

22.3.2005

432/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIIVÄSTYS VALITUSKIRJELMÄN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 15.2.2004 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä tyttärensä A:n vammaistukiasiassa. Kantelija kertoi tyttärensä jättäneen hakemuksen vammaistuen jatkamiseksi 30.9.2003 jälkeenkin Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimistoon 11.3.2003. Kansaneläkelaitos hylkäsi kuitenkin hakemuksen 14.7.2003 antamallaan päätöksellä. Kantelija kertoi tyttärensä hakeneen elokuussa 2003 muutosta päätökseen, mutta asian käsittely ei ollut vielä marraskuun 2003 lopussa edennyt mihinkään. Kansaneläkelaitoksen Rauman toimisto ilmoitti 2.12.2003 päivätyssä kirjeessään siirtäneensä valituksen tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi.

Kantelijan mielestä hänen tyttärensä asian käsittely Kansaneläkelaitoksessa on edennyt aivan liian hitaasti. Kantelijan mielestä kyseessä on asia, jossa päätöksenteon tulisi olla nopeaa, jotta hakija voisi varautua kielteisten päätösten varalta.

3 RATKAISU

3.2 Kannanotot

Katson Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston menetelleen lainvastaisesti siinä, että se on vastoin vammaistukilain 7 a §:ää siirtänyt A:n Kansaneläkelaitokselle 11.8.2003 toimittaman valituskirjelmän edelleen tarkastuslautakunnalle valituksena käsiteltäväksi vasta 4.12.2003.

Lisäksi katson Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen käsitellä A:n Kansaneläkelaitokselle 11.3.2003 toimittamaa vammaistukihakemusta perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Muilta osin kirjoitus ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Perustelen näitä kannanottojani seuraavasti.

3.3

Vammaistukihakemuksen käsittely

Kansaneläkelaitoksen selvitys

A jätti vammaistuen jatkohakemuksensa 11.3.2003 Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimistoon, joka on ilmoittanut siirtäneensä hakemuksen Rauman toimiston käsiteltäväksi. Laitilan toimistosta 17.3.2005 saadun puhelintiedon mukaan asiakirjoja ei ole siirretty Rauman toimistoon, vaan toimisto kuvasi (skannaamalla) A:n jatkohakemuksen asiakirjat sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään vakuutuspiirin yhteisiin työjonoihin 15.5.2003. Vakuutuspiirin työnjaon mukaisesti vammaistukihakemusten ratkaisutoiminta on keskitetty Rauman toimistoon, joka ratkaisi siis myös A:n hakemuksen.

Asiakirjojen kuvaaminen järjestelmään tapahtui 15.5.2003 ja Rauman toimisto antoi asiassa päätöksen 14.7.2003. Hakemuksen käsittely Kansaneläkelaitoksessa kesti siis kokonaisuudessaan 125 päivää.

Kansaneläkelaitoksen mukaan vammaistukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2003 oli Länsirannikon vakuutuspiirissä 48 päivää. Käsittelyruuhkien vuoksi käsittelyajat pitenevät vuoden 2003 lopussa ja vielä vuoden 2004 alussa siten, että vuonna 2004 vammaistukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 56 päivää. Kuluvan vuoden alussa käsittelyaika oli jo lyhentynyt 41 päivään.

Käsittelyruuhkat johtuivat Kansaneläkelaitoksen mukaan siitä, että Länsirannikon vakuutuspiiri siirtyi 27.3.2003 sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään (SAHA). Kansaneläkelaitoksen mukaan uuden järjestelmän käyttöönotto sekä siihen liittyvä koulutus ja perehdyttäminen on siirtymävaiheessa yleisesti pidentänyt hakemusten käsittelyaikoja kaikissa etuusasioissa. Siirtymävaiheen jälkeen järjestelmä luo kuitenkin Kansaneläkelaitoksen mukaan mahdollisuudet käsittelyn nopeuttamiseen ja työn tasaamiseen vakuutuspiirin sisällä.

Kansaneläkelaitos on myöntänyt, että A:n vammaistukihakemuksen käsittely kesti kauan mutta korostanut, että hän sai kuitenkin päätöksen 2,5 kuukautta ennen hänelle edellisellä päätöksellä myönnetyn tukijakson päättymistä eli hänellä on siis ollut aikaa selvittää kuntoutuksmahdollisuuksiaan 1.10.2003 alkaen. Kansaneläkelaitoksen aluekeskus on lisäksi ilmoittanut kiinnittävänsä huomiota asioiden viivytyksettömään hoitoon.

Menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuissaan käsittelyyn. Käsittelyn joutuisuus on tärkeää yksilön oikeusturvan kannalta.

Käsitykseni mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioiden käsittelyn tulisi olla joutuisaa. Esimerkiksi vammaistuki on 16–64-vuotiaille vammaisille maksettavaa tukea, jonka tarkoituksena on helpottaa vammaisten jokapäiväistä elämää, työntekoa ja opiskelua. Tuki on tarkoitettu taloudelliseksi korvaukseksi silloin, kun sairaus tai vamma aiheuttaa hakijalle haittaa, avun tarvetta, palvelusten tarvetta ja erityiskustannuksia. Niitä koskevat hakemukset tulisikin käsitykseni mukaan käsitellä mahdollisimman nopeasti.

A:n nyt puheena olevan vammaistukihakemuksen käsittely kesti kokonaisuudessaan 125 päivää. Käsittelyaika on ollut pitkä ja yli kaksinkertainen verrattuna vammaistukihakemusten keskimääräiseen käsittelyaikaan vakuutuspiirissä vuonna 2003. Myös tuo keskimääräinen käsittelyaika (48 päivää) on nähdäkseni ollut verraten pitkä.

Kansaneläkelaitos on kertonut hakemuskäsittelyn ruuhkautuneen Länsirannikon vakuutuspiirissä vuonna 2003 sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään siirtymisen vuoksi. Tältä osin totean, että olen jo runsaan vuoden ajan tarkastanut Kansaneläkelaitoksen toimistoja ja perehtynyt siinä yhteydessä myös kyseiseen asiakirjahallintajärjestelmään. Marraskuussa 2004 vierailin muun muassa Lounais-Suomen aluekeskuksessa. Keskuksen johtaja kertoi tuolloin aluekeskuksen näkemyksenä, että SAHA-järjestelmään siirryttäessä hakemusten käsittelyajat pidentyvät noin puolen vuoden siirtymävaiheen aikana, kun järjestelmään pitää syöttää uusien hakemusten lisäksi myös paljon vanhaa tietoa, jolla on merkitystä etuusasioita ratkaistaessa. Samanlaisia kokemuksia järjestelmän käyttöönnotosta minulle on kerrottu myös muilla tarkastuksillani.

A:n vammaistukihakemuksen käsittely ajoittui juuri siihen aikaan, kun vakuutuspiirissä siirryttiin SAHA-järjestelmään. Käsitykseni mukaan pääsääntöisesti erilaisten teknisten järjestelmien käyttöönotto ei saisi aiheuttaa etuusratkaisutoiminnan hidastumista. Puheena olevaan järjestelmään siirtyminen on kuitenkin merkinnyt suurta muutosta koko Kansaneläkelaitoksen työskentelytapaan ja vaatinut täysin uudenlaisten työmenetelmien omaksumista. Järjestelmään siirtymisen vaatima kouluttautuminen ja riittävien tietokantojen syöttäminen järjestelmään on ollut suuri työ ja se on väistämättä näkynyt myös etuusratkaisutoiminnassa lähinnä käsittelyajojen pidentymisenä. Näiden siirtymävaiheen ongelmien jälkeen järjestelmä on kuitenkin omienkin havaintojeni mukaan osoittanut toimivuutensa ja auttanut osaltaan Kansaneläkelaitosta lyhentämään hakemusten käsittelyaikoja.

Järjestelmään siirtyminen on siis käsitykseni mukaan vaikuttanut myös A:n vammaistukihakemuksen käsittelyaikaan pidentävästi. Tämä näkyy nähdäkseni erityisesti siinä, että hakemuksen kuvaaminen järjestelmään kesti yli kaksi kuukautta. Edellä mainituilla tarkastuksillani saamieni tietojen mukaan Kansaneläkelaitoksen tavoitteena on se, että saapuneet hakemukset kuvataan SAHA-järjestelmään pääsääntöisesti viimeistään toisena hakemuksen saapumisen jälkeisenä työpäivänä. Käsitykseni mukaan edes

järjestelmään siirtymisvaiheessa ei voida hyväksyä hakemuksen kuvaamisen viivästymistä nyt tapahtuneella tavalla.

Kansaneläkelaitoksen tietohallinto-osastolta saamieni tietojen mukaan hakemuksen kuvaamispäivä ratkaisee sen, miten hakemus sijoittuu niihin vakuutuspiirin yhteisiin työjonoihin, joista toimistot ratkaisuja tekevät. Tämän vuoksi on tärkeää, että hakemukset kuvataan välittömästi niiden saapumisen jälkeen. Hakemuksia kuvattaessa on kuitenkin saamani tiedon mukaan mahdollista tehdä järjestelmään erikseen merkintä hakemuksen saapumispäivästä, jolloin järjestelmä asettaa hakemuksen automaattisesti työjonon ensimmäiseksi. Käsitykseni mukaan myös Laitilan toimiston olisi tullut tehdä tällainen merkintä kuvatessaan A:n vammaistukihakemusta järjestelmään. Näin Rauman toimistolle olisi mennyt tieto hakemuksen saapumispäivästä ja se olisi mahdollisesti voinut ottaa sen ratkaisutoiminnassaan huomioon. Samassa yhteydessä olisi nähdäkseni ollut asianmukaista ilmoittaa A:lle hänen hakemuksensa käsittelyssä tapahtuneesta viivästyksestä.

Hakemusasiakirjojen kuvaamisen viivästyminen on käsitykseni mukaan merkinnyt kahden kuukauden viivettä myös A:n hakemuksen käsittelyyn. Rauman toimistohan sai hakemuksen työjonoonsa vasta 15.5.2003. Se antoi päätöksensä 14.7.2003 eli Rauman toimiston käsittelyajaksi muodostui kaksi kuukautta. Tältä osin käsittelyaika on jo lähellä vakuutuspiirin tuolloista keskimääräistä käsittelyaikaa.

A:n hakemuksessa oli kyse vammaistuen jatkamisesta 30.9.2003 jälkeenkin ja hän sai päätöksen asiasta nähdäkseni riittävän ajoissa ennen aiemmin myönnetyn vammaistuen päättymistä. Tähän oli toki ratkaisevasti vaikuttamassa se, että A haki jatkoa vammaistuelleen hyvissä ajoin eli yli kuusi kuukautta ennen tuen päättymistä.

Tältä osin todettakoon, että eläke- ja toimeentuloturvaosasto on omassa selvityksessään todennut, ettei määrääjäksi myönnettyyn vammaistukeen ole yleensä suotavaa hakea jatkoa kovin paljon ennen tuen päättymistä, koska jatkohakemuksessa on arvioitava oikeus tukeen vielä jo myönnetyn tuen päättymisen jälkeenkin.

Etuuden hakijoiden kannalta on nähdäkseni olennaista se, että mahdolliset viivästykset hakemusten käsittelyssä eivät aiheuta katkoksia etuuden maksamiseen. Tämä saattaa käsitykseni mukaan aiheuttaa joskus perusteltua tarvetta poiketa hakemusten ratkaisutoiminnassa hakemusten saapumisjärjestyksen mukaisesta käsittelyjärjestyksestä.

Käsitykseni mukaan toimiston tulisi kuitenkin ilmoittaa hakijalle, mikäli hänen jatkohakemuksensa käsittelyä siirretään tietoisesti esimerkiksi lähemmäksi jo myönnetyn tuen päättymisajankohtaa.

Tässä tapauksessa A:n jatkohakemuksen valmistelua ei ole kuitenkaan tietoisesti siirretty lähemmäs aiemman tukijakson päättymistä. Kun otetaan huomioon se, että hakemusasiakirjojen kuvaaminen SAHA-järjestelmään tapahtui vasta 15.5.2003 sekä vammaistukihakemusten keskimääräinen

käsittelyaika, ei Rauman toimistolla ole nähdäkseen ollut mahdollisuutta hakemuskäsittelyn lykkäämiseen.

A:n kannalta ratkaisevinta on tietenkin hänen hakemuksensa kokonaiskäsittelyaika ja se on käsitykseni mukaan ollut moitittavan pitkä. Käsitykseni mukaan sitä ei voi selittää kokonaan edes SAHA-järjestelmään siirtymisellä.

Kansaneläkelaitoksen menettelyn moitittavuutta vähentää kuitenkin nähdäkseen se, että A sai kuitenkin päätöksen hakemukseensa hyvissä ajoin ennen hänelle aiemmin myönnetyn tuen päättymisajankohtaa. A:n oikeusturva ei siis ollut nähdäkseen hakemuksen käsittelyn viivästymisen vuoksi uhattuna eikä viivästyminen käsitykseni mukaan aiheuttanut hänelle myöskään oikeudenmenetyksiä.

3.4

Valituksen käsittely

Kansaneläkelaitoksen selvitys

A toimitti Rauman toimiston 14.7.2003 antamaa päätöstä koskevan valituksensa 11.8.2003 Laitilan toimistoon, joka ilmoittaa siirtäneensä valituksen Rauman toimiston käsiteltäväksi. Siirron ajankohdasta ei saamassani selvityksessä ole mainintaa eikä sellaista ollut Laitilan toimistosta saamani tiedon mukaan myöskään Kansaneläkelaitoksen atk-järjestelmässä. Toimiston mukaan valituskirjelmät pyritään kuitenkin siirtämään heti niiden saavuttua. Kun Rauman toimistokaan ei ole omassa selvityksessään valituskirjelmän siirtäjäajankohdasta muuta esittänyt, perustan ratkaisuni siihen, että Laitilan toimisto siirsi valituksen Rauman toimistolle käsiteltäväksi pian 11.8.2003 jälkeen.

Rauman toimisto pyysi valituksen johdosta asiantuntijalääkäriin lausunnon 15.10.2003. Lääkäri antoi lausuntonsa asiaan 21.10.2003. Rauman toimisto antoi lausuntonsa valituksen johdosta ja toimitti asiakirjat tarkastuslautakuntaan 4.12.2003.

Kansaneläkelaitoksen selvityksissä myönnetään, että toimiston olisi tullut toimittaa valituskirjelmiä ja lausuntonsa tarkastuslautakuntaan vammaistukilain 7 a §:n perusteella jo 21.9.2003. Laitoksen mukaan viivästyminen on johtunut lähinnä vakuutuspiirin työjärjestelyistä ja työtilanteesta, lähinnä aiemmin mainitun SAHA-järjestelmän käyttöönoton aiheuttamasta työruuhkasta. Länsirannikon vakuutuspiiri on selvityksessään ilmoittanut valituksen käsittelyn viivästymisen vaativan käsittelyprosessin tarkastelua ja korjaamista.

Menettelyn arviointia

Edellä kerrottu perustuslain 21 §:ssä säädetty velvollisuus käsitellä asia ilman aiheutonta viivytystä koskee luonnollisesti myös vammaistukiasiassa tehdyn valituksen käsittelemistä. Sen lisäksi vammaistukilaisissa on säädetty nimenomaisista määräajoista, joiden puitteissa Kansaneläkelaitoksen on valituksia käsiteltävä. Vammaistukilain 7 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 asianomaiselle muutoksenhakuelimelle. Lainkohdan 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi poiketa määräajasta, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen edellyttää sitä. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asia nomaiselle 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.

Rauman toimisto lähetti 14.7.2003 antamansa päätöksen A:lle 16.7.2003. Valitusaika päätökseen on näin ollen päättynyt 22.8.2003. Vammaistukilain edellä kerrotun säädöksen mukainen pääsääntöinen määräaika siirrolle päättyi, määräajan viimeisen päivän ollessa sunnuntai, nähdäkseni 22.9.2003. Saamani selvityksen mukaan valituksen käsittely ei ole vaatinut lis äselvitystä.

Rauman toimisto siirsi valituksen ja sen johdosta antamansa lausunnon tarkastuslautakunnalle vasta 4.12.2003. Toimisto ylitti siis laissa säädetyn 30 päivän määräajan yli kahdella kuukaudella. Toimisto ei edes aloittanut valituksen käsittelyä ennen kuin 15.10.2003 eli jo tuolloin se oli ylittänyt määräajan lähes kuukaudella.

Toimiston menettelyn johdosta A:n asian kokonaiskäsittelyaika on nähdäkseni pidentynyt vastaavasti yli kahdella kuukaudella. Toimisto ei esimerkiksi pyytänyt tarkastuslautakuntaa kiirehtimään valituksen käsittelyä vedoten oman lausuntonsa viivästymiseen. Lautakunta käsittelee valitusta oman keskimääräisen käsittelyaikansa rajoissa eli hieman yli yhdeksän kuukautta.

Pidän tärkeänä, että Kansaneläkelaitos noudattaa tarkasti laissa valituksen käsittelylle säädettyjä määräaikoja. Laissa säädetty 60 päivän määräaika on ehdoton ja myös 30 päivän määräajan ylittäminen edellyttää lisäselvityksen tarvetta, minkä lisäksi määräajan ylitymisestä on ilmoitettava muutoksenhakijalle.

Käsitykseni mukaan määräajan noudattamisen laiminlyöntiä ei voi hyväksyttävästi perustella myöskään järjestelmien käyttöönoton aiheuttamilla ongelmilla, vaan Kansaneläkelaitoksen on pystyttävä toimimaan laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa myös tällaisissa muutosvaiheissa. Valitusten käsittely on käsitykseni mukaan pystyttävä pitämään muutosten aiheuttamissa työruuhkissa erillään muusta ratkaisutoiminnasta siten, että määräaikojen noudattamisen laiminlyöntejä ei pääse tapahtumaan.

Esimerkiksi SAHA-järjestelmä mahdollistaa käsitykseni mukaan valituskäsittelyn erillään pitämisen ja sisältää lisäksi teknisen mahdollisuuden toimintoihin, jolla järjestelmä ilmoittaa määräajan päättymisen lähestymisestä. Vaikka järjestelmään siirtyminen olikin suuri muutos, se ei oikeuta sitä, että

valituksen käsittely viivästyi yli kaksi kuukautta laissa säädetyistä määräajasta vielä useiden kuukausien kuluttua järjestelmään siirtymisestä. Länsirannikon vakuutuspiiriin oli siirtynyt järjestelmään maaliskuun 2003 lopussa ja A:n valitus saapui Kansaneläkelaitokselle elokuun 2003 puolella välissä.

Käsitykseni mukaan asiassa ei siis ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että Rauman toimisto laiminlöi laissa säädetyistä määräajain yli kahdella kuukaudella. Se, että toimisto ei ole pitänyt laiminlyöntiä mitenkään poikkeuksellisenä esimerkiksi tarkastuslautakunnalle antamassaan lausunnossa, viittaa nähdäkseni siihen, että toimiston hoitamassa valitusprosessissa ja sen seurannassa on ollut pahoja puutteita. Pidänkin välttämättömänä, että niin toimisto itse kuin myös Länsirannikon vakuutuspiiri tarkastavat valituksen käsittelyssä omaksumiaan toimintatapoja ja korostavat esimerkiksi koulutuksen yhteydessä valituksia käsitteleville toimihenkilöille, että puheena olevat määräajat eivät ole suosituksia tai ohjeita, vaan asiassa on kyse laissa säädetyistä määräajoista ja niiden noudattamisesta.

3.5

Muut asiat

Kantelija on arvostellut Laitilan toimiston antamaa neuvontaa. Hän on saamani selvityksen mukaan ollut tyttärensä vammaistukipäätöksestä tekemän valituksen ja kuntouttamistoimenpiteiden vuoksi yhteydessä Laitilan toimistoon useita kertoja loppuvuodesta 2003. Laitilan toimiston mukaan kantelijaa ohjattiin ottamaan yhteyttä terveydenhuoltoon tyttärensä kuntoutusasian selvittämiseksi. Toimiston mukaan A:n kuntoutusasiaa on lisäksi käsitelty maaliskuussa 2004 kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän kokouksessa.

Tältä osin totean, että esimerkiksi oikeus vaikeavammaisen lääkinnälliseen kuntoutukseen on sidottu vammaistuen saamiseen, joten Laitilan toimisto on tässä asiassa ollut neuvonnassaan nähdäkseni pakotettu ohjaamaan A:ta julkisen terveydenhuoltosektorin piiriin.

Saamani selvityksen perusteella en katsokaan asiassa ilmenneen aihetta epäillä Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimiston laiminlyöneen neuvontavelvollisuuksiaan tavalla, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kansaneläkelaitoksen Rauman toimistolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.4 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Lisäksi saatan jaksossa 3.3 hakemusten käsittelyn viivytyksettömyydestä esittämäni käsitykset Laitilan ja Rauman toimiston tietoon.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitokselle. Länsirannikon vakuutuspiiriä kehotan kiinnittämään huomiota hakemusasiakirjojen kuvaamisen sujuvuuteen. Valitusten käsittelyn osalta pyydän piiriä lisäksi toimittamaan minulle 28.5.2005 mennessä selvityksen toimenpiteistä, joilla toimistojen valituskäsittelyä ja valitusten siirron seuranta on kehitetty siten, että valitusten käsittelyssä vältetään nyt puheena olevan kaltaisilta viivästyksiltä.

Kantelukirjeen liitteet palautetaan kantelijalle.