

30.1.2004

2017/2/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

RATKAISU KANSANELÄKELAITOKSEN ETUUKSIEN KÄSITTELYAIKOJA KOSKEVASSA ASIASSA

1
ASIA

Kesällä 2003 lehdistössä oli kirjoituksia, joiden mukaan Kansaneläkelaitoksen korvaushakemusten käsittelyajat olivat pidentyneet ja käsittely ruuhkautunut erityisesti Helsingin toimistoissa, mutta myös muissa suurimmissa kaupungeissa. Syyksi käsittelyajojen pidentymiselle mainittiin muun muassa hammashoidon korvausten laajentaminen kaikkiin ikäluokkiin.

Kansaneläkelaitos oli ilmoittanut 19.5.2003 antamassaan tiedotteessa vuoden 2003 tavoitteekseen lyhentää selkeästi eräiden keskeisten etuuksien ratkaisuaikoja. Koska käsittelyajoissa kehitys näytti siis kuitenkin menneen huonompaan suuntaan, otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla korvaushakemusten käsittelyajat omasta aloitteestani tutkittavaksi. Pyyysin 17.9.2003 Kansaneläkelaitokselta selvitystä ja lausuntoa korvaushakemusten ruuhkautumisen syistä, käsittelyajoista sekä niistä toimenpiteistä, joilla Kansaneläkelaitos pyrkii purkamaan ruuhkia ja estämään niiden syntymistä.

2
SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi 21.11.2003 siltä pyydetyn lausunnon ja selvityksen.

Kansaneläkelaitos toi selvityksessään esiin eri etuushakemuksille vuodelle 2003 asettamia käsittelyaikatavoitteita eli ns. läpimenoaikoja sekä niiden seurantamekanismeja. Kansaneläkelaitoksen mukaan läpimenoaikoja seurataan koko laitoksen tasolla kuukausittain. Pääjohtaja raportoi tavoitteiden toteutumisesta neljännesvuosittain laitoksen hallitukselle sekä laitoksen hallintoa ja toimintaa valvovalle eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitoksen valtuutetuille.

Kansaneläkelaitos esitti myös taulukon läpimenoajojen toteutumisesta vuoden 2003 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana. Tavoitellut ja toteutuneet läpimenoajat olivat seuraavat:

Etuus	Tavoite	Toteutuma
-------	---------	-----------

Työttömyysturva	6 pv	7,7 pv
Sairauspäiväraha	13 pv	15,2 pv
Yleinen asumistuki	21 pv	26,9 pv
Opintotuki	15 pv	15,1 pv
Sairaanhoidon korvaus	alle 3 vkoa	70 % alle 3 vkossa

Sairaanhoidon korvausten käsittelyaikojen pidentymisen syyksi Kansaneläkelaitos mainitsi hakemusten määrän merkittävän kasvun edellisvuodesta. Erityisesti hammashoidon korvaushakemusten määrä kasvoi rajusti, sillä vuoden 2003 ensimmäisen puoliskon aikana Kansaneläkelaitos käsitteli 876 265 hammashoidon korvaushakemusta eli 58 % enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2002. Hakemusmäärä oli ennakoitua suurempi: ihmisiä hakeutui hammashoito on tava nomaista enemmän ja samaan aikaan kunnilla oli vaikeuksia selviytyä tehtävästään kunnallisen hammashoidon tarjoajina. Myös muiden korvausten hakemusmäärä oli Kansaneläkelaitoksen mukaan kasvussa.

Kansaneläkelaitos kertoi kehittäneensä yhdessä palvelujen tuottajien etujärjestöjen kanssa asiakaspalvelun parantamiseksi sairaanhoitokorvausasioissa valtakirjasopimusmenettelyn. Siinä asiakas saa palvelun omavastuuhintaan ja palvelujen tuottaja hakee sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen asiakkaan antamalla valtakirjalla. Vuodesta 2001 alkaen tilitystiedot on voinut toimittaa Kansaneläkelaitokseen atk-menettelyllä. Kansaneläkelaitoksen mukaan pääkaupunkiseudulla on tehty toistaiseksi vain vähän valtakirjasopimuksia. Atk-valtakirjamenettelyn yleistyminen nopeuttaisi käsittelyä ja helpottaisi käsittelyruuhkia, minkä vuoksi menettelyä on tehty tunnetuksi vuoden 2003 aikana tiedotusvälineiden avulla.

Kansaneläkelaitos toi esiin myös kausivaihtelut joidenkin etuushakemusten kohdalla. Opintotukihakemusten käsittelyssä syntyy tilapäisiä ruuhkia lukukausien alussa ja asumistukihakemuksissa vuodenvaihteessa, kun Kansaneläkelaitos joutuu odottamaan valtioneuvoston päätöstä asumistukinormeista. Lisäksi vuokrankorotukset ajoittuvat yleensä vuodenvaihteeseen ja alkuvuoteen, mikä osaltaan lisää hakemusmääriä.

Kansaneläkelaitoksen mukaan näiden etuuksien käsittelyprosessien kehittäminen on parhaillaan käynnissä. Laitos myös seuraa aktiivisesti läpimenoaikoja ja muutaman viime vuoden aikana vakuutuspiireissä on Kansaneläkelaitoksen mukaan käynnistetty kymmeniä erilaisia kehittämishankkeita, joilla pyritään lyhentämään läpimenoaikoja etuuksissa, joissa hakemusten ruuhkautumista on esiintynyt.

Hakemusten käsittelyn siirtäminen ruuhkaisesta toimipisteestä muihin toimipisteisiin sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän avulla on hanke, jonka avulla Kansaneläkelaitos pyrkii tasaamaan toimipisteiden työmääriä ja estämään kasvukeskuksiin syntyvät hakemusruuhkat. Hanke aloitettiin keväällä 2002 ja vuonna 2004 sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä on kaikkien vakuutuspiirien käytössä. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan tämän jälkeen

työmäärien tasaamiseen eri toimistojen kesken on olemassa hyvät edellytykset. Kansaneläkelaitos pitää käsittelyprosessien ja työmenetelmien kehittämistä vuoden 2004 keskeisenä haasteenaan.

Kansaneläkelaitos pyrkii ilmoituksensa mukaan myös tiedottamaan käsittelyajoistaan avoimesti, jotta asiakkaat osaavat ennakoida asiansa käsittelyn kestoja ja arvioida Kansaneläkelaitoksen toimintaa. Tätä tarkoitusta varten annettiin myös toukokuun 2003 tiedote. Kansaneläkelaitoksen mukaan jälkikäteen on todettavissa, että sairaanhoidon korvaushakemusten, ja niissä erityisesti hammashoidon hakemusten määrä kasvoi ennakoitua enemmän.

3

RATKAISU

3.1

Hakemusten käsittelyajat

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännös velvoittaa lainsäätäjää: sen on taattava perustoimeentulon turva säännöksessä mainituissa tilanteissa.

Kansaneläkelaitos on merkittävä säännökseen liittyvän lainsäädännön toimeenpanija. Sen antamat päätökset ja maksamat etuudet ovat tärkeitä ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta. Sen vuoksi on tärkeää, että Kansaneläkelaitos pystyy hoitamaan sille annetut tehtävät asianmukaisesti ja perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä.

Kansaneläkelaitoksen hoitamiin etuusasioihin sovelletaan myös hallintolakia, joten 1.1.2004 voimaan tulleen uuden hallintolain vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä (23 §) koskee Kansaneläkelaitosta. Lainkohta velvoittaa Kansaneläkelaitosta antamaan myös asianosaiselle tämän pyynnöstä arvion päätöksen antamisajankohdasta. Uuden hallintolain johdosta antamissaan toimeenpano-ohjeissa Kansaneläkelaitos on todennut, että arviona voi olla kyseisen etuuden keskimääräinen käsittelyaika yksikössä, jos asian käsittelyaika ei ole tiedossa.

Hakemusten käsittelyajat ovat usein esillä myös Kansaneläkelaitosta koskevissa kanteluissa. Yksittäistapauksissa olosuhteet saattavat vaihdella ja syitä hakemuksen keskimääräistä pidemmälle käsittelyajalle voi olla useita, joista osa myös hakijoista itsestään johtuvia (esim. hakemuksen puutteellisuus). Yksittäistapausten ratkaisemisen ohella pidän tärkeänä myös Kansaneläkelaitoksen käsittelyaikojen yleistä seurantaakin, koska sen hakemuskäsittelyn toimivuudella on tärkeä merkitys perusoikeuksien toteutumisessa. Viivästykset hakemusten käsittelyssä ja sitä myötä etuuksien maksatuksessa saattavat aiheuttaa välittömästi suuriakin vaikeuksia ihmisten arkielämään.

Kansaneläkelaitoksen antamasta lausunnosta ilmenee, että myös Kansaneläkelaitos pitää hakemusten viivytyksetöntä käsittelyä tärkeänä. Se seuraa aktiivisesti hakemusten käsittelyaikoja ja pyrkii kehittämään käsittelymekanismejaan niiden lyhentämiseksi.

Mitä tulee Kansaneläkelaitoksen lausunnossa todettuihin läpimenoaikoihin, totean aluksi, että Kansaneläkelaitos on itse asettanut tavoitteet läpimenoajoiksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kiinnitti muun muassa tähän seikkaan huomiota 12.11.2003 julkaistussa tarkastuskertomuksessaan (65/2003, Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa).

Tarkastuskertomuksessa tuodaan esiin Kansaneläkelaitoksen omien toimielimien ja eduskunnan valitsemien valtuutettujen kokonaisvastuu laitoksen toiminnan valvonnasta, ohjauksesta ja järjestämisestä. VTV:n mukaan Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia koskevasta lainsäädännöstä vastaavat ministeriöt (sosiaali- ja terveys-, työ-, opetus- ja ympäristöministeriö) tarvitsevat kuitenkin monipuolista ja systemaattista seurantatietoa etuuksien toimeenpanon toimivuudesta, kustannuksista ja laadukkuudesta. Näin ministeriöt pystyisivät havaitsemaan nopeasti etuuslainsäädännön muutostarpeet ja reagoimaan niihin. VTV:n mukaan olisi syytä neuvotella vastuuministeriöiden ja Kansaneläkelaitoksen tiiviimmistä yhteistyöstä esimerkiksi etuuksien toimeenpanon taloudellisuuden ja käsittelyaikojen tavoitetasolta.

VTV toteaa kertomuksessaan kuitenkin, että Kansaneläkelaitos on itse rakentanut kattavat sisäiset ohjaus- ja valvontakäytännöt eivätkä mahdolliset puutteet ministeriöiden toiminnassa ole varantaneet etuusasiakkaiden palvelua ja asiakkaiden oikeusturvaa.

Nähdäkseni onkin tärkeää, että Kansaneläkelaitos on asettanut etuuksien ratkaisemiseen käsittelyaikatavoitteita.

Saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos on vuoden 2003 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana myös varsin hyvin saavuttanut tavoitteensa. Laitos ei tosin ollut päässyt tavoitteena olleeseen läpimenoaikaan yhdessäkään etuusryhmässä, mutta ylitykset ovat olleet varsin vähäisiä (0,1-2,2 päivää). Kansaneläkelaitos onkin nähdäkseni asettanut tavoiteajat asianmukaisesti. Ne ovat olleet realistiset saavuttaa eivätkä kuitenkaan liian väljät.

Yleisen asumistuen osalta Kansaneläkelaitos on asettanut tavoitekäsittelyajaksi 21 päivää, josta laitos on jäänyt noin kuusi päivää. Kuten Kansaneläkelaitos lausunnossaan toteaa, osittain käsittelyaikoja pidentää valtioneuvoston asettamien normien odottaminen vuodenvaihteessa. Asumistukiasiat vaativat käsitykseni mukaan usein myös paljon erilaista selvitystä.

Asumistuen tarkoituksena on tasoittaa pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa kohtuullisista asumismenoista. Asumistuen saaminen on

sidoksissa ruokakunnan tuloihin, joten kyse on henkilöistä, joiden taloudellinen tilanne on heikko. Tämän vuoksi olisikin nähdäkseni tärkeää, että Kansaneläkelaitos mahdollisimman pian saavuttaisi asettamansa tavoiteajan myös asumistuen osalta ja tulevaisuudessa onnistuisi myös lyhentämään asumistuen käsittelyaikoja.

Kansaneläkelaitos on jäänyt asettamastaan tavoitteesta eniten sairaanhoidon korvauksissa. Kansaneläkelaitoksen lausunnon perusteella näyttäisi siis siltä, että vuonna 2003 tapahtunut käsittelyaikojen pidennys selittyy sairaanhoidon korvaushakemusten ja niissä erityisesti hammashoidon korvausten määrän kasvulla. Hammashoidon korvattavuutta koskeva lainsäädännön muutos tuli voimaan joulukuun alusta 2002. Kansaneläkelaitos antoi asiasta 29.11.2002 tiedotteen, jossa se arvioi hammashoidon korvaushakemusten määrän kasvavan muutoksen vuoksi vuonna 2003 noin 45 prosentilla. Tiedotteessa se ilmoitti tavoitteeksi käsitellä hakemukset kolmessa viikossa.

Hammashoidon hakemusten määrä kasvoi siis Kansaneläkelaitoksen ennakoimaa enemmän eli 58 prosenttia. Lainsäädännön muutoksen vaikutus hakemusmääriin onkin usein vaikeasti ennakoitavissa eikä nähdäkseni Kansaneläkelaitosta voida arvostella siitä, ettei se pystynyt ennakoimaan hakemusmäärää oikein.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tavoite- tai toteutuneet käsittelyajat eivät yleisellä tasolla ole niin pitkiä, että ne edellyttäisivät oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

3.2

Tiedottaminen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan.

Avoin tiedottaminen lisää luottamusta viranomaista kohtaan. Kun viranomainen tiedottaa avoimesti toiminnastaan, sen toiminnasta on mahdollista saada ymmärrettävä kuva ja ymmärtää myös yhteiskuntaolojen kehitystä. Tiedottamisessa on otettava huomioon kohderyhmä (asiakkaat, tiedotusvälineet, sidosryhmät jne.) ja sen tarpeet. Nähdäkseni on olennaista tiedottaa kohderyhmälle tärkeistä asioista ymmärrettävästi.

Julkisuuslakia sovelletaan myös Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Se ilmoittaakin pyrkivänsä tiedottamaan avoimesti muutoksista käsittelymenetelmissään sekä hakemusten käsittelyaikojen kehityksestä. Kansaneläkelaitos tiedottaa toiminnastaan omissa asiakaslehdissään, etuusesitteissä, Internetissä sekä tiedotusvälineissä. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos hoitaa tiedotustoimintaansa pääosin asianmukaisesti.

Etuuden hakijoiden kannalta hakemusten käsittelyajoilla on tärkeä merkitys. Sen vuoksi on tärkeää, että Kansaneläkelaitos tiedottaa myös niiden kehityksestä avoimesti. Nyt puheena olevassa alkukesän 2003 tiedottamisessa huomioni kiinnittyy siihen, että sairaanhoidon korvaushakemusten määrän huomattava kasvu ja sitä myötä niiden käsittelyaikojen pidentyminen oli Kansaneläkelaitoksen tiedossa jo toukokuussa 2003, kun laitos ilmoitti lyhentävänsä hakemusten käsittelyaikoja. Vaikka tiedotteessa olikin kyse lähinnä Kansaneläkelaitoksen vuodelle 2003 asettamista tavoitteista, oli nähdäkseni jo tuolloin selvillä se, että sairaanhoidon korvausten osalta Kansaneläkelaitos ei pääse tavoitteeseensa. Tähän viittaa käsitykseni mukaan myös se, että tiedotteessa ei kerrota sairaanhoidon korvausten viimeisen 12 kuukauden käsittelyajan mediaania, kuten muiden etuuksien osalta.

Kansaneläkelaitos antoikin 4.6.2003 tiedotteen, jossa se toi esiin hammashoidon korvaushakemusten määrän kasvun. Tuossakaan tiedotteessa ei kuitenkaan mainittu kasvun vaikutuksesta hakemusten käsittelyaikoihin mitään.

Hakemusmäärän kasvu oli niin suurta, että sen käsittelyaikoja pidentävä vaikutus oli ilmeinen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen asiakkaita olisi kuitenkin palvellut paremmin tiedottaminen, jossa olisi tuotu nimenomaisesti esiin myös sairaanhoidon korvaushakemusten käsittelyaikojen pidentyminen alkuvuonna 2003.

4

YHTEENVETO

Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan asianmukaisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että etuushakemusten käsittely tapahtuu ilman aiheetonta viivytystä ja että käsittelyajat eivät ole pitkiä.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää se, että Kansaneläkelaitos seuraa hakemusten käsittelyaikoja ja pyrkii kehittämään käsittelyprosessejaan. Kansaneläkelaitoksen lausunnosta ilmenevät ne toimenpiteet (lähinnä sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä, työmenetelmien kehittäminen ja atk-valtakirjamenettelyn laajentaminen), joilla Kansaneläkelaitos uskoo pääsevänsä asettamiinsa käsittelyaikatavoitteisiin. Toimenpiteet ovat nähdäkseni perusteltuja ja tulen seuraamaan niiden vaikutusta käsittelyaikoihin.

Hakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa eivät anna minulle tässä vaiheessa aiheita enempään toimenpiteisiin. Kiinnitän kuitenkin Kansaneläkelaitoksen huomiota siihen, mitä olen edellä jaksossa 3.2 todennut niistä tiedottamisesta.

Käsittelyaikojen kehittymisen seuranta varten pyydän, että Kansaneläkelaitos toimittaa minulle selvityksen vuoden 2004 kahden ensimmäisen neljänneksen etuushakemusten läpimenoajoista sitten, kun tilastot niistä valmistuvat.