

7.12.2021

EOAK/3447/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIAN KÄSITTELYAIKA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sairauspäiväraahakemuksensa käsittelyajan pituutta. Hän kertoi jättäneensä sairauspäiväraahakemuksen Kansaneläkelaitokseen 16.3.2021. Kela ei ole kantelijan mukaan ratkaissut asiaa kantelupäivään mennessä.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

Totean aluksi, että olen ratkaissut nyt samanaikaisesti 20 kanteluasiaa, joissa arvostellaan sairauspäiväraha-asian käsittelyaikaa. Kantelut ovat saapuneet toukokuun ja marraskuun välisenä aikana. Kanteluista kolme on siirretty oikeuskanslerinvirastosta.

Osaan kanteluasioista on pyydetty Kelalta kirjallisesti selvitystä ja lausuntoa. Muihin asioihin Kela on pyynnöstä toimittanut hakemusten käsittelyaikatietoja.

Koska jo toukokuussa 2021 vaikutti Kelan verkkosivuillaan antaman informaation perusteella, että sairauspäiväraha-asioiden käsittelyajat olivat pidentyneet, Kelaa on pyydetty antamaan selvitystä niistä syistä, jotka ovat pidentymiseen vaikuttaneet sekä toimenpiteistään, joihin se on tilanteen johdosta ryhtynyt.

Olen kaikissa ratkaisuissani ottanut huomioon Kelan kirjallisesti antamat selvitykset ja lausunnot niiltä osin kuin niissä on ollut kyse sairauspäiväraha-asioiden käsittelytilanteesta Kelassa yleisemmin.

Todettakoon tässä yhteydessä lisäksi, että valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomuksen 2020 mukaan oikeuskanslerinvirasto on ottanut omana aloitteenaan tutkittavakseen kysymyksen Kelan varautumisesta asiamäärien kasvuun covid-19-pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/568/70/2020).

3.1 Kantelijan hakemuksen käsittely

Kantelijan sairauspäiväraha-asia on tullut vireille 11.3.2021 saapuneella lääkärinlausunnolla. Kantelijan hakemus on saapunut Kelaan 17.3.2021. Hakemuksen ratkaiseminen on edellyttänyt asiantuntijalääkärin arviota ja lisäselvityksiä työttömyyskassasta. Kela on myöntänyt kantelijalle sairauspäivärahan 17.5.2021 antamallaan päätöksellä.

3.2 Kelan selvitys

Kela katsoo, että kantelijan hakemusta ei ole käsitelty kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivästystä. Se pahoittelee käsittelyn viivästymistä, joka on johtunut sairauspäivärahakäsittelyn ruuhkautuneesta työtilanteesta.

Kela on selvityksissään ilmoittanut, että Kelassa on asetettu kolmen viikon käsittelyaikatavoite sairauspäivärahan hakemuksille. Sen mukaan sairauspäivärahan keskimääräinen käsittelyaika esimerkiksi 18.6.2021 laskettuna viimeisen 7 vuorokauden ajalta oli ollut 25 päivää.

Kelan mukaan sairauspäivärahan käsittelyaikojen pidentymiseen on vaikuttanut olennaisesti koronatilanteen aiheuttama tartuntatautipäivärahan hakemusmäärien kasvu. Normaaliaikana tartuntatautipäivärahahakemusten määrä on marginaalinen, mutta koronapandemian aikana tartuntatautipäivärahahakemuksia on tullut merkittävästi aiempaa enemmän.

Kela ilmoittaa, että vuonna 2019 tartuntatautipäivärahaa sai 120 henkilöä, vuonna 2020 saajia oli 27 100 ja vuonna 2021 toukokuun loppuun mennessä saajia on ollut jo 67 925. Vaikka pandemiatilannetta seurattiin Kelan mukaan tarkoin, tammi–maaliskuun tartuntatilanteen raju paheneminen ja karanteenien määrän nouseminen tapahtui nopeammin kuin siihen ehdittiin varautua.

Selvityksen mukaan tartuntatautipäivärahojen käsittely on keskitetty eteläiseen vakuutuspiiriin. Tartuntatautipäivärahan ratkaisijat tekevät normaaliaikana myös sairauspäivärahan ratkaisutyötä. Tartuntatautipäivärahan kasvaneiden hakemusmäärien vuoksi eteläisen vakuutuspiirin sairauspäivärahahakemuksia on siirretty muihin vakuutuspiireihin ratkaistaviksi. Tämä taas on johtanut sairauspäivärahan käsittelytilanteen ruuhkautumiseen myös muissa vakuutuspiireissä.

Sairauspäivärahan käsittelyaikoihin vaikuttavat Kelan mukaan osaltaan myös muut, merkitykseltään koronatilannetta pienemmät seikat.

Juuri ennen koronakriisin alkamista vuonna 2020 oli tullut voimaan sairausvakuutuslain tulouudistus, ja samassa yhteydessä Kelassa otettiin käyttöön uusi käsittelyjärjestelmä sairauspäivärahassa ja tartuntatautipäivärahassa. Tulouudistuksen valmistelussa ja toimeenpanon suunnittelussa ei pystytty ennakoimaan kaikkia todellisia tilanteita ja käytännön esiin tuomia haasteita. Esimerkkinä Kela totesi, että tietojenvaihdossa työttömyyskassojen kanssa on ollut haasteita. Sairauspäivärahan määrän määrittämisessä hyödynnetään tulorekisteritietoja. Etuuksia on ilmoitettu tulorekisteriin vuoden 2021 alusta lukien, mutta ilmoittamisen tarkkuudessa on ollut vaihtelevuutta, mikä osaltaan on heijastunut tietojen tarkentamisen tarpeena ja vaatinut hakemusten käsittelyn yhteydessä yhteydenottoa työttömyyskassoihin. Tämä on osaltaan vaikuttanut käsittelyaikaisten pidentymiseen.

Sairauspäivärahan hakemuksen ratkaiseminen edellyttää osassa tapauksia asiantuntijalääkärin vakuutuslääketieteellistä arviota asiakkaan työkyvyttömyydestä, mikä osaltaan vaikuttaa käsittelyaikaan. Asiantuntijalääkäreille tehdyissä arviopyyntöjen määrässä on tapahtunut pientä kasvua. Kyseessä voidaan kuitenkin katsoa olevan normaali asiakkaiden yksilöllisistä tilanteista johtuva arviopyyntöjen määrän vaihtelu.

Selvityksen mukaan Kelassa reagoitiin välittömästi hakemusmäärien kasvuun. Kela rekrytoi uusia ratkaisijoita ja toukokuun alussa 2021 Kelassa aloitti 60 uutta ratkaisuasiantuntijaa käsittelemään sairauspäivärahan ja tartuntatautipäivärahan hakemuksia. Uuden ratkaisuasiantuntijan perehdytys vie vähintään neljä viikkoa, jotta käsittelijä osaa tehdä tavanomaisimpia sairauspäiväraharatkaisuja. Perehdyttäminen vaatii kokeneempien ratkaisutyöntekijöiden työpanosta, eivätkä perehdyttäjät tällöin pysty tekemään ratkaisutyötä täysipainoisesti.

Käsittelytilanteen ruuhkautumista on yritetty estää myös tekemällä ylitöitä arkisin ja viikonloppuisin. Sairauspäivärahan etuuskäsittelyyn on välillä saatu apuja sairauspäivärahaa osaavilta muiden etuuksien ratkaisijoilta silloin, kun muiden etuuksien työtilanne on tämän sallinut.

Kelan toimeenpanemissa etuuksissa etuuskäsittelyn prosessien kehittäminen on jatkuvaa työtä ja sitä tehdään sekä asiakkaan että toimeenpanon näkökulmasta. Myös sairauspäivärahan käsittelyprosesseja on edelleen pyritty sujuvoittamaan. Erityisesti koronatilanteen aiheuttama kasvanut työmäärä on haastanut Kelaa etsimään lisää keinoja sujuvoittaa etuuskäsittelyä. Sairauspäivärahan ja tartuntatautipäivärahan käsittelyjärjestelmää on myös jatkuvasti kehitetty ratkaisutyössä tehtyjen havaintojen pohjalta. Esimerkkinä voidaan mainita toimeentulotuen kuittausta sairauspäivärahasta koskeva käsittelyjärjestelmän kehittäminen.

3.3 Asian arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentissa käsittelyn viivytyksettömyydestä säädetään viranomaista velvoittavasti. Säännöksen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Se velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuiseaan käsittelyyn. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (ks. HE 72/2002 vp).

Hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, viivästymiselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Myöskään sairausvakuutuslaissa ei ole säädetty Kelalle tiettyä aikaa, minkä kuluessa sen on käsiteltävä sairauspäiväraahakemus. Kela asettaa kuitenkin vuosittain keskeisten etuuksien käsittelylle tavoitekäsittelyajat. Kyseessä on aika, joka kuluu Kelaan saapuneen hakemuksen rekisteröinnistä siihen, että ratkaisija antaa siitä päätöksen. Kela ilmoittaa verkkosivuillaan, että tavoiteajat ovat keskiarvoja, joten osa hakemuksista käsitellään jonkin verran tavoiteaikaa nopeammin, osa hitaammin.

Sairauspäiväraahakemusten tavoitekäsittelyaika vuodelle 2021 on siis ollut kolme viikkoa eli 21 päivää.

Kantelijan hakemuksen käsittelyaika oli yli yhdeksän viikkoa. Se ylittää selvästi sekä Kelassa asetetun keskimääräisen tavoitekäsittelyajan että myös Kelan selvityksessään ilmoittaman kesäkuussa toteutuneen keskimääräisen käsittelyajan (25 päivää).

Kantelijan hakemuksen käsittelyn ja ratkaisun antamisen voidaan nähdäkseni katsoa viivästyneen. Kyse onkin nyt siitä, onko viivästys ollut aiheetonta vai onko siihen ollut perusteltu syy.

Hakemuskäsittelyn ruuhkautuminen esimerkiksi lomakausien johdosta on viranomaisten usein esittämä perustelu käsittelyaikojen pidentymiselle. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin varsin vakiintuneesti katsottu, että viranomaisten tulee turvata asioiden viivytyksetön käsittely myös lomakausina. Lomakaudet eivät tule viranomaiselle yllätyksenä, vaan ne ovat etukäteen tiedossa, joten viranomaisen tulee pystyä arvioimaan niiden vaikutus etuuskäsittelyyn ja varautua tilanteeseen esimerkiksi määräaikaisten työntekijöiden palkkaamisella.w

Nyt esillä olevassa tilanteessa syynä sairauspäiväraha-asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen ja niiden käsittelyaikojen pidentymiseen on saamani selvityksen perusteella ollut ennen kaikkea tartuntatautipäivärahahakemusten määrän voimakas kasvu.

Kasvun voimakkuutta ilmentävät Kelan antaman selvityksen lukemat. Koronapandemian voidaan katsoa käynnistyneen vuonna 2020 maaliskuussa. Sen vuoden tartuntatautipäivärahahakemusten määrä oli jo noin 27 000, kun se on aiempina vuosina ollut Kelan toiminnan volyymien valossa käytännössä olematon.

Kuluvana vuonna hakemuksia oli toukokuun loppuun mennessä saapunut jo noin 68 000. Kelan 28.7.2021 antaman tiedotteen mukaan hakemusmäärä oli jo yli 93 000. Lokakuun alussa Kela tiedotti, että elo–syyskuussa tartuntatautipäivärahahakemuksia oli saapunut keskimäärin 579 hakemusta päivässä. Kelaan on siis käsitykseni mukaan syyskuun loppuun mennessä saapunut yli 125 000 tartuntatautipäivärahahakemusta eli lähes viisinkertainen määrä edellisvuoteen verrattuna.

Tartuntatautipäiväraha-asioita Kelassa ovat käsitykseni mukaan ennen pandemia-aikaa käsitelleet ja ratkaisseet etuuskäsittelijät, joiden pääasiallinen työ on ollut sairauspäivärahojen ratkaisutyö. Tartuntatautipäivärahahakemusten määrän edellä kuvatulla kasvulla on väistämättä ollut vaikutusta sairauspäiväraha-asioiden käsittelyyn, kun osa käsittelijöistä on siirtynyt käsittelemään tartuntatautipäiväraha-asioita.

Tartuntatautipäiväraha-asioiden kasvun voimakkuus alkuvuonna 2021 yllätti Kelan, kuten se selvityksessään myöntää. Kela palkkasi kuitenkin 60 uutta ratkaisuasiantuntijaa. Heidän rekrytointinsa on vaatinut valmistelua, minkä lisäksi myös haku- ja valintaprosessi vie oman aikansa. Kelan palkkaamat asiantuntijat aloittivat työnsä jo toukokuun alussa ja katson, että Kela on reagoinut asianmukaisesti kasvaneisiin hakemusmääriin, eikä rekrytointiprosessiin kulunutta aikaakaan voida nähdäkseni pitää kohtuuttoman pitkänä.

Kelan on myös täytynyt kouluttaa uudet ratkaisuasiantuntijat tehtäviinsä, mikä on vaatinut työpanosta heidän kouluttajiltaan vähentäen kouluttajien mahdollisuuksia tehdä omaa ratkaisutyötään täysipäiväisesti. Muun muassa tästä syystä sairauspäiväraha-asioiden käsittely Kelassa on ruuhkautunut keväällä 2021.

Käsitykseni mukaan sairauspäiväraha-asioiden keskimääräinen käsittelyaika onkin kevään ja vielä kesän 2021 aikana ollut tavoitekäsittelyaikaa korkeampi. Tämä on heijastunut myös oikeusasiamiehelle saapuneina kanteluina. Käsittelemissäni kanteluasioissa hakemusten käsittelyajat ovat ylittäneet useilla viikoilla Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan.

Useassa asiassa käsittelyaika on ollut noin 9–10 viikkoa, yhdessä tapauksessa jopa yli 14 viikkoa. Myös kantelijan asiassa käsittelyaika on ollut huomattavan pitkä.

Kela on ilmoittanut käsitelleensä hakemuksia myös ylitöinä iltaisin ja viikonloppuisin. Käsitelykseni mukaan tämä on ollut perusteltua hakemusruuhkan purkamisessa ottaen huomioon muun muassa sen, että ruuhkautuminen on ajoittunut kesäaikaan, jolloin kesälomat jo sellaisenaan aiheuttavat omat haasteensa etuuskäsittelylle. Kela ei ole tätä seikkaa tuonut esiin, mutta nähdäkseni on selvää, että etuuskäsittelyn järjestäminen lomakausina vaatii usein viranomaisilta työjärjestelyjä ja sijaisten palkkaamista.

Kela on myös onnistunut purkamaan hakemusruuhkaa. Kelan verkkosivuillaan ilmoittama sairauspäiväraha-asioiden keskimääräinen käsittelyaika putosi syksyn mittaan siten, että Kela saavutti lokakuussa asettamansa 21 päivän keskimääräisen tavoitekäsittelyajan.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kela on reagoinut tartuntatautipäiväraha-asioiden määrän kasvuun ja sen aiheuttamaan sairauspäiväraha-asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tartuntatautipäiväraha-asioiden määrän kasvu on kuitenkin ollut niin voimakasta, että se on nähdäkseni väistämättä johtanut sairauspäiväraha-asioiden käsittelyaikojen pidentymiseen. Kela on myös tiedottanut kesän aikana kahdesti sairauspäiväraha-asioiden käsittelyn ruuhkautumisesta.

Myös kantelijan sairauspäiväraha-asian käsittelyaika oli siis ylittänyt Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan. Kantelijan asian käsittely on ajoittunut ajankohtaan, jolloin Kelan lisärekrytoinnit eivät ole vielä tuoneet helpotusta käsittelyruuhkaan. Tästä huolimatta katson, että kantelijan kohdalla käsittelyaika on muodostunut niin pitkäksi, että Kelan voidaan katsoa laiminlyöneen käsitellä hänen hakemustaan ilman aiheetonta viivytystä. Kelan selvityksen mukaan työttömyyskassa on toimittanut siltä pyydetyn selvityksen kolmen päivän kuluttua pyynnöstä, joten sanotun lisäselvityksen käsittelyaikaa pidentävä merkitys on ollut erittäin vähäinen.

Kantelijan asia kuuluukin niihin käsiteltävänäni olleisiin asioihin, jotka osoittavat, että Kela ei ole toimenpiteillään hakemusruuhkan purkamiseksi (ylityöt ja työn tasaaminen vakuutuspiirien välillä) täysin onnistunut turvaamaan sitä, että sen asiakkaat saisivat asiansa käsitellyiksi yhdenvertaisessa käsittelyajassa. Käsitelykseni mukaan Kelan tuleekin tarkastella toimenpiteitään hakemusruuhkan purkamisessa, jotta se pystyisi vastaisuudessa välttämään nyt ilmenneitä eroja hakemusten käsittelyajoissa.

Totean edelleen, että Kelan verkkosivujen mukaan sairauspäiväraha-asioiden käsittelytilanne olisi marraskuussa kääntynyt jälleen huonompaan suuntaan ja esimerkiksi 3.12.2021 Kela ilmoittaa keskimääräiseksi käsittelyajaksi 26 päivää. Myös varmistettujen koronatartuntojen määrä Suomessa on samanaikaisesti kasvanut voimakkaasti. Kelan tuleekin nähdäkseni reagoida nopeasti tapahtuneeseen ja pyrkiä saamaan käsittelyaika laskemaan jälleen kohti tavoiteaikaansa.

4 TOIMENPITEET

Kantelijan asian käsittelyaika oli siis yli yhdeksän viikkoa eli kolminkertainen Kelassa asetettuun keskimääräiseen tavoitekäsittelyaikaan verrattuna. Katsonkin asian käsittelyn viivästyneen aiheettomasti. Totean edelleen, että käsitykseni mukaan Kela ei ole pystynyt hakemusruuhkaa purkaessaan turvaamaan hakijoiden yhdenvertaista kohtelua, minkä seurauksena osa hakijoista on joutunut odottamaan päätöstään jopa yli 10 viikkoa. Saatan näiltä osin jaksossa 3.3 esittämäni näkemykset Kelan tietoon.

Saatan lisäksi Kelan tietoon jaksossa 3.3 esittämäni huolestuneisuuteni siitä, että ainakin Kelan verkkosivuillaan ilmoittaman keskimääräisen käsittelyajan perusteella sairauspäiväraha-asioiden käsittelytilanne näyttää marraskuusta alkaen jälleen huonontuneen.

Näissä tarkoituksissa lähetän tämän päätökseni Kelalle tiedoksi.

Totean vielä lopuksi, että seuraan työssäni Kelan toimintaa ja myös toteutuneita hakemusten käsittelyaikoja. Tämän lisäksi Kelan etuuskäsittely on esillä Kelan johdon kanssa käytävissä yhteistyöpalaverissa. Seuraava palaveri on kaavailtu pidettäväksi vuoden 2022 alussa. Tarkoitukseni on tuossa palaverissa keskustella myös covid-19-pandemian vaikutuksesta Kelan työhön.