

23.10.2006

Dnro 3999/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

SAIRAUSPÄIVÄRAHAVALITUKSEN JOHDOSTA ANNETUN LAUSUNNON SISÄLTÖ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 29.12.2005 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen, Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan ja tarkastuslautakunnan antamia ratkaisuja sairauspäiväraha-asiassaan. Kantelijan mielestä ne ovat perusteettomasti evänneet häneltä sairauspäivärahan ajalta 1.8.2004–4.3.2005.

- - -

RATKAISU

3.1 Kantelijan oikeus sairauspäivärahaan

Nähtäväkseni on hankittu Leppävirran toimiston, sosiaalivakuutuslautakunnan ja tarkastuslautakunnan päätökset, joilla ne ovat evänneet kantelijalta sairauspäivärahan ajalta 1.8.–31.10.2004 sekä Leppävirran toimiston 19.12.2005 antama päätös, jolla se on muun muassa evännyt kantelijalta päivärahan ajalta 1.11.2004–21.2.2005. Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimistosta 16.10.2006 saadun tiedon mukaan kantelija ei hakenut toimiston sanottuun päätökseen muutosta.

Käsitykseni mukaan Leppävirran toimisto, sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta ovat ratkaisseet kantelijan sairauspäiväraha-asiat niille laissa säädetyn harkintavallan nojalla eikä asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä niiden ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin.

Kantelijan kirjoituksessa on tältä osin nähdäkseni kyse vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden näkemyseroista. Kysymys on tärkeä ja myös ajankohtainen. Erityisesti työkyvyttömyyseläkeasioiden yhteydessä asia on ollut esillä myös eduskunnassa, mistä osoituksena on oheinen kirjallinen kysymys (KK 361/2006 vp). Sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen on kysymykseen antamassaan vastauksessa tuonut esiin syitä näille näkemyseroille sekä maininnut kokeiluista, joilla näkemyseroja pyritään vähentämään.

Myös sairauspäiväraha-asiassa on kyse työkyvyn arvioinnista, minkä vuoksi edellä mainitussa kirjallisessa kysymyksessä esiin tuodut näkökohdat soveltuvat myös sairauspäiväraha-asioiden käsittelyyn.

3.2

Muutoksenhaku ja sen johdosta annettavan lausunnon sisältö

3.2.1

Leppävirran toimiston 21.2.2005 tarkastuslautakunnalle antama lausunto

Kiinnitin saamassani selvityksessä huomiota Kansaneläkelaitoksen Leppävirran toimiston tarkastuslautakunnalle kantelijan valituksen johdosta antamaan 21.2.2005 päivättyyn lausuntoon. Kansaneläkelaitoksen lausunto kuuluu seuraavasti:

"Oheisena lähetämme valituskirjelmän liitteineen käsittelyynne.

Valitus on saapunut määräajassa. Valituksessa on tuotu selkeästi esille seikkoja, jotka puoltavat kyseisen hylkypäätöksen kumoamista. Jo pelkästään se, että vakuutetun sairausloma jatkuu edelleen ja hänelle tulee jalkaan leikkaus."

Selvitys- ja lausuntopyyntöissäni pyysin Kansaneläkelaitosta arvioimaan toimiston sanottua lausuntoa sairausvakuutuslain itseoikaisusäännöksen kannalta. Sairausvakuutuslain 17 luvun 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on nimittäin annettava asiassa oikaisupäätös, jos se hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa 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.

3.2.2

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Puheena olevan toimiston lausunnon antanut toimistonjohtaja on selvityksessään todennut että hänen valituslausuntoonsa sisällyttämä toteamus hylkypäätöksen kumoamista puoltavista seikoista perustuu kantelijan puhelimitse antamaan selvitykseen työstään ja siitä selviytymisestään. Toimistonjohtaja ei kertomansa mukaan kuitenkaan soveltanut asiassa itseoikaisua, vaan luotti Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreiden lausuntoihin.

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan asiassa ei ole kyse itseoikaisusäännösten huomiotta jättämisestä vaan asian arvioinnin vaikeudesta tapauksissa, joissa vakuutetun subjektiivisesti kokema työkyvyttömyys on vahvasti ristiriidassa hänen sairaudestaan esitetyn näytön kanssa. Aluekeskuksen mukaan muutoksenhakuasteelta odotetaan sanotuissa tapauksissa linjanvetoa.

Aluekeskuksen mukaan toimisto ei ole maininnut lausunnossaan lääketieteellistä valituksen hylkäämistä puoltavaa näyttöä, joka on ollut tarkastuslautakunnalle lähetetyissä asiakirjoissa mukana. Aluekeskuksen mukaan toimiston lausunnon tulisi kuitenkin heijastaa muutoksenhaussa ratkaisijan kokonaisarviota niin, että looginen yhteys itseoikaisun tekemättä jättämisen ja lausunnon välillä olisi myös ulkopuolisen lukija nähtävissä. Keskuksen mukaan muutoksenhausta annettavien lausuntojen sisältämään kokonaisarviointiin ja loogisuuteen tulee kiinnittää jatkossa parempaa huomiota.

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto arvioi asiaa samoin kuin aluekeskus. Sen mukaan Kansaneläkelaitos voi ja sen tuleekin tuoda lausunnossaan esiin sekä muutoksenhakua puoltavia että sitä hylkääviä seikkoja, jos asiassa niitä molempia on. Osasto viittaa myös siihen, että lausunto annetaan tiedoksi vakuutetulle, minkä vuoksi on tärkeää, että Kansaneläkelaitos kirjaa lausuntoonsa kaikki asian ratkaisuun vaikuttavat seikat. Lisäksi osaston mukaan Kansaneläkelaitoksen on lausunnossa ilmaistava selkeästi kannanotto siihen, miltä osin valitus tulisi hylätä. Siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset, se voi oikaista aikaisemman päätöksensä väliaikaisella päätöksellä.

Osasto viittaa myös toimenpano-ohjeisiinsa, joissa toimistoja on ohjeistettu lausunnon antamisessa muutoksenhakuasioissa siten, että lausunnoista on käytävä ilmi kannanotto valittajan vaatimukseen ja maininta valituksen liitteeksi toimitetusta uudesta selvityksestä. Osasto on ilmoittanut tulevansa kiinnittämään lausuntojen asianmukaisuuteen huomiota ratkaisuja tekeville työntekijöille annettavassa koulutuksessa.

3.2.3

Asian arviointia

Käsitykseni mukaan Leppävirran toimiston toimistonjohtaja on menetellyt harkintavaltansa puitteissa siirtäessään kantelijan valituksen vakuutusosastoille.

Hänen tarkastuslautakunnalle antamansa lausunto on kuitenkin nähdäkseni ollut puutteellinen, sillä siitä puuttuu selkeä kannanotto kantelijan vaatimukseen. Hän on nimittäin tuonut lausunnossaan esiin vain valituksen hyväksymistä puoltavia seikkoja.

Toimistonjohtaja ei kuitenkaan katsonut asiassa olevan edellytyksiä oikaista kantelijalle annettua päätöstä osaksikaan. Se, mihin hänen tämä johtopäätöksensä perustuu, ei kuitenkaan ilmene lausunnosta. Siinä ei nimittäin ole edes viittausta asiassa esitettyyn lääketieteelliseen selvitykseen taikka Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin lausuntoon, joka saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan puoltanut valituksen hylkäämistä ja johon annettu lausunto loppujen lopuksi perustuukin.

Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan olisikin lausunnossaan tullut mainita myös valituksen hylkäämistä puoltavat näkökohdat. Näin kantelijakin olisi

voinut saada lausunnosta tietoa kaikesta siitä, mihin Kansaneläkelaitoksen lausunto perustuu. Nyt annetussa lausunnossa esitetään ainoastaan valituksen hyväksymistä puoltavia seikkoja, mikä on voinut olla omiaan asettamaan kantelijalle korkeat odotukset valituksensa menestymisen suhteen. Muutoksenhakijoilta ei voida nähdäkseni edellyttää itseoikaisun ja valituksen siirron tarkkaa tuntemusta.

Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan olisi tullut lausunnossaan arvioida asiaa avoimesti ja sisällyttää siihen sekä valituksen hylkäämistä että hyväksymistä puoltavia näkökohtia. Tämän lisäksi hänen olisi tullut lausunnossaan ottaa selvästi kantaa myös kantelijan vaatimukseen ja esittää siis tekemänsä kokonaisarvion mukaisesti valituksen hylkäämistä.

Kun vakuutetut hakevat muutosta Kansaneläkelaitoksen tai ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakunnan päätöksiin, liittävät he valitukseensa usein uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä. Itseoikaisumenettelyn asianmukainen toteutuminen edellyttää nähdäkseni, että Kansaneläkelaitos arvioi valitusta ja esitettyä uutta selvitystä avoimesti. Jos asiassa ei sen mielestä ole edellytyksiä itseoikaisuun, tulee sen sisällyttää valituksesta tekemänsä arvio muutoksenhakuasteelle antamaansa lausuntoon ja ottaa myös kantaa muutoksenhakijan vaatimukseen.

Samanaikaisesti tämän asian kanssa käsiteltävänä on ollut kanteluasia dnro 2961/4/05, jossa oli kyse työkyvyttömyyseläkeasiassa annetun valituslausunnon sisällöstä. Siinä Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto oli tuonut valituksen johdosta antamassaan lausunnossa esiin näkemyksensä, että valittajaa voitiin osaston näkemyksen mukaan pitää määräaikaisesti työkyvyttömänä. Osasto ei ollut kuitenkaan oikaissut päätöstään osaksikaan. Nämä kaksi tapausta osoittavat nähdäkseni, että Kansaneläkelaitoksen on valituslausuntoja antavien henkilöiden koulutuksessa kiinnitettävä huomiota lausuntojen asianmukaisuuteen ja loogisuuteen.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset valituksen johdosta annettavan lausunnon sisällöstä Leppävirran toimiston toimistonjohtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksestäni jäljennöksen hänelle tiedoksi.

Lähetän päätöksestäni jäljennöksen myös Itä-Suomen aluekeskukselle sekä terveys- ja toimeentuloturvaosastolle. Lisäksi lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitoksen hallinto-osastolle.