa selkäsairauden vuoksi työkyvytön vuonna 1999 ja saaneensa sairauspäivärahaa ajalta 21.6.–30.9.1999 sen jälkeen kun tarkastuslautakunta oli hyväksynyt hänen valituksensa.

Kantelijan mukaan hänen selkäsairautensa uusiutui kesällä 2001 ja Kansaneläkelaitos myönsikin hänelle aluksi sairauspäivärahaa ajalle 2.6.–15.8.2001. Sen jälkeen Kansaneläkelaitos on kuitenkin kantelijan mukaan kaavamaisesti hylännyt hänen päivärahahakemuksensa, huolimatta hoitavien lääkäreiden lausunnoista, joissa häntä on pidetty työkyvyttömänä. Hänen mielestään Kansaneläkelaitoksen päätökset ovat ristiriitaisia.

Lisäksi kantelija kertoo saaneensa virheellistä informaatiota Kansaneläkelaitoksen Vesannon toimiston toimistonjohtajalta asiassaan. Kantelijan mukaan toimistonjohtaja oli kertonut hänelle puhelimitse, että toimisto ei ole 17.11.2001 antamassaan päätöksessä hylännyt hänen sairauspäivärahhakemustaan sairausvakuutuslain 14 §:n perusteella vaan sairausvakuutuslain 31 §:n nojalla. Kantelija ei ole kertomansa mukaan osannut tämän vuoksi valituksessaan keskittyä todentamaan työkyvyttömyyttään, vaan on jäänyt odottamaan Kansaneläkelaitoksen määräämiä lisätutkimuksia. Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta ovat kantelijan mukaan kuitenkin hylänneet hänen valituksensa sairausvakuutuslain 14 §:n 2 momentin perusteella. Kantelija on ilmoittanut, että hänellä on hallussaan nauhoite toimistonjohtajan kanssa käymästään keskustelusta.

Kirjoituksessaan kantelija arvostelee myös hakemustensa käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkiksi. Lisäksi hän katsoo, että joissakin tapauksissa Vesannon toimisto on viivytellyt antaessaan lausuntoja hänen tekemiinsä valituksiin.

- - -

RATKAISU

3.1

Käsittelyn rajaus

Kantelijan kirjoituksessaan esittämät tapahtumat alkavat vuonna 1999 ja myös Kansaneläkelaitos on selvityksissään käsitellyt muun muassa kantelijan vuonna 1999 jättämän päivärahahakemuksen käsittelyä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan tutki yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei tutkimiseen ole erityistä syytä.

Kantelijan arvostelu kohdistuu nähdäkseni lähinnä Kansaneläkelaitoksen menettelyyn ja ratkaisuihin kevästä 2001 alkaen. Tämän vuoksi ja kun asiassa ei ole ilmennyt muutoinkaan erityisiä syitä tutkia yli viisi vuotta vanhoja asioita, jätän tarkasteluni ulkopuolelle Kansaneläkelaitoksen menettelyn vuonna 1999.

Oikeusasiamies ei myöskään vakiintuneen käytäntönsä mukaan puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on meneillään. Kansaneläkelaitoksen Vesannon toimistosta 9.10.2006 saadun tiedon mukaan kantelijalla on vireillä tarkastuslautakunnassa valitusasia, jossa on kyse hänen oikeudestaan sairauspäivärahaan 1.5.2005 alkaen. Myös se jää tarkasteluni ulkopuolelle.

3.2

Kantelijan oikeus sairauspäivärahaan

Tarkasteluni kohteena olevana aikana Kansaneläkelaitos on antanut kantelijalle useita sairauspäivärahapäätöksiä sekä käsitellyt myös hänen niistä tekemiään valituksia. Kantelija ja Kansaneläkelaitos ovat toimittaneet nähtäväkseni sanottuja päätöksiä sekä myös muutoksenhakuasteiden kantelijan tekemiin valituksiin antamia päätöksiä sekä muuta asiakirjaselvitystä.

Kantelijan jo lainvoimaisesti ratkaistuja sairauspäiväraha-asioita on käsitelty siis muutoksenhakuasteissa. Ne ovat pysyttäneet Kansaneläkelaitoksen päätökset. Saamani selvityksen perusteella katson, että Kansaneläkelaitos on ratkaissut kantelijan sairauspäiväraha-asiat sille laissa säädetyn harkintavallan nojalla eikä asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä sen ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin.

Kantelijan kirjoituksessa on tältä osin nähdäkseni kyse vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden näkemyseroista. Kysymys on tärkeä ja myös ajankohtainen. Erityisesti työkyvyttömyyseläkeasioiden yhteydessä asia on ollut esillä myös eduskunnassa, mistä osoituksena on oheinen kirjallinen kysymys (KK 361/2006 vp). Sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen on kysymykseen antamassaan vastauksessa tuonut esiin syitä näille näkemyseroille sekä maininnut kokeiluista, joilla näkemyseroja pyritään vähentämään.

Myös sairauspäiväraha-asiassa on kyse työkyvyn arvioinnista, minkä vuoksi

edellä mainitussa kirjallisessa kysymyksessä esiin tuodut näkökohdat soveltuvat myös sairauspäiväraha-asioiden käsittelyyn.

3.3

Asioiden viivytyksetön käsittely

Kantelija ei ole kirjoituksissaan yksilöinyt, miltä osin hän katsoo Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen käsitellä hänen asioitaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 23 §:ssä säädetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Tarkastelen seuraavassa Kansaneläkelaitoksen menettelyä käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta sekä kantelijan päiväraha-hakemusten että hänen Kansaneläkelaitoksen antamista päätöksistä tekemiensä valitusten käsittelyssä kevästä 2001 alkaen.

3.3.1

Sairauspäiväraha-hakemusten käsittely

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan se on antanut kantelijalle yhdeksän sairauspäiväraha-päätöstä nyt puheena olevana aikana. Päätöksissä seitsemässä Kansaneläkelaitoksen käsittelyaika vaihtelee välillä 0–17 päivää. Nuo hakemukset Kansaneläkelaitos onkin käsitykseni mukaan ratkaissut kohtuullisena pidettävän ajan kuluessa ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan 29.7.2002 ja 18.2.2003 jättämien hakemusten käsittelyajat ovat sen sijaan olleet noin 3,5 ja 5 kuukautta. Syynä hakemusten käsittelyaikojen pituuteen on saamani selvityksen mukaan ollut se, että Vesannon toimisto on odottanut muutoksenhakuasteiden päätöksiä kantelijan edellisistä sairauspäiväraha-asioista tekemiin valituksiin.

Tältä osin totean, että kysymys muutoksenhakuelimessä vireillä olevan valitusasian vaikutuksesta samaa etuutta koskevan uuden hakemuksen käsittelyyn oli esille eräissä vuoden 2005 lopulla antamissani ratkaisuisissa. Tapausten perusteella vaikutti siltä, että Kansaneläkelaitoksen toimistoissa oli epätietoisuutta siitä, miten valituksen vireillä olo vaikutti uuden hakemuksen käsittelyyn. Tämän johdosta otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi (dnro 3858/2/05).

Kansaneläkelaitos ilmoitti asian johdosta antamassaan selvityksessä tarkentaneensa sairauspäivärahan hakemista koskevaa ohjettaan. Uusissa ohjeissa toimistoja ohjeistetaan ratkaisemaan päivärahan jatkohakemus viivytyksettä käytettävissään olevilla tiedoilla, vaikka hakijalla olisi valitus vireillä samaa työkyvyttömyyttä koskevasta aiemmasta päiväraha-päätöksestä. Osaston mukaan asiaan oli jo aikaisemminkin kiinnitetty huomiota sairauspäivärahaa koskevissa työkokouksissa ja koulutuksessa. Lisäksi Kansaneläkelaitos on ilmoittanut tarkoituksenaan olevan selvittää oikaisun ja väliaikaisen päätöksen antamisen menettelyä. Edellä kerrotun perusteella asia ei antanut minulle aiheita enempään toimenpiteisiin (ratkaisu 6.9.2006).

Myös Itä-Suomen aluekeskus on kantelijan kirjoituksen johdosta antamassaan selvityksessä todennut, että vakuutusalueella on kiinnitetty

huomiota siihen, että vakuutetulle annetaan päätös hänen uuteen hakemukseensa eikä jäädä odottamaan muutoksenhakuasteen ratkaisua. Tämä toimintatavan muutos ei ole kuitenkaan aluekeskuksen mukaan toteutunut yhtäkkisesti. Kansaneläkelaitoksen Vesannon toimiston toimittamasta selvityksestä ilmenee lisäksi, että toimisto on ilmoittanut kantelijalle muutoksenhakuasteiden päätöksen odottamisesta.

Asiassa ei ole nähdäkseeni aihetta epäillä, että toimisto olisi viivytellyt kantelijan hakemusten käsittelyssä. Tämän vuoksi ja kun edellä kerrotun perusteella Kansaneläkelaitos on nyttemmin ohjeistanut toimistojaan sairauspäivärahan jatkohakemusten käsittelyssä, eivät sanottujen kahden päiväraha hakemuksen käsittelyajat anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.3.2

Valituksen siirtäminen

Edellä mainittujen perustuslain ja hallintolain säännösten lisäksi eri etuuslaeissa on säädetty nimenomaisista määräajoista, joiden puitteissa Kansaneläkelaitoksen on käsiteltävä valituksia.

Nyt tarkasteltavana ajankohtana sairauspäivärahapäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä säädettiin sairausvakuutuslain 53 a §:n 2 ja 3 momenteissa. Vuoden 2005 alusta voimaan tullessa sairausvakuutuslaissa samasta asiasta säädetään samansisältöisesti lain 17 luvun 3 §:n 2 ja 3 momenteissa.

Säädösten mukaan Kansaneläkelaitoksen on, jos se ei hyväksy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitettyjä vaatimuksia, toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi poiketa määräajasta, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Hallituksen esityksessä työ- ja kansaneläkelainsäädännön muutoksenhakusäännösten uudistamisesta (HE 117/1994) todetaan, että edellä kerrotulla sääntelyllä on tarkoitus korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelemisessä. Säännösten avulla on haluttu myös nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Kansaneläkelaitoksen Länsi-Savon vakuutuspiiri on selvityksessään myöntänyt, että muutamiin kantelijan tekemiin valituksiin Vesannon toimisto ei ole kyennyt antamaan vastinettaan ja siirtämään asiakirjoja muutoksenhakuasteelle laissa säädettyssä määräajassa. Piirin mukaan kantelijan asiakirjojen, hakemusten ja valitusten käsittely on vienyt keskimääräistä enemmän aikaa.

Toimisto on siis laiminlyönyt noudattaa laissa valitusten siirrolle säädettyjä

määräaikoja. Saamastani selvityksestä ilmenee, että toimisto on ylittänyt kahdesti 30 päivän määräajan noin viikolla (valitukset toimiston 15.11.2002 ja 14.7.2003 antamiin päätöksiin). Lisäksi kertaalleen toimisto on ylittänyt laissa säädetyn 60 päivän määräajan viikolla (valitus sosiaalivakuutuslautakunnan 20.6.2002 antamaan päätökseen).

Pidän tärkeänä, että Kansaneläkelaitos noudattaa tarkasti laissa valituksen käsittelylle säädettyjä määräaikoja. Laissa säädetty 60 päivän määräaika on ehdoton ja myös 30 päivän määräajan ylittäminen edellyttää lisäselvityksen tarvetta, minkä lisäksi määräajan ylitymisestä on ilmoitettava muutoksenhakijalle. Kansaneläkelaitos ei ole nähdäkseni esittänyt perusteita tapahtuneille määräaikojen ylityksille.

Myös valituksen siirrolle säädetyt määräajat ovat olleet esillä kanteluasioissa aiemminkin ja olen myös päätöksissäni kiinnittänyt asiaan niin Kansaneläkelaitoksen kuin sen toimistojen huomiota. Kansaneläkelaitos kiinnittikin 6.5.2005 antamassaan ohjeessa kaikkien toimihenkilöidensä huomiota määräaikojen sitovaan luonteeseen.

Edellä mainitut määräaikojen ylitykset ovat tapahtuneet ennen Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöilleen antamaa ohjetta, joten informaatiota määräaikojen sitovuudesta on mennyt myös tätä kautta Vesannon toimistolle. Käsitykseni mukaan asiassa ei ole myöskään ilmennyt aihetta epäillä, että Vesannon toimisto olisi viivytellyt kantelijan valitusasioiden käsittelyssä.

3.4

Kansaneläkelaitoksen kantelijalle antama neuvonta

Kantelija on arvostellut Vesannon toimiston toimistonjohtajaa virheellisen informaation antamisesta asiassaan. Hän on viitannut toimistonjohtajan kanssa 23.11.2001 käymäänsä puhelinkeskusteluun.

Sanottu keskustelu liittyy Vesannon toimiston kantelijalle 17.11.2001 antamaan ja 19.11.2001 postittamaan päätökseen, jolla toimisto on hylännyt kantelijan päivärahahakemuksen ajalta 24.8.–31.12.2001. Päätöksen perusteluissa toimisto toteaa, että kantelijan hakemus on hylätty, koska häntä ei esitetyn selvityksen perusteella voida pitää työkyvyttömänä. Toimisto on kuitenkin päättänyt lähettää kantelijan kustannuksellaan lisätutkimuksiin, koska hänen työkykyään ei ollut laitoksen mukaan selvitetty riittävästi.

Kantelija on toimittanut kuultavakseni äänittämänsä nauhoitteen toimistonjohtajan kanssa käymästään keskustelusta. Käsitykseni mukaan toimistonjohtaja on keskustelun kuluessa antanut kantelijalle asianmukaista neuvontaa ja palvelua. Puhelinkeskustelun alussa toimistonjohtaja on tosin ilmoittanut, ettei kantelijan hakemusta olisi hylätty sillä perusteella, että häntä olisi pidetty työkykyisenä. Keskustelun kuluessa toimistonjohtaja on kuitenkin varsin pian ottanut kantelijalle annetun päätöksen esille ja siinä yhteydessä on käynyt ilmi, että hakemus oli hylätty sairausvakuutuslain 14 §:n perusteella. Toimistonjohtaja on myös ilmoittanut kantelijalle, että siltä osin tämän tulisi hakea päätökseen muutosta normaalisti. Käsitykseni mukaan kantelijalle ei ole voinut jäädä toimistonjohtajan kanssa käymänsä puhelinkeskustelun

jälkeen epäselväksi, millä perusteella hänen hakemuksensa oli hylätty ja miten hänen tulisi asiassa toimia. Totean lisäksi, että Vesannon toimisto on päätöksessään maininnut sovellettuina lainkohtina sekä työkyvyttömyyden arviointia sisältävän sairausvakuutuslain 14 §:n että lisätutkimuksia koskevan 31 §:n.

Saamani selvityksen perusteella katson, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä Kansaneläkelaitoksen Vesannon toimiston tai toimistonjohtajan laiminlyöneen muutoinkaan neuvontavelvollisuuksiaan.

3.5

Vesannon toimiston 17.11.2001 antama päätös

Sen sijaan Vesannon toimiston 17.11.2001 antama päätös ja sen muotoilu antavat aihetta arvosteluun. Pidän nimittäin ongelmallisena sitä, että toimisto on samassa päätöksessä todennut, ettei kantelijaa ole pidettävä saadun selvityksen perusteella työkyvyttömänä ja toisaalta ilmoittanut, ettei hänen työkyvyttömyyttään ole selvitetty riittävästi.

Kansaneläkelaitoksen sairauspäivärahaa koskevien etuusohjeiden mukaan lisätutkimuksiin lähettämistä (nykyisen sairausvakuutuslain 15 luku 13 §) tulee ilmoittaa sairauspäivärahapäätöksessä silloin kun vakuutetulle myönnetään päivärahaa tutkimusten ajaksi. Muussa tapauksessa lisätutkimuksiin lähettämistä on ilmoitettava vakuutetulle asiakaskirjeellä ja päivärahahakemus ratkaistava tutkimustulosten saavuttua. Käytettävissäni on ollut Kansaneläkelaitoksen ohjeistusta vuodesta 2003 alkaen ja jo tuolloin toimistoja oli ohjeistettu edellä kerrotulla tavalla.

Toimiston tulisi siis nähdäkseni pidättäytyä ottamasta kantaa vakuutetun työkyvyttömyyteen, jos sitä ei ole sen mielestä selvitetty riittävästi. Jos toimisto ei katso voivansa myöntää päivärahaa tutkimusten ajaksi, tulisi sen siirtää päätöksentekoa lisätutkimusten vuoksi.

Vesannon toimisto on siis halunnut vielä selvittää kantelijan työkyvyttömyyttä lisätutkimuksilla, vaikka se on saamansa selvityksen perusteella katsonut, ettei kantelijaa voida pitää työkyvyttömänä ja hylännyt päivärahahakemuksen. Aluekeskus on pitänyt todennäköisenä, että lisätutkimusten tarve on tullut ajankohtaiseksi sen voimakkaan ristiriidan vuoksi, joka on vallinnut kantelijan kokeman työkyvyttömyyden ja käytettävissä olleen lääketieteellisen selvityksen välillä.

Vesannon toimiston tarkoitus on ollut sinänsä perusteltu ja myös kantelijan edun mukainen. Toimiston olisi kuitenkin nähdäkseni tullut siirtää päätöksentekoa tutkimusten ajaksi. Toimiston 17.11.2001 antamassa päätöksessä on nimittäin ristiriitaista se, että kantelijalle on annettu mahdollisuus saattaa valitusteitse kysymys oikeudestaan päivärahaan ajalta 24.8.–31.12.2001 sosiaalivakuutuslautakunnan käsiteltäväksi, mutta samanaikaisesti toimisto on ilmoittanut käsittelevänsä kantelijan hakemuksen uudelleen 24.8.2001 jälkeiseltä ajalta tutkimustulosten saavuttua. Kun toimisto oli jo kertaalleen antanut hakemukseen päätöksen, johon kantelija oli myös hakenut muutosta, ei hakemuksen ratkaiseminen toiseen kertaan ole

käsitykseni mukaan ollut kuitenkin mahdollista. Toimisto on nähdäkseni voinut käsitellä tutkimustuloksia ainoastaan valituksen käsittelyn kuluessa saapuneena lisäselvityksenä ja tehdä niiden perusteella arvionsa, antoivatko tulokset aiheita kantelijalle annetun päätöksen muuttamiseen. Saamani selvityksen perusteella näin toimisto olikin menetellyt katsoen, etteivät tutkimustulokset antaneet aiheita muutokseen. Se toimitti tutkimustulokset myös sosiaalivakuutuslautakunnalle, joka otti ne siis asian arvioinnissa huomioon valitukseen saapuneena lisäselvityksenä.

Kantelijan työkyvystä tehdyt Vesannon toimiston määräämät lisätutkimukset onkin nähdäkseni otettu hänen päiväraha-asiansa ratkaisussa asianmukaisesti huomioon. Toimiston päätöstä, jolla se sekä hylkäsi kantelijan päivärahahakemuksen että määräsi hänet lisätutkimuksiin, ei käsitykseni mukaan voida myöskään pitää lainvastaisena. Se on kuitenkin nähdäkseni johtanut prosessuaaliseen ristiriitaan asian jatkokäsittelyssä, kuten edellä olen todennut. Lisäksi päätös on ollut omiaan aiheuttamaan kantelijassa hämmennystä.

Tältä osin voinkin yhtyä Itä-Suomen aluekeskuksen näkemykseen siitä, että päätöksen muotoilu ei ollut onnistunut. Päätöksessä olisi käsitykseni mukaan pitänyt tuoda selkeämmin esiin se, että kantelijan hakemus oli hylätty. Korostan kuitenkin vielä, että käsitykseni mukaan toimiston olisi tullut lähtökohtaisesti pidättäytyä antamasta päätöstä, joka sisälsi sekä päivärahan hylkäyksen että määräämisen lisätutkimuksiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsitykset menettelystä lisätutkimuksiin määrättäessä Vesannon toimiston tietoon. Lisäksi kiinnitän sen huomiota vastaisen varalle valituksen siirroille säädettyjen määräaikojen noudattamiseen.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätöksestäni tiedon myös Kansaneläkelaitokselle.

- - -