

22.10.2007

Dnro 2033/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

MÄÄRÄAJAN ASETTAMINEN ASIAKIRJAN TÄYDENNYSKYNNÖLLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 14.6.2006 päivätyssä kirjeessään Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen (jäljempänä myös Ilmarinen) ja Eläketurvakeskuksen menettelyä hänen eläkeasiaansa liittyvässä ulkomaan työskentelyn selvittämisessä.

Kantelija kertoi Ilmarisen ilmoittaneen jo joulukuussa 2004 eläkelautakunnalle antamassaan vastineessa, että hänen työskentelynsä Saksassa lähetetään Eläketurvakeskuksen ulkomaanjaostolle selvitettäväksi. Kantelijan mukaan eläkelautakunta palautti kuitenkin hänen asiansa Ilmariselle uudelleen käsiteltäväksi. Ilmarinen antoi maaliskuussa 2006 uuden päätöksen, mutta siinäkin se ei ottanut kantaa hänen ulkomaan työskentelynsä vaikutuksesta eläkkeeseen. Kantelija kertoi hakeneensa muutosta myös Ilmarisen uuteen päätökseen ja saaneensa valituskäsittelyn vireillä ollessa Ilmariselta väliaikatiedotteen, jossa yhtiö kehotti häntä itseään ottamaan yhteyttä Saksan eläkeviranomaisiin.

Kantelijan mielestä hänen asiansa käsittely on viivästynyt pahoin. Lisäksi hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään myös sitä, onko asiassa ollut perusteluja keskeyttää hänen ulkomaan työhönsä liittyvä selvittelytyö.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Kantelija haki 13.7.2004 päivätyllä hakemuksella työttömyyseläkettä. Ilmarisen mukaan kantelija ei ollut ilmoittanut hakemuksessaan työskennelleensä ulkomailla. Ilmarinen myönsi kantelijalle työttömyyseläkkeen 1.10.2004 antamallaan päätöksellä. Kantelija haki päätökseen muutosta. Valituskirjelmänsä liitteeksi hän oli oheistanut työtodistuksen työskentelystään Saksassa vuonna 1967.

Ilmarinen totesi valituksen johdosta 2.12.2004 antamassaan vastineessa, että kantelijan työskentely Saksassa lähetetään Eläketurvakeskuksen ulkomaanjaostolle selvitettäväksi. Ilmarinen lähetti 2.12.2004 kantelijalle ns. U-liitteen pyytäen häntä täyttämään sen ja palauttamaan Ilmariselle.

Eläkelautakunta kuitenkin palautti asian marraskuussa 2005 Ilmariselle uudelleen käsiteltäväksi. Ilmarinen antoi uuden päätöksen maaliskuussa 2006. Kantelija haki siihenkin muutosta. Valituskirjelmässään hän toi jälleen esiin työskentelynsä Saksassa. Ilmarinen oli tässä vaiheessa yhteydessä myös Eläketurvakeskukseen kysyen neuvoa sitä tilannetta silmällä pitäen, että kantelija ei palauta U-liitettä. Eläketurvakeskuksesta saamiensa tietojen perusteella Ilmarinen ilmoitti kesäkuussa 2006 kantelijalle, että tämän tulisi pyytää itse tietoja työskentelystään Saksassa sikäläisiltä viranomaisilta.

Ilmarinen pyysi kuitenkin tämän jälkeen vielä syyskuussa 2006 kantelijalta U-liitettä. Kantelija palautti lomakkeen 5.10.2006 Ilmariselle, joka puolestaan pyysi 9.10.2006 Eläketurvakeskusta lähettämään asian tältä osin Saksan eläkeviranomaisille.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (entinen eläkelautakunta) antoi asiassa 15.11.2006 päätöksen. Kantelija on hakenut muutosta päätöksen vakuutusoikeudelta, jossa asia on edelleen vireillä.

3.2

Käsittelyn rajaus

Kantelijan työttömyyseläkeasia on siis käsiteltävänä vakuutusoikeudessa. Muutoksenhaun kohteena olevassa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksessä on käsitelty myös nyt puheena olevan kantelijan Saksan työskentelyn vaikutusta hänen eläkkeeseensä.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu muutoksenhakuviranomaisessa vireillä olevaan asiaan. Tämän vuoksi rajaankin käsittelyni seuraavassa koskemaan ainoastaan Ilmarisen menettelyä sanotun Saksan työsuhteen selvittelyssä.

Jätän myös Eläketurvakeskuksen menettelyn käsittelyn ulkopuolelle, sillä saamani selvityksen mukaan Ilmarinen ei siirtänyt kantelijan Saksan työsuhdetta joulukuussa 2004 sille selvitettäväksi, koska Ilmarinen ei ollut saanut kantelijalta U-liitettä. Kantelijan nyt puheena oleva asia tulikin nähdäkseni Eläketurvakeskukseen vireille vasta lokakuussa 2006.

3.3

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain, jota sovelletaan myös eläkelaitoksien toimintaan niiden käsitellessä lakisääteisiä eläkkeitä, 23 §:ssä sama asia on ilmaistu viranomaisia velvoittavana, sillä

lainkohdan 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 23 § asettaa puolestaan viranomaiselle veloitteen täydentää asiakirjaa, jos sille lähetetty asiakirja on puutteellinen, ellei täydentäminen ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Kun viranomainen pyytää asiakasta täydentämään asiakirjaa tai esittämään muuta selvitystä, viranomaisen on hallintolain 33 §:n mukaan asetettava hänelle asian laatuun nähden riittävä määräaika täydennyksen tai selvityksensä toimittamiseen.

Eläketurvakeskus on antanut eläkelaitoksille yleisohjeen työeläkeasioiden käsittelystä ja muutoksenhausta (A 1/2005). Siinä on käsitelty muun muassa edellä selostettujen hallintolain säännösten sisältöä eläkeasioiden käsittelyn kannalta. Ohjeiden mukaan eläkkeen hakijaa on pyydettävä täydentämään hakemustaan, mikäli siitä puuttuu jokin erillinen asiakirja. Puutteen poistamiselle on ohjeiden mukaan asetettava aina määräaika. Määräajan on ohjeiden mukaan oltava riittävä ja kohtuullinen. Määräajan pituutta arvioitaessa on otettava huomioon hakijan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia pyydetty selvitys. Asianosaiselle on ohjeiden mukaan ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista.

3.4

Ilmarisen menettelyn arviointia

Ilmarinen pyysi siis ilmoituksensa mukaan kantelijaa 2.12.2004 päivätyllä kirjeellään täyttämään ja palauttamaan sille lähettämänsä U-liitteen. Kirjeessään Ilmarinen totesi jatkavansa kantelijan Saksan työsuhteen selvittelyä saatuaan lomakkeen takaisin. Ilmarinen on liittänyt antamaansa selvitykseen kopion kirjeestä, jollainen yhtiön mukaan on lähetetty kantelijalle. Ilmarisen korvauspäälliköltä puhelimitse 8.10.2007 saadun tiedon mukaan kantelijan eläkeasian asiakirjakansiosta ei löydy merkintää kirjeen lähettämisestä, vaikka hänen mukaansa yhtiössä tuolloin noudatetun sisäisen ohjeen asiasta olisi tullut tehdä vapaamuotoinen merkintä asiakirjoihin. Hän pitää kuitenkin todennäköisenä, että kirje liitteineen on kantelijalle lähetetty.

Vakuutusvalvontaviraston lausunnossaan mainitsemien Eläketurvakeskuksen antamien yleisohjeiden (yleiskirje A 48/96 ja sitä täydentävät yleiskirjeet vuodelta 1997) sekä maaliskuussa 29.3.2006 antamien soveltamisohjeiden mukaisesti EU-eläkkeisiin liittyvä selvitystyö on keskitetty Eläketurvakeskukseen. Jo vuoden 1996 yleisohjeissa on myös mainittu eläkehakemuksen liitteeksi tarvittavasta U-liitteestä, johon hakijan on merkittävä ulkomailla työskentelyä ja asumista koskevat tiedot. Eläketurvakeskuksen vuonna 1997 antamassa yleiskirjeessä on lisäksi todettu, että eläkelaitoksen on lähetettävä U-liite aina Eläketurvakeskukselle.

Kantelija on kuitenkin vastineessaan kiistänyt saaneensa Ilmariselta U-liitteen sisältävää täydennyspyyntöä. Hän on sen sijaan ilmoittanut saaneensa yhtiöltä tiedoksi sen eläkelautakunnalle lähettämän vastineen, jossa yhtiö ilmoitti lähettävänsä kantelijan ulkomaan työskentelyn Eläketurvakeskuksen selvittäväksi.

Asian arvioiminen tältä osin on saatavissa olevan selvityksen perusteella vaikeaa. Nähdäkseni on todennäköistä, että kantelija olisi reagoinut täydennyspyyntöön, jos hän olisi sen saanut. Toisaalta näyttöä siitä, että Ilmarinen ei olisi lähettänyt täydennyspyyntöä kantelijalle, ei myöskään ole saatavissa. Ilmarinen jäi siis osaltaan odottamaan, että kantelija palauttaisi U-liitteen ja kantelija jäi puolestaan odottamaan Eläketurvakeskuksen toimenpiteitä asiassa. Odotus venyi lopulta 1,5 vuoden pituiseksi.

Asian käsittelyn pitkittyminen olisi käsitykseni mukaan ollut vältettävissä, mikäli Ilmarinen olisi asettanut määräpäivän kantelijalle osoitettuun täydennyspyyntöön. Näin se ei kuitenkaan tehnyt, ja tältä osin sen menettely on nähdäkseni ollut hallintolain 22 §:n 1 momentin vastaista. Määräpäivä ja sen noudattamisen seuranta olisi tuonut asian esille yhtiössä nopeasti uudelleen ja yhtiö olisi voinut uudistaa täydennyspyyntönsä. Siinä yhteydessä olisivat varmasti tulleet ilmi myös mahdolliset ensimmäisen täydennyspyynnön perillemenoon liittyneet ongelmat.

Käsitykseni mukaan eläkelaitokset käyttävät varsin yleisesti täydennyspyynnöissä vakiintuneita mallipohjia, joihin lisätään hakijan henkilötietoja. Nähdäkseni yhtiöiden tulisikin jo näitä mallipohjia laatiessaan ottaa huomioon myös hallintolain 33 §:ssä säädetty vaatimus määräajan asettamisesta.

Mitä tulee täydennyspyyntöön muutoin, totean, että edellä selostetuista yleisohjeista käy lisäksi ilmi, että kantelijaltakin pyydetty U-liite on välttämätön ulkomaan työskentelyn selvittämiseksi. Tämän vuoksi yhtiön olisi käsitykseni mukaan myös tullut tapahtunutta selvemmin ilmoittaa kirjeessään, että kantelijan on välttämätöntä palauttaa liite täytettynä, jos hän haluaa asiaansa tältä osin käsiteltävän. Samoin yhtiö olisi nähdäkseni voinut kirjeessään tuoda myös nimenomaisesti esille sen, että U-liite lähetettäisiin edelleen Eläketurvakeskukseen, joka selvittäisi ulkomaan työskentelyä Saksan eläkeviranomaisten kanssa.

Totean lisäksi, että Ilmarisen samanaikaisesti eläkelautakunnalle antamassa vastineessa todettu on antamishetkellään vastannut Ilmarisen tarkoitusta toisin sanoen sitä, että Ilmarisen aikomus oli lähettää kantelijan työskentely Saksassa selvitettäväksi Eläketurvakeskukseen sen jälkeen, kun se saa kantelijalta U-liitteen. Se, että näin ei tapahtunutkaan, ei ole nähdäkseni kuitenkaan vaikuttanut asian käsittelyyn eläkelautakunnassa. Ilmarinen lähetti vastineensa siis tiedoksi myös kantelijalle, ja nähdäkseni myös siinä olisi tullut ilmaista selkeämmin ne vaiheet, joita ulkomaan työskentelyn selvittämisessä vielä oli eli siis U-liitteen hankkiminen ja vasta sen jälkeen asian lähettäminen Eläketurvakeskukseen. Näin ollen kantelija olisi voinut saada tätä kautta tiedon siitä, että asia vaatii tältä osin häneltäkin selvitystä.

Ilmarinen havahtui selvittämään asiaa siis vasta keväällä 2006, kun kantelija oli jälleen valituskirjelmässään tuonut asian esille. Tuossa vaiheessa Ilmarinen oli myös ollut asiasta puhelinyhteydessä Eläketurvakeskukseen, josta oli Ilmarisen antaman selvityksen mukaan ilmoitettu, että kantelija voi myös ottaa itse yhteyttä Saksan eläkeviranomaisiin.

Ilmarinen ilmoitti asian kuitenkin kantelijalle siten, että hänen tulee itse ottaa yhteyttä Saksan eläkeviranomaisiin. Käsitykseni mukaan kantelijalle asetettu velvoite ei vastannut yhtiön Eläketurvakeskukselta saamaa ohjetta eikä se ollut myöskään edellä viitattujen Eläketurvakeskuksen antaman ohjeistuksen mukainen. Ulkomaan työskentelyn selvittäminen kuului nimittäin edelleen Eläketurvakeskukselle ja edellytti U-liitettä. Asiasta oli Eläketurvakeskus antanut uudet ohjeetkin maaliskuussa 2006, joten käytännön olisi tullut olla nähdäkseni myös Ilmarisen tiedossa.

Lopulta Ilmarinen lähetti 29.9.2006 kantelijalle U-liitteen ja pyysi häntä palauttamaan sen täytettynä. Tuossa täydennyspyynnössä on todettu nimenomaisesti, että Eläketurvakeskus tarvitsee liitettä asian selvittämisen aloittamiseksi. Sen sijaan Ilmarinen ei ole tässääkään täydennyspyynnössä asettanut kantelijalle määräaika selvityksen palauttamiselle. Tältä osin viitataan siihen, mitä totesin edellä 2.12.2004 päivätyn selvityspyynnön osalta. Kantelija palautti kuitenkin lomakkeen täytettynä jo lokakuun alussa yhtiöön, joka siirsi asian 9.10.2006 Eläketurvakeskukselle.

4

TOIMENPITEET

Ilmarinen oli siis laiminlyönyt asettaa kantelijalle osoittamiinsa täydennyspyyntöihin määräajat, minkä kuluessa kantelijan on selvityksensä yhtiöön palautettava. Jos yhtiö olisi asettanut määräajan joulukuussa 2004 päiväämäänsä täydennyspyyntöön, olisi sen noudattamisen asianmukainen seuranta nähdäkseni auttanut välttämään nyt tapahtuneen viiveen. Yhtiö ei ollut myöskään tehnyt asiakirjoihin sisäisten ohjeidensa mukaista merkintää täydennyspyynnön lähettämistä. Käsitykseni mukaan myös yhtiön keväällä 2006 kantelijalle lähettämä ilmoitus siitä, että tämän tulisi selvittää itse asiaa Saksasta, on ollut paitsi virheellinen, myös omiaan viivästyttämään aiheettomasti asian selvittämistä.

Edellä kerrotut virheet Ilmarisen menettelyssä ovat nähdäkseni vaikuttaneet olennaisesti siihen, että selvitystyö kantelijan Saksan työskentelyn vaikutuksesta hänen eläkkeeseensä alkoi vasta kahden vuoden kuluttua siitä, kun kantelija oli lähettänyt yhtiölle ulkomaantyötä koskevan työtodistuksensa. Käsitykseni mukaan Ilmarinen onkin laiminlyönyt käsitellä asiaa tältä osin hallintolain 23 §:n vaatimalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan eläkeasiassa on ollut nyt puheena olevan asian lisäksi muitakin kiistanalaisia seikkoja, joiden selvittämisen vuoksi hänen eläkeasiansa on siis edelleen vireillä. Kantelijan Saksan työskentelyn vaikutusten selvittämisen viivästyminen ei olekaan nähdäkseni vaikuttanut hänen eläkeasiansa käsittelyyn kokonaisuudessaan eikä käsitykseni mukaan aiheuttanut hänelle oikeudenmenetyksiä.

Käsillä oleva tapaus osoittaa käsitykseni mukaan kuitenkin hyvin sen merkityksen, mikä määräajan asettamisella täydennyspyyntöihin on. Määräaikojen asettaminen ja niiden noudattamisen asianmukainen seuranta auttavat eläkelaitoksia käsittelemään asiat viivytyksettä ja tarvittaessa

reagoimaan esimerkiksi postinkulussa tai pyyntöjen muussa perillemenossa ilmeneviin mahdollisiin ongelmiin.

Saatankin edellä jaksossa 3.4 lausumani hallintolain 33 §:n 1 momentissa säädetyn täydennyspyyntöön asetettavan määräajan asianmukaisesta merkitsemisestä ja muista selvityspyynnössä mainittavista seikoista sekä asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta Keskinäisen Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarisen tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni sille tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.