

2.12.2005

1274/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIAN PERUSTELEMINEN JA VIIVÄSTYKSET ASUMISTUKIASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston menettelyä etuusasioissaan. Hänen mielestään toimisto oli viivytellyt hänen asioidensa käsittelyssä ja päätösten antamisessa. Hän arvosteli Joensuun toimistoa lisäksi erityisesti siitä, että toimisto oli hylännyt hänen sairauspäiväraha hakemuksensa sillä perusteella, että hän ei ollut ollut työkykyinen edellisen sairauspäiväraha kauden enimmäisajan jälkeen. Kantelijan mielestä perustelu on ihmeellinen, kun otetaan huomioon, että hänen kuntoutustukihakemuksensa oli hieman aikaisemmin hylätty, koska häntä ei ollut pidetty työkyvyttömänä. Kantelija ei ollut mielestään saanut myöskään riittävästi tietoa asioidensa käsittelyvaiheista.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Päätöstietoja

#### *Sairauspäiväraha-, kuntoutustuki- ja työkyvyttömyyseläkeasiat*

Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto oli myöntänyt kantelijalle sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa 31.12.2001 saakka, jolloin päivärahan enimmäissuoritus aika hänen kohdallaan oli päättynyt. Tämän jälkeen Kansaneläkelaitos oli myöntänyt hänelle määräaikaista kuntoutustukea eri päätöksillään 30.6.2002 saakka. Kuntoutustuen jatkoa koskevan hakemuksen Kansaneläkelaitos kuitenkin hylkäsi 24.6.2002 antamallaan päätöksellä, koska se katsoi, että kantelija ei ollut työkyvyttömyyden. Kantelija haki päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta, joka kuitenkin hylkäsi valituksen 4.2.2003 antamallaan päätöksellä.

Kantelija haki uudelleen työkyvyttömyyseläkettä 17.6.2003 Kansaneläkelaitokselle toimittamallaan hakemuksella. Kansaneläkelaitos hylkäsi tämän hakemuksen 10.11.2003 antamallaan päätöksellä, mihin kantelija haki jälleen muutosta tarkastuslautakunnalta.

Kun tämä valitus oli vielä käsiteltävänä tarkastuslautakunnassa, kantelija haki 23.3.2004 jättämällään hakemuksella uudelleen sairauspäivärahaa 17.3.2004 alkaen työkyvyttömyyden perusteella. Joensuun toimisto hylkäsi kuitenkin tämän hakemuksen 22.4.2004 antamallaan päätöksellä, koska kantelija ei ollut toimiston mukaan ollut työkykyinen vähintään vuoden aikaa edellisen päivärahan enimmäissuoritusajan päättymisen (31.12.2001) jälkeen. Toimiston mukaan pelkästään se, että kantelija oli ollut työttömänä työnhakijana, ei ollut osoitus työkykyisyydestä, koska hänellä oli samalle ajalle lääkärintodistus työkyvyttömyydestä. Kantelija haki päätökseen muutosta Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta, joka kuitenkin hylkäsi valituksen 3.12.2004 antamallaan päätöksellä.

Tämän jälkeen tarkastuslautakunta antoi 9.12.2004 päätöksensä kantelijan työkyvyttömyyseläkevalitukseen. Se kumosi Kansaneläkelaitoksen 10.11.2003 antaman päätöksen ja palautti asian Kansaneläkelaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Lautakunnan mukaan kantelijan terveydentilasta oli esitetty uutta selvitystä, joka saattoi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kansaneläkelaitos myönsi tämän jälkeen 11.2.2005 antamallaan väliaikaisella päätöksellä kantelijalle työkyvyttömyyseläkkeen 1.10.2004 alkaen. Päätös annettiin väliaikaisena, koska kantelijalla oli vireillä valitus kansaneläkkeen suuruuteen vaikuttavasta työeläkkeestä, ja myös selvitys hänelle muualta EU:n alueelta maksettavasta eläkkeestä oli kesken.

Sanottua kantelijan työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkeasiaa käsiteltiin vakuutusosoikeutta myöten. Kun kantelijan valitus oli siellä vireillä, myönsi Valtiokonttori 2.11.2004 antamallaan väliaikaisella päätöksellä hänelle täyden työkyvyttömyyseläkkeen 1.10.2004 alkaen.

Vakuutusosoikeus antoi päätöksensä 1.3.2005. Siinä se katsoi kantelijan työkyvyttömyyden alentuneen täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavasti jo maaliskuusta 2004 alkaen. Valtiokonttori vahvisti aluksi 4.4.2005 antamallaan päätöksellä kuitenkin edellä mainitun väliaikaisen päätöksensä ja myönsi kantelijalle täyden työkyvyttömyyseläkkeen 1.10.2004 alkaen.

Tämän kanteluasian käsittelyn kuluessa Valtiokonttori on kuitenkin 22.7.2005 antamallaan päätöksellä oikaissut aiempaa päätöstään ja myöntänyt kantelijalle täyden työkyvyttömyyseläkkeen vakuutusosoikeuden päätöksen mukaisesti 1.4.2004 alkaen. Valtiokonttori on myös toimittanut vakuutusosoikeuden päätöksen sisällön tiedoksi Kansaneläkelaitokselle sen arvioitavaksi, mikä sen merkitys on Kansaneläkelaitoksen kantelijalle antamien päätösten (työkyvyttömyyseläke sekä asumistuki) kannalta. Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto onkin antanut kantelijalle 21.10.2005 väliaikaisen päätöksen, jolla hänelle on myönnetty työkyvyttömyyseläke 1.4.2004 alkaen. Päätös on annettu edelleen väliaikaisena, koska kantelijan muiden EU/ETA-maiden vakuutusaikatietoja ei ole vielä vahvistettu.

*Asumistuki- ja eläkkeensaajien asumistukiasiat*

Joensuun toimisto oli myöntänyt kantelijalle yleistä asumistukea 1.4.2001 alkaen. Loppuvuodesta 2001 Joensuun toimisto oli kehottanut kantelijaa hakemaan eläkkeensaajien asumistukea, koska hänellä oli vireillä eläkehakemus. Kantelija jättikin eläkkeensaajien asumistukihakemuksensa 20.12.2001.

Kantelijan yleinen asumistuki lakkasi 1.4.2002 alkaen, koska asumistuen järjestelmään ei ollut kirjautunut vuositarkistushakemusta. Hän haki uudelleen yleistä asumistukea 6.8.2002 toimistoon jättämällä hakemuksella. Joensuun toimisto ei kuitenkaan ratkaissut hakemusta heti, vaan jäi odottamaan eläkeasian ratkaisua.

Tämän jälkeen toimisto antoi kantelijalle 4.6.2003 yleisen asumistuen lakkautuspäätöksen takautuen 1.1.2002 alkaen, koska hänen katsottiin täyttävän eläkkeensaajien asumistuen edellytykset. Vajaan vuoden kuluttua lakkautuspäätöksestä eli 3.5.2004 toimisto antoi ratkaisun kantelijan 6.8.2002 toimittamaan hakemukseen ja myönsi hänelle yleisen asumistuen takautuen ajalta 1.7.2002- 30.6.2003 sekä 1.7.2003 alkaen.

Toimisto myönsi vielä 7.10.2004 antamallaan päätöksellä kantelijalle eläkkeensaajien asumistukea takautuvasti ajalle 1.1- 30.6.2002 eli sille ajalle, jolta hän oli saanut kuntoutustukea.

### 3.2

#### Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelijan huhtikuussa 2004 jättämää sairauspäiväraahakemusta on käsitelty asianmukaisesti ja lainmukaisesti. Terveys- ja toimeentuloturvaosaston mukaan kantelijaa ei ole voitu pitää työkykyisenä pelkästään sen takia, että hän on ollut työtön työnhakija, koska esitetyn lääkärintodistuksen perusteella hänen työkyvyttömyytensä oli jatkunut keskeytyksettä edellisen sairauspäiväraajakson enimmäisajan päättymisestä lukien. Osasto viittaa tältä osin hallitukseen esitykseen sairausvakuutuslaiksi (HE 40/2004). Esityksessä ehdotetaan, että vakuutettu katsottaisiin sairausvakuutuslain mukaisesti työkykyiseksi muun muassa sinä aikana, jona hän saa työttömyysetuutta, kun hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on hylätty. Osaston mukaan esitys selkeyttää niiden vakuutettujen tilannetta, joita ei katsota eläkelakien mukaisesti työkyvyttömäksi sen jälkeen, kun he ovat saaneet päivärahaa enimmäisajan.

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan kantelijan tapauksessa omaksuttu tulkinta perustui vuoden 2003 alussa voimaan tulleeseen työttömyysturvalain muutokseen, jonka myötä terveydellisistä syistä työkyvyttömäksi katsottu henkilö voi saada työttömyysturvaa sairauspäivärahan enimmäisajan jälkeen, vaikka häntä pidettäisiin sairausvakuutuslain kannalta työkyvyttömänä, kunhan häntä ei ole pidetty työkyvyttömänä työkyvyttömyyseläkeratkaisussa eikä myöskään sairauspäiväraha ole maksussa (työttömyysturvalaki 3 luvun 3 §:n 4 mom.).

Aluekeskuksen mukaan vakuutetun kannalta tulkinta saattoi johtaa vaikeasti ymmärrettävään tilanteeseen, sillä hänen työkyvyttömyyseläkeratkaisunsa hylättiin, koska häntä pidettiin työkykyisenä, ja sairauspäiväraha hylättiin, koska häntä pidettiin työkyvyttömänä. Asiakkaan toimeentulo oli keskuksen mukaan kuitenkin turvattu työttömyysetuudella. Sairausvakuutuslain muutoksella nämä vakuutetun kannalta ristiriitaiset tilanteet tullaan kuitenkin välttämään, kun palataan takaisin ennen vuotta 2003 vallinneeseen käytäntöön.

Kantelijan asumistukiasioiden käsittely ei sen sijaan ole Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan edennyt asianmukaisesti. Aluekeskuksen mukaan Joensuun toimiston olisi tullut havaita kantelijalle myönnetyn kuntoutustuen vaikutukset asumistukeen. Toimiston olisi tullut lakkauttaa yleinen asumistuki 1.1.2002 alkaen ja myöntää eläkkeensaajien asumistuki ajalle 1.1.- 30.6.2002. Toimiston ei olisi myöskään tullut jäädä odottamaan elokuussa 2002 kantelijan kuntoutustukivalituksen ratkaisua, vaan ratkaista yleistä asumistukea koskeva hakemus. Aluekeskuksen mukaan toimistossa ei ollut ilmeisestikään hahmotettu kokonaistilannetta. Keskuksen mukaan kantelijan kohdalla toteutuivat ne riskit, joita tietojen välittyminen etuuslajista toiseen sisältää.

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan Joensuun toimisto menetteli kantelijan asumistukiasioiden käsittelyssä virheellisesti ja viivytteli aiheettomasti.

Joensuun toimisto myönsi selvityksessään, että kantelijalle olisi voitu antaa päätös yleisestä asumistuesta heti, kun tieto hänen kuntoutustukensa jatkohakemuksen hylkäämisestä saatiin. Eläkkeensaajien asumistukihakemuksen ratkaisun viivästyksen osalta toimisto viittasi Kansaneläkelaitoksen EU-yksiköltä saamaansa tietoon, että asiaa ei voida ratkaista ennen kuin kansaneläkkeestä on saatu tarkastuslautakunnan päätös. Selvityksessään toimisto kertoo kuitenkin saaneensa sittemmin osastolta tiedon, että eläkkeensaajien asumistukihakemus voidaan ratkaista, jos eläkeasian käsittely viivästyy.

### 3.3

Joensuun toimiston menettelyn arviointia

#### 3.3.1

Sairauspohjaisten etuuksien käsittely

#### *Kuntoutustarpeen selvittely*

Kansaneläkelaitoksessa on siis ollut käsiteltävänä kantelijan sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkeasioita. Sairauspäivärahan yhteydessä arvioitavana on lisäksi mahdollisesti ollut kantelijan kuntoutustarve, sillä 30.9.2005 saakka voimassa olleen Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 6 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa selvitettävä vakuutetun kuntoutustarve. Selvittely on tehtävä viimeistään silloin, kun vakuutetulle maksettujen sairauspäivärahojen määrä ylittää 60. Sama asia on ilmaistu myös 1.1.2005 voimaan tullessa uudessa sairausvakuutuslaissa, sen 12 luvun 6 §:ssä. Kansaneläkelaitoksen hoitamaa kuntoutuslainsäädäntöä selkeytettiin

1.10.2005 alkaen, jolloin tuli voimaan laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (15.7.2005/566). Lailla kumottiin muun muassa laki Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta.

Kansaneläkelaitoksen antamasta selvityksestä eivät ilmene ne toimet, joita kantelijan kuntoutustarpeen selvittämiseksi oli tehty joulukuun lopussa 2001 päättyneen sairauspäivärahaikauden kuluessa. Saamastani selvityksestä ilmenee, että tämän päivärahaikauden perusteena oli ollut kantelijalle tammikuussa 2001 sattunut reisiluun murtuma. Päivärahaoikeuden päättymisen jälkeen kantelija sai vielä puolen vuoden ajan kuntoutustukea. Valtion eläkelautakunnan 26.3.2003 antamasta päätöksestä ilmenee, että kantelijan reidestä oli maaliskuussa 2002 poistettu sinne leikkauksessa asennetut ruuvit. Sekä Valtiokonttori että Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto katsoivat siis, että kantelija oli reisimurtumansa ja todetun masentuneisuuden puolesta kykenemätön työhönsä kesäkuun 2002 loppuun saakka.

Saamani selvityksen perusteella Joensuun toimisto on ilmeisesti ollut eri mieltä kuntoutustuen jatkamisesta kuin eläke- ja toimeentuloturvaosasto. Itä-Suomen aluekeskus on nimittäin selvityksessään kantelijan kuntoutustarvetta käsitellessään todennut, että myös Joensuun toimisto on ollut sitä mieltä, että kantelija oli sairautensa vuoksi työkyvytön ja että kuntoutustuen jatkaminen olisi ollut myös toimiston ensisijainen odotus.

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan työkyvyttömyyseläkehylkäyksen yhteydessä vakuutettu saa kirjeen, jossa hänelle selvitetään kuntoutusmahdollisuuksien selvittelyä ja eri toimijoita. Aluekeskuksen mukaan kantelijaa koskevista asiakirjoista ei löydy merkintöjä siitä, että hänen kuntoutusmahdollisuuksiaan olisi selvitelty myöskään kuntoutustuen jatkohakemuksen hylkäyksen jälkeen.

Saamani selvityksen perusteella minun on mahdotonta arvioida, onko kantelijan kuntoutustarpeen selvittely ollut asianmukaista. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisikin tehdä vakuutetun asiakirjoihin merkintä sairauspäivärahan maksatuksen alkuvaiheessa tapahtuvasta kuntoutustarpeen arvioinnista. Arvio voi olla sekin, ettei vakuutetun kuntoutustarvetta ole tarpeen selvittää enempää. Tärkeää olisi kuitenkin se, että toimisto tekisi arviosta johtopäätöksineen merkinnän asiakirjoihin, jotta niiden todentaminen jälkikäteen olisi mahdollista. Kun tällaisista pohdinnoista ei ole mainintoja, herää epäily siitä, että kuntoutustarvetta ei ehkä ole selvitelty asianmukaisesti.

### *Sairauspäiväraha-asian käsittely*

Sairauspäiväraha-asian osalta kantelussa on siis kyse kantelijan maaliskuussa 2004 jättämästä sairauspäivärahaikemuksesta ja erityisesti sairauspäivärahan myöntämisestä enimmäissuoritusajan täyttymisen jälkeen.

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana asiasta säädettiin sairausvakuutuslain 19 §:n 4 momentissa. Sen mukaan päivärahan myöntäminen uudelleen edellytti, että henkilö oli ollut kykenevä tekemään töitä 12 kuukautta. Lainkohdan 5 momentin mukaan vakuutetulla oli oikeus saada sairauspäivärahaa edellä mainitusta 12

kuukauden määräajasta huolimatta, jos hän tuli työkyvyttömäksi uuden sairauden perusteella. Kansaneläkelaitos oli ohjeistuksessaan todennut lisäksi, että sairautta ei voinut pitää uutena sairautena, vaikka se lääketieteellisesti olisikin ollut eri sairaus, jos vakuutettu ei ollut välillä ollut työkykyinen.

Kantelijan tapaus ilmentää käsitykseni mukaan hyvin sitä ongelmallista tilannetta, johon henkilö joutui, kun hän sai aluksi enimmäisajan sairauspäivärahaa, mutta hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa kuitenkin hylättiin. Asiaan liittyi vielä usein työttömyysturvaetuuden hakeminen, kuten myös kantelijan kohdalla. Henkilön oli toimeentulonsa turvatakseen ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi, vaikka hänellä oli lääkärinsä antama todistus työkyvyttömyydestään.

Sairauspäivärahan tavoite ja työkyvyttömyysmääritelmä poikkeavat jonkin verran kuntoutustuen ja työkyvyttömyyseläkkeen vastaavista. Käsitykseni mukaan nyt käsillä olevassa tapauksessa on kuitenkin kyse enemmänkin siitä, millä edellytyksillä henkilölle syntyi oikeus uudestaan sairauspäivärahaan eri sairauden perusteella, kun hän ei ollut ollut päivärahan enimmäisajan päättymisen jälkeen töissä, vaan työttömänä työnhakijana ja hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa oli hylätty.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto on ratkaissut kantelijan sairauspäiväraha-asian tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti ja siinä sille säädetyn harkintavallan puitteissa.

Kantelijan kannalta Joensuun toimiston päätös merkitsi sitä, että Kansaneläkelaitos katsoi 10.11.2003 antamassaan kuntoutustukipäätöksessä, ettei häntä voitu pitää työkyvyttömänä. Sairauspäiväraha-asian käsittelyn yhteydessä keväällä 2004 se ilmoitti kuitenkin kantelijalle, ettei hän ollut ollut työkykyinen sairauspäivärahan enimmäisajan täyttymisen eli 31.12.2001 jälkeen. Päätösten kantelijalle aiheuttama hämmennys onkin nähdäkseni hyvin ymmärrettävissä.

Tällaisissa tilanteissa päätösten asianmukainen perusteleminen on nähdäkseni erityisen tärkeää. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen oikeus saada asiassaan perusteltu päätös turvataan lailla. Aiemmin voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n päätös oli perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 45 §:n mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätösten asianmukainen perusteleminen on nähdäkseni tärkeää myös niiden viranomaisien toimintaan ja päätöksiin liittyvien odotusten kannalta, joita perustuslaissa jokaisen turvaksi säädetty oikeudet sisältävät. Nyt on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan liittyvistä odotuksista. Säännöksen mukaan lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden ja työttömyyden aikana. Käsitykseni mukaan näiden perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattujen oikeuksien voidaan katsoa pitävän sisällään odotuksen siitä, että saman

olosuhteen (sairauden, työttömyyden) perusteella tehtävät toisiinsa liittyvät päätökset ovat johdonmukaisia.

Kantelijan varsin lyhyen aikavälin sisällä saamat päätökset, joissa ensimmäisessä katsottiin, ettei hän ole työkyvytön (työkyvyttömyyseläke) ja toisessa todettiin, ettei hän ole ollut työkykyinen (sairauspäiväraha), muodostavat vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen olisikin tullut kantelijan uuden sairauspäiväraha-hakemuksen johdosta antamansa päätöksen perusteluissa tuoda esiin myös ne työttömyysturvalainsäädännön lainsäädäntömuutokset ja Kansaneläkelaitoksen ohjeissa mainittu vaatimus vähintään yhden päivän työssäolosta, jotka vaikuttivat laitoksen ratkaisuun. Näin myös kantelijan olisi voinut olla helpompi ymmärtää saamiaan päätöksiä. Käsitykseni mukaan myöskään se, että eläke- ja sairauspäiväraha-päätökset annetaan laitoksen eri toimipaikoissa, ei saa vaikuttaa päätösten keskinäiseen johdonmukaiseen ymmärrettävyyteen.

Totean tässä yhteydessä vielä, että nyt puheena olevassa tilanteessa kantelija sai perustuslain mukaisen perustoimeentulon turvan työttömyysturvan kautta. Lisäksi 1.1.2005 voimaan tulleen uuden sairausvakuutuslain myötä edellä kerrottuun vaikeasti ymmärrettävään tilanteeseen on tullut muutos. Nykyisen sairausvakuutuslain (21.12.2004/1224) 8 luvun 9 §:n mukaan työkykyisyysaikaan rinnastetaan aika, jona vakuutettu on ollut oikeutettu työttömyysetuuteen, koska hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on hylätty. Käsitykseni mukaan muutoksella nyt esillä olevan kaltaiset, vakuutetun kannalta hämmentävät tilanteet, voidaan välttää.

### 3.3.2

#### Asumistukiasioiden käsittely

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan asumistukiasioiden käsittely ei edennyt asianmukaisesti. Joensuun toimisto oli sinänsä oikein kehottanut kantelijaa hakemaan eläkkeensaajien asumistukea ajalta, jolta hän haki myös kuntoutustukea. Päätöksen antaminen eläkkeensaajien asumistuesta ajalta 1.1.-30.6.2002 oli kuitenkin siirtynyt lokakuuhun 2004, vaikka määräaikainen kuntoutustuki sanotulle ajalle oli myönnetty toimiston jo kevään 2002 aikana antamalla päätöksillä.

Tältä osin Joensuun toimisto on selvityksessään ilmoittanut, että Kansaneläkelaitoksen EU-yksikkö olisi ilmoittanut, että kansaneläkkeen lopullinen päätös annetaan vasta tarkastuslautakunnan päätöksen jälkeen ja että asumistukea ei voi ratkaista ennen sitä.

Kantelijan oikeus eläkkeensaajien asumistukeen edellä mainitulta puolen vuoden ajalta ei ole kuitenkaan ollut tarkastuslautakunnassa käsiteltävänä, vaan sen on myöntänyt Kansaneläkelaitos. Tämän vuoksi pidän erikoisena, mikäli EU-yksikkö olisi antanut edellä kerrotun mukaisen ohjeen. Kyse onkin voinut olla väärinkäsityksestä. Nähdäkseni Joensuun toimistolla ei ollut aihetta kysyä EU-

yksikön mielipidettä eläkkeensaajien asumistuen myöntämiseen samalle ajalle, jolle kantelijalle oli myönnetty kuntoutustuki.

Käsitykseni mukaan Joensuun toimiston olisi tullut heti kuntoutustukipäätösten antamisen jälkeen ratkaista myös kantelijan asumistukiasiat siten, että se olisi lakkauttanut hänen yleisen asumistukensa 1.1.2002 alkaen ja myöntänyt vastaavasti sen tilalle eläkkeensaajien asumistukea. Nyt Joensuun toimisto lakkautti yleisen asumistuen vasta 4.6.2003 antamallaan päätöksellä. Tässäkään vaiheessa se ei kuitenkaan ottanut käsittelyyn eläkkeensaajien asumistukea, vaan myönsi sen vasta runsaan vuoden kuluttua eli 7.10.2004.

Kun kantelijan kuntoutustuen jatkohakemus hylättiin 30.6.2002 jälkeiseltä ajalta, lakkasi myös hänen oikeutensa eläkkeensaajien asumistukeen. Kantelija hakikin jo 6.8.2002 yleistä asumistukea 1.7.2002 alkaen. Tähän hakemukseen hän sai päätöksen kuitenkin vasta 3.5.2004, sillä Joensuun toimisto jäi odottamaan kantelijan kuntoutustuesta tekemän valituksen ratkaisua.

Asumistuen tarkoituksena on tasoittaa pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa asumismenoista. Asumistuen määrään vaikuttavat asumiskustannusten lisäksi perhesuhteet, vuositulot ja omaisuuden määrä. Asumistukea maksetaan siis taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleville. Tuen tarve on lisäksi pääsääntöisesti välitön.

Edellä kerrotun vuoksi asumistukihakemukset tulisi käsitykseni mukaan käsitellä joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asioiden ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvasta käsittelystä säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen hallintolakiin sama periaate kirjattiin viranomaista velvoittavaan muotoon, sillä sen 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Nähdäkseni on selvää, että työkyvyttömyyseläkkeestä vireillä olevan valituksen käsittely ei voi olla esteenä yleistä asumistukea koskevan hakemuksen ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvalle käsittelylle. Asumistuen hakijan on saatava päätös yleisestä asumistuesta ja tarvitsemansa asumistuki käyttöön mahdollisimman nopeasti.

Käsitykseni mukaan Joensuun toimiston olisikin tullut käsitellä ja ratkaista kantelijan 6.8.2002 jättämä yleistä asumistukea koskeva hakemus normaalissa järjestyksessä eikä jäädä odottamaan hänen eläkevalituksensa käsittelyä.

Katson Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston laiminlyöneen käsitellä kantelijan asumistukihakemuksia edellä kerrotuissa perustuslain ja hallintolain säännöksissä tarkoitettuihin tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Toimiston virheellisestä menettelystä on nähdäkseni ollut seurauksena se, että kantelija oli runsaan kahden vuoden ajan vailla hänelle kuuluvaa asumistukea. Hänen yleinen asumistukensa oli lakkautettu 1.4.2002 lukien. Hän oli jo tätä ennen eli joulukuun lopussa 2001 jättänyt eläkkeensaajien asumistukihakemuksensa toimistoon. Lisäksi hän jätti elokuussa 2002 yleistä asumistukea koskevan hakemuksen

toimistoon. Näihin hakemuksiinsa kantelija sai myönteiset päätökset siis vasta 3.5.2004 (yleinen asumistuki) ja 7.10.2004 (eläkkeensaajien asumistuki). Kantelija on kertonut joutuneensa turvautumaan toimeentulotukeen 1.7.2002 alkaen, jota sosiaalitoimisto on hänen mukaansa nyt perimässä takaisin.

Kantelija on kantelussa kertonut kiirehtineensä asumistukiasioidensa käsittelyä useasti. Kansaneläkelaitoksen arkistoista ei löydy merkintöjä näistä yhteydenotoista. Nähdäkseni ei ole kuitenkaan syytä epäillä, etteikö kantelija olisi kiirehtinyt asumistukiasioitansa, sillä onhan niillä ollut ratkaiseva merkitys hänen toimeentulonsa kannalta. Nämä kiirehtimispyyntöt eivät ole kuitenkaan johtaneet mihinkään toimiin ennen kevättä 2004. Ihmettelen myös sitä, että toimisto ei kesällä 2003 havainnut käsitellä kantelijan vireillä olevia asumistukiasioita siinä yhteydessä, kun se lakkautti hänen yleisen asumistukensa 1.1.2002 alkaen.

Itä-Suomen aluekeskus on selvityksessään kertonut niistä ongelmista, joita Kansaneläkelaitoksessa tietojen välittymisessä etuuslajista toiseen on ja suunnitellusta valtakunnallisesta sisäisestä valvonnasta. Käsitykseni mukaan näillä tietojen välittymiseen liittyvillä riskeilläkään ei kuitenkaan voida perustella kantelijan asumistukihakemusten käsittelyssä Joensuun toimistossa tapahtuneita virheellisyyksiä. Toimisto ei ole käsitykseni mukaan hahmottanut kantelijan asumistukiasian kokonaisuutta oikein, minkä seurauksena kantelija on joutunut odottamaan hänelle kuuluvia etuuksia kaksi vuotta. Joensuun toimiston onkin nähdäkseni syytä koulutuksessaan käydä huolellisesti läpi asumistukiasioiden käsittelyä sekä eläkehakemusten käsittelyn vaikutusta niihin.

4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kantelijan sairauspäiväraha-, työkyvyttömyyseläke- ja asumistukiasioita on käsitelty Kansaneläkelaitoksessa vuodesta 2001 alkaen. Hänen työkyvyttömyyseläkeasiansa on edelleen ratkaistu väliaikaisilla päätöksillä, koska hänen muiden EU/ETA -maiden vakuutuskausia ei ole vielä saatu vahvistettua. Nämä hakemus- ja valitusprosessit ovat hänen kohdallaan kestäneet siis jo neljä vuotta. Tilannetta ei ole ollut omiaan helpottamaan kantelijan uuden sairauspäiväraha hakemuksen käsittely ja sen hylkäämisperusteet.

Sanotun sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyssä ei ole kuitenkaan käsitykseni mukaan menetelty lainvastaisesti. Sen sijaan Joensuun toimiston olisi käsitykseni mukaan perustella kantelijalle paremmin hänen huhtikuussa 2004 jättämänsä sairauspäiväraha hakemuksen hylkäämistä ottaen erityisesti huomioon hänelle hieman aikaisemmin kuntoutustukiasiansa annettu päätös ja sen perustelut. Kantelijan kuntoutustarpeen asianmukaisuuden arviointia vaikeuttaa dokumentaation puute, mikä antaa aihetta Joensuun toimiston menettelyn arvosteluun. Tältä osin saatankin jaksossa 3.3.1 esittämäni käsitykset toimiston tietoon.

Sen sijaan kantelijan asumistukihakemusten käsittelyssä on käsitykseni mukaan ollut vakavia menettelyvirheitä, joiden seurauksena hakemusten asianmukainen käsittely on viivästynyt perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin vastaisesti aiheettomasti. Tämän vuoksi annan Joensuun toimistolle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle jaksossa 3.3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

- - -