

27.3.2013

Dnro 3346/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **KELA LAIMINLÖI NOUDATTA LAISSA SÄÄDETTYÄ MÄÄRÄAIKAA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 10.9.2012 päivätyssä kirjoituksessaan Kansaneläkelaitosta (Kela) siitä, että se ei ollut siirtänyt hänen valitustaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle laissa säädettyssä määräajassa.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kelan selvitys tapahtumista**

Kelan antamista selvityksistä ilmenee, että kantelijan työkyvyttömyyseläkepääätöstä koskeva valituskirjelmä oli vastaanotettu 11.5.2012 Kelan Keuruun toimistossa. Valitus oli siirretty 14.5.2012 Keski-Suomen vakuutuspiiriin työjonosta terveysosaston työkyvyttömyysryhmän muutoksenhakutyöjonoon. Terveysosasto toimitti valituskirjelmän muutoksenhakulautakunnalle 25.9.2012.

Terveysosaston mukaan muutoksenhakuasioiden käsittely osastolla on kevään 2012 aikana ruuhkautunut pahoin. Syitä ruuhkan syntymiseen on osaston mukaan ollut useita, mutta osaston mukaan niillä ei voi kuitenkaan perustella lakiin perustuvan määräajan ylittämistä. Osaston mukaan tilanteen vuoksi on ryhdytty toimenpiteisiin ja ruuhka on jo purettu.

Osaston mukaan valitusasioiden käsittelyprosessin tehokkuus ja käytössä olevat seurantavälineet tullaan arvioimaan uudelleen. Työkyvyttömyyseläkkeitä käsittelevää ryhmää on muistutettu siitä, että laissa säädetyt määräajat ovat ehdottomia. Ryhmään on palkattu uutta työvoimaa. Myös työprosessin toimivuutta on arvioitu uudelleen.

Osasto ilmoittaa olleensa asian johdosta yhteydessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, josta on mahdollisuuksien mukaan luvattu käsitellä valituksia siten kuin ne olisivat saapuneet määräajan puitteissa.

Osasto pahoittelee asiakkailleen aiheutunutta haittaa.

Kelan lausunnossa viitataan terveysosaston selvitykseen. Kela uskoo pystyvänsä jatkossa välttämään viivästyksiltä työkyvyttömyyseläkkeiden muutoksenhakuasioissa.

### 3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Vuoden 2004 alusta asian viivytyksettömästä käsittelystä on sisältyntä nimenomainen säännös myös hallintolakiin. Lain 23 § velvoittaa nimittäin viranomaisia käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Edellä mainitut säännökset velvoittavat Kansaneläkelaitosta myös sen käsitellessä muutoksenhakuasioita. Niiden lisäksi muutoksenhaun viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi on kansaneläkelaiissa (79 §) säädetty nimenomaiset määräajat, joiden kuluessa Kelan on siirrettävä sille toimitettu valitus, asiakirjat ja oma lausuntonsa eteenpäin muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Asiasta säädetään nykyisin seuraavasti:

*Jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 77 ja 78 §:ssä säädetään.*

*Jos Kansaneläkelaitos ei oikaise valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainitun tavoin, 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. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, väliaikaisesta päätöksestä on ilmoitettava sille viipymättä.*

*Edellä 2 momentissa tarkoitetusta määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.*

Säännös on nähdäkseni selkeä: Kansaneläkelaitoksen on siirrettävä valitus, asiakirjat ja lausuntonsa muutoksenhakuelimelle pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvitaan lisäselvitystä. Muutoksenhakijalle on tällöin ilmoitettava viipymättä hankittavasta lisäselvityksestä. Valituskirjelmä on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

### 3.3 Asian arviointia

#### *Kantelijan valituksen käsittely*

Kantelija toimitti siis valituksensa Kelan 12.4.2012 antamasta päätöksestä Kelaan 11.5.2012. Kela ei ole selvityksissään vedonnut siihen, että asian käsittely olisi vaatinut lisäselvitystä. Näin ollen Kelan olisi käsitykseni mukaan tullut siirtää kantelijan valitusasia muutoksenhakulautakunnalle laissa säädetyn pääsäännön mukaisesti eli 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Sanotun päätöksen valitusaika oli nähdäkseni päättynyt 21.5.2012, joten Kelan olisi tullut siirtää valitus lautakunnalle viimeistään 20.6.2012.

Saamani selvityksen mukaan Keski-Suomen vakuutuspiirissä kantelijan valitusta on käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kun piiri toimitti kolmessa päivässä valituksen terveystoimiston työhön.

Osasto toimitti valituksen eteenpäin kuitenkin vasta yli kolmen kuukauden kuluttua eli 25.9.2012. Osasto on siis ylittänyt laissa säädetyn määräajan selvästi.

#### *Aiempiä laillisuusvalvontakannanottoja*

Terveystoimisto on selvityksessään maininnut valitusasioiden ruuhkautumisesta erittelemättä kuitenkaan ruuhkautumisen syitä. Se toteaa kuitenkin, että niillä ei viivästyminen voi perustella.

Valitusten siirrolle säädettyjen määräaikaisten noudattaminen Kelassa on ollut aiemminkin esillä laillisuusvalvonnassa. Aiempi eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio antoi 2000-luvun puolivälissä Kelalle useita ratkaisuja kanteluihin, joissa oli kyse määräaikaisten noudattamatta jättämisestä. Kela antoi 6.5.2005 toimihenkilöilleen ohjeen, jossa se painotti määräaikaisten noudattamista.

Määräaikaisten ylityksiä tapahtui Kelassa tämän jälkeenkin ja vuonna 2007 oikeusasiamies Paunio otti asian omana aloitteenaan tutkittavakseen. Hän antoi asiaan ratkaisunsa 9.4.2008 (Dnro 489/2/2007). Hän käsitteli siinä määräaikaisten ylittämistä muun muassa ruuhkautuneen työtilanteen ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmista sekä arvioi myös lainsäädännön muutostarvetta. Lisäksi hän tarkasteli määräaikaisten ylityksiä suhteessa valitusten pitkiin käsittelyaikoihin erityisesti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa.

Oikeusasiamies Paunio totesi yhteenvetonaan asiasta seuraavaa:

*”Käsitykseni mukaan valituksen siirtämistä säätelevä nykyinen lainsäädäntö määräaikaisten on selkeä ja turvaa muutoksenhakijoiden oikeutta valituksen viivytyksettömään käsittelyyn Kansaneläkelaitoksessa.*

*Lainsäädännön sisältämien määräaikaisten ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa on tästä huolimatta ollut ongelmia. Kansaneläkelaitoksen tuleekin toiminnoissaan ottaa huomioon se, että säännökset määräaikaisten ovat laitosta sitovia eivätkä suositusluonteisia, ja että niitä on näin ollen noudatettava. Laissa säädettyjen määräaikaisten noudattaminen on tältä osin nähtävä myös Kansaneläkelaitosta ja koko sosiaaliturvajärjestelmän toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyvänä kysymyksenä. Käsitykseni mukaan tähän arvioon ei vaikuta olennaisesti se, että valitusten käsittelyaikaisten pituus muutoksenhakuelimissä on sosiaaliturvajärjestelmässämme edelleen eräiltä osin vakava ongelma. Se ei myöskään oikeuta Kansaneläkelaitosta olemaan noudattamatta laissa säädettyjä määräaikoja.”*

Paunio kehotti Kela edelleen korostamaan valituksia käsitteleville yksiköille ja toimihenkilöille määräaikaisten noudattamisen tärkeyttä. Lisäksi hän ohjeisti Kela kehittämään työmenetelmiä ja myös valitusten käsittelyssä käytössä olevia tietojärjestelmiään siten, että määräaikaisten ylityksiä ei pääse tapahtumaan. Hän pyysi Kelaan ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin laitoksessa on ryhdytty valitusten siirrolle säädettyjen määräaikaisten noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi. Kela toimittikin pyydetyn ilmoituksen vuoden 2009 alussa.

*Valituskäsittelyn ruuhkautuminen keväällä 2012*

Työkyvyttömyyseläkevalitusten käsittelyn ruuhkautuminen terveysosastolla keväällä 2012 osoittaa, että Kela on näiltä osin epäonnistunut työmenetelmiensä kehittämisessä ja määräaikojen noudattamisen seurannassa. Seurantajärjestelmän keskeisenä tavoitteena on käsitykseni mukaan ehkäistä ennalta ongelmien syntymistä kuten esimerkiksi käsittelyn ruuhkautumista. Terveysosaston selvityksen mukaan sen valituskäsittely pääsi kuitenkin ruuhkautumaan pahoin, mistä kertoo nähdäkseni myös kantelijan valituksen käsittelyn viivästyminen.

Terveysosasto on ilmoittanut purkaneensa ruuhkan syksyllä 2012. Osastolta 26.3.2013 saadun tiedon mukaan ruuhkan purkaminen oli kestänyt yli kuukauden ja siihen siirrettiin muista tehtävistä kahdeksan henkilöä ja palkattiin kolme määräaikaista henkilöä. Osaston mukaan lokakuusta 2012 alkaen valitusten käsittely on tapahtunut laissa säädetyn määräajan puitteissa.

#### 4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kelan terveysosasto on siis saamani selvityksen mukaan onnistunut purkamaan varsin lyhyessä ajassa valituskäsittelyn ruuhkan lokakuuhun 2012 mennessä. Kelan tulee luonnollisesti varmistaa se, että vastaisuudessa valituskäsittely ei pääse ruuhkautumaan työkyvyttömyyseläkevalituksissa eikä muissakaan valitusasioissa. Tämä edellyttää toimintatapojen ja määräaikojen noudattamisen aktiivista seurantaa sekä niihin liittyviä kehittämistoimia.

Kantelijan valituksen käsittelyssä terveysosasto on kuitenkin ylittänyt laissa valitusten siirrolle säädetyn määräajan yli kolmella kuukaudella. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annankin Kansaneläkelaitoksen terveysosastolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän osastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitokselle.