

18.5.2011

Dnro 4289/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

HUOLIMATTOMUUS SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ JA PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMISSÄ

1 KANTELU

A arvosteli 6.11.2009 päivätyssä kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen sekä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettelyä sairauspäiväraha-asiansa käsittelyssä.

A:n mukaan vakuutussihteeri B oli hoitanut hänen hakemustaan Kansaneläkelaitoksessa. B oli A:n mukaan ilmoittanut puoltavansa päivärahan myöntämistä laitoksen asiantuntijalääkärille. Kansaneläkelaitos kuitenkin epäsi päivärahan. A kertoo selvittäneensä, että vakuutussihteeri B oli ehdottanut hakemuksen hylkäämistä.

A kertoi saattaneensa vakuutussihteerin menettelyn tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Lautakunnan esittelijä on kuitenkin A:n mukaan lukenut valituskirjelmän huolimattomasti ja kirjoittanut päätökseen, että vakuutussihteeri B on esittänyt näkemyksensä, että A on työkyvytön.

A toteaa saaneensa asiamiehensä laatiman valituksen avulla myönteisen ratkaisun sairauspäiväraha-asiassaan. Muutoksenhakulautakunta ei ole kuitenkaan korvannut hänen oikeudenkäyntikulujaan kokonaisuudessaan. A:n mielestä Kansaneläkelaitoksen tulisi korvata hänelle kaikki virheellisen päätöksenteon seurauksena syntyneet oikeudenkäyntikulut ja ottaa huomioon myös se henkinen kärsimys, jonka asian pitkittyminen hänelle aiheutti.

3 RATKAISU

3.1 Kansaneläkelaitoksen menettely

3.1.1 Kansaneläkelaitoksen selvitykset

Toimiston selvitys

Kansaneläkelaitoksen --- toimiston johtajan mukaan A:n kyseessä oleva sairauspäiväraha-hakemus saapui laitokseen 20.4.2006. Vakuutussihteeri B oli käsitellyt hakemuksen ja tehnyt siihen liittyen

asiantuntijalääkärille kysymyksen A:n työkyvyn arvioimiseksi. Kansaneläkelaitos oli hylännyt hakemuksen 25.4.2006 antamallaan päätöksellä asiantuntijalääkärin lausunnon perusteella.

Toimistonjohtajan mukaan vakuutussihteri B on todennut kantelun johdosta, että A oli asioinut hänen luonaan useita kertoja ja hänellä on ollut useita hakemuksia. Hän kiistää luvanneensa esittää hakemuksen hyväksymistä, asiasta oli hänen mukaansa vain keskusteltu.

Toimistonjohtajan mukaan A:n ja B:n välisistä keskusteluista ei ole asiakirjoissa merkintöjä, joten hän ei pysty selvittämään, onko B menetellyt hallintolain vastaisesti.

Aluekeskuksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen Etelä-Suomen aluekeskus selostaa selvityksessään menettelyä, jolla vakuutussihterit hankkivat asiantuntijalääkärin kannanoton asiaan. Keskuksen mukaan vakuutussihteri esittää kysymyksensä ohessa myös oman näkemyksensä hakijan työkyvystä.

Keskuksen mukaan A on asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella tehnyt asiantuntijalääkärille 20.4.2006 lausuntopyyynnön. Hän on esittänyt siinä oman näkemyksensä, jonka mukaan hän ei pitänyt A:ta työkyvyttömänä. Keskus toteaa lisäksi, että Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöt eivät voi antaa asiakaspalvelutilanteissa ennakkopäätöksiä etuuksista.

Terveysosaston selvitys

Kansaneläkelaitoksen terveystoimisto on viitannut toimiston, vakuutuspiirin ja aluekeskuksen antamiin selvityksiin. Se on todennut myös, että A oli valituksessaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle vaatinut Kansaneläkelaitoksen 25.4.2006 tehdyn päätöksen kumoamista esteellisyydestä johtuvan menettelyvirheen johdosta. Muutoksenhakulautakunta oli kuitenkin hylännyt valituksen tältä osin.

Osaston mukaan A oli vaatinut oikeudenkäyntikuluja korvattavaksi. Lautakunta oli tältä osin hyväksynyt kuluvaatimuksen osittain, koska Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta oli katsonut hänet työkyvyttömäksi.

Osasto katsoo, että A:n oikeudenkäyntikuluvaa vaatimus on ratkaistu lainvoimaisesti eikä asiakirjoista ilmene osaston mukaan sellaista Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön virheellistä menettelyä tai laiminlyöntiä, joka olisi aiheuttanut A:lle vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa vahinkoa.

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos katsoo hankkimansa selvityksen perusteella, että asiassa ei ole dokumentaatiota asiakaspalvelutilanteiden keskusteluista. Näiltä osin asian jälkikäteen selvittäminen on arvioitava muilla keinoin. Laitoksen mukaan kysymys oikeudenkäyntikuluista on ratkaistu lainvoimaisesti eikä asiassa ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat sen toiminnassa sellaista virheellistä menettelyä, josta olisi aiheutunut A:lle vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa vahinkoa.

Vakuutussihterin lisäselvitys

A toimitti vastineensa liitteeksi vakuutussihteri B:n hänelle toimittaman 2.6.2006 päivätyn kirjeen. Kirjeessä B on todennut seuraavaa: "Olen pahoillani, olen esittänyt hylkyä, koska katsoin kuitenkin että työkyky ei olisi alentunut sairausvakuutuslain edellyttämällä tavalla".

Kirjeen sanamuoto viittasi nähdäkseni siihen, että B olisi asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa ainakin antanut A:n ymmärtää olevansa hakemuksen hyväksymisen kannalla. Tämän vuoksi pyysin vakuutuspiiriä hankkimaan asiaan lisäselvitystä.

Vakuutussihteeri B ilmoitti tällöin vakuutuspiirille antamassaan lisäselvityksessä, että hän kertoi A:lle esittävänsä asiantuntijalääkärille myöntöä sairauspäiväraha-asiassa. B ilmoittaa kuitenkin laittaneensa erehdyksessä asiantuntijalääkärille tekemäänsä esitykseen väärän tekstin. B korostaa lisäksi, ettei hän missään vaiheessa luvannut A:lle, että päiväraha myönnetään.

Terveysosaston lisälausunto

Terveysosasto on antamassaan lisälausunnossa todennut, että asiantuntijanlääkärin kannanottoa pyydettyä pyyntöön on kirjoitettu vahingossa väärä teksti.

Osasto on pyynnöstäni selostanut lausunnossaan myös sairauspäiväraha-asian käsittelyprosessia. Sen mukaan sairauspäiväraha-asian ratkaisee toimihenkilö, jolle esimies on myöntänyt ratkaisuoikeudet. Ennen hakemuksen ratkaisemista toimihenkilö hankkii yleensä asiaan asiantuntijalääkärin arvion työkyvyttömyydestä. Toimihenkilö voi esittää asiantuntijalääkärille oman näkemyksensä asian ratkaisemisesta. Asiantuntijalääkärin arvio ei sellaisenaan sido ratkaisijaa, vaan hän tekee päätöksen itsenäisesti ottamalla huomioon asiantuntijalääkärin lausunnon lisäksi muut asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat.

3.1.2

Menettelyn arviointia

Totean aluksi, että jo Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta oli myöntänyt A:lle sairauspäivärahan nyt kyseessä olevalta ajalta. Käsitykseni mukaan asiassa ei ole kuitenkaan ilmenyt aihetta epäillä, että Kansaneläkelaitos olisi ratkaissut asian tältä osin lainvastaisesti. Kyse on ollut harkintaa sisältävästä työkyvyn arvioinnista. Kansaneläkelaitoksen osalta tarkasteltavana asiassa on sen sijaan sen ja erityisesti vakuutussihteeri B:n menettely A:n hakemuksen käsittelyvaiheessa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti. Säännöksen toisen momentin mukaan jokaisen oikeus hyvään hallintoon on turvattava lailla.

Asian asianmukainen käsitteleminen pitää sisällään sen, että viranomaisen on noudatettava huolellisuutta käsittelemisään asioissa. Hallintolain 6 §:ssä on puolestaan säädetty hallinnon oikeusperiaatteeksi se, että viranomaisen on myös kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja sen toimien on oltava puolueettomia. Myös Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön tulee luonnollisesti nähdäkseni arvioida etuusasioita objektiivisesti.

Sairauspäiväraha-hakemuksen ratkaisu Kansaneläkelaitoksessa perustuu terveysosaston lausunnotta ilmenevin tavoin asian ratkaisevan toimihenkilön ja asiantuntijalääkärin neuvottelujen tulokseen. Vaikka toimihenkilöllä onkin osaston mukaan lopullinen ratkaisuvallta, käsitykseni mukaan on lähtökohtaisesti selvää, että asiantuntijalääkärin kannanotto hakijan työkyvyttömyydestä on ratkaisevassa asemassa.

Nyt puheena olevassa tapauksessa vakuutusasihteeri B on oman selvityksensä mukaan ollut aluksi hakemuksen hyväksymisen kannalla. Hän on myöntänyt myös ilmoittaneensa A:lle, että hän tulee esittämään tämän näkemyksensä laitoksen asiantuntijalääkärille.

Vakuutusasihteeri B on kuitenkin ilmoituksensa mukaan erehdyksessä laittanut esitykseensä väärän tekstin. Tältä osin hänen voidaan nähdäkseni katsoa laiminlyöneen asian riittävän huolellisen käsittelyn. Saamastani selvityksestä ei ilmene, onko virhe johtunut esimerkiksi siitä, että B on erehdyksessä valinnut koneelta väärän tekstifraasin esitykseensä. Sanotunlaisten fraasien käyttö on nähdäkseni sinänsä ymmärrettävää Kansaneläkelaitoksessa, jossa hakemusmäärät ovat hyvin suuria. Kyse voi olla myös huolimattomuudesta yhden sanan kirjoittamisessa. B on kirjoittanut esitykseensä, että "Vakuutettu ei ole mielestäni työkyvytön huonon paineen sietokyvyn ja pelkotihojen ja paniikkioireiden vuoksi". Vaihtamalla sanan työkyvytön paikalle työkykyinen, lauseen merkitys muuttuisi nimittäin päinvastaiseksi.

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri oli kuitenkin hakemuksen hylkäämisen kannalla ja tähän ratkaisuun myös B siis lopulta päätyi. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, havaitsiko hän oman esityksensä virheellisyyden jo tuossa vaiheessa. Käsitykseni mukaan hän olisi siinä tapauksessa voinut pyytää asiantuntijalääkäriltä lisälausuntoa tai käydä hänen kanssaan neuvottelua asiasta. Myös asiantuntijalääkäri oli nimittäin sitä mieltä, että A:n työkyky oli alentunut, mutta ei päivärahaan oikeuttavassa määrin. Se, vaikuttiko B:n lausuntopyynnössä oleva virhe asiantuntijalääkärin kannanottoon, ei selvityksestä ilmene. Ottaen huomioon, että A on siis kuitenkin etuuden puheena olevalta ajalta saanut, en katso asian vaativan tältä osin enempää selvittämistä.

Totean tältä osin myös, että kaikkeen inhimilliseen toimintaan sisältyy aina virheen mahdollisuus. Käsitykseni mukaan on tärkeää myös myöntää tapahtunut virhe ja pyrkiä muutoinkin selvittämään asiaa avoimesti jälkikäteen. Tältä osin nyt puheena olevien tapahtumien selvittely ei ole nähdäkseni edennyt parhaalla mahdollisella tavalla, vaan asian vaiheet ovat tulleet ilmi asteittain.

3.2

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettely

3.2.1

Lautakunnan lausunto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan mukaan sen 22.1.2009 antaman päätöksen perusteluissa oli todettu seuraavaa:

"Kansaneläkelaitoksen virkailija [B:n nimi poistettu] on antanut virkatehtäviinsä liittyvää neuvontaa [A:n nimi poistettu] sairauspäivärahaa koskevassa asiassa. [B:n nimi poistettu] oli [A:n nimi poistettu] kertoman mukaan luvannut tai antanut ymmärtää, että [A:n nimi poistettu] hakemus hyväksytään. Tämän jälkeen [B:n nimi poistettu] on asiakirjojen mukaan tiedustellut Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin arviota asiasta ja esittänyt näkemyksensä, että [A:n nimi poistettu] on työkyvytön."

Lautakunnan mukaan A oli maaliskuussa 2009 soittanut lautakuntaan ja tiedustellut, mihin lautakunnan edellä selostettu näkemys perustuu. Tuolloin asian esittelijän kanssa puhelinkeskustelussa oli lautakunnan mukaan sovittu, että päätöstä korjataan noilta osin. Myöhemmin huhtikuussa 2009 A oli kuitenkin lautakunnan mukaan ilmoittanut, ettei päätöstä tarvitsekaan korjata. Asiasta oli sovittu A:n

kanssa puhelimitse. Tämän jälkeen lautakunta oli postittanut asianosaisille takaisin alkuperäiset päätökset, jotka se oli jo ehtinyt pyytää virheen korjaamiseksi.

Lautakunnan mukaan A ei ole kärsinyt asiassa oikeudenmenetystä, koska lautakunta olisi ollut valmis korjaamaan hänen päätöstään hänen pyytämällään tavalla. Sanottu perustelukohta ei ollut myöskään vaikuttanut A:n terveydentilan arviointiin.

3.2

Menettelyn arviointia

Lautakunnan osalta asiassa on siis arvioitavana sen A:lle antaman päätöksen perustelut. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaanhan oikeus saada perusteltu päätös asiassa turvataan lailla. Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätöksen on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on siis todennut päätöksensä perusteluissa, että vakuutussihteeri B on esittänyt asiantuntijalääkärille näkemyksensä, että A on työkyvytön. Kuten edellä on todettu, näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Nähdäkseni sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta onkin tältä osin laiminlyönyt perustella päätöksensä siten kuin edellä selostetut säännökset edellyttäisivät.

Lautakunta on tarjoutunut korjaamaan päätöksensä perustelut tältä osin A:lle lähettämäänsä päätökseen. Korjaustoimenpiteestä oli kuitenkin luovuttu, kun A oli ilmoittanut, että päätöstä ei tarvitse korjata.

Päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säädetään hallintolainkäyttölain 10 luvussa. Lain 56 §:n mukaan valitusviranomaisen on korjattava päätöksessään oleva kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu niihin verrattava selvä virhe. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Lähtökohta laissa on siis se, että viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva virhe. Käsitakseni mukaan se, korjataanko päätöksessä oleva virhe, ei siis ole asianosaisen päätettävissä.

Kuten edellä olen kertonut, vakuutussihteeri B esitti Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärille muuta kuin mitä hänen oli tarkoitus esittää. Tähän nähden ja kun A:lle on siis sairauspäiväraha jo aikanaan nyt puheena olevalta ajalta myönnetty, ei lautakunnan menettely tältä osin anna minulle enää tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.3

A:n korvausvaatimus

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta korvasi A:n oikeudenkäyntikulut kohtuullisiksi katsomillaan 300 eurolla. Tältä osin korvaus liittyy nähdäkseni siihen, että vaikka vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta oli osittain hyväksynyt A:n vaatimukset, se ei kuitenkaan ollut korvannut hänen oikeudenkäyntikulujaan osaksikaan. Muutoksenhakulautakunta piti tilannetta A:n kannalta kohtuuttomana. Käsitakseni mukaan tältä osin muutoksenhakulautakunta on ratkaissut A:n asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

A on kantelukirjoituksessaan vaatinut, että hänen kulunsa korvataan kokonaisuudessaan unohtamatta henkistä kärsimystä. Käsitakseni mukaan tältä osin hänen vaatimuksessaan on kyse muun muassa sen henkisen kärsimyksen korvaamisesta, jonka Kansaneläkelaitoksen edellä selostettu virheellinen menettely on hänelle aiheuttanut.

Kansaneläkelaitoksen menettelyssä on siis nähdäkseni tapahtunut selvä virhe. Virheen ei nähdäkseni voida kuitenkaan katsoa johtaneen suoraan siihen, että A:lle myönnettiin hänen hakemansa etuus vasta ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa. Virhe on kuitenkin nähdäkseni heikentänyt sitä luotamusta, jota A tuntee Kansaneläkelaitoksen ratkaisutoimintaa kohtaa. Lisäksi tapahtumien oikean kulun selvittäminen on kestänyt varsin pitkään. Pidän sinänsä ymmärrettävä ja myös Kansaneläkelaitoksen kannalta tärkeänä, että tapahtumien kulku on selvitetty, vaikka asialla ei enää olisikaan vaikutusta A:n etuusasiaan.

Edellä kerrotun perusteella kehotan Kansaneläkelaitosta ottamaan A:n korvausvaatimuksen käsiteltäväkseen ja arvioimaan omaa menettelyään asiassa. Tarvittaessa laitos pyytäne A:ta täsmentämään korvausvaatimustaan.

Pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 27.6.2011 mennessä toimenpiteistään asiassa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä hakemuksen käsittelyssä vakuutussihteeri B:n tietoon. Lisäksi saatan Kansaneläkelaitoksen tietoon kohdassa 3.3. esittämäni pyynnön käsitellä A:n korvausvaatimus.

Edelleen saatan jaksossa 3.2.2 lausumani käsitykset asian asianmukaisen perustelemisen laiminlyönnistä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tietoon.