

23.6.2008

Dnro 1541/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **VIIVÄSTYS HOITOTUKIASIAN KÄSITTELYSSÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 3.5.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen menettelyä hänen asiassaan. Kantelijan mukaan hänen eläkkeensaajien hoitotuki- ja vammaistukihakemustensa käsittely Kansaneläkelaitoksessa vuosina 2004–2007 on kestänyt kohtuuttoman kauan.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys kantelijan hakemusten käsittelyistä

Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelija haki vammaistukea 4.8.2004 Kansaneläkelaitokselle jättämällään hakemuksella. Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin Töölön toimisto hylkäsi kuitenkin hakemuksen 22.10.2004 antamallaan päätöksellä. Se perusteli päätöstään sillä, että vammaistuen edellytyksenä on toimintakyvyn alentuminen yhdenjaksoisesti vähintään vuoden ajan ja kantelijan toimintakyky oli ollut alentunut vasta maaliskuusta 2004 alkaen. Toimisto kehotti kantelijaa hakemaan tarvittaessa tukea uudelleen alkuvuodesta 2005.

Kantelija jättikin 21.2.2005 uuden hakemuksen, joka koski vammaistuen lisäksi hoitotukea. Helsingin vakuutuspiirin Kontulan toimisto myönsi 16.5.2005 antamallaan päätöksellä kantelijalle takautuvasti vammaistuen 1.4.2004 alkaen 28.2.2005 saakka. Tämän jälkeen Espoon vakuutuspiirin Tapiolan toimiston 2.6.2005 antamalla väliaikaisella päätöksellä kantelijalle myönnettiin kuntoutustuki ajalle 1.3.2005–31.3.2006 ja siihen liittyen eläkkeensaajien hoitotuki samalle ajalle.

Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelijan kuntoutustuki- ja eläkkeensaajien hoitotukiasiat ratkaistiin väliaikaisella päätöksellä, koska kantelija oli työskennellyt Ruotsissa eikä Kansaneläkelaitos ollut saanut vielä asian lopulliseksi ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja Ruotsista. Kansaneläkelaitoksen mukaan tiedot Ruotsista saapuivat 11.5.2007 ja Kansaneläkelaitos antoi 23.5.2007 kantelijalle lopullisen päätöksen kuntoutustuesta ajalle 1.3.2005–31.12.2007 sekä hoitotuesta ajalle 1.3.2005–31.3.2006.

Kantelija oli jo tätä ennen eli 6.10.2006 jättänyt Kansaneläkelaitokselle jatkohakemuksen hoitotuen myöntämisestä 31.3.2006 jälkeenkin. Helsingin vakuutuspiiri valmisteli asiaa, mutta

siirsi sen 10.11.2006 Espoon vakuutuspiiriin EU-yksikön käsiteltäväksi vakuutuspiirien välillä sovittuun työnjaon mukaisesti.

Espoon vakuutuspiiri ei kuitenkaan antanut asiassa päätöstä, koska sen käsityksen mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta hoitotukeen 1.4.2006 alkaen ja Kansaneläkelaitoksen antaman ohjeistuksen mukaan hylkäävää päätöstä ei voi antaa väliaikaisena. Kantelija otti toukokuussa 2007 yhteyttä eläke- ja toimeentuloturvaosastolle, josta annettiin Espoon vakuutuspiirille ohje antaa kantelijalle päätös hoitotukihakemukseen, vaikka hänen Ruotsin vakuutusajat olivatkin vielä epäselvät. Espoon vakuutuspiiri antoi kantelijalle päätöksen 9.5.2007.

## 3.2

Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointia

### 3.2.1

Tarkastelun rajaus ja sovellettavat säännökset

Kansaneläkelaitos on selvityksissään käynyt läpi kantelijan hakemusten käsittelyaikojen lisäksi myös hänelle antamiensa päätösten lopputuloksia perusteluineen. Kantelija on kuitenkin kantelukirjoituksessaan arvostellut hakemustensa käsittelyaikoja, joten rajoitan tarkasteluni koskemaan ainoastaan kantelijan jättämien vammaistuki- ja eläkkeensaajien hoitotukihakemusten käsittelyaikoja.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaanhan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tätä turvaa täsmentää hallintolain 23 §:n 1 momentissa viranomaiselle säädetty nimenomainen velvollisuus käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Käsitykseni mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioiden käsittelyn tulee olla joutuisaa. Esimerkiksi vammaistuki on 16–64-vuotiaille vammaisille maksettavaa tukea, jonka tarkoituksena on helpottaa vammaisen jokapäiväistä elämää, työntekoa ja opiskelua. Tuki on tarkoitettu taloudelliseksi korvaukseksi silloin, kun sairaus tai vamma aiheuttaa hakijalle haittaa, avun tarvetta, palvelusten tarvetta ja erityiskustannuksia. Niitä koskevat hakemukset tuleekin käsitykseni mukaan käsitellä mahdollisimman nopeasti.

Kantelijan hakemuksia on käsitelty Kansaneläkelaitoksen Helsingin ja Espoon vakuutuspiireissä. Tarkastelun seuraavassa niiden menettelyjä hakemusten käsittelyssä.

### 3.2.2

Hakemusten käsittely Helsingin vakuutuspiirissä

Helsingin vakuutuspiiri on tehnyt päätökset kantelijan vammaistukihakemuksiin vajaan kolmen kuukauden kuluttua niiden saapumisesta. Piirin oman ilmoituksen mukaan käsittelyssä on ollut viivettä, mihin on ollut syynä hakemusten käsittelyn ruuhkautuminen. Lisäksi käsittelyaikaa on piiriin mukaan pidentänyt se, että hakemuksiin on pyydetty asiantuntijalääkärin lausuntoa.

Olen ilmoittanut moneen otteeseen Kansaneläkelaitokselle antamissani kanteluratkaisuisissa, että hakemusten määrän kasvu ei ole hyväksyttävä peruste niiden käsittelyn viivästymiselle. Kansaneläkelaitoksen on käsitykseni mukaan järjestettävä toimintansa siten, että se pystyy käsittelemään kaikissa olosuhteissa hakemukset ilman aiheetonta viivytystä. Myös asiantuntijalääkäritoiminta on järjestettävä siten, että hakemusten käsittely ei lääkärin lausuntojen hankkimisen vuoksi tarpeettomasti viivästy.

Käsitykseni mukaan kantelijan puheena olevien hakemusten käsittely Helsingin vakuutuspiirissä ei olekaan tapahtunut viivytyksettä siten kuin hallintolaissa edellytetään.

Totean lisäksi, että etuushakemusten käsittely Helsingin vakuutuspiirissä ruuhkautui pahoin vuoteen 2004 mennessä, minkä vuoksi otin asian syksyllä 2004 omana aloitteena tutkittavakseni. Annoin asiassa ratkaisuni 29.9.2005 (dnro 2585/2/04). Hakemusten käsittelytilanne vakuutuspiirissä parantui merkittävästi jo vuoden 2004 kuluessa. Esimerkiksi vammaisuuksien keskimääräinen käsittelyaika lyheni vuoden 2004 ensimmäisen vuosipuoliskon 90 päivästä vuoden 2005 vastaavaan aikaan tultaessa noin 50 päivään.

Tämä myönteinen kehitys ei kuitenkaan vielä vaikuttanut kantelijan helmikuussa 2005 jättämän hakemuksen käsittelyyn, sillä sen käsittelyaika oli lähes 90 päivää.

Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt aihetta epäillä, että Helsingin vakuutuspiiri olisi viivytellyt kantelijan hakemuksen käsittelyssä. Vammaisuuksien käsittelyajat Helsingin vakuutuspiirissä ovat vuoden 2005 jälkeen jatkaneet lyhentymistään siten, että vuosina 2006–2007 vammaisuuksien keskimääräinen käsittelyaika vakuutuspiirissä oli käytettävissäni olleen selvityksen perusteella hieman alle 40 päivää.

Edellä kerrotun myönteisen kehityksen perusteella ja ottaen lisäksi huomioon sen, että käsitte-  
lin edellä mainitussa omassa aloitteessani laajasti etuushakemusten käsittelyaikoja Helsingin vakuutuspiirissä, ei kantelijan vuosina 2004 ja 2005 jättämien hakemusten käsittely Helsingin vakuutuspiirissä anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

### 3.2.3

#### Hakemuksen käsittely Espoon vakuutuspiirissä

Kantelijan 6.10.2006 Kansaneläkelaitokselle jättämää eläkkeensaajien hoitotuen jatkohakemusta valmisteltiin Helsingin vakuutuspiirissä, mutta marraskuun alkupuolella asia siirrettiin Espoon vakuutuspiiriin käsiteltäväksi. Kantelija sai kuitenkin päätöksen hakemukseensa vasta seitsemän kuukauden kuluttua eli 9.5.2007 sen jälkeen, kun hän oli ottanut yhteyttä eläke- ja toimeentuloturvaosastoon. Päätös tehtiin lopulta Helsingin vakuutuspiiriin Töölön toimistossa.

Espoon vakuutuspiiri on ilmoittanut jääneensä odottamaan asiassa lopullisen päätöksen antamiseen tarvittavia selvityksiä. Sen mukaan kantelijan jatkohakemus olisi tullut hylättäväksi ja EU-eläkeyksiköille annettujen ohjeiden mukaan väliaikaista hylkäyspäätöstä ei voida antaa. Piiriin mukaan käytäntö on johtanut siihen, että hakijat eivät osaa ajoissa hakea uusilla selvi-  
tyksillä myöntöä hoitotukihakemuksiinsa. Se ilmoittaakin informoineensa usein hakijoita tulos-  
sa olevasta hylkäyspäätöksestä, jotta he voivat halutessaan hankkia uutta selvitystä asiaansa.

Myös eläke- ja toimeentuloturvaosasto toteaa, että Kansaneläkelaitoksen muutoksenhakua koskevassa ohjeessa on otettu se kanta, että hylkäävää päätöstä ei saa antaa väliaikaisena. Osasto viittaa lisäksi vuoden 2007 alussa voimaan tulleeseen kansaneläkelain 74 a §:ään, jonka mukaan henkilö, joka on ollut vakuutettuna useassa EU-maassa ja joka ei tyydy Kansaneläkelaitoksen kansaneläkelain nojalla antamaan päätökseen, voi yleensä hakea muutosta Kansaneläkelaitoksen päätökseen vasta sitten kun hän on saanut yhteenvedon kaikkien EU-maiden eläkepäätöksistä. Säännös ei kuitenkaan osaston mukaan estä antamasta valituskel-  
poista hylkäävää eläkkeensaajien hoitotukipäätöstä.

Osaston mukaan EU-eläkeasioiden käsittelyajat ovat usein pitkiä, mistä johtuen kansaneläke voi olla pitkäänkin maksussa väliaikaisella päätöksellä myönnettynä. Tällä on katsottu olevan

vaikutusta myös eläkkeensaajien hoitotukiasioiden käsittelyyn ja mahdollisuuteen antaa hoitotukea koskevia lopullisia päätöksiä. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleen vammaisetuksista annetun lain mukaan hoitotuen määrää ei tarvitse enää suhteuttaa Suomessa asuttuun aikaan. Tämä vähentänee osaston mukaan väliaikaisten päätösten antamisen tarvetta eläkkeensaajien hoitotukiasioissa.

Osasto pahoittelee kantelijan hoitotukihakemuksen pitkää käsittelyaikaa, mikä on sen käsityksen mukaan johtunut lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinnanvaraisuudesta. Osasto pyrkii ilmoituksensa mukaan jatkossa selventämään ohjeistustaan koskien hoitotukiasioiden käsittelyä EU-eläkeasioissa.

Kysymys hylkäävän väliaikaisen päätöksen antamisesta on ollut esillä kanteluasioissa aikaisemmin muutoksenhakuun liittyvänä. Kun kanteluiden perusteella vaikutti siltä, että Kansaneläkelaitoksen toimistoissa oli epätietoisuutta siitä, miten muutoksenhakuelimessä vireillä oleva valitus vaikutti uuden joko samaa tai toista etuuslajia koskevan hakemuksen käsittelyyn, pyysin vuoden 2005 lopussa (dnro 3858/2/05) Kansaneläkelaitokselta selvitystä asiaan.

Kansaneläkelaitos ilmoitti keväällä 2006 antamassaan lausunnossa ohjeistaneensa toimistoja muun muassa sairauspäiväraha-asioissa ratkaisemaan päivärahan jatkohakemus viivytyksettä käytettävissään olevilla tiedoilla, vaikka henkilöllä olisi valitus päivärahasta vireillä muutoksenhakuelimessä. Eläke- ja toimeentuloturvaosasto ilmoitti täsmentävänsä myös muutoksenohjeistustaan. Kansaneläkelaitoksen toimistoilleen antamissa voimassa olevissa muutoksenhaku koskevissa ohjeissa onkin nimenomaisesti todettu, että hylkäävää päätöstä ei saa antaa väliaikaisena.

Käsitykseni mukaan se, että hakijalle ei voida antaa väliaikaista hylkäävää päätöstä, ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että päätöksenteko hänen asiassaan lykkäänny mahdollisesti jopa useilla kuukausilla. Kansaneläkelaitoksen tulee sen sijaan nähdäkseni antaa hakijalle ilman aiheetonta viivytystä muutoksenhakukelpoinen päätös valitusosoituksineen. Se tulee lisäksi tarvittaessa korostaa asiakkailleen esimerkiksi antamansa muun neuvonnan yhteydessä, että halutessaan muutosta heidän tulee hakea muutosta jokaiseen muutoksenhakukelpoiseen päätökseen erikseen.

Nyt esillä olevassa tilanteessa Espoon vakuutuspiiri siirsi hakemuksen ratkaisun odottamaan kantelijan EU-eläkeasian lopulliseen ratkaisemiseen tarvittavia tietoja. Käsitykseni mukaan sen olisi kuitenkin tullut ratkaista kantelijan lokakuussa 2006 jättämä jatkohakemus viivytyksettä ja, kun sen käsityksen mukaan edellytyksiä hoitotuen jatkamiseksi ei ollut, antaa kantelijalle hylkäävä muutoksenhakukelpoinen päätös hakemukseen. Saamani selvityksen mukaan kantelijan vireillä olleella EU-eläkeasian vaatimalla selvityksellä ei ole nimittäin ollut vaikutusta hänen hoitotukiasiaansa.

Espoon vakuutuspiiri onkin käsitykseni mukaan laiminlyönyt käsitellä kantelijan hoitotuen jatkohakemusta hallintolaissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä.

Vakuutuspiirin menettely ei ole kuitenkaan nähdäkseni aiheuttanut kantelijalle oikeudenmennyksiä. Piirin menettelyn moitittavuutta vähentää nähdäkseni myös se, että tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan hoitotuen määrä suhteutettiin Suomessa asuttuun aikaan. Lisäksi toimistoja oli ohjeistettu olemaan antamatta väliaikaisia hylkäyspäätöksiä.

Lainsäädäntöä on saamani selvityksen mukaan tältä osin muutettu ja lisäksi eläke- ja toimeentuloturvaosasto on ilmoittanut pyrkivänsä jatkossa selventämään asian ohjeistusta. Kantelijan

tapauksen perusteella ohjeistuksen täsmentäminen onkin tarpeen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi ohjeistuksessaan antaa toimistoille ja vakuutuspiireille selkeät menettelyohjeet, miten hakijan EU-eläkeasian vireillä oleva selvittely vaikuttaa hänen hoitotukiasiansa käsittelyyn. Ohjeistuksen lisäksi Kansaneläkelaitoksen tulisi kiinnittää asiaan huomiota EU-kytkentöjä sisältävien eläkkeensaajien hoitotukiasioita käsittelevien toimihenkilöiden koulutuksessa.

### 3.3

#### Toimenpiteet

Saatan jaksossa 3.2 esittämäni näkemykset hakemusten käsittelyn viivytyksettömyyden tärkeydestä Helsingin ja Espoon vakuutuspiirien tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennökset päätöksestäni.

Lisäksi saatan jaksossa 3.2.3 esittämäni näkemykset hoitotukea koskevan ohjeistuksen täsmentämisestä eläke- ja toimeentuloturvaosaston tietoon. Pyydän osastoa ilmoittamaan minulle 31.10.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on jo mahdollisesti asian johdosta ryhtynyt ja mihin toimenpiteisiin ratkaisuni muutoin on antanut aihetta. Lähetän päätökseni tässä tarkoituksessa myös eläke- ja toimeentuloturvaosastolle tiedoksi.