

20.8.2007

Dnro 4146/4/06

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **VIIVÄSTYS TYÖELÄKEVALITUKSEN KÄSITTELYSSÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.12.2006 osoittamassaan kirjoituksessa Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Eteran (jäljempänä myös Etera) hänen eläkeasiassaan antamaa päätöstä. Kantelija kertoi hakeneensa eläkettä jo vuodesta 2003 alkaen. Hän arvostelikin kirjoituksessaan asiansa pitkää käsittelyaikaa.

Nähtäväkseni hankitusta alustavasta selvityksestä kävi ilmi, että kantelija oli hakenut muutosta Eteran hänelle 19.10.2006 antamaan päätökseen ja että Etera oli siirtänyt hänen valituksensa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle käsiteltäväksi. Ilmoitin kantelijalle 9.2.2007 antamassani osavastauksessa, etten ryhdy tutkimaan hänen asiaansa siltä osin kuin siitä oli muutoksenhaku kesken.

Asiakirjoista ilmeni kuitenkin, että Etera oli käsitellyt kantelijan sille toimittamaa valitusta laissa säädettyä määräaikaa kauemmin. Tämän vuoksi pyysin Eteraa toimittamaan minulle selvitystä kantelijan valituksen käsittelystä. Ilmoitin myös kantelijalle tästä selvityspyynnöstä edellä mainitussa osavastauksessani.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Kannanotto**

Katson Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Eteran menetelleen lainvastaisesti siinä, että se on kantelijan valitusta käsitellessään ylittänyt työntekijän eläkelain 134 §:n 3 momentissa laissa valituksen siirrolle säädetyn määräajan.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.2

#### **Sovellettavat säännökset**

Kantelijan valituksen käsittely on ajoittunut ajankohtaan, jolloin työntekijän eläkelaki (TEL) kumottiin ja sen tilalle tuli uusi työntekijän eläkelaki (TyEL). Nyt

puheena olevien säännösten sisältö säilyi kuitenkin uudistuksessa muuttumattomana.

Vuoden 2006 loppuun saakka valitusten siirtämisestä muutoksenhakuelimelle säädettiin TEL 21 a §:n 3 momentissa. Sen mukaan eläkelaitoksen oli, jos se ei hyväksynyt muutoksenhakijan vaatimuksia kaikilta osin, toimitettava valituskirjelmä sekä valitusta koskeva lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaiselle muutoksenhakuelimelle.

Lainkohdan neljännen momentin mukaan eläkelaitos saattoi poiketa edellä mainitusta määräajasta, jos valituksen käsittelyssä tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellytti. Lisäselvityksen hankkimisesta oli tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto oli kuitenkin toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Vuoden 2007 alussa voimaan tulleessa TyEL:ssä valituksen siirrosta säädetään lain 134 §:ssä. Pääsääntöisestä 30 päivän määräajasta säädetään 134 §:n 1 momentissa ja 60 päivän määräajasta 134 §:n 3 momentissa.

### 3.3

Kantelijan valituksen käsittelytiedot

Etera oli siis antanut kantelijalle eläkepäätöksen 19.10.2006. Se postitti päätöksen hänelle 20.10.2006. Valitusaika päätökseen päättyi näin ollen 27.11.2006. Työntekijäin eläkelain 21 a §:n 3 momentin mukainen pääsääntöinen määräaika valituksen siirrolle päättyi puolestaan 27.12.2006. Edellä selostettujen säännösten mukainen 60 päivän määräaika valituksen siirrolle päättyi 26.1.2007.

Kantelija oli toimittanut valituksensa Eteralle 17.11.2006. Valituksen liitteeksi saapui yhtiöön uusi lääkärinlausunto 20.12.2006. Eteran asiantuntijalääkäri antoi lausunnon johdosta kannanottonsa 6.1.2007. Yhtiö lähetti kantelijan valituksen, saapuneen lisäselvityksen ja niiden johdosta antamansa lausunnon 2.2.2007 työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle.

### 3.4

Eteran selvitys valituksen käsittelystä

Etera myöntää selvityksessään, että kantelijan valitusta on käsitelty yhtiössä yli laissa säädetyn määräajan. Sen mukaan viivästykseen on vaikuttanut 1.1.2007 voimaan tullut uusi työntekijän eläkelaki (TyEL), joka aiheutti yhtiön mukaan merkittäviä muutostöitä tietojärjestelmiin ja ruuhkautti tilapäisesti töitä.

Yhtiö on ilmoittanut seuraavansa valituksiin liittyviä määräaikoja viikoittain. Valvonta on sen mukaan toistaiseksi manuaalista, mutta yhtiössä on kehitteillä atk-pohjainen valvontajärjestelmä. Lausuntojen antaminen lain edellyttämässä määräajassa on yhtiön mukaan eräs sen eläketoiminnon painopistealue vuonna 2007.

Yhtiö pitää kuitenkin määräajan noudattamista myös muutoksenhakijan kannalta huonona asiana tapauksissa, joissa hakijan toimittama lisäselvitys johtaa eläkkeen myöntämiseen ja valitus on vireillä muutoksenhakuelimessä. Tällöin yhtiö joutuu myöntämään eläkkeen väliaikaisella päätöksellä. Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan yhtiön mukaan oikaise mahdollista omaa päätöstään ennen kuin yhtiö on antanut lopullisen päätöksen. Yhtiön mukaan myös muutoksenhakijoilta tulee ajoittain pyyntöjä, ettei valitusta lähetettäisi eteenpäin muutoksenhakuelimelle odotettavissa olevan lisäselvityksen vuoksi. Yhtiö on myös viitannut siihen lisätyöhön, jota nyt puheena olevan määräajan jälkeen saapunut eläkkeen myöntöön johtava lisäselvitys aiheuttaa eläkelaitoksille ja muutoksenhakuelimille. Yhtiön mukaan lakia tulisikin muuttaa siten, että yksittäistapauksissa lisäselvitystä voitaisiin odottaa.

### 3.5

#### Menettelyn arviointia

Keskinäinen vakuutusyhtiö Eteralle oli siis 20.12.2006 saapunut lisäselvitys, johon yhtiö hankki asiantuntijalääkäriensä kannanoton. Laissa säädetyn pääsääntöisen määräajan päättymispäivähän oli 27.12.2006, mutta käsitykseni mukaan sanottu määräajan loppupuolella saapunut lisäselvitys ja sen johdosta tarvittava asiantuntijalääkäriin kannanotto on rinnastettavissa TEL 21 a §:n 4 momentissa ja TyEL 134 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen, jossa eläkelaitos voi poiketa pääsääntöisestä 30 päivän määräajasta valituksen käsittelyyn tarvittavan lisäselvityksen johdosta.

Edellä mainituissa säännöksissä edellytetään, että eläkelaitos ilmoittaa lisäselvityksen hankkimisesta viipymättä valittajalle. Käsitykseni mukaan valittajalle ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa sitä, että yhtiölle saapuneeseen lisäselvitykseen hankitaan yhtiön oman asiantuntijalääkäriin kannanotto. Säännöksen tarkoituksena on kuitenkin tältä osin nähdäkseni pitää myös valittaja tietoisena valituksen siirrolle säädetyn pääsääntöisen määräajan ylittymisestä. Valittajan informointi on siis käsitykseni mukaan näissä tilanteissa tarpeen silloin, kun asiantuntijalääkäriin kannanoton hankkiminen saapuneeseen lisäselvitykseen viivästyttää laitoksen lausunnon antamisen tapahtumaan 30 päivän määräajan jälkeen.

Eläkeasian käsittelijän ei ole kuitenkaan välttämättä helppo arvioida täsmällisesti, tuleeko asiantuntijalääkäriin kannanoton hankkiminen saapuneeseen lisäselvitykseen viivästyttämään valituksen käsittelyä siten, että valittajalle tulisi ilmoittaa laitoksen lausunnon viivästymisestä. Eläkelaitoksen oman asiantuntijalääkäriin kannanoton hankkiminen tapahtuu laitoksissa nimittäin pääsääntöisesti siten, että eläkeasian käsittelijä laatii saapuneen lisäselvityksen johdosta asiakirjoihin yhtiön asiantuntijalääkärille osoitetun kirjallisen kysymyksen. Asiantuntijalääkäri vastaa kysymykseen oman työtilanteensa mukaisesti, minkä jälkeen asiakirjat palautuvat asian käsittelijälle. Menettelyn tapahtuminen pelkästään sähköisessä muodossa on eläkelaitoksissa yleistymässä.

Käsitykseni mukaan Eteran olisi kuitenkin tullut ilmoittaa kantelijalle, että lausunnon antaminen hänen tekemänsä valituksen johdosta lykkääntyy sen johdosta, että yhtiöön saapuneeseen lisäselvitykseen hankitaan yhtiön

asiantuntijalääkärin lausunto. Ilmoitus olisi nähdäkseni tullut tehdä viimeistään pääsääntöisen määräajan viimeisenä päivänä. Ottaen huomioon, että lisäselvitys saapui vajaa viikko ennen määräajan päättymistä ja juuri joulun alla, on määräajan ylittyminen ollut varsin todennäköistä heti lisäselvityksen saavuttua. Ilmoituksen ei käsitykseni mukaan tarvitse olla kirjallinen, vaan esimerkiksi puhelimitse tapahtunut muutoksenhakijan tiedottaminen on riittävä. Tärkeintä on, että muutoksenhakija saa tiedon hänen valituksensa johdosta annettavan lausunnon antamisen viivästyemisestä.

Kantelijan valitukseen saapuneen lisäselvityksen myötä Eteralla on siis ollut aikaa toimittaa valituskirjelmä muutoksenhakuelimelle 26.1.2007 mennessä. Totean tässä yhteydessä lisäksi, että käsitykseni mukaan yhtiön menettelyä on, kun TyEL:n voimaanpanolaissakaan ei muuta ole säädetty, tältä osin arvioitava uuden 1.1.2007 voimaan tulleen TyEL:n 134 §:n 3 momentin perusteella. Kun TyEL:n ja TEL:n säännökset ovat tältä osin kuitenkin samanlaiset, ei tällä seikalla ole merkitystä asian arvioinnissa.

Etera laiminlöi kuitenkin tämänkin määräajan noudattamisen ja ylitti laissa ehdottomaksi takarajaksi säädetyn 60 päivän määräajan viikolla.

Pidän tärkeänä, että työeläkeyhtiöt noudattavat tarkasti laissa valituksen käsittelylle säädettyjä määräaikoja. Hallituksen esityksessä työ- ja kansaneläkelainsäädännön muutoksenhakusäännösten uudistamisesta (HE 117/1994) on todettu, että määräajoilla on tarkoitus korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelemisessä. Niiden avulla on haluttu myös nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Määräajat ovat siis lainsäätäjän valitsema keino toteuttaa hallintoasioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Hallintolain 23 § velvoittaa viranomaisia käsittelemään asian ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolakia sovelletaan työeläkelaitosten toimintaan myös silloin, kun etuusasiaa käsitellään niissä muutoksenhakuasiana tai itseoikaisuna. Näin ollen hallintolaissa säädetty velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä koskee myös etuusasiassa tehdyn valituksen käsittelemistä.

Oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä on lisäksi turvattu perusoikeutena jokaiselle perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Käsittelyn joutuisuuden tärkeyttä sosiaalivakuutusasioissa lisää se, että niissä annettavilla päätöksillä on usein taloudellisesti suuri merkitys asianosaiselle.

Työeläkelaitosten onkin nähdäkseni järjestettävä valitusasioiden käsittely siten, että ne pystyvät noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja kaikissa olosuhteissa. Eteran mainitsema uuden TyEL:n voimaantulo on varmasti merkinnyt yhtiölle suurta muutosta ja vaatinut muun muassa tietojärjestelmien muokkaamista. Käsitykseni mukaan kuitenkin edes tällaiset muutokset eivät saa johtaa laissa muutoksenhakijoiden oikeusturvan takeeksi säädettyjen määräaikojen laiminlyönteihin.

Käsitykseni mukaan asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt aihetta epäillä, että Etera olisi tahallisesti viivytellyt kantelijan valitusasian käsittelyssä. Yhtiö on lisäksi ilmoittanut kehittävänsä uutta valvontajärjestelmää määräaikojen

noudattamisen seurantaan ja kiinnittävänsä määräaikojen noudattamiseen muutoinkin erityistä huomiota.

Yhtiö on lausuntonsa lopussa tuonut esiin nykyisen lainsäädännön ja sen täsmällisen noudattamisen eläkelaitoksille aiheuttamia ongelmia ja ilmoittanut näkemyksensä, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Tältä osin totean lopuksi, että määräaikojen noudattamisessa on ilmennyt ongelmia laajemminkin niin työeläkelaitoksissa kuin myös Kansaneläkelaitoksessa. Otin asian 9.2.2007 yleisellä tasolla omana aloitteena tutkittavakseni ja pyysin sekä Kansaneläkelaitokselta että sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä ja lausuntoa asiasta (dnrot 488 ja 489/2/2007). Pyysin niiltä muun muassa lausuntoa määräaikoja koskevasta sääntelystä. Työeläkeasioiden käsittelyn osalta oman selvityksensä ovat minulle antaneet muun muassa Eläketurvakeskus ja Työeläkevakuuttajat TELA.

Tulen siis käsittelemään nykyistä lainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutostarpeita noihin omiin aloitteisiin aikanaan antamissani ratkaisuisissa, minkä vuoksi en ryhdy käsittelemään asiaa tämän kantelun yhteydessä enempää. Lähetän ratkaisuni aikanaan tiedoksi myös kantelijalle ja Keskinäiselle Eläkevakuutusyhtiö Eteralle.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.5 esittämäni käsitykset Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Eteran tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.