

23.10.2006

Dnro 2961/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKEVALITUKSEN JOHDOSTA ANNETUN LAUSUNNON SISÄLTÖ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 4.10.2005 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston menettelyä kuntoutustukiasiassaan. Kantelijan mukaan osasto menetteli virheellisesti siirtäessään hänen kuntoutustukivalituksensa käsiteltäväksi vakuutusosoikeuteen, vaikka osasto oli 6.5.2005 antamassaan vastineessa todennut, että häntä pidettäneen työkyvyttömänä. Hänen mielestään osaston olisi tullut myöntää hänelle kuntoutustuki eikä siirtää asiaa vakuutusosoikeudelle, jossa valitusten käsittelyajat ovat hänen mukaansa kohtuuttoman pitkiä.

Kantelunsa liitteenä kantelija on toimittanut osaston sanotun lausunnon. Lausunnossa osasto toteaa muun muassa seuraavaa: *"Kansaneläkelaitos ilmoittaa lausuntonaan kunnioittavasti, että uusien selvitysten perusteella valittajaa pidettäneen määräaikaaisesti työkyvyttömänä. Ratkaisu on harkinnanvarainen ja asia jätetään vakuutusosoikeuden ratkaistavaksi."*

- - -

3 RATKAISU

3.1 Eläke- ja toimeentuloturvaosaston lausunto

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto on lausunnossaan todennut, että kantelija oli toimittanut valituksensa yhteydessä uutta lääketieteellistä selvitystä. Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri oli niiden perusteella suositellut kuntoutustuen harkinnanvaraista myöntöä. Annettaessa vakuutusosoikeudelle vastinetta valitukseen oli kuitenkin tiedossa, ettei kantelijalle ole myönnetty työeläkettä ja että sitä koskeva valitus on jo vakuutusosoikeuden käsiteltävänä. Tämän vuoksi osasto oli katsonut tarkoituksenmukaiseksi, että vakuutusosoikeus ylimpänä muutoksenhakuasteena ratkaisee kokonaisuudessaan kantelijan oikeuden työkyvyttömyyseläkkeeseen.

3.2 Asian arviointia

Muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen hallinnoimissa etuusasioissa annettuihin päätöksiin säädetään kansaneläkelain 8 luvussa. Lain 73 a §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on annettava asiassa oikaisupäätös, jos se hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen.

Laissa ei ole tarkempia määräyksiä valituksen johdosta annettavan lausunnon sisällöstä. Kansaneläkelaitos on toimeenpano-ohjeissaan todennut, että lausunnosta on käytävä ilmi kannanotto valittajan vaatimukseen sekä maininta, mitä uutta selvitystä on toimitettu valituksen liitteeksi.

Kantelija on kantelussaan ilmoittanut hakeneensa kuntoutustukea eli siis määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä. Myös Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri oli eläke- ja toimeentuloturvaosaston lausunnon mukaan ollut kuntoutustuen harkinnanvaraisen myöntämisen kannalla. Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan osaston lausunnossaan mainitsemilla syillä päättänyt arviossaan hyväksymään kantelijan valitusta edes osaksi.

Eräänä syynä menettelylleen osasto on maininnut sen, että kantelijan työkyvyttömyyseläkeasia oli jo vakuutusosoikeudessa vireillä. Tältä osin totean, että työeläkelaitoksen ja Kansaneläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkeasioissa antamien ratkaisujen yhdenmukaisuus on tärkeää. Yhdenmukaisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi eläkelaitokset ovat luoneet niin sanotun neuvottelumenettelyn, jossa Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitos vertaavat omia ratkaisuehdotuksiaan. Menettely on käytössä lähinnä työkyvyttömyyseläkehakemusten käsittelyn yhteydessä, mutta käsitykseni mukaan estettä ei ole myöskään sille, että eläkelaitos käynnistäisi neuvottelumenettelyn valituskäsittelynkäin aikana, jos se katsoisi esitetyn uuden selvityksen antavan aihetta päätöksen muuttamiseen.

Sanotusta neuvottelumenettelystä ei ole kuitenkaan säädöksiä laissa, vaan se perustuu laitosten luomaan käytäntöön. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos onkin menettänyt harkintavaltansa puitteissa siirtäessään kantelijan valituksen vakuutusosoikeudelle.

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston vakuutusosoikeudelle 6.5.2005 antama lausunto on kuitenkin nähdäkseni ollut puutteellinen, sillä siitä puuttuu selkeä kannanotto kantelijan vaatimukseen. Lausunto on aiheuttanut kantelijassa ymmärrettävästi hämmennystä, kun Kansaneläkelaitos on varsin selvästi ilmoittanut pitävänsä häntä määräaikaaisesti työkyvyttömänä.

Osasto ei ole kuitenkaan oikaissut kantelijalle annettua päätöstä osaksikaan. Tässä tilanteessa sen olisikin käsitykseni mukaan tullut lausunnossaan ottaa selvästi kantaa kantelijan vaatimukseen ja esittää siis valituksen hylkäämistä.

Kun asia oli osaston mielestä harkinnanvarainen, sen olisi nähdäkseni tullut lausunnossaan lisäksi avoimesti arvioida asiaa ja sisällyttää siihen sekä valituksen hylkäämistä että hyväksymistä puoltavia näkökohtia.

Kun vakuutetut hakevat muutosta Kansaneläkelaitoksen tai ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakunnan päätöksiin, liittävät he valitukseensa usein uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä. Itseoikaisumenettelyn asianmukainen toteutuminen edellyttää nähdäkseni, että Kansaneläkelaitos arvioi valitusta ja esitettyä uutta selvitystä avoimesti. Jos asiassa ei sen mielestä ole edellytyksiä itseoikaisuun, tulee sen sisällyttää valituksesta tekemänsä arvio muutoksenhakuasteelle antamaansa lausuntoon ja ottaa myös kantaa muutoksenhakijan vaatimukseen. Kansaneläkelaitos antaa valituksen johdosta antamansa lausunnon myös tiedoksi muutoksenhakijalle, minkä vuoksi on tärkeää, että Kansaneläkelaitos kirjaa lausuntoonsa kaikki asian ratkaisuun vaikuttavat seikat.

Totean lisäksi, että samanaikaisesti tämän asian kanssa käsiteltäväni on ollut kanteluasia dnro 3999/4/05, jossa oli kyse sairauspäiväraha-asiassa annetun valituslausunnon sisällöstä. Myös siinä Kansaneläkelaitoksen toimisto oli valituksen johdosta antamassaan lausunnossa tuonut esiin yksinomaan valitusta puoltavia näkökohtia, mutta toimisto ei ollut oikaissut antamaansa päätöstä osaksikaan. Nämä kaksi tapausta osoittavat nähdäkseni, että Kansaneläkelaitoksen on valituslausuntoja antavien henkilöiden koulutuksessa kiinnitettävä huomiota lausuntojen asianmukaisuuteen ja loogisuuteen.

3.3

Valituksen käsittelyajat vakuutusosoikeudessa

Vakuutusosoikeuden kirjaamosta 12.10.2006 saadun tiedon mukaan vakuutusosoikeus on 22.3.2006 antamallaan päätöksillä myöntänyt kantelijalle kuntoutustuen 31.1.2008 saakka. Kantelijan kansaneläkelain mukaisen valitusasian käsittely kesti vakuutusosoikeudessa siis vajaan vuoden. Käsittelyaika on ollut lyhyempi kuin valitusten keskimääräinen käsittelyaika vakuutusosoikeudessa, mikä oli viime vuonna noin 14 kuukautta. Valitusten ruuhkautuminen ja sitä myötä niiden käsittelyaikojen pidentyminen vakuutusosoikeudessa onkin ollut yksi viimeisten vuosien suurimmista oikeusturvaongelmista sosiaalivakuutuksen alalla. Olen kiinnittänyt asiaan vakuutusosoikeuden huomiota niin kanteluihin antamissani ratkaisuissa kuin vakuutusosoikeuteen kohdistamallani tarkastuksella. Myös oikeusministeriö on tietoinen valitusten käsittelytilanteesta vakuutusosoikeudessa. Ministeriö onkin osoittanut vakuutusosoikeudelle lisäresursseja.

Edellä kerrotun perusteella valitusten käsittelyajat vakuutusosoikeudessa eivät anna minulle tässä yhteydessä aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Saatan jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset valituksen johdosta annettavan lausunnon sisällöstä Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestä tiedoksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitoksen hallinto-osastolle.