

8.12.2008

Dnro 3688/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIIVÄSTYKSET JA HUOLIMATTOMUUS TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKEVALITUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 27.11.2007 päivätyssä kirjoituksissaan Kansaneläkelaitoksen sekä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja sen edeltäjän tarkastuslautakunnan menettelyä työkyvyttömyyseläkevalituksensa käsittelyssä.

Hän kertoi toimittaneensa valituksen Kansaneläkelaitoksen eläkepääätöksestä jo marraskuussa 2005 Kansaneläkelaitokselle. Se siirsi kuitenkin hänen valituksensa tarkastuslautakunnalle vasta maaliskuun lopussa 2006.

Kantelija on todennut kantelukirjoituksessaan, että hän ei ole saanut valitukseensa päätöstä kantelupäivään mennessä. Hän pitää käsittelyaikaa liian pitkänä.

3 RATKAISU

3.1 Kansaneläkelaitoksen menettely

3.1.1 Kannanotto

Katson Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston menetelleen lainvastaisesti siinä, että se on vastoin kansaneläkelain 73 a §:ää siirtänyt kantelijan Kansaneläkelaitokselle 22.11.2005 toimittaman valituskirjelmän tarkastuslautakunnalle valituksena käsiteltäväksi vasta 31.3.2006.

3.1.2 Perustelut

Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto oli antanut kantelijalle 8.11.2005 hylkäävän päätöksen hänen työkyvyttömyyseläkehakemukseensa. Kantelija haki päätökseen määräajassa muutosta ja valituskirjelmä saapui osastolle 23.11.2005. Hän toimitti osaston mukaan 6.2.2006 valit-

tukseensa lääketieteellistä lisäselvitystä, minkä johdosta valitusasiakirjat toimitettiin osaston asiantuntijalääkäriin arvioitavaksi. Osasto antoi lausuntonsa valitukseen 29.3.2006 ja toimitti valitusasiakirjat tarkastuslautakunnalle 31.3.2006.

Osaston mukaan valitusaika päätökseen oli päättynyt 17.12.2005, joten sen olisi osaston omankin käsityksen mukaan tullut toimittaa valitusasiakirjat muutoksenhakuviranomaiselle viimeistään 17.1.2006. Osasto myöntääkin, että se ei ole valitettavasti pystynyt toimittamaan valitusasiakirjoja muutoksenhakuviranomaiselle säädetyssä ajassa. Viivästyksen syynä on sen mukaan ollut valitusasioiden ruuhkautuminen.

Osasto on ilmoittanut korjanneensa valitusasioiden käsittelyprosessia keskittämällä kevään 2007 aikana muutoksenhakuasioiden käsittelyn erilliseen ryhmään. Myös ryhmän sisällä on työnkulkua ohjeistettu tarkemmin ja tehostettu määräaikojen noudattamisen seurantaa.

Menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Käsittelyn joutuisuus on tärkeää yksilön oikeusturvan kannalta. Vuodesta 2004 alkaen viivytyksettömästä käsittelystä on säädetty lisäksi hallintolaissa, jonka 23 § velvoittaa viranomaisia käsittelemään asian ilman aiheetonta viivytystä.

Käsitykseni mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioiden käsittelyn tulisi olla joutuisaa. Niissä aineellavaltavilla päätöksillä on usein taloudellisesti suuri merkitys asianosaiselle. Sen vuoksi niitä koskevat asiat tulisivat käsitellä mahdollisimman nopeasti.

Hallintolakia sovelletaan Kansaneläkelaitoksen toimintaan myös silloin, kun etuusasiaa käsitellään laitoksessa muutoksenhakuasiana tai itseoikaisuna. Näin ollen hallintolaissa säädetty velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä koskee myös etuusasiassa tehdyn valituksen käsittelemistä. Sen lisäksi eri etuuslaeissa on säädetty nimenomaisista määräajoista, joiden puitteissa Kansaneläkelaitoksen on valituksia käsiteltävä.

Kansaneläkelain 73 a §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on nimittäin, jos se ei hyväksy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitettyjä vaatimuksia, toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Lainkohdan 3 momentin mukaan se voi poiketa määräajasta, 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.

Hallituksen esityksessä työ- ja kansaneläkelainsäädännön muutoksenhakusäännösten uudistamisesta (HE 117/1994) todetaan, että edellä kerrotulla sääntelyllä on tarkoitus korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelemisessä. Säännösten avulla on haluttu myös nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Kansaneläkelaitos oli postittanut 8.11.2005 antamansa päätöksen kantelijalle 9.11.2005. Valitusaika päätökseen päättyi näin ollen 16.12.2005. Kansaneläkelain edellä selostetun säännöksen 2 momentin mukainen pääsääntöinen määräaika siirrolle päättyi siis 15.1.2006 ja 3 momentin mukainen 60 päivän määräaika 14.2.2006.

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston olisi nähdäkseni tullut toimittaa kantelijan valitusasiakirjat ja valituksen johdosta antamansa lausunto tarkastuslautakunnalle laissa säädetyn pääsääntöisen määräajan puitteissa. Kantelijan sille toimittama selvityshän oli saapunut vasta tämän jälkeen eli 6.2.2006. Osasto ylitti määräajan noin 2,5 kuukaudella. Osasto ei ole saamani selvityksen mukaan myöskään ilmoittanut kantelijalle lausunnon antamisen viivästymisestä. Se ei ole myöskään selvityksessään maininnut, että se olisi pyytänyt tarkastuslautakuntaa ottamaan valituksen käsittelyssä huomioon Kansaneläkelaitoksessa tapahtunut viivästys. Muutoksenhakijan kannalta ratkaisevaa on nimittäin nähdäkseni se, kuinka pitkäksi hänen valituksensa kokonaiskäsittelyaika muodostuu.

Pidän tärkeänä, että Kansaneläkelaitos noudattaa tarkasti laissa valituksen käsittelylle säädettyjä määräaikoja. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen on myös järjestettävä valitusasioiden käsittely siten, että se pystyy noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja kaikissa olosuhteissa. Näin ollen esimerkiksi töiden ruuhkautuminen ei oikeuta Kansaneläkelaitosta laiminlyömään laissa säädettyjen määräaikojen noudattamista.

Valitusten siirroille säädettyjen määräaikojen noudattaminen oli esillä jo alkuvuodesta 2005 eräissä kanteluasioissa. Niihin antamissani ratkaisussa (esim. 22.3.2005, dnro 432/4/04) arvostelin eräitä toimistoja ja vakuutuspiirejä määräaikojen ylityksistä. Kansaneläkelaitos antoi näiden kannanottojeni johdosta 6.5.2005 toimihenkilöilleen osasto-ohjeen, jossa korostettiin määräaikojen noudattamista. Myös eläke- ja toimeentuloturvaosaston olisi nähdäkseni viimeistään tuolloin tullut kiinnittää erityistä huomiota määräaikojen noudattamiseen valitusasioissa.

Kun määräaikojen ylityksiä vaikutti kuitenkin edelleen tapahtuneen, otin asian vielä omana aloitteena tutkittavakseni vuoden 2007 alussa. Asiaan 9.4.2008 antamassani ratkaisussa (Dnro 489/2/07, liitteenä) korostin, että määräajat ovat Kansaneläkelaitosta sitovia ja niitä on noudatettava. Edellytin lisäksi, että Kansaneläkelaitos kehittää työmenetelmiään ja tietojärjestelmiään siten, että määräaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan. Pyysin Kansaneläkelaitosta toimittamaan 30.1.2009 mennessä selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin laitoksessa on ryhdytty määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi.

Olen siis puuttunut myös yleisellä tasolla puheena olevaan ongelmaan ja edellyttänyt Kansaneläkelaitokselta toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Lisäksi eläke- ja toimeentuloturvaosasto on ilmoittanut kehittäneensä omia työmenetelmiään jo keväällä 2007 varmistukseksi valitusasioiden käsittelyn laissa säädettyssä määräajassa.

3.2

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettely

3.2.1

Tapahtumatiedot

Totean aluksi, että vuodenvaihteessa 2006–2007 tarkastuslautakunta lopetti toimintansa ja sen tehtävät sekä eräitä muita tehtäviä siirtyi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Kantelijan valitus saapui lautakuntaan 5.4.2006. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta antoi päätöksen asiassa 24.10.2007. Asian käsittely päätöksentekoon saakka kesti lautakunnassa siis yli 18 kuukautta. Kun päätöksen postitus tapahtui lautakunnan mukaan 9.1.2008, kantelijan valituksen käsittely lautakunnassa kesti kaikkiaan 21 kuukautta.

Mitä tulee päätöksen sisältöön, totean, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta poisti 24.10.2007 antamallaan päätöksellä Kansaneläkelaitoksen 8.11.2005 antaman päätöksen ja palautti asian Kansaneläkelaitokselle asiassa esitetyn uuden selvityksen perusteella. Päätöksen perusteluissa lautakunta toteaa, että sille on esitetty uusia lääkärinlausuntoja sekä Kuntien eläkelautakunnan 22.11.2006 antama päätös. Lautakunnan mukaan esitetty uusi selvitys saattaa vaikuttaa asian käsittelyyn, minkä vuoksi se päätti palauttaa asian Kansaneläkelaitokselle uudelleen käsiteltäväksi.

3.2.2

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lausunnot

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on selvityksessään tuonut esiin valitusten keskimääräisiä käsittelyaikoja. Työkyvyttömyyseläkevalitusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2007 oli sen mukaan 15,2 kuukautta.

Kantelijan valitusasia oli lautakunnan mukaan ensimmäisen kerran ratkaisuvaiheessa elokuun lopussa 2007 eli noin 16 kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Asian käsittelyä jouduttiin kuitenkin lautakunnan mukaan lykkäämään päätösvaltaisen kokoonpanon löytämiseksi. Asia jouduttiin lautakunnan mukaan siirtämään toiselle jaostolle käsiteltäväksi.

Lautakunnan mukaan ratkaisupäiväksi merkitään istuntopäivä. Päätöksen postittamiseen tulee kuitenkin sen mukaan niin sanotuista jälkitöistä johtuva viive. Jälkitöihin kuuluu ratkaisun kirjoittaminen, tarkistaminen, kopioiminen ja asianosaisille lähettäminen. Viiveen pituuteen vaikuttaa asioiden suuri lukumäärä ja lautakunnan senhetkinen työtilanne. Lautakunnan mukaan tarkoituksellisesta viivytelystä ei kantelijankaan valituksen käsittelyssä ja postittamisessa ole ollut kyse.

Asiaratkaisun osalta lautakunta toteaa, että Kansaneläkelaitos lähettää lautakunnalle tiedoksi sille saapuneita lisäselvityksiä. Kantelijan valitukseen oli lautakunnan mukaan tullut lääkärinlausuntoja ja sairauskertomuksia sekä tieto Kuntien eläkelautakunnan tekemästä myönteisestä kuntoutustukipäätöksestä ajalle 20.2.2006–28.2.2007. Lautakunnan mukaan työeläkepuolella tehty eläkemyöntö merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että myös edellytykset kansaneläkkeen myöntämiselle ovat olemassa. Poistamis- ja palautusratkaisuun ryhdytään silloin, kun muutoksenhakuasteella itsellä ei ole asiaratkaisun tekemiseen tarvittavaa riittävä selvitystä muutoksen perusteista. Ajatuksena on antaa Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena harkita kansaneläkkeen myöntäminen työeläkettä vastaavalle ajalle.

Muutoksenhakulautakunta on kuitenkin lausuntonsa täydennyksessä ilmoittanut, että edellä mainittu Kuntien eläkelautakunnan myönteinen päätös on koskenut erästä toista henkilöä, jolla on aikaisemmin ollut valitus lautakunnassa vireillä. Päätös on erehdyksessä kulkeutunut kantelijan valitusasiakirjoihin.

Lautakunnan mukaan siellä käsiteltävien asiakirjojen suuren määrän vuoksi ei voida sulkea täysin pois sitä mahdollisuutta, että asiakirja joutuu väärään paikkaan. Se korostaa kuitenkin, että kantelijan asiassa kuntien eläkelautakunnan myönteinen päätös on mainittu yhtenä, mutta ei kuitenkaan ainoana lisäselvityksenä, joiden perusteella lautakunta on päättänyt palauttaa asian Kansaneläkelaitokselle. Palautus ei siten ole lautakunnan mukaan ollut perusteeton. Lautakunta toteaa lisäksi, että sanottu myönteinen eläkepäättös on kuitenkin ollut mukana ja siten vaikuttamassa myös tuon toisen henkilön asian käsittelyssä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta katsoo pyrkineensä valmistelemaan kantelijan valitusasian asianmukaisesti.

3.2.3

Menettelyn arviointia

Valituksen käsittelyaika

Kysymys valitusten käsittelyajoista tarkastuslautakunnassa ja sittemmin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on ollut esillä jo muutaman vuoden ajan, ja on edelleen ajankohtainen asia. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on nykyisin noin 16 kuukautta. Myös työkyvyttömyyseläkevalitusten keskimääräinen käsittelyaika nyt puheena olleena aikana on ollut yli 15 kuukautta.

Olen ilmoittanut kanteluihin antamissaan ratkaisussa pitäväni lautakunnan käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkinä. Käsitykseni mukaan myös kantelijan valituksen käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä. Kantelijan kannalta tarkasteltuna hänen asiansa käsittely lautakunnassa kesti nimittäin 21 kuukautta.

Kantelijan kannalta hämmennystä on varmaankin aiheuttanut myös se, että lautakunta päätti 18 kuukauden jälkeen palauttaa hänen asiansa Kansaneläkelaitokselle. Käsittelen jäljempänä palauttamispäätöstä lähemmin. Käsitykseni mukaan lautakunnan pitäisi kuitenkin pystyä tekemään palautuspäätökset heti sen jälkeen, kun sillä on käytössään esimerkiksi työeläkepuolelta muutoksenhakijalle annettu myönteinen eläkepäätös. Tässä tapauksessa myönteinen, sittemmin tosin toista henkilöä koskevaksi osoittautunut eläkepäätös oli annettu jo 22.11.2006 eikä lautakunta ole ainakaan selvityksessään todennut, että selvitys olisi tullut sen käyttöön erityisen myöhään. Pääsääntöisesti työeläke- ja kansaneläkepuolen ratkaisujen yhteneväisyydestä pitävät huolta Kansaneläkelaitos ja työeläkepuolen laitokset itseoikaisupäätöksillään. Käsitykseni mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulisi kuitenkin pystyä käsittelemään eläkeasiat, joissa sen käyttöön on toimitettu työeläkepuolen myönteinen ratkaisu, valitusten keskimääräistä käsittelyaikaa nopeammin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työtilanne on siis vaikea ja se näkyy valitusten pitkinä käsittelyaikoina. Tältä osin totean, että apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen otti alkuvuodesta 2008 tekemänsä tarkastuksen jälkeen omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat. Hän antoi asiassa ratkaisunsa 16.5.2008 (dnro 6/50/08). Ratkaisussaan hän ilmoitti myös asian jatkotoimista ja pyysi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä antamaan huhtikuun 2009 loppuun mennessä muun muassa selvityksen vuodelle 2008 asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi hän ilmoitti tulevansa kohdistamaan lautakuntaan uuden tarkastuksen vuonna 2009.

Edellä kerrotun perusteella kantelijan valituksen käsittelyaika ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisu 24.10.2007

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta siis poisti Kansaneläkelaitoksen 8.11.2005 antaman päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Palautuksen syynä oli lautakunnalle toimitettu uusi selvitys.

Uutena selvityksenä oli mainittu Kuntien eläkelautakunnan tekemä myönteinen kuntoutustukipäätös. Myöhemmin on kuitenkin käynyt ilmi, että päätös ei koskenutkaan kantelijaa, vaan asiakirjoihin oli kulkeutunut toista henkilöä koskeva eläkepäätös.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu nimittäin olennaisena osana asian huolellinen käsittely.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ratkaisi vuonna 2007 noin 14 000 valitusasiaa. Vuoden lopussa lautakunnassa oli vireillä 26 000 asiaa. Asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen suuri määrä huomioon ottaen yksittäisen asiakirjan kulkeutuminen erehdyksessä väärään paikkaan on sinänsä ymmärrettävää. Valitettavaa kantelijan asiassa on se, että erehdyistä ei huomattu asian käsittelyviellä ollessa kesken vaan virheellinen selvitys pääsi vaikuttamaan asian ratkaisuun. Tältä osin lautakunta onkin käsitykseni mukaan laiminlyönyt käsitellä kantelijan valitusasiaa perustuslaissa tarkoitetulla tavalla asianmukaisesti. Lautakunnan tulee nähdäkseni korostaa asiakirjojen huolellisen käsittelyn tärkeyttä henkilökunnalleen.

Käsitykseni mukaan edellä mainittu myönteinen eläkepäätös on ollut ratkaiseva lautakunnan kantelijan asiassa antaman päätöksen lopputuloksen kannalta. Valituksenalaisen päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen ensimmäisenä asteena toimivalle vakuutuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi pelkän muutoksenhakuelimelle saapuneen uuden lääketieteellisen selvityksen perusteella on nimittäin käsitykseni mukaan sosiaalivakuutuksessa varsin harvinaista. Se voi tulla nähdäkseni kyseeseen esimerkiksi silloin, kun uudessa lääketieteellisessä selvityksessä on tuotu esiin sairaus, josta ei aiemmassa selvityksessä ole ollut mainintaa.

Lisäksi pääsääntöisesti uusi lääketieteellinen selvitys tulee muutoksenhakuasteeseen vakuutuslaitoksesta, joka on myös yleensä jo arvioinut uuden selvityksen itseoikaisumenettelyssä. Ja jos muutoksenhakija toimittaa lääketieteellistä selvitystä suoraan muutoksenhakuelimelle, pyytää se pääsääntöisesti vakuutuslaitokselta lausuntoa uuden selvityksen johdosta.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntakin on kantelun johdosta antamassaan ensimmäisessä lausunnossa tuonut korostuneesti esiin työeläkepuolen myönteisen päätöksen vaikutuksen palautuspäätökseen. Kun eläkepäätös osoittautui virheelliseksi, se on kuitenkin tyytynyt vain viittaamaan siihen, että myös lääketieteellinen selvitys vaikutti palautuspäätöksen syntymiseen. Se ei ole kuitenkaan yksilöinyt lausunnossaan enempää, mikä valituksen vireillä ollessa saapuneessa lääketieteellisessä selvityksessä puolsi asian palauttamista. Sen lausunnoista ei myöskään ilmene, oliko uusi selvitys mahdollisesti saapunut lautakuntaan Kansaneläkelaitoksesta tai oliko lautakunta pyytänyt selvityksen johdosta Kansaneläkelaitokselta lausuntoa.

Totean vielä lopuksi, että Kansaneläkelaitos on 18.4.2008 antamallaan päätöksellä evännyt kantelijalta uudelleen työkyvyttömyyseläkkeen. Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan kantelija oli ilmoittanut, ettei hän hae päätökseen muutosta, koska Liikennevakuutuskeskus oli myöntänyt hänelle täyden eläkkeen toistaiseksi. Kantelijalle kysymys oikeudesta kansaneläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen ei siis saamani selvityksen mukaan ole enää ajankohtainen.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen valituksen siirrossa tapahtuneesta määräajan laiminlyönnistä Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston tietoon.

Edelleen saatan jaksossa 3.2 lausumani käsitykset kantelijan valituksen käsittelyajasta ja valitusasian huolellisesta käsittelystä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.