

31.12.2009

Dnro 3295/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ASUMIS- JA KUNTOUTUSTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 9.10.2008 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen menettelyä ja ratkaisuja hänen asumistuki- ja kuntoutusasioissaan. Kantelijan mielestä hänen hakemustensa käsittely Kansaneläkelaitoksessa on kestänyt huomattavan kauan. Kansaneläkelaitos on hänen mukaansa vedonnut muun muassa asumistukiasian käsittelyn viivästyttämisessä kuntoutustukiasian vireilläoloon. Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitos on lisäksi yrittänyt kumota hänelle myönnetyn yleisen asumistuen takautuvasti ajalta, jolta hänellä on tukeen oikeus, pystymättä kuitenkaan antamaan takeita siitä, että hänen eläkkeensaajien asumistukihakemuksensa käsiteltäisiin kohtuullisessa ajassa.

3 RATKAISU

3.2 Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointi

3.2.1 Menettely asumistukiasioissa

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaanhan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tätä turvaa täsmentää hallintolain 23 §:n 1 momentissa viranomaiselle säädetty nimenomainen velvollisuus käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskus on selostanut antamassaan selvityksessä yksityiskohdaisesti kantelijan asumistukihakemusten käsittelyä sekä yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen välistä suhdetta.

Käsitykseni mukaan tapahtumat, joihin kantelija on tyytymätön, ajoittuvat kesään ja syksyyn 2008. Saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos oli myöntänyt kantelijalle yleistä asumistukea 31.8.2008 saakka. Kantelija oli hakenut asumistukeensa jatkoa 23.5.2008 Kansaneläkelaitokseen saapuneella hakemuksella.

Tämän jälkeen Kansaneläkelaitos myönsi kuitenkin kantelijalle 30.5.2008 antamallaan päätöksellä määräaikaisen kuntoutustuen takautuvasti ajalle 1.11.2007–31.5.2008. Tämä merkitsi sitä, että kantelijalla ei ollut tuona aikana oikeutta yleiseen asumistukeen vaan eläkkeensaajien asumistukeen. Kantelija jättikin eläkkeensaajien asumistukea koskevan hakemuksensa Kansaneläkelaitokseen 6.6.2008.

Kansaneläkelaitos antoi päätöksensä sekä yleisen asumistuen jatkosta 1.9.2008 alkaen että takautuvasta eläkkeensaajien asumistuesta vasta 21.10.2008. Kantelijan hakemusten käsittely kesti siis runsaat neljä kuukautta. Käsitykseni mukaan käsittelyaika on ollut liian pitkä.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että eläkkeensaajien asumistukihakemuksen käsittelyn kesto johtui osittain Kansaneläkelaitoksen kantelijalle lähettämästä pyynnöstä, joissa se on pyytänyt häneltä suostumusta aiemmin myönnetyn yleisen asumistuen oikaisuun.

Itä-Suomen aluekeskuksen antaman selvityksen perusteella sanotut toimenpiteet eivät olisi kuitenkaan olleet välttämättömiä, sillä asumistukilain 16 a §:n mukaan Kansaneläkelaitos olisi voinut oikais- ta antamansa yleisen asumistukipäätöksen ilman kantelijan suostumusta. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen olisikin tullut tehdä takautuvan kuntoutustukipäätöksen jälkeen yleistä asumistukea koskeva lakkautuspäätös ja eläkkeensaajien asumistukea koskeva myöntöpäätös nyt tapahtunutta nopeammin. Totean kuitenkin, että näiltä osin kyse on ollut takautuvista etuuksista eikä kantelijan katkeamaton tuki asumiseen ole ollut näiden päätösten viivästymisen vuoksi uhattuna.

Sen sijaan kantelijan yleistä asumistukea koskevan jatkohakemuksen käsittelyn viivästyminen aiheutti hänelle kahden kuukauden katkoksen asumistukeen. Kantelija sai siis aiemman päätöksen nojalla yleistä asumistukea 31.8.2008 saakka. Hän oli tehnyt jatkohakemuksen jo toukokuussa eli hyvissä ajoin ennen tuen päättymistä. Kansaneläkelaitos jäi kuitenkin aluksi odottamaan kantelijan työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittelyä. Vasta lokakuun loppupuolella laitoksessa tehtiin päätös ratkaista yleistä asumistukea koskeva jatkohakemus.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi tullut ratkaista sanottu jatkohakemus siten, ettei kantelijan asumisen tukeen olisi tullut katkosta eli siis viimeistään elokuussa 2008. Saamastani selvityksestä ilmenee, että Kansaneläkelaitos oli jo elokuun alussa siirtänyt kantelijan sille toimittaman työkyvyttömyysaikaan 1.6.–31.12.2008 koskevan B-lausunnon sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle siellä vireillä olevan valituksen yhteydessä käsiteltäväksi. Kantelija oli toimittanut työkyvyttömyysvalituksensa lautakuntaan tammikuussa 2008. Lautakunnan keskimääräiset käsittelyajat huomioon ottaen Kansaneläkelaitoksen olisi nähdäkseni tullut osata ennakoida jo elokuussa 2008, että lautakunnan päätös on odotettavissa vasta vuoden 2009 puolella, eikä lykätä kantelijan asumistukiasian käsitte- lyä. Käsitykseni mukaan näiltä osin hakemuksen käsittely ei olekaan tapahtunut ilman aiheetonta vii- vytystä

Kansaneläkelaitos on selvityksissään myöntänyt viivästykset kantelijan asumistukiasioiden käsitte- lyssä. Se on tuonut esiin ongelmia, joita kahden asumisen tuen myöntämiseen liittyy. Selvityksissä on korostettu lisäksi asiakkaan informoinnin tärkeyttä. Käsitykseni mukaan tämä onkin tärkeä asia tilan- teessa, jossa yleistä asumistukea saava asiakas hakee työkyvyttömyyseläkettä. Hänelle on tällöin kerrottava hyvissä ajoin mahdollisen myönteisen kuntoutustuki- tai eläkepäätöksen vaikutuksesta asumistukiasiaan ja hakemusten käsittelyyn. Kansaneläkelaitoksen tulee ennen kaikkea pyrkiä tur- vaamaan asumisen tuen maksamisen jatkuminen ilman keskeytyksiä. Kantelijan kohdalla Kansan- eläkelaitos ei ole onnistunut tässä tavoitteessa. Käsitykseni mukaan Pohjois- Karjalan vakuutuspiirin tulee tarkastella ja tarvittaessa kehittää asumistukiasioiden palveluprosessiaan, jotta vastaisuudessa vastaavat virheet voidaan välttää.

Totean vielä lopuksi, että asumistukijärjestelmien yksinkertaistaminen oli mukana myös niin sanotussa SATA-komiteassa, jossa pohdittiin keinoja sosiaaliturvan uudistamiseksi. Komitea luovutti mietintönsä 18.12.2009. Se päättyi lopulta esittämään yleisen asumistukijärjestelmän yksinkertaistamista. Komitea totesi kuitenkin, että selvitystyötä eri asumisen tukimuotojen yhdistämiseksi on syytä jatkaa.

3.2.2

Menettely kuntoutustuki-/työkyvyttömyyseläkeasiassa

Väliaikaisen kuntoutustukipäätöksen antamisen viivästyminen

Kansaneläkelaitos oli hylännyt aluksi 21.9.2007 antamallaan päätöksellä kantelijan hakemuksen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisestä maaliskuusta 2007 alkaen. Kantelija haki päätökseen muutosta ja Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto katsoi, että hänellä oli oikeus kuntoutustukeen ajalla 1.11.2007–31.5.2008. Se lähetti asiakirjat 16.1.2008 Pohjois-Karjalan vakuutuspiiriin työhön kuntoutustukipäätöksen antamista varten ja lähetti marraskuuta 2007 edeltäviltä osin valituslausuntonsa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Vakuutuspiirissä etuuskäsittelijä otti asian henkilökohtaiseen työhönsä 16.2.2009, mutta ratkaisi asian vasta 30.5.2009, jolloin Kansaneläkelaitos siis myönsi kantelijalle väliaikaisella päätöksellään kuntoutustuen. Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan etuuskäsittelijä ei ole myöhemmin pystynyt selittämään, miksi ratkaisun tekeminen oli viivästynyt. Käsitykseni mukaan kuntoutustukiasian käsittely onkin tältä osin viivästynyt aiheettomasti.

Keskuksen mukaan tapaus osoittaa, että vakuutuspiirin johdon tulee aika ajoin ajaa erillislistaus myös henkilökohtaisissa työhönsä olevista asioista huolimatta siitä, että ohjeistuksen mukaan asioita ja asiakirjoja ei tulisi niihin varastoida. Tämän lisäksi vakuutuspiirin tulee käsitykseni mukaan korostaa etuuskäsittelijöille antamassaan koulutuksessa asioiden viivytyksettömän käsittelyn tärkeyttä ja kerrata henkilökohtaisia työhönsä koskevaa ohjeistusta.

Uuden päätöksen antaminen valituksen vireillä olon aikana

Kuten aiemmin edellä totesin, Kansaneläkelaitos siirsi elokuussa 2008 kantelijan kuntoutustukiasian 1.6.2008 jälkeiseltä ajalta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle siellä vireillä olevan valitusasian yhteydessä käsiteltäväksi.

Kantelun vireillä ollessa Kansaneläkelaitos antoi kuitenkin kantelijalle 19.1.2009 tältä osin hylkäävän päätöksen. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta poisti kuitenkin 20.8.2009 antamallaan päätöksellä valitusosoituksen Kansaneläkelaitoksen päätöksestä. Lautakunta totesi päätöksensä perusteissa, että Kansaneläkelaitoksen ei olisi tullut antaa päätöstä lopullisena.

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi tarkentaa menettelytapoja, joita noudatetaan tilanteissa, joissa valituksen vireillä ollessa Kansaneläkelaitokseen tulee uusi samaa asiaa koskeva hakemus. Aluekeskuksen mukaan vaikuttaa ilmeiseltä, että Kansaneläkelaitoksella, muutoksenhakuasteilla ja eduskunnan oikeusasiamiehelläkään ei ole asiasta yhtenevää käsitystä.

Kysymys muutoksenhakuasteessa vireillä olevan valituksen ja samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen välistä suhdetta on ollut aiemminkin esillä kanteluissa. Vuoden 2005 lopussa otin asian omana aloitteena tutkittavakseni ja pyysin Kansaneläkelaitosta selvitystä asiaan (dnro 3858/2/05).

Kansaneläkelaitos ilmoitti keväällä 2006 antamassaan lausunnossa ohjeistaneensa toimistoja muun muassa sairauspäiväraha-asioissa ratkaisemaan päivärahan jatkohakemus viivytyksettä käytettävissä olevilla tiedoilla, vaikka henkilöllä olisi valitus päivärahasta vireillä muutoksenhakuelimessä. Eläke- ja toimeentuloturvaosasto ilmoitti täsmentävänsä myös muutoksenohjeistustaan. Kansaneläkelaitoksen toimistoilleen antamissa voimassa olevissa muutoksenhakua koskevissa ohjeissa onkin nimenomaisesti todettu, että hylkäävää päätöstä ei saa antaa väliaikaisena. Sanotun päätöksen jälkeen asia on ollut esillä muun muassa kesäkuussa 2008 antamassani ratkaisussa (1541/4/07), jossa oli kyse EU-eläkeasian vaikutuksesta hoitotukihakemuksen ratkaisuaikatauluun.

Nyt esillä oleva tapaus osoittaa, että Kansaneläkelaitoksessa vallitsee edelleen epätietoisuutta asiasta. Käsitykseni mukaan ratkaisevaa asiassa on se, millaisesta etuudesta on kyse. Esimerkiksi sairauspäiväraha-asioissa etuutta haetaan ja Kansaneläkelaitos myös ratkaisee oikeuden sairauspäivärahan tietyltä määräajalta. Henkilön hakiessa muutosta saamaansa kielteiseen päätökseen, muutoksenhakuasteeseen siirtyy kysymys oikeudesta päivärahaan vain tuon tietyn ajanjaksonosalta. Jos henkilö hakee myöhemmin päivärahaa myös sanotun ajanjakson jälkeiseltä ajalta, ja Kansaneläkelaitos on hakemuksen hylkäämisen kannalla, sen tulee nähdäkseni antaa hakemukseen uusi muutoksenhakukelpoinen päätös. Muutoksenhakuasteet eivät nimittäin pääsääntöisesti ota ensi asteena käsiteltäväkseen oikeutta sairauspäivärahaan. Muutoksenhakijoiden kannalta tilanne johtaa siihen, että heillä saattaa olla samaan aikaan vireillä kaksi tai jopa useampi valitus sairauspäiväraha-asiastaan. Muutoksenhakuelimet käsittelevät yleensä valitukset samalla kertaa ja antavat niihin yhteisen päätöksen.

Tilanne on sen sijaan toinen asioissa, joissa muutoksenhakuasteessa on käsiteltävänä toistaiseksi myönnettävä etuus, kuten esimerkiksi työkyvyttömyyseläke. Näissä tapauksissa Kansaneläkelaitoksen ei käsitykseni mukaan tule antaa valituksen vireillä ollessa toista samaa asiaa ja arvioinnissa osittain valitusasian kanssa päällekkäin menevää lopullista päätöstä. Sen ei tule antaa myöskään kielteistä väliaikaista päätöstä, vaan siirtää mahdollinen uusi hakemus selvityksineen oman lausuntonsa kera muutoksenhakuelimelle. Nyt puheena olevassa asiassa Kansaneläkelaitos oli aluksi näin menetellytkin, mutta antoi sitten tammikuussa 2009 muutoksenhakukelpoisen päätöksen asiaan, josta oli valitus vireillä. Ottaen huomioon, että Kansaneläkelaitos on nyttemmin myöntänyt kantelijalle kuntoutustuen sanotulta ajalta, en käsittele asiaa tältä osin enempää.

Edellä mainittujen kahden ns. tyyppitilanteen lisäksi Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijät joutuvat työssään miettimään lukuisten eri etuuksien ja niissä vireillä olevien muutoksenhakujen välistä suhdetta. Niitä ei ole nähdäkseni tässä yhteydessä mahdollista käydä läpi. Käsitykseni mukaan etuuskäsittelijöillä tulisi kuitenkin olla käytössään ainakin yleisimmin esiintyvien tilanteiden varalta selkeät ohjeet siitä, mikä merkitys muutoksenhakuasteessa vireillä olevalla joko samaa tai toista etuutta koskevalla valituksella on heidän käsiteltävänänsä olevan hakemuksen ratkaisun kannalta. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi käydä läpi asiasta antamia ohjeita ja tarvittaessa täydentää ja täsmentää niitä.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.2.1 ja 3.2.2 esittämäni käsitykset kantelijan hakemusten viivästymisistä Pohjois-Karjalan vakuutuspiiriin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.

Lisäksi saatan jaksossa 3.2.2 esittämäni näkemykset vireillä olevan valituksen ja uuden hakemuksen välisestä suhteesta sekä sitä koskevan ohjeistuksen täydentämisestä ja täsmentämisestä Kansaneläkelaitoksen tietoon. Pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan 1.3.2010 mennessä niistä toimen-

piteistä, joihin asia on näiltä osin antanut aihetta. Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitok-
selle jäljennöksen päätöksestäni.