

21.12.2017

EOAK/2346/2017

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 30.11.2016 vireille tulleen kuntoutustuen jatkohakemusta (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) 1.3.2017 lähtien ei oltu ratkaisu kantelukirjoituksen ajankohtaan 31.3.2017 mennessä.

Kantelijan mukaan on kohtuutonta, että hänen hakemuksensa käsittely on kestänyt jo 17 viikkoa, kun Kela ilmoittaa käsittelyaikatavoitteeseen 8 viikkoa. Kantelijan mukaan Kelan käsittelyaikatavoitteet ovat ylittyneet hänen aikaisempienkin hakemustensa osalta kohtuuttomasti.

2 SELVITYS

Kelan lakipalveluryhmä antoi kirjoituksen johdosta 5.6.2017 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä oli Kelan Etuuspalvelujen lakiyksikön 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 (jatkossa ratkaisukeskus). 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 pyydetyt selvityksen 15.12.2017.

3 RATKAISU

Katson Kelan Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei ratkaissut kantelijan hakemusta perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla 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 käsittelemissään 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.

Kansaneläkelain 106 §:n mukaan, jos kansaneläkelain mukaisen etuuden maksaminen viivästyy, viivästynyt etuus maksetaan viivästysajalta korotettuna. Kansaneläkelain 107 §:n mukaan viivästysajan katsotaan alkavan, kun kolme kalenterikuukautta on kulunut sen kuukauden päättymisestä, jona hakija on jättänyt Kansaneläkelaitokselle hakemuksensa tai muun vastaavan vaatimuksen, sekä esittänyt etuuden perustetta ja määrää koskevan sellaisen selvityksen kuin häneltä kohtuudella voidaan vaatia. Tällöin otetaan myös huomioon Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet hankkia selvitys.

3.2 Kelan antama selvitys

Kelan etuuspalveluiden lakiyksikön antaman selvityksen mukaan kantelijan Kelassa 30.11.2016 vireille tullut kuntoutustukihakemus ajalle 1.3.2017–28.2.2018 otettiin käsittelyyn Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksessa 16.2.2017. Tällöin ratkaisukeskuksen käsittelijä pyysi Kelan asiantuntijalääkärin arvion asiassa. Asiantuntijalääkäri antoi arvionsa 7.4.2017. Kantelijan oikeus kuntoutustukeen ratkaistiin 8.4.2017. kuntoutustuki myönnettiin ajalle 1.3.2017–28.2.2018.

Kantelija muutti avoliittoon 1.4.2017 ja hakemuksen ratkaisija siirsi maksupäätöksen antamisen vakuutuspiirin eläkeryhmään perhesuhteiden muutoksesta johtuvan eläkkeen määrän tarkistuksen vuoksi. Päätös kuntoutustuesta annettiin 18.4.2017. Selvityksen liitteenä olevasta kuntoutustukipäätöksestä ilmenee, että Kela myönsi kantelijalle kuntoutustukea 628,85 e/kk ajalle 1.3.–31.3.2017 ja 557,79 e/kk ajalle 1.4.2017–28.2.2018.

Takautuvan kuntoutustuen maksupäivä oli 20.4.2017. Maksukatkon pituus oli kaksi kuukautta. Päätöksestä ilmenee, että kantelijalle myönnettiin toimeentulotukea ajalle 1.3.–31.3.2017, joka perittiin takaisin takautuvasti maksetusta kuntoutustuesta. Päätöksestä ilmenee myös, että kantelijalle maksettiin kansaneläkelain 106 ja 107 §:n mukaista viivästyskorotusta. Kelan antamassa selvityksessä ei ole mainintaa toimeentulotuesta tai viivästyskorotuksesta.

Kelan lakipalveluryhmän lausunnon mukaan kantelijan hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästymiselle ei ole esittää hyväksyttäviä syitä. Kela pahoittelee kantelijan kuntoutustuen käsittelyn pitkittymistä ja kantelijalle siitä aiheutunutta haittaa.

Etuuspalveluiden lakiyksikön antaman selvityksen mukaan Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen toiminnan tehostamiseksi ratkaisijoita on saatu rekrytoitua lisää, joskin heidän perehdytyksensä on vielä kesken. Asiantuntijalääkärin työtä helpottamaan on puolestaan henkilöstöpohjaa eri etuuksien välillä laajennettu.

Ratkaisukeskuksen lisäselvityksen 15.12.2017 mukaan ratkaisukeskuksesta siirrettiin helmikuusta 2017 lähtien toimihenkilöitä ratkaisemaan ruuhkautuneita toimeentulotukihakemuksia, mikä vaikutti merkittävästi ratkaisukeskuksen työtilanteeseen. Lisäksi vuoden 2017 alussa oli hakemusruuhkaa, joka johtui siitä, että merkittävä osa myönnettyistä kuntoutustuista päättyy joului- tai tammikuussa. Ratkaisukeskuksessa otettiin ajalla 7.4.–31.8.2017 käyttöön ruuhka-ajan poikkeusohjeistus. Ohjeistuksella pyrittiin turvaamaan etenkin heikommassa asemassa olevien asiakkaiden hakemusten käsittely tavoiteajassa.

Lisäselvityksen mukaan hakemusten vireilläoloaikoja ratkaisukeskuksessa seurataan viikoittain yksikön johtotiimissä ja työvuorotuksen painopisteisiin tehdään muutoksia työtilanteen vaatimusten mukaisesti.

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 tavoitekäsittelyaika vuonna 2017 on seitsemän (7) viikkoa.

Kun laillisuusvalvonnassa arvioitavana on hakemuksen käsittelyaika etuudessa, jota koskevassa lainsäädännössä ei ole määritelty nimenomaista enimmäiskäsittelyaikaa, otetaan yhtenä arvioinnin lähtökohdaksi 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 käsittely voidaan katsoa viivästyneen, viivästykselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittely voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä merkitsee sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa.

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. Tässä kantelussa kyse on kantelijan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti lailla taatusta oikeudesta perustoimeentulon turvasta sairauden varalta.

Kantelijan kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittely kesti Kelassa kaikkinaensa kaksikymmentä (20) viikkoa. Ensin kantelijan hakemus odotti yksitoista (11) viikkoa sitä, että ratkaisukeskuksen toimihenkilö valmisteli hakemuksen asiantuntijalääkärille. Sitten hakemus odotti seitsemän (7) viikkoa asiantuntijalääkärin arvioinnin valmistumista. Tämän jälkeen ratkaistu hakemus odotti vielä kaksi (2) viikkoa maksupäätöksen antamista vakuutuspiirin eläkeryhmässä.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Voidakseen toteuttaa laissa säädetyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely viranomaisessa. Epäselväksi jää, käsittelikö hakemuksen ratkaisija kantelijan hakemusta huolellisesti siten, että hakemuksen pitkä vireilläoloaika olisi huomattu ja hakemus olisi viipymättä otettu käsittelyyn tai miten asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta seurattiin ratkaisukeskuksen sisällä.

Kelan antamassa selvityksessä ei oteta kantaa viivästyksen asiantuntijalääkärin ja vakuutuspiirin käsitellessä hakemusta.

Totean, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden Kela ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästykselle.

Erityisesti se, että ratkaisukeskus otti kantelijan asian ensimmäisen kerran käsiteltäväkseen hakemuksen oltua vireillä jo yksitoista viikkoa, on kantelijan kannalta kohtuutonta. Kyse on passiivisesta ajanjaksosta, jolloin kantelijan hakemuksen käsittely ei näytä edenneen millään lailla.

Kela ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen ole näkemykseni mukaan esittänyt selvityksessään kantelijan hakemuksen ratkaisun viivästykselle sellaista perusteltua syytä, että asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä. Näin ollen katson Kelan Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan hakemus perustus- ja hallintolain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästyksiä.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kelan Työeläkeasioiden ratkaisukeskukselle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Kelan lakipalveluryhmälle jäljennöksen tästä päätöksestäni.