

26.6.2008

Dnro 3355/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

HAKEMUKSEN TÄYDENTÄMINEN OMAKÄTISELLÄ ALLEKIRJOITUKSELLA

1 KANTELU

Kantelija pyysi, varatuomari A:n laatimassa kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen menettelyä hänen lapsilisäasiassaan. Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen käsittelyn hitautta ja arveli sen johtuvan siitä, että hän on Venäjän kansalainen eikä osaa suomea. Lisäksi hän ihmetteli sitä, että Kansaneläkelaitos pyysi asiaan lisäselvitystä häneltä itseltään, vaikka hakemuksessa oli pyydetty laitosta asioimaan hänen asiamiehensä kanssa. Kantelija katsoi myös, että Kansaneläkelaitoksen vaatimus alkuperäisestä omakätisen allekirjoituksen sisältävästä hakemuksesta ei perustu lakiin. Hänen mielestään lapsilisän muuttamista koskevan allekirjoitetun hakemuksen voi lähettää laitokselle myös telefaksina tai sähköpostitse.

3 RATKAISU

3.1 Asian viivytyksetön käsittely

Joensuun vakuutuspiirin antaman selvityksen mukaan kantelija toimitti lapsilisähakemuksensa Kansaneläkelaitokselle 13.9.2006. Toimisto antoi hänelle päätöksen 18.10.2006. Hakemuksen käsittely kesti siis hieman yli kuukauden, mikä ylittää Kansaneläkelaitoksen selvityksissä todetun sanottujen hakemusten keskimääräisen käsittelyajan (noin 22–23 päivää).

Joensuun vakuutuspiirin selvityksestä käyvät ilmi asian käsittelyvaiheet. Selvityksestä ilmenee, että päätöksen tekemistä on edeltänyt lisäselvityksen hankkiminen muun muassa kantelijalta, hänen entiseltä puolisoiltaan ja väestötietojärjestelmästä.

Käsitykseni mukaan sanottujen lisäselvitysten hankkiminen onkin syynä siihen, että kantelijan nytpuheena olevan hakemuksen käsittelyaika ylitti lapsilisähakemusten keskimääräisen käsittelyajan. Lisäselvitykset ovat kuitenkin nähdäkseni olleet tarpeen eikä niiden hankkiminen aiheuttanut myöskään viivytystä lapsilisän maksatukseen. Totean lisäksi erikseen, että alkuperäisen kantelijan omakätisen allekirjoituksen sisältävän hakemuksen pyytäminen häneltä 9.10.2006 ei ole nähdäkseni sekään aiheuttanut viivästystä asian käsittelyyn, sillä Kansaneläkelaitos oli ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin jo ennen pyyntöään. Käsittelen kysymystä hakemuksen allekirjoittamisesta myöhemmin omassa jaksossaan (3.3).

Saamani selvityksen perusteella katson Kansaneläkelaitoksen menetelleen kantelijan lapsilisähakemuksen käsittelyssä viivytyksettä. Totean lisäksi, että asiassa ei ole nähdäkseni perusteita epäillä,

että kantelijaa olisi syrjitty tai että hänen ulkomaalaisuutensa tai suomen kielen taitonsa puute olisi muutoinkaan vaikuttanut hänen asiansa käsittelyyn. Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimistossakantelijalla on päinvastoin ollut mahdollisuus asioida venäjää osaavan asiakasneuvojan kanssa.

3.2

Menettely lisäselvityksen pyytämiseksi

Varatuomari A oli ilmoittanut kantelijan lapsilisähakemuksen liitteeksi toimittamassaan 12.9.2006 päivätyssä kirjeessä, että kantelijalla on vaikeuksia asioida suomen kielellä viranomaisten kanssa. Tämän vuoksi A oli todennut, että joustavimmin asioiden hoito sujunee siten, että mahdolliset puhelintiedustelut osoitetaan hänelle.

Kansaneläkelaitoksen Kiteen toimisto lähetti kuitenkin kantelijalle 9.10.2006 lisäselvityskirjeen, jossa se pyysi häntä toimittamaan alkuperäisen lapsilisähakemuksen Kansaneläkelaitokselle. Alkuperäisellä hakemuksella toimisto tarkoitti nähdäkseen siis hakemusta, jossa oli kantelijan omakätinen allekirjoitus. Tämän lisäksi Joensuun toimiston venäjän kieltä taitava asiakasneuvoja soitti 18.10.2006 kantelijalle ja tiedusteli, oliko hänen tarkoituksenaan hakea lapsilisään myös yksinhuoltajakorotusta. Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelija oli aiemmin asioinut henkilökohtaisesti toimistossa kyseisen asiakasneuvojan toimiessa tulkkina.

Kansaneläkelaitos on selvityksissään vedonnut siihen, että varatuomari A oli perustellut pyyntöään kantelijan suomen kielen taidon puutteella, minkä lisäksi pyynnössä oli mainittu nimenomaisesti vain puhelintiedustelut. Laitoksen mukaan sanottuun pyyntöön nähden kirjeitse ja venäjän kielellä puhelimitse kantelijalle henkilökohtaisesti osoitetut selvityspyynnot ovat olleet perusteltuja.

Kantelukirjoituksessa ja vastineessa on esitetty, että yhteydenottopyyntö asiamieheen oli tehty yhteydenottojen perille menon varmistamiseksi. Lisäksi niissä on esitetty myös yleisiä syitä sille, miksi päämies saattaa haluta viranomaisen ottavan yhteyttä nimenomaisesti hänen asiamieheensä ja korostettu, että viranomaisten tulisi kunnioittaa asiakkaidensa tahtoa ja toimia pyydetyllä tavalla.

Käsitykseni mukaan varatuomari A:n Kansaneläkelaitokselle tekemä pyyntö on kuitenkin jättänyt Kansaneläkelaitokselle harkintavaltaa lisäselvityspyyntöjen osoittamisessa. Lisäksi hänet oli merkitty kantelijan lapsilisähakemukseen avustajaksi eikä asiamieheksi. Hallintoasiassa avustajalla tarkoitetaan asianosaisen apuna ja rinnalla toimivaa henkilöä. Asiamies toimii sen sijaan asianosaisen edustajana hänen nimissään ja häneen kohdistuvin oikeusvaikutuksin. Totean lisäksi, että A:n 12.9.2006 päivätyyn kirjoitukseensa liittämä kantelijan antama valtakirja ei sekään ole yksilöity siten, että siinä nimenomaisesti voisi päätellä hänen toimivan kantelijan asiamiehenä hänen lapsilisäasiassaan.

Edellä kerrotun perusteella katson Kansaneläkelaitoksen toimineen asiassa harkintavaltansa puitteissa hankkiessaan kantelijan hakemuksen käsittelyn vaatimaa lisäselvitystä suoraan häneltä itseltään. - - -

3.3

Alkuperäisen hakemuksen toimittamista koskeva pyyntö

3.3.1

Tapahtumatiedot

Kantelija oli siis toimittanut 8.9.2006 allekirjoittamansa lapsilisähakemuksen 13.9.2006 faksina Kansaneläkelaitokselle. Kiteen toimisto pyysi häntä 9.10.2006 kuitenkin toimittamaan laitokselle myös alkuperäisen hakemuksen. Saamassani selvityksessä ei ole nimenomaisesti mainintaa siitä, toimitiko ja milloin kantelija Kansaneläkelaitokselle alkuperäisen hakemuksen. Kansaneläkelaitos siis kuitenkin antoi hänelle päätöksen hänen hakemukseensa 18.10.2006.

3.3.2

Kansaneläkelaitoksen perustelut pyynnölle

Joensuun vakuutuspiirin selvitys

Kansaneläkelaitoksen Joensuun vakuutuspiiri katsoo Kiteen toimiston toimineen Kansaneläkelaitoksen sisäisen ohjeen mukaisesti (16.4.2003 päivätty ohje "Etuushakemuksia koskeva asiointi faksilla ja sähköpostitse"). Vakuutuspiirin mukaan kaikissa etuuksissa itse etuushakemus on ohjeen mukaan toimitettava alkuperäisenä.

Itä-Suomen aluekeskuksen selvitys

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan kantelijan asiassa oli kyseessä lapsilisän nostajan vaihtumista koskeva asia, jolloin asiaa tulkitaan Kansaneläkelaitoksen sisäisessä ohjeistuksessa ilmoitukseksi eikä hakemukseksi. Tältä osin telefaksina toimitetun hakemuksen käsittelyä koskeva toimeenpano-ohje on aluekeskuksen mukaan tulkinnallinen.

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston selvitys

Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosasto on 29.1.2007 antamassaan selvityksessä todennut, että hallintolain 22 §:n mukaan viranomaiselle saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan aitoutta ja eheyttä ole syytä epäillä. Osasto viittaa myös hallintolain 5 §:ään, jonka mukaan muussa laissa olevia hallintolaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolain asemasta. Kantelijan laitokseen faksina saapuneen hakemuksen käsittely oli laitoksessa osaston mukaan aloitettu, kuten laissa sähköisestä asioinnista viranomaisessa säädetään.

Osaston mukaan kantelijalle on lisäksi varattu tilaisuus täydentää hakemustaan allekirjoituksen osalta. Tältä osin osasto viittaa lapsiliseläin 3 §:ään, jonka mukaan lakia toimeenpantaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä sairausvakuutuslaissa on äitiys- isyys- ja vanhempainrahan toimeenpanosta säädetty.

Sairausvakuutuslain 15 luvun 2 §:ssä todetaan puolestaan, että korvausta tai etuutta on haettava kirjallisesti Kansaneläkelaitokselta. Lisäksi osasto viittaa sairausvakuutuslain 1 luvun 3 §:ään, jonka mukaan Kansaneläkelaitos vahvistaa sairausvakuutuslain toimeenpanossa tarvittavat lomakkeet. Hakemuslomake on osaston mukaan allekirjoitettava omakätisesti, ja vaatimus koskee myös lapsilisän hakemista.

Osasto katsoi selvityksessään, että edellä mainituista laeista johtuen telefaksilla toimitettua hakemusta ei voida hyväksyä lopulliseksi hakemukseksi.

Kansaneläkelaitos viittasi lausunnossaan terveys- ja toimeentuloturvaosaston antamaan selvitykseen.

3.3.3

Kansaneläkelaitoksen toimeenpano-ohjeet ja Kansaneläkelaitoksen lisälausunto

Asiassa on siis arvioitavana nimenomaisesti se kysymys, voiko Kansaneläkelaitos edellyttää hakijaa toimittamaan hakemuksen, jossa hänen käsinkirjoitettu allekirjoituksensa olisi alkuperäisenä. Kyse on käsitykseni mukaan lähinnä asiakirjan täydentämisestä, kuten terveys- ja toimeentuloturvaosastokin toi selvityksessään esiin.

Asiakirjan täydentämisestä säädetään hallintolain 22 §:n 2 momentissa. Sen mukaan viranomaiselle toimitettua asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan aitoutta tai eheyttä ole syytä epäillä.

Hallintolain soveltamista koskevat toimeenpano-ohjeet

Kansaneläkelaitos on 19.11.2003 antanut toimeenpano-ohjeet vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain soveltamisesta etuusasioissa. Niissä todetaan, että hallintolaissa tarkoitettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi hakemukset. Ohjeissa on myös otettu kantaa sähköiseen asiointiin, viitaten niin ikään edellä mainittuun maaliskuussa 2003 annettuun laitoksen sisäiseen ohjeeseen, ja todettu, että asia voidaan saada vireille myös toimittamalla asiakirja Kansaneläkelaitokselle sähköisenä viestinä, muun muassa sähköpostina tai faksina. Ohjeiden mukaan faksissa oleva allekirjoitus on riittävä, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Sähköpostilla toimitetun hakemuksen osalta ohjeissa todetaan kuitenkin nimenomaisesti, että sähköpostilla toimitettua hakemusta on täydennettävä toimittamalla alkuperäinen hakemuslomake myöhemmin. Tästä on nähdäkseni mukaan johdettavissa se, että faksina saapunutta hakemusta ei tarvitse lähtökohtaisesti täydentää.

Tätä kantaa vahvistaa ohjeiden asiakirjan täydentämistä koskeva kohta. Siinä on nimittäin todettu, että Kansaneläkelaitokseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Ohjeissa on mainittu esimerkkinä tilanne, jossa hakemus saapuu laitokselle allekirjoittamattomana postitse. Ohjeiden mukaan hakemukseen ei tarvitse pyytää allekirjoitusta, ellei ole syytä epäillä sen alkuperäisyyttä ja eheyttä. Toimihenkilön tulee pyytää allekirjoitus myös, mikäli hän epäilee hakemuksen tai muun asiakirjan olevan asiakkaan tahdon vastainen.

Asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan ohjeiden mukaan tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana.

Käsitykseni mukaan edellä mainittu ohjeistus on varsin selkeä mitä tulee asiakirjan täydentämiseen allekirjoituksella. Lisäksi ne nähdäkseni vastaavat myös hallintolain 22 §:n 2 momentissa ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentissa säädettyä.

Kansaneläkelaitoksen lisälausunto ja -selvitys

Kun toimeenpano-ohjeissa ilmaistu poikkesi siitä, mitä Kansaneläkelaitos oli antamassaan lausunnossa ja selvityksissä todennut, pyysin Kansaneläkelaitokselta lisälausuntoa ja selvitystä asiaan.

Terveys- ja toimeentuloturva totesi lisäselvityksessään, että edellisen selvityksen antamisen jälkeen Kansaneläkelaitos on vuoden 2008 alussa päivittänyt ohjeensa "Etuushakemuksia koskeva asiointi sähköpostitse ja faksilla" ja "Yleisohje laista sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa". Osas-

ton mukaan ohjeet oli annettu alun perin vuonna 2003 ja ne otettiin tarkastelun alle vuoden 2007 loppussa.

Osaston mukaan faksilla lähetettävä hakemus on päivitetyn ohjeen mukaan allekirjoitettava ennen sen lähettämistä. Siten faksilla lähetetty allekirjoitettu hakemus hyväksytään, eikä sitä tarvitse täydentää omakätisellä allekirjoituksella, jos hakemuksen alkuperäisyyttä ja eheyttä ei ole syytä epäillä.

Kansaneläkelaitos viittasi lisälausunnossaan osaston lisäselvitykseen.

3.3.4

Asian arviointia

Nyt puheena olevassa asiassa Kansaneläkelaitoksella ei saamani selvityksen perusteella ollut syytä epäillä kantelijan sille faksina toimittaman hakemuksen alkuperäisyyttä tai aitoutta. Kiteen toimisto ei ollut myöskään pyytänyt alkuperäistä hakemusta tähän perusteeseen vedoten.

Käsitykseni mukaan Kiteen toimiston ei olisikaan tullut pyytää kantelijaa toimittamaan sille alkuperäistä hakemusta. Toimiston menettely on nähdäkseni ollut tältä osin ristiriidassa hallintolain 22 §:n 2 momentin ja myös sähköisestä asiointista viranomaisessa annetun lain 9 §:n 2 momentin sekä Kansaneläkelaitoksen antamien toimeenpano-ohjeiden kanssa.

Toimiston menettelyn moitittavuutta vähentää nähdäkseni se, että Kansaneläkelaitoksessa on ollut aina vuoden 2007 loppuun saakka voimassa toimeenpano-ohjeiden lisäksi huhtikuussa 2003 annettu ohje koskien asiointia faksilla ja sähköpostilla, jossa on ohjeistettu toimistoja vaatimaan alkuperäistä allekirjoitusta.

Kansaneläkelaitos antoi hallintolain soveltamisesta ohjeen marraskuussa 2003 eli vain noin puoli vuotta huhtikuussa antamansa ohjeistuksen jälkeen. Hallintolakia koskevassa ohjeessa on nimenomainen viittaus faksilla ja sähköpostitse tapahtuvaa asiointia koskevaan ohjeeseen. Kansaneläkelaitoksen olisi käsitykseni mukaan tullut jo hallintolakia koskevaa ohjeistusta antaessaan havaita nyt esille tullut ilmeinen ristiriitaa puheena olevien ohjeistusten välillä.

Huomioni kiinnittyy myös siihen, että kantelijan kantelun johdosta annetuissa selvityksessä ei ole kiinnitetty enempää huomiota hallintolain voimaantuloon aiheuttamiin muutoksiin ja sen soveltamisesta annettuihin Kansaneläkelaitoksen toimeenpano-ohjeisiin. Selvityksissä nähdäkseni olisi tullut arvioida asiaa myös asiakirjan täydentämistä koskevien säännösten kautta. Muun muassa terveystoimen tuloturvaosasto on perustanut lausuntonsa etuuslakien säännöksiin, joissa säädetään etuuden hakemisesta kirjallisesti Kansaneläkelaitoksen vahvistamalla hakemuslomakkeilla. Tältä osin totean, että kantelija oli nimenomaan käyttänyt Kansaneläkelaitoksen vahvistamaa lomaketta, jonka hän oli myös allekirjoittanut ja toimittanut sen jälkeen faksina Kansaneläkelaitokselle. Käsitykseni mukaan näistä osaston mainitsemista etuuslakien säännöksistä ei ole johdettavissa hakijalle velvollisuutta täydentää faksina lähettämäänsä hakemusta omakätisellä allekirjoituksella. Tällaiselle velvollisuudelle ei löydy tukea myöskään laitoksen omasta etuuden hakemista ja hakemuksen käsittelyä koskevasta ohjeistuksesta.

Hallintolaki on ollut voimassa yli neljä vuotta. Sanottuna aikana allekirjoitetun faksina lähetetyn hakemuksen täydentäminen omakätisellä allekirjoituksella ei ole noussut kanteluasioissa ongelmaksi. Oma käsitykseni onkin ollut se, että Kansaneläkelaitoksessa on tältä osin noudatettu vakiintuneesti hallintolain soveltamisesta annettua toimeenpano-ohjetta. Tässä asiassa saamani selvitys osoittaa, että näin ei asian laita ole kuitenkaan ollut.

Kansaneläkelaitoksen lisälausunnosta ilmenee, että nyt asiaan liittyvät ohjeistukset ovat yhdenmukaiset ja epäkohta siis korjaantunut. Kansaneläkelaitoksen tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että etuuden hakemista, hakemuksen allekirjoittamista ja asiakirjan täydentämisestä koskevat asiat ovat riittävästi esillä laitoksen antamassa koulutuksessa organisaation kaikilla tasoilla sekä varmistua siitä, että Kansaneläkelaitoksessa noudatetaan yhdenmukaista käytäntöä nyt puheena olevissa kysymyksissä.

Kansaneläkelaitoksen tulee lisäksi kiinnittää huomiota huolellisuuteen antaessaan toimistoille ohjeita siten, ettei ohjeistuksiin jää ristiriitaisuuksia. Käsitykseni mukaan toimistojen on asiakaspalvelussaan voitava luottaa Kansaneläkelaitoksen niille antamien ohjeiden oikeellisuuteen.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.3 esittämäni käsitykset hakemuksen allekirjoittamisesta ja täydentämisestä Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle jäljennöksen päätöksestäni ja pyydän sitä saattamaan käsitykseni myös asiassa selvityksiä antaneiden tietoon.