

21.12.2017

EOAK/1770/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

KUNTOUTUSTUEN JATKOHAKEMUKSEN KÄSITTELYVIIVE KELASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela), menettelyä kuntoutustukiasiassaan. Kantelija kertoi, että hänen Kelassa 21.12.2016 vireille tullutta kuntoutustuen jatkohakemusta 1.2.2017 alkaen ei oltu ratkaisu kantelukirjoituksen ajankohtaan 10.3.2017 mennessä.

Kantelijan mielestä jatkohakemuksen käsittely viivästyi aiheettomasti Kelassa, varsinkin kun Keskinäinen Työeläkelaitos Elo (jatkossa työeläkelaitos) oli myöntänyt kantelijalle kuntoutustuen jo 13.2.2017 antamallaan päätöksellä. Kantelija kertoo olleensa määräaikaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä (kuntoutustuki) jo vuodesta 2005 lähtien ja asiansa olevan siten tuttu Kelalle. Kantelija kertoi myös odottavansa Kelan asumistukipäätöstä.

- - -

2 SELVITYS

Kelan lakipalveluryhmä antoi kirjoituksen johdosta 18.5.2017 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä oli Kelan Etuuspalvelujen lakiyksikön ja Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen (jatkossa ratkaisukeskus) antama selvitys. Selvityksessä on kerrottu kantelijan hakemuksen käsittelyvaiheet ja syy asian käsittelyn viivästymiseen. - - -

Kantelijan kirjoituksen lisäksi oikeusasiamiehen kansliassa oli samanaikaisesti vireillä kolme muuta kantelua kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyn viivästymisestä Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksessa. Näihin neljään viivästyskanteluun liittyen pyysin ratkaisukeskukselta lisäselvitystä siihen, miksi kantelijoiden hakemusten käsittelyssä on ollut passiivisia ajanjaksoja, jolloin hakemuksille ei näytä tapahtuneen mitään, miten ratkaisukeskus valvoo pitkään vireillä olleiden hakemusten käsittelyä ja onko ratkaisukeskus noudattanut Kelan ja työeläkelaitosten välistä ennakoilmoitus- ja neuvottelumenettelyä (nk. enni-menettely) kantelijoiden hakemusten käsittelyssä. Ratkaisukeskus antoi pyydetyn selvityksen 15.12.2017.

Työeläkelaitoksen kantelijalle ajalle 1.2.2017–31.1.2018 myöntämän kuntoutustuen määrä on 962,17 e/kk ja Kelan myöntämän kuntoutustuen määrä on 287,28 e/kk. Asumistukipäätös kantelijalle annettiin samana päivänä kuin kuntoutustukipäätös eli 9.3.2017. Tiedot puuttuivat Kelan antamasta selvityksestä ja ne tarkistettiin puhelimitse Kelan yhteyskeskuksesta 13.11.2017.

3 RATKAISU

Katson Kelan Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen epäonnistuneen käsitellä kantelijan hakemus asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuissaan 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.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

3.2 Kelan antama selvitys

Ratkaisukeskuksen antaman selvityksen mukaan työeläkelaitos myönsi 13.2.2017 antamallaan päätöksellä kantelijalle kuntoutustuen ajalle 1.2.2017–31.1.2018. Päätös tuli Kelan tietoon 14.2.2017. Koska lääkärinlausunto B oli kirjoitettu ajalle 1.2.2017–31.1.2019 ja työeläkelaitos myönsi kuntoutustuen jatkon tätä lyhyemmälle ajalle, ratkaisukeskuksen käsittelijä pyysi työeläkelaitoksen perusteluja B-lausuntoa lyhyemmälle myöntöajalle.

Kantelija kiirehti 1.3. ja 7.3.2017 hakemuksensa ratkaisua Kelassa. Kantelijan kiirehtimispyyntöjen johdosta ratkaisukeskuksen käsittelijä kiirehti perustelujen saamista työeläkelaitokselta. Kela sai perustelut työeläkelaitokselta 8.3.2017. Päätöksellään 9.3.2017 Kela myönsi kuntoutustuen samalle ajalle kuin työeläkelaitos.

Kantelijan kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyaika oli kaksitoista (12) viikkoa. Jatkohakemusten tavoitekäsittelyaika vuonna 2017 on seitsemän (7) viikkoa. Jos ratkaisukeskus olisi antanut päätöksen heti saatuaan tietää työeläkelaitoksen päätöksen 13.2.2017, olisi käsittely ylittänyt vain hieman seitsemän viikon käsittelyaikatavoitteen.

Kantelijan hakemuksen käsittely ei ole tapahtunut viivytyksettä ja käsittelyaika on ylittänyt Kelan etudelle asettaman tavoiteajan. Kela pahoittelee asiaa.

Ratkaisukeskuksen selvityksen mukaan kantelijan hakemuksen käsittelyvaiheet on käyty läpi ratkaisukeskuksessa ja toimihenkilöille annettua ohjeistusta jatkohakemusten viivytyksettömästä käsittelystä on kantelukirjoituksen johdosta täsmennetty.

3.3 Kelan menettelyn arviointi

Kansaneläkelaiissa ei ole säädetty Kelalle tiettyä aikaa, minkä kuluessa sen on käsiteltävä kuntoutustukihakemus eli määräaikainen työkyvyttömyyseläkehakemus. Kela asettaa vuosittain itselleen keskeisten etuuksien käsittelyaikatavoitteet. 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. Kuntoutustuen jatkohakemusten tavoitekäsitelyaika vuonna 2017 on neljä viikkoa.

Kun laillisuusvalvonnassa arvioitavana on hakemuksen käsittelyaika etuudessa, jota koskevassa lainsäädännössä ei ole määritelty nimenomaista enimmäiskäsittelyaikaa, otetaan yhtenä arvioinnin lähtökohtana huomioon sanottujen etuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika viranomaisessa. Tarkasteltavana olevan asian käsittelyaikaa verrataan samanlaisten asioiden keskimääräiseen käsittelyaikaan. Tällöin keskimääräisen käsittelyajan voidaan katsoa muodostuvan asioista, joissa osassa käsittelyaika on ollut keskimääräistä lyhyempi ja osassa pidempi.

Jos asian käsittelyaika ei mahdu niihin puitteisiin, josta keskimääräisen käsittelyajan katsotaan muodostuvan eikä käsittelyajan pituudelle löydy päteviä perusteita esimerkiksi asian vaatiman lisäselvityksen tai työmäärän vuoksi, viranomaisen voidaan katsoa laiminlyöneen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolaissakaan 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.

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian merkitys tukea hakevalle henkilölle ja hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa.

Ennakoilmoitus- ja neuvottelumenettely (nk. enni-menettely) on ollut käytössä Kelan ja työeläkelaitosten välillä jo 1980-luvun lopusta lähtien. Sen tarkoituksena on estää työkyvyttömyyseläkkeissä ristikkäiset ratkaisut Kelan ja työeläkelaitosten välillä. Työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytykset poikkeavat eri eläkejärjestelmissä jonkin verran toisistaan. Erot johtuvat muun muassa siitä, että järjestelmät ovat syntyneet eri aikoina ja niiden tavoitteet ovat osittain erilaiset. Erilaisia määritelmiä ei sinänsä ole pidetty eriävien ratkaisujen olennaisena syynä. Ennen enni-menettelyn käyttöönottoa eriäviä ratkaisuja arvioitiin olevan jopa 10 000. Viime vuosina eriäviksi on kirjautunut vuosittain noin 50–60 ratkaisua. Näin ollen voidaan todeta enni-menettelyn toimineen hyvin eriävien ratkaisujen ehkäisijänä.

Enni-menettelyä uusittiin 1.5.2008 alkaen niin, että työkyvyttömyyseläkkeen jatkamista koskevissa tilanteissa Kela seuraa työeläkelaitoksen myönteistä jatkoratkaisua silloin, kun työeläkkeen määrä on ensimmäisessä päätöksessä ollut vähintään 600 e/kk. Rahamäärää tarkistettiin 1.3.2015 alkaen niin, että Kela seuraa työeläkelaitoksen myönteistä jatkoratkaisua työkyvyttömyyseläkeasiassa silloin, kun työeläkkeen määrä on vähintään 500 e/kk. Työeläkelaitos seuraa Kelan myönteistä jatkoratkaisua työkyvyttömyyseläkeasiassa silloin, kun työeläkkeen määrä on enintään 200 e/kk.

Jatkotilanteissa on sovittu uusia hakemuksia kevyemmästä menettelystä eikä kyseessä ole Kelan ratkaisuvallan siirtämisestä vaan Kelan jo myöntämän eläkkeen jatkamisesta. Menettelyn tavoitteena on saada nopeasti työkyvyttömyyseläkkeen myönteinen jatkopäätös ja estää näin toimeentulon vaarantuminen.

Kantelijan kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittely kesti kaksitoista (12) viikkoa ja käsittelyaika ylitti kuntoutustukihakemusten jatkohakemusten käsittelylle asetetun seitsemän (7) viikon tavoitteen viidellä (5) viikolla. Kuntoutustuen maksatukseen tuli hakemuksen käsittelyn viivästymisen vuoksi yli kuukauden katko.

Kuten Kela lausunnossaan toteaa, olisi kantelijan hakemuksen käsittely ylittänyt vain hieman seitsemän viikon käsittelyaikatavoitteen, jos ratkaisukeskus olisi antanut päätöksen heti saatuaan 14.2.2017 tietää työeläkelaitoksen päätöksen. Menettely olisi ollut enni-menettelyn mukainen kantelijalle myönnetyn työeläkkeen ollessa 962,17 e/kk.

Kela ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen ole esittänyt selvityksessään kantelijan hakemuksen ratkaisun viivästymiselle sellaista perusteltua syytä, että asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä. Näin ollen katson ratkaisukeskuksen laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan hakemus asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä.

Ratkaisukeskuksen lisäselvityksen 15.12.2017 mukaan ratkaisukeskus tarkensi syksyllä 2017 toimihenkilöille annettua menettelyohjetta siten, että työeläkkeen määrän ollessa vähintään 500 e/kk, ratkaisukeskus yhtyy ennakoilmoitusmenettelyn mukaisesti työeläkelaitoksen päätökseen myös hakuaikaa lyhyemmästä myöntöajasta eikä käytä asiaa enää Kelan asiantuntijalääkärin arvioitavana. Lisäksi ratkaisukeskus ei jää enää odottamaan työeläkelaitoksen ratkaisuperusteluja hakuaikaa lyhyemmästä myöntöajasta, vaan perustelut liitetään jälkikäteen niiden saavuttua työeläkelaitoksesta Kelassa oleviin ko. asiakkaan tietoihin.

Lisäksi ratkaisukeskuksen toimihenkilöitä on syksyllä 2017 ohjeistettu heti kuntoutustuen jatkohakemuksen saapuessa merkitsemään hakemukseen tieto maksussa olevasta eläkkeensaajan asumistuesta. Merkinnän avulla eläkkeensaajan asumistuen tarkistus päätökset pyritään tekemään heti, kun Kela saa tiedon työeläkelaitoksen kuntoutustukipäätöksestä.

Katson Kelan tarkennettujen menettelyohjeiden tältä osin edistävän tavoitetta antaa työkyvyttömyyseläkkeen myönteinen jatkopäätös nopeasti ja estää siten toimeentulon vaarantuminen.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Kelan Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen menettelystä Kelan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kelaan jäljennöksen tästä päätöksestäni.