

10.10.2002

2353/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KANSANELÄKELAITOKSEN NEUVONTAVELVOLLISUUS JA ASIAKIRJOJEN HUOLELLINEN KÄSITTELY

1 KANTELU

A osoitti 22.10.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen ja 26.2.2001 lisäkirjoituksen, joissa hän arvostelee Kansaneläkelaitoksen menettelyä etuusasioidensa hoitamisessa. Kantelunsa liitteeksi A toimitti Tasavallan Presidentille 2.4.2000 osoittamansa kirjoituksen sekä Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston siihen 10.5.2000 antaman vastauksen.

2 SELVITYS

3 RATKAISU

3.1 Kantelun kohteena olevat seikat

A kertoo kirjoituksissaan asioinnistaan Kansaneläkelaitoksessa vuosien 1996-2000 aikana. Lisäksi hän on ollut puhelimitse yhteydessä asiaa valmistelleeseen notaariin ja esittelijään ja täsmentänyt tällöin asiaa. A:n kirjoitusten ja puhelinkeskustelujen perusteella käsittelen tässä ratkaisuani Kansaneläkelaitoksen menettelyä seuraavilta osin.

A arvostelee ensiksikin Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimistoa siitä, että se antoi hänelle virheellisiä neuvoja sairauspäiväraha-asiassa keväällä 1996 ja laiminlöi ohjata häntä hakemaan työkyvyttömyyseläkettä. Tähän liittyy toimiston menettely sille toimitetun lääketieteellisen selvityksen kirjaamisessa. Lisäksi toimisto arvioi A:n mukaan hänen työkykyään kotiäidin työn pohjalta, vaikka vertailu olisi pitänyt tehdä pankkitoimihenkilön työhön.

A:n asioita hoitaa nykyisin Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto. Sen menettelyä A arvostelee lääkärintodistuksen korvaamista koskevassa asiassa. Lisäksi A arvostelee Kansaneläkelaitosta huolimattomuudesta rekisteritietojen tarkastuspyyntönsä käsittelyssä.

Saamieni selvitysten johdosta olen lisäksi ottanut tutkittavaksi Turun vakuutuspiirin ma. johtajan B:n aseman selvityksen antajana ottaen huomioon sen, että hän oli toiminut Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimiston johtajana kantelussa tarkoitettuna ajankohtana.

Käsittelen jäljempänä näitä kohtia omissa jaksoissaan.

3.2

A:lle annettu neuvonta

3.2.1

A:n kertomus

A kertoo sairastuneensa nuorimman lapsensa syntymän (1993) jälkeen. Äitiysloman ja hoitovapaan jälkeen hän kertoo olleensa jonkin aikaa työttömänä työnhakijana ja saaneensa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Sairautensa pahennuttua hän kuitenkin katkaisi työnhakunsa. Työvoimatoimisto neuvoi A:ta kääntymään Kansaneläkelaitoksen puoleen.

A kertoo tiedustelleensa 9.3.1996 Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimistosta mahdollisuudesta saada sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa. A kertoo toimiston virkailijan ilmoittaneen hänelle, ettei hänellä ole oikeutta sairauspäivärahaan, koska hänen tulonsa olivat viimeksi toimitetussa verotuksessa nolla markkaa. A:n mukaan toimistosta ilmoitettiin hänelle ja hänen miehelleen myös, ettei hänellä ollut oikeutta saada mitään korvauksia. Toimisto ei myöskään ottanut vastaan A:n esittämiä lääkärintodistuksia. A ihmettelee lisäksi sitä, että Naantalin toimisto on antanut lausunnon, jonka mukaan hän ei ole halunnut hakea sairauspäivärahaa.

A:n mielestä toimiston olisi tullut ottaa vastaan hänen sairauslomatodistuksensa ja kertoa hänelle mahdollisuudesta hakea työkyvyttömyyseläkettä sairausloman jatkuttua kolme kuukautta. A kertoo saaneensa tietää mahdollisuudesta hakea määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä vasta vuonna 1997.

A:n ilmoituksen mukaan hänen ensimmäinen eläkehakemuksensa hylättiin lopulta vakuutusoidessa syyskuussa 1999 kokonaiskäsittelyajan oltua noin kaksi vuotta. A kertoo jättäneensä tammi-kuussa 2000 uuden työkyvyttömyyseläkehakemuksen, minkä johdosta Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ja Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto myönsivät hänelle kuntoutustuen marras-kuussa 1999 alkaneen työkyvyttömyyden perusteella 31.12.2000 saakka.

Ilmarinen antoi päätöksensä jo 14.3.2000, mutta Kansaneläkelaitoksessa päätöksen antaminen kesti kauan. A kertoo kysyneensä päätöstä Kansaneläkelaitokselta Helsingistä. Tuolloin hänelle oli aluksi vastattu, että päätös annetaan vasta loppuvuodesta 2000, koska sitten vasta tulisi täyteen sairausvakuutuslain mukaiset 300 päivää. A kertoo, että pitkän selvittelyn jälkeen Kansaneläkelaitoksen virkailijat löysivät paperin, jossa ilmoitettiin A:n laskennallisen sairauspäivärahoikeuden päättyneen jo 31.10.1997. Kansaneläkelaitos antoi kuitenkin päätöksen vasta 23.5.2000.

A:n mielestä Naantalin toimisto on antanut hänelle virheellistä tietoa sekä laiminlyönyt velvollisuutensa neuvoa häntä työeläkelain ja kansaneläkelain mukaisten työkyvyttömyyseläkkeiden hakemisesta, eläkkeiden alkamisajankohtien perusteista ja sairauspäivärahan vaikutuksesta niihin. Virheellisistä tiedoista ja laiminlyönnistä johtuen A katsoo menettäneensä oikeutensa työkyvyttömyyseläkkeeseen takautuvalla ajalla ja kärsineensä huomattavaa taloudellista menetystä myös työeläkkeen määrän osalta.

3.2.2

Kansaneläkelaitoksen antama selvitys

Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimiston selvityksen 19.4.2001 mukaan toimistossa ei ole dokumentteja A:n ja hänen miehensä asioinnista toimistossa keväällä 1996. Toimisto ei osaa kertoa varmuudella, mitä A:lle on vastattu hänen tiedusteluihinsa. Periaatteessa toimisto ilmoittaa ottavansa aina sairauspäiväraha-hakemuksen vastaan, mikäli asiakas sitä haluaa. Hakemukseen anne-

taan tällöin myös kirjallinen päätös. Toimiston mukaan ensimmäisten lääkärinlausuntojen työkyvyttömyysjaksot olivat olleet lyhyitä, minkä vuoksi eläkeasioista ei keväällä 1996 vielä keskusteltu.

Naantalin toimisto on todennut lisäksi, että se antoi eläke- ja toimeentuloturvaosastolle lausunnon, jossa todettiin, että A ei ole halunnut hakea sairauspäivärahaa. Lausunto annettiin toimiston mukaan osaston pyynnöstä sairauspäivärahan laskennallisen enimmäisajan määrittämiseksi. Toimiston mukaan A:n kanssa sovittiin eläkehakemuksen jättämisen yhteydessä, että sairauspäivärahaa ei kannata hakea, koska sitä ei olisi tullut maksettavaksi sen määräytymissäädösten vuoksi. Näin työeläke olisi voitu myöntää heti työkyvyttömyyden alkamisesta lukien, eikä vasta sairauspäivärahan ensisijaisuusajan jälkeen.

Kansaneläkelaitoksen Turun vakuutuspiiri on selvityksessään 19.4.2001 todennut, että A haki työkyvyttömyyseläkettä 2.10.1997 jättämällään hakemuksella. Naantalin toimiston asiakirjoista ei ilmene A:n yhteydenottoja tätä aikaisemmalta ajalta. Vakuutuspiiriin mukaan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyn yhteydessä selvitetään aina sairauspäivärahaoikeus. A:ta ei ole kuitenkaan kehoitettu hakemaan sitä, koska Naantalin toimiston asiantuntijalääkärin mukaan A ei ollut ollut työkyvytön.

Jos sairauspäivärahaoikeutta ei ole tai päivärahaa ei ole haettu, Kansaneläkelaitoksen toimisto laatii lausunnon sen laskennallisesta enimmäisajasta työkyvyttömyyseläkkeen alkamisajan määrittelyä varten. Toimistoissa pyritään informoimaan asiakasta työkyvyttömyyseläkkeiden alkamisajankohdista ja sairauspäivärahan vaikutuksesta niihin. Näin on vakuutuspiiriin mukaan tehty A:nkin kohdalla hänen tammikuussa 2000 jättämänsä sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Saamiensa neuvojen jälkeen A peruutti hakemuksensa ja haki suoraan työkyvyttömyyseläkettä.

3.2.3

Kannanotto

Perustuslain 21 §:n (aiemmin Hallitusmuodon 16 §) mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu muun muassa se, että asioita käsitellään huolellisesti. Viranomaisen on käsiteltävä sille lähetettyjä hakemuksia ja muita asiakirjoja huolellisesti.

Lisäksi säännös turvaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon. Siihen kuuluu muun muassa palveluperiaatteen noudattaminen. Hallintomenettelylain (598/1982) 4 §:ssä viranomaiselle on asetettu nimenomainen velvollisuus antaa tarpeen mukaan asianosaiselle neuvoja siitä, miten viranomaisen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

A:n asioinnista Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimistossa 9.3.1996 ei siis ole jäänyt kirjallista merkintää. Kansaneläkelaitoksen toimistoissa on vuosittain useita miljoonia asiakaskäyntejä (vuonna 2001 noin 5,5 miljoonaa). Tämän lisäksi sinne otetaan yhteyttä puhelimitse ja postitse. Toimistot eivät tietojeni mukaan tee kirjallisia muistioita tai vastaavia merkintöjä asiakkaille annetuista neuvoista. Etenkään, jos asiakkaalla ei ole mitään asiaa vireillä Kansaneläkelaitoksessa, ei suullisesti annetuista neuvoista laadita muistioita. Asiakaskäyntien määrä huomioon ottaen Kansaneläkelaitosten toimistoilta ei nähdäkseni voida edellyttääkään, että ne laatisivat muistion jokaisesta asiakaspalvelutilanteesta.

A kertoo selvittäneensä keväällä 1996 oikeuksiaan sairauspäivärahaan. Hän ei kuitenkaan jättänyt tuolloin toimistoon sitä koskevaa hakemusta. Huhtikuussa 1996 A haki lasten kotihoidon tukea, mikä hänelle myös myönnettiin. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen A pani vireille lokakuussa 1997.

A:n ja hänen miehensä asiointit ja yhteydenotot Naantalin toimistoon kevään 1996 ja lokakuun 1997 välisenä aikana jäävät Naantalin toimiston ja A:n jälkikäteen esittämän selvityksen varaan.

Naantalin toimiston mukaan A:n ja hänen miehensä yhteydenotoista keväällä 1996 ei siis ole merkintöjä asiakirjoissa. Toimisto on kuitenkin selvityksessään todennut toisaalta, että A:n ensimmäiset työkyvyttömyysjaksot ovat olleet sen verran lyhyitä, ettei eläkeasioista ole keskusteltu siinä vaiheessa.

Tämä jälkimmäinen kannanotto viittaa nähdäkseni siihen, että A olisi jossakin vaiheessa esittänyt toimistolle selvitystä lyhyistä työkyvyttömyysjaksoistaan. Käytössäni olevissa A:n asiakirjoissa on kaksi jäljennöstä lääkärintodistuksista, joissa A:ta on pidetty työkyvyttömänä ajoilla 15.3.-13.4.1996 ja 15.4.-15.5.1996. Jäljennöksissä ei ole merkintää siitä, milloin ne ovat saapuneet Naantalin toimistoon. A:n asiakirjoja säilytetään nykyisin Kansaneläkelaitoksen Turun toimistossa. Vakuutussihteerin --- mukaan Kansaneläkelaitoksella ei ole käytössään muuta kuin jäljennökset kyseisistä lääkärintodistuksista. Niiden saapumispäivä ei ilmene asiakirjoista.

Naantalin toimiston selvitys ei ole tältä osin käsitykseni mukaan täysin johdonmukainen, sillä asiakirjoissahan ei ole lainkaan merkintöjä A:n asioinneista toimistossa ennen lokakuuta 1997. Kyseessä onkin nähdäkseni toimiston jälkikäteen tekemä arvio sanottujen lääkärintodistusten vaikutuksesta eläkeasiassa annettavaan neuvontaan.

Saamani selvityksen perusteella näyttää siltä, että A on toimittanut puheena olevat jäljennökset lääkärintodistuksista Naantalin toimistoon 2.10.1997 jättämänsä työkyvyttömyyseläkehakemuksen liitteeksi. Lääkärintodistusten työkyvyttömyysajat huomioon ottaen hän ei ole voinut esittää niitä Naantalin toimistolle ainakaan vielä 9.3.1996.

Myös Turun vakuutuspiirin 19.4.2001 antama selvitys sisältää lausuman, jonka sisältö jää epäselväksi. Piiri nimittäin toteaa selvityksessään, ettei A:ta kehoitettu hakemaan sairauspäivärahaa (ilmeisesti loppuvuodesta 1997), koska Naantalin toimiston asiantuntijalääkäriin mukaan A ei ole ollut työkyvyttö. Käsitykseni mukaan ei olisi asianmukaista, että toimisto hankkisi asiantuntijalääkäriinsä lausunnon asiakkaansa työkyvystä jo ennen sairauspäiväraha hakemuksen vireilletuloa ja kehottaisi sen perusteella asiakasta olemaan hakematta päivärahaa. Nähdäkseni vakuutuspiirin lausunto on tältä osin virheellinen. Syynä siihen, ettei A hakenut sairauspäivärahaa vuonna 1997, on nähdäkseni ollut se, ettei sitä olisi tullut maksettavaksi. Seikalla olisi ollut vaikutuksensa työeläkkeen maksamisen alkamispäivään, kuten Naantalin toimisto on selvityksessään ilmoittanutkin.

Mitä tulee A:n työkyvyttömyyseläkeasian vireille tuloon, totean, että siltä osin A:kin on kirjoituksissaan esittänyt ristiriitaisia väitteitä. Toisaalta hän arvostelee Naantalin toimistoa siitä, ettei se ohjannut häntä hakemaan työkyvyttömyyseläkettä. Tasavallan Presidentille 2.4.2000 osoittamassaan kirjoituksessa A on kuitenkin kertonut kauhistuneensa, kun Kansaneläkelaitoksen taholta oli ehdotettu hänelle työkyvyttömyyseläkkeen hakemista.

Saamassani selvityksessä ei siis ole objektiivista selvitystä siitä, milloin A on asioinut Naantalin toimistossa, mitä neuvoja toimistossa on annettu hänelle kuten ei myöskään siitä, mitä asiakirjoja A on mahdollisesti esittänyt. Tällaista selvitystä asiaan ei käsitykseni mukaan ole enää saatavissa.

Edellä kerrotun perusteella asiassa ei ole näyttöä siitä, että Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimisto olisi keväällä 1996 antanut A:lle virheellisiä neuvoja tai muutoinkaan laiminlyönyt neuvontavelvollisuuttaan sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen hakemisessa.

Käsitykseni mukaan Naantalin toimisto on kuitenkin laiminlyönyt käsitellä A:n asiaa asianmukaisesti siinä, että se ei ole merkinnyt saapumispäivämäärää edellä mainittuihin lääkärintodistuksiin. Merkintöjen puuttuminen on tässä tapauksessa erityisen valitettavaa sen vuoksi, että A:n mukaan toimisto nimenomaan kieltäytyi ottamasta vastaan hänen tarjoamaansa lääketieteellistä selvitystä. Naantalin toimiston laiminlyönti saattaa herättää A:ssa epäilyksen, että toimisto pyrkii salaamaan hänen asiassaan jotakin ja mahdollisesti peittämään omia virheitään. Näyttää tällaisesta ei kuitenkaan ole, kuten ei myöskään siitä, että A olisi esittänyt kyseiset todistukset Naantalin toimistossa keväällä 1996. Lääkärintodistusten saapumispäivä jää näin ollen selvittämättä.

3.3

A:n työkyvystä tehty arvio

3.3.1

A:n näkemys

A:n mukaan Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri on työkyvyttömyysarviossaan 6.11.1997 virheellisesti arvioinut hänen työkykyään kotiäidin työn pohjalta, vaikka vertailu olisi pitänyt tehdä pankkitoimihenkilön työhön. A:n mielestä arvio vaikutti hänen ensimmäisen eläkehakemuksensa hylkäämiseen.

3.3.2

Kansaneläkelaitoksen antama selvitys

Naantalitoimiston mukaan sen asiantuntijalääkäri otti 6.11.1997 kantaa A:n työkykyyn sairauspäivärahan laskennallista enimmäisaikaa käsiteltäessä. Sairausvakuutuslain 15 §:n mukaan A voitiin katsoa yksinomaan kotiäidiksi, koska hän ei ollut ollut työssä tai työnhakijana työvoimatoimistossa kolmen kuukauden aikana ennen työkyvyttömyyden alkamista. Toimisto korostaa, että työkykyarvio tehtiin siis A:n laskennallisessa sairauspäiväraha-asiassa eikä työkyvyttömyyseläkeasiassa.

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto on selvityksessään 3.5.2001 todennut, että sairausvakuutuslain 14 §:n 2 momentin mukaisella työkyvyttömyydellä tarkoitetaan pääsääntöisesti ammatillista työkyvyttömyyttä eli sitä, aiheuttaako sairaus tai vamma sen, että vakuutettu on työkyvytön siihen työhön, jota hän tekee sairauden tai vamman syntyessä. Työttömän kohdalla arvio tehdään kuitenkin hänen varsinaisen ammattinsa perusteella. Osasto on 16.4.2002 antamassaan lisäselvityksessä todennut lisäksi, että työttömänä pidetään henkilöä, joka on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon.

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston 2.5.2001 antaman selvityksen mukaan A:n työkyvyttömyyseläkehakemuksen liitteenä olleessa B-lausunnossa A:n katsottiin olleen työkyvytön ajalla 6.8.1996-1.2.1998. Naantalin toimisto hylkäsi hakemuksen päätöksellään 15.1.1998. Päätöksen perusteissa toimisto totesi, että A:n sairastama masennustila on lieväasteinen ja hoidolla hallittavissa. A:n on tuolloin arvioitu terveydentilansa puolesta kykenevän aikaisempaa työkokemustaan vastaavaan työhön.

3.3.3

Kannanotto

A jätti työkyvyttömyyseläkehakemuksensa Naantalin toimistoon 2.10.1997. Työttömänä työnhakijana A oli ollut viimeksi 8.3.1996, jolloin hän oli katkaissut työnhakunsa. Hakemuksen liitteenä olleessa lääkärinlausunnossa A:ta pidettiin työkyvyttömänä 6.8.1996 alkaen.

Käsitykseni mukaan Naantalin toimiston asiantuntijalääkäri on arvioinut A:n työkykyä sairausvakuutuslain 14 §:n 2 momentissa Kansaneläkelaitokselle annetun harkintavallan nojalla ja rajoissa. A:n työkyvyttömyyseläkehakemukseen liittyvän arvioinnin toimisto on tehnyt erikseen ja esimerkiksi asiantuntijalääkäri on antanut siltä osin lausuntonsa 18.11.1997. Asiassa ei ole nähdäkseen aihetta epäillä, että sairausvakuutuslain mukainen työkykyarvio olisi asiaan kuulumattomalla tavalla vaikuttanut A:n työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyyn ja hänestä sen yhteydessä tehtyyn työkykyarvioon.

3.4

Rekisteritietojen tarkastuspyyntö

3.4.1

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston 2.5.2001 antaman selvityksen mukaan A toimitti 25.10.2000 Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosastolle pyynnön saada tarkastaa rekisteritietojaan. Pynnön johdosta osasto lähetti 23.1.2001 Kansaneläkelaitoksen Turun toimistoon A:n eläkeasioita koskevat asiakirjat, joista A:n puoliso on valtakirjan nojalla ottanut jäljennöksiä.

A joutui kuitenkin kertomansa mukaan soittamaan Kansaneläkelaitoksen eri virkailijoille useita kertoja, ja toimittamaan myös uuden tarkistuspyynnön Kansaneläkelaitokselle ennen kuin sai lopulta asiakirjansa tarkastettavaksi. Kansaneläkelaitoksen antamasta selvityksestä ilmenee, että Turun vakuutuspiirin apulaisjohtaja B keskusteli 11.1.2001 A:n kanssa ja välitti 12.1.2001 A:n tarkistuspyynnön Helsinkiin. Sen sijaan selvityksessä ei oteta kantaa A:n väitteisiin.

Tätä kanteluasiaa valmistellut notaari selvitti tarkastuspyynnön käsittelyä puhelimitse. Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston etuuspäällikkö C ilmoitti 4.1.2002 hänelle, ettei A:n lokakuussa 2000 lähettämää tarkastuspyyntöä löydy Kansaneläkelaitoksesta. C:n mukaan A toimitti uuden pyynnön Kansaneläkelaitokselle tammikuussa 2001 ja tämän pyynnön perusteella A sai pyytämänsä tiedot.

3.4.2

Kannanotto

A:n eläke- ja toimeentuloturvaosastolle lokakuussa 2000 toimittama tarkastuspyyntö on siis kadonnut ja A joutui toimittamaan uuden pyynnön ennen kuin sai tietonsa tarkastettua. Saamani selvityksen perusteella pidän ilmeisenä, että tarkastuspyyntö on kadonnut sen ollessa eläke- ja toimeentuloturvaosaston käsiteltävänä. Käsitykseni mukaan osasto onkin tältä osin laiminlyönyt käsitellä A:n asiaa hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla huolellisesti.

3.5

A:n lokakuussa 2001 Turun toimistoon lähettämien lääkärinlausuntojen käsittely

3.5.1

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto myönsi A:lle aluksi työkyvyttömyyseläkkeen kuntoutustukena ajalle 1.12.1999-31.12.2000. A:n haettua jatkoeläkettä toimisto myönsi hänelle 27.4.2001 antamallaan väliaikaisella päätöksellä työkyvyttömyyseläkkeen 1.2.1999 alkaen. Päätös annettiin väliaikaisena, koska A:lla oli vireillä eläkkeen määrään vaikuttava valitus työeläkkeestään. Turun toi-

misto on myös nyttemmin kirjeitse ilmoittanut A:lle lääkärinlausuntojen korvauskäytännöstään.

3.6

Kansaneläkelaitoksen Turun vakuutuspiirin ma johtajan esteellisyys

3.6.1

Asia

Pyysin 16.3.2001 A:n kantelun johdosta Kansaneläkelaitokselta lausuntoa ja selvitystä Naantalin toimiston menettelystä. Selvityksen antoi muun muassa B Turun vakuutuspiirin ma. johtajana. Naantalin toimiston nykyiseltä johtajalta --- 11.1.2002 puhelimitse saadun tiedon mukaan B oli Naantalin toimiston johtajana syyskuuhun 1999 saakka.

Koska A:n kantelu Naantalin toimiston menettelyn osalta kohdistuu aikaan, jolloin B oli toimiston johtajana, pyysin 28.2.2002 Kansaneläkelaitokselta lausuntoa siitä, onko sen mielestä hyvän hallinnon mukaista, että B on antanut asiassa lausunnon Turun vakuutuspiirin ma. johtajana.

3.6.2

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitoksen Lounais-Suomen aluekeskus ilmoitti selvityksessään 27.3.2002 sen tarkoituksena olleen lausuntojen avulla selvittää tapahtumat mahdollisimman tarkkaan. Hallinto-osasto viittasi lausunnossaan 26.4.2002 tältä osin aluekeskuksen selvitykseen.

3.6.3

Kannanotto

Hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n nojalla virkamies on esteellinen, jos hän on itse asianosainen asiassa (osallisuusjäävi) tai jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle itselleen (intressijäävi). Virkamies on esteellinen myös silloin, kun hänen puolueettomuutensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Hallintomenettelylain 11 §:n mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Hallintomenettelylaissa tarkoitettuna virkamiehenä on pidettävä myös Kansaneläkelaitoksen etuustai muita hallintoasioita käsittelevää toimihenkilöä.

Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin. Esteellisyyssäännösten päätarkoitus on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaan kuulumattomat sivuvaikutteet. Esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, että virkamies on käsiteltävään asiaan, sen asianosaisiin tai asiassa tehtävän ratkaisun vaikutuspiiriin muuten kuuluviin henkilöihin sellaisessa suhteessa, mikä saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Esteellisyyteen riittää, että puolueettomuus on objektiivisesti ajatellen saattanut vaarantua. Hallintoasian käsittelyyn osallistuvalla on velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyytensä ja vetäytyä tarvittaessa asian käsittelystä.

Tässä tapauksessa kyseessä on lausunnon ja selvityksen antaminen eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta. Kantelun kohteena on ollut Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimiston menettely. Pyysin Kansaneläkelaitosta toimittamaan selvityksen ja lausunnon kantelun johdosta.

Kansaneläkelaitoksen organisaatio rakentuu Helsingissä sijaitsevan keskushallinnon ja sen osastojen lisäksi siten, että maa on jaettu viiteen aluekeskukseen. Paikallista toimintaa varten jokainen aluekeskus jakautuu vakuutuspiireihin ja edelleen toimistoihin. Kansaneläkelaitoksen työjärjestyksen mukaan vakuutuspiirin päällikkönä on vakuutuspiirin johtaja, jonka tehtävänä on suunnitella, johtaa ja kehittää vakuutuspiirin ja sen toimistojen toimintaa sekä huolehtia Kansaneläkelaitoksen paikallisista tehtävistä. Vakuutuspiirin alaisuudessa toimivan toimiston toimintaa johtaa puolestaan Kansaneläkelaitoksen hallituksen nimittämä johtaja. Vakuutuspiirin johtajana toimii yleensä yksi piirin toimiston johtajista.

Kanteluasioissa tämä Kansaneläkelaitoksen organisaatio ilmenee siten, että kantelun kohdistuessa yksittäiseen toimistoon, oikeusasiamies pyytää Kansaneläkelaitoksen keskushallintoa hankkimaan asiaan tarvittavan selvityksen ja antamaan lausunnon asiassa. Lausunnon antaa joku laitoksen keskushallinnon osasto, tässä tapauksessa hallinto-osasto, hankittuaan sitä ennen selvitystä asiaan. Selvityksen tapahtuneesta antaa aluksi kyseinen toimisto ja sen jälkeen tarpeen mukaan vakuutuspiiri, aluekeskus ja mahdollisesti keskushallinnon muukin osasto tai osastot. Nämä selvitykset, toimiston omaa selvitystä lukuun ottamatta, sisältävät myös varsinaisen tapahtumien selvittämisen lisäksi yleensä myös arvion toimiston menettelyn oikeellisuudesta.

Tässä tapauksessa kyse on ollut Naantalin toimiston A:lle antamista neuvoista. Naantalin toimisto toimii Turun vakuutuspiirin ja Lounais-Suomen aluekeskuksen alaisuudessa. B on ollut Naantalin toimiston johtajana ajankohtana, johon kantelu kohdistuu. Kantelussa ei arvostella nimenomaisesti B:n menettelyä. Paikallistasolla toimiston johtaja on kuitenkin osaltaan vastuussa siitä, että hänen johtamansa toimiston toimihenkilöt täyttävät neuvontavelvollisuutensa asianmukaisesti.

B:n menettelyn arvioinnissa on käsitykseni mukaan ratkaisevaa se, mitä hän on kantelun johdosta lausunut: onko hän ainoastaan selvittänyt asian etenemistä ja sovellettuja lainkohtia (selvitys) vai onko hän arvioinut myös Naantalin toimiston menettelyn oikeellisuutta (lausunto).

Käsitykseni mukaan B ei ole ollut sinänsä esteellinen selostamaan sitä, miten A:n asioita Naantalin toimistossa on käsitelty. Toimiston silloisena johtajana hänen selvitystään asiassa voitaneen pitää myös tarpeellisena. Sen sijaan hän on käsitykseni mukaan ollut esteellinen arvioimaan Naantalin toimiston menettelyä Turun vakuutuspiirin ma. johtajan ominaisuudessa.

B on antanut kantelun johdosta selvityksensä, jossa hän ei ole ottanut kantaa Naantalin toimiston menettelyn lain- ja asianmukaisuuteen, vaan on selostanut A:n asioiden käsittelyvaiheita ja sovellettuja lainkohtia. Hän ei ole nähdäkseni ollut esteellinen antamaan tätä selvitystä.

B ei siis ole käsitykseni mukaan antanut kantelun johdosta lausuntoa, joten Naantalin toimiston menettelyn arviointiin ei siis ole vaikuttamassa esteellisen henkilön siitä antama arvio. Kantelun johdosta annettavalla selvityksellä ei muutoinkaan ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirit ottavat selvityksissään kuitenkin pääsääntöisesti myös kantaa alaistensa toimistojen menettelyyn. Kantelun johdosta annettavan selvityksen ja lausunnon ero ei ole muutoinkaan aina selkeä. Muun muassa näiden syiden vuoksi B:n olisi käsitykseni mukaan tullut selvityksessään ilmoittaa avoimesti olleensa Naantalin toimiston johtajana kantelussa tarkoitettuna ajankohtana.

Kansaneläkelaitoksen toiminnan puolueettomuuden ja avoimuuden lisäämiseksi olisi nähdäkseni ollut perustellumpaa, että B olisi pidättäytynyt kokonaan käsittelemästä kanteluasiaa Turun vakuutuspiirin ma. johtajana ja tyytynyt antamaan selvityksensä asiassa Naantalin toimiston entisenä johtajana.

MUUT SEIKAT

A on lisäkirjoituksessaan arvostellut Kansaneläkelaitoksessa saamaansa kohtelua. Saamassani selvityksessä ei ole tästä kuitenkaan näyttöä eikä asiassa ole muutoinkaan ilmennyt perusteita epäillä A:ta kohdellun epäasianmukaisesti.

A on myös arvostellut saamiensa eläkepäätöksiä sekä hakemusten ja valitusten pitkiä käsittelyaikoja.

4.1

A:lle annetut eläkepäätökset

Eläkepäätösten sisältöjen osalta totean, että saamani selvityksen perusteella asiassa ei ilmennyt myöskään aihetta epäillä, että eläkelaitokset olisivat ylittäneet niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajat tai käyttäneet muutoinkaan harkintavaltaansa väärin. Saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos on ennen 15.1.1998 antamaa hylkäävää päätöstään selvittänyt myös A:n kuntoutustarpeen laissa edellytetyllä tavalla.

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen on myöntänyt A:lle työkyvyttömyyseläkkeen 1.2.1999 alkaen. Ilmarinen on katsonut A:n työkyvyn alentuneen eläkkeeseen oikeuttavalla tavalla syyskuusta 1998 alkaen. Eläke on myönnetty takautuvasti hakemusta (1/2000) edeltäneen vuoden ajalta. Eläkkeessä ei ole otettu huomioon niin sanottua tulevaa aikaa. Syynä tulevan ajan menetykseen on A:n mukaan Kansaneläkelaitoksen antama virheellinen neuvonta, jonka seurauksena hän ei edes pyytänyt lääkäritään lääkärinlausuntoja työkyvyttömyydestään.

A on keväällä 2001 toimittanut Ilmariselle 5.3.2001 päivätyn lääkärinlausunnon, jossa on selostettu hänen hoitokäyntejään ja pidetty A:ta työkyvyttömänä ajalla 6.8.-31.10.1996. Ilmarinen on 15.5.2001 ilmoittanut A:lle, ettei selvitys osoita A:n 6.8.1996 alkaneen työkyvyttömyyden jatkuneen yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan tai syyskuuhun 1998 saakka.

Näyttöä Kansaneläkelaitoksen antamien neuvojen virheellisyydestä ei siis kuitenkaan ole. Työkyvyttömyyden alkamisajan osalta totean, että A voi, mikäli katsoo sen aiheelliseksi, hakea siihen oikaisua Ilmariselta. Hakemukseensa hänen on liitettävä uutta lääketieteellistä selvitystä työkyvyn alkamisajankohdasta. Ilmarisen päätökseen A voi halutessaan hakea muutosta eläkelautakunnalta ja sen päätökseen vakuutusosoikeudelta, jolle työkyvyttömyyden alkamisajankohdan määrittäminen viime kädessä kuuluu. Tehtäviini ei kuulu ottaa kantaa hakemukseen tai arvioida sen menestymisen mahdollisuuksia.

4.2

Hakemusten ja valitusten käsittelyajat

A:n lokakuussa 1997 laatiman kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkehakemuksen kokonaiskäsittelyaika on ollut noin kaksi vuotta, mikä on luonnollisesti A:n kannalta pitkä aika. Käsitykseni mukaan se ei kuitenkaan poikkea eläkeasioiden keskimääräisestä käsittelyajoista. Asiassa ei ole myöskään aihetta epäillä, että A:n ensimmäisen työkyvyttömyyseläkehakemuksen tai valituksen käsittelyissä olisi viivytelty.

A haki uudelleen työkyvyttömyyseläkettä Turun toimistoon ja Keskinäiselle Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle 18.1.2000 toimittamallaan hakemuksilla. Ilmarinen antoi päätöksensä 14.3.2000, mutta Turun toimisto vasta 25.5.2000. Hakemuksen käsittely Turun toimistossa kesti siis runsaat neljä kuu-

kautta.

Laissa ei ole asetettu Kansaneläkelaitokselle määräaikaa, missä ajassa päätös hakemukseen olisi annettava. Jokaisella on kuitenkin perustuslaissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Todettakoon tässä yhteydessä myös, että A:n ensimmäisen eläkehakemuksen käsittely Naantalin toimistossa kesti runsaat kolme kuukautta. Siihen verrattuna toisen hakemuksen käsittelyaika ei ole olennaisesti pidempi.

Sen sijaan vertailtaessa 25.5.2000 annetun päätöksen antopäivää työeläkelaitoksen päätöspäivään, voidaan todeta, että Turun toimisto antoi A:lle myönteisen päätöksen runsaat kaksi kuukautta Ilmarisen jälkeen. A:n ensimmäisen hakemuksen johdosta Ilmarinen antoi päätöksensä 13.1.1998 ja Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimisto jo kahden päivän kuluttua eli 15.1.1998.

Kansaneläkelaitos ei ole selvityksissään ottanut kantaa siihen, miksi sen päätös annettiin vasta 25.5.2000. A:n mukaan päätöstä viivästytti hänen laskennallisen sairauspäivärahaoikeutensa selvittäminen. Asiakirjoista ilmeneekin, että sitä on selvitelty. Turun toimisto on kuitenkin jo 10.2.2000 ilmoittanut eläke- ja toimeentuloturvaosastolle A:n laskennallisen päivärahaoikeuden päättymispäivän. Sen selvittäminen ei nähdäkseni ole vaikuttanut olennaisesti hakemuksen käsittelyaikaan.

Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitos vertailevat ennen työkyvyttömyyseläkepäätösten antamista ratkaisuehdotuksiaan. Kansaneläkelaitoksen osalta arvion työkyvystä tekee eläke- ja toimeentuloturvaosasto. Pääsääntöisesti ne myös tekevät samansisältöiset päätökset. Päätökset myös annetaan yleensä ajallisesti lähekkäin.

A on joutunut odottamaan Kansaneläkelaitoksen päätöstä runsaat kaksi kuukautta Ilmarisen päätöksen jälkeen. Käsitelmäni mukaan aika on ollut A:n kannalta pitkä kun otetaan erityisesti huomioon se, että kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke muodostaa hänen kokonaiseläkkeestään valtaosan.

5

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Asiassa ei siis ole näyttöä siitä, että Kansaneläkelaitoksen Naantalin toimisto olisi keväällä 1996 antanut A:lle virheellisiä neuvoja asioidensa hoitamisesta tai muutoinkaan laiminlyönyt neuvontavollisuuttaan. Sen sijaan Naantalin toimisto on laiminlyönyt käsitellä A:n asiaa asianmukaisesti, kun se jätti merkitsemättä asiakirjoissa oleviin kahteen lääkärintodistukseen saapumismerkinnät.

Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto on puolestaan A:n asiaa käsitellessään menetellyt hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti, kun se ei ilmoittanut A:lle, etteivät tämän lokakuussa 2001 toimistoon lähettämät lääkärintodistukset olleet tarpeellisia. Kansaneläkelaitoksen toimintaa voidaan arvostella myös siinä, että A:n lokakuussa 2000 laitokselle toimittama rekisteritietojen tarkastuspyyntö katosi samoin kuin siinä, että A joutui odottamaan Kansaneläkelaitoksen päätöstä 18.1.2000 jättämäänsä hakemukseen kaksi kuukautta Ilmarisen antaman päätöksen jälkeen.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole kuitenkaan aihetta epäillä, että näillä Kansaneläkelaitoksen laiminlyönneillä olisi ollut vaikutusta A:n hakemusten käsittelyyn tai hänelle annettuihin ratkaisuihin. Laiminlyönneillä ei ole ollut myöskään vaikutusta A:lle myönnettävien etuuksien määrään.

Edellä kerrotun perusteella tyydyn saattamaan edellä kohdassa 3.2.3 lausumani käsitykset Naantalin toimiston, kohdissa 3.4.2 ja 4.2 lausumani käsitykset eläke- ja toimeentuloturvaosaston sekä

kohdissa 3.5.3 ja 4.2. lausumani käsitykset Turun toimiston tietoon. Lisäksi saatan kohdassa 3.6.3 vakuutuspiirin ma. johtajan asemasta lausumani käsitykset Turun vakuutuspiirin ja ma. johtaja B:n sekä Lounais-Suomen aluekeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä Kansaneläkelaitokselle ja muille asiassa selvityksiä antaneille tahoille tiedoksi.

Kantelukirjoitusten liitteet palautetaan A:lle.