

9.4.2008

Dnro 488/2/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

Sosiaali- ja terveysministeriö

VALITUKSEN SIIRROLLE SÄÄDETTYJEN MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMINEN TYÖELÄKELAITOKSISSA

1
ASIA

Taustaa

Otin vuonna 2004 erään kanteluasian (dnro 528/2/04) yhteydessä omana aloitteena tutkittavakseni työntekijäin eläkelain 21 a §:ssä valitusten siirroille muutoksenhakuelimiin säädettyjen määräaikojen noudattamisen työeläkelaitoksissa. Annoin asiassa päätöksen 26.5.2005.

Katsoin päätöksessäni, että tilanne säännöksen mukaisen 60 päivän määräajan noudattamisessa ei ollut tyydyttävä, sillä määräajan ylityksiä vaikutti tapahtuvan usein, vaikka määräaika on kirjoitettu laissa ehdottomaan muotoon. Pyysin tuolloin sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 30.10.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoi ryhtyä eläkelaitosten nykyisten käytäntöjen saattamiseksi lainmukaisiksi, sekä myös siitä, oliko asiaa koskevassa lainsäädännössä ministeriön näkemyksen mukaan aihetta muutoksiin.

Ministeriö antoi vastauksensa 27.10.2005 (STM 8/05/2004). Siinä se katsoi, että työeläkejärjestelmässä tapahtuneet määräaikojen ylitykset on nähtävä yksittäisinä tapauksina. Mahdolliset ongelmat olivat sen mukaan liittyneet suurien tietojärjestelmien käyttöönottovaiheisiin. Ministeriön mukaan määräaikojen noudattamisen tärkeyttä oli korostettu eri laitoksissa. Lisäksi tietojärjestelmiä oli ministeriön mukaan rakennettu määräaikojen noudattamisen seuraamiseksi. Kokonaisuudessaan ministeriö katsoi vastauksessaan, että eläkelaitosten informaation ja seurannan kautta yksittäiset määräaikojen ylitykset tulevat poistumaan.

Omaan aloitteeseen johtaneet seikat

Määräaikojen ylityksiä on kuitenkin edelleen tullut tietooni ministeriön antaman vastauksen jälkeenkin. Myöskään suhtautumisessa niihin ei ollut kanteluasioista ja tarkastuksilla tekemiäni havaintojen perusteella tapahtunut sanottavaa muutosta. Esimerkiksi TEL 21 a §:ssä (1.1.2007 alkaen työntekijän eläkelain TyEL:n 134 §) säädettyyn 30 päivän määräajan ylitykseen liittyvää velvollisuutta ilmoittaa muutoksenhakijalle lisäselvityksen hankkimisesta oli havaintojeni mukaan laiminlyöty. Muutoinkin 30

päivän määräaika oli ylitetty vetoamalla loma-aikoihin tai ruuhkahuippuihin. Käytössäni o lleessa selvityksessä oli lisäksi viitteitä myös 60 päivän ehdottomien määräaikojen ylittämistä.

Edellä kerrotun perusteella otin uudelleen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen vakuutuslaitoksissa.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan minulle selvitystä 27.10.2005 antamassaan vastauksessa mainitusta eläkelaitosten informaatiosta ja seurannasta määräaikojen noudattamisessa. Samoin pyysin selvitystä siitä, minkälaisia tietoteknisiä ratkaisuja vakuutuslaitoksissa oli rakennettu määräaikojen noudattamisen seuraamiseksi ja ministeriön mahdollisista omista hankkeista valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamiseen ja niiden seurantaan liittyen.

Selvityksen lisäksi pyysin ministeriöltä myös lausuntoa määräaikoja koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä sekä siitä, miten valitusten siirtoa säätelevien määräaikojen noudattamista jäsens seuranta voitaisiin ministeriön näkemyksen mukaan tehostaa.

Totean lisäksi, että otin samanaikaisesti omana aloitteena käsiteltäväksi valitusten siirroille säädettyjen määräaikojen noudattamisen Kansaneläkelaitoksessa (dnro 489/2/07). Siihen asiaan annan ratkaisuni eri päätöksellä.

2

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti 9.5.2007 lausuntonsa hankittuaan sitä ennen selvitykset Eläketurvakeskukselta, Työeläkevakuuttajat TELAlta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta.

2.1

Eläketurvakeskuksen selvitys

Eläketurvakeskus selosti selvityksensä alussa voimassa olevan työntekijän eläkelain valituksen siirtämistä koskevan lainkohdan (TyEL134 §). Säännös kuuluu seuraavasti:

"Jos eläkelaitos tai Eläketurvakeskus ei hyväksy muutoksenhakijan vaatimuksia kaikilta osin, sen on toimitettava valituskirjelmä sekä valitusta koskeva lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle. Jos valitus koskee työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöstä, eläkelaitoksen tai Eläketurvakeskuksen on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa mainitussa ajassa vakuutusosoikeudelle.

Jos eläkelaitos tai Eläketurvakeskus hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset osin tai kokonaan sen jälkeen, kun valituskirjelmä on toimitettu muutoksenhakuelimelle, eläkelaitos tai Eläketurvakeskus voi antaa asiasta väliaikaisen päätöksen. Väliaikaisesta päätöksestä on ilmoitettava viipymättä muutoksenhakuelimelle. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.

Eläkelaitos tai Eläketurvakeskus voi poiketa 1 momentissa mainitusta määräajasta, jos valituksen käsittelyssä tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin toimitettava

asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Jos viimeisenä eläkelaitoksena päätösyhdistelmän antanut eläkelaitos on pyytänyt 133 §:n 2 momentissa tarkoitetun lausunnon julkisten alojen eläkelaitokselta eikä se oikeaseurasta päätöstään muutoksenhakijan vaatimalla tavalla, eläkelaitoksen on toimitettava valituskirjelmä ja siitä annetut lausunnot 1 momentissa tarkoitetulle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä."

Eläketurvakeskus ilmoitti selvityksessään pyytäneensä eläkelaitoksilta tietoa siitä, miten ne seuraavat laissa säädettyjen määräaikojen noudattamista ja millaisia tietoteknisiä ratkaisuja niissä on rakennettu määräaikojen noudattamisen seuraamiseksi.

Keskuksen mukaan eläkelaitokset seuraavat määräaikojen noudattamista joko manuaalisesti tai tietojärjestelmien avulla. Tietojärjestelmiin perustuvassa valvonnassa seuranta perustuu muun muassa järjestelmän tuottamien valvontalistoihin ja koneelliseen työhajaukseen. Järjestelmät laskevat keskuksen mukaan valituksen siirtämisen tavoite- tai valvontapäivän, jolloin myös useat järjestelmät hälyttävät, jotta valitus ehditään siirtää muutoksenhakuelimelle määräajassa.

Tämän tapauskohtaisen seurannan lisäksi määräaikojen noudattamista seurataan Eläketurvakeskuksen mukaan useissa eläkelaitoksissa myös kuukausittaisten tai puolivuositteisten yhteenvetojen ja tilastojen avulla. Osassa laitoksia määräaikojen noudattaminen on myös osa sekä yksikkökohtaista että henkilökohtaista tavoiteasetantaa ja kuuluu yhtiönsisäisiin prosesseihin ja seurantajärjestelmiin. Myös muutoksenhakua koskevan koulutuksen yhteydessä laitoksissa on kiinnitetty huomiota määräaikojen noudattamisen tärkeyteen.

Eläketurvakeskuksen mukaan osa laitoksista ilmoitti pitävänsä tiukasti kiinni määräajoista. Sen sijaan osa oli myöntänyt, että määräaikojen ylityksiä tapahtuu ajoittain. Yleisimpinä syinä määräaikojen ylittämiseen on Eläketurvakeskuksen mukaan luvatus lisäselvityksen viipyminen sekä vaikeus tulkita asiakkaan kirjelmä valitukseksi. Ylityksiä on näiden lisäksi tapahtunut työtilanteen, lomien ja tietokatkosten vuoksi.

Keskuksen mukaan muutoksenhakijat ovat usein itse pyytäneet eläkelaitosta odottamaan lisäselvityksen saapumista ennen valituksen siirtämistä muutoksenhakuelimelle. Asian siirtäminen ilman oleellisia lisäselvityksiä muutoksenhakuelimelle on tällöin koettu joissakin tapauksissa turhaksi, aikaa vieväksi ja muutoksenhakijan kannalta hämmäntäväksi ja jopa harmistusta herättäväksi välivaiheeksi. Eläkelaitokset eivät ole kokeneet vähäistä määräaikojen ylitystä näissä tapauksissa riskiksi muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta.

Eläketurvakeskuksen mukaan kaikki eläkelaitokset eivät ole ilmoittaneet säännönmukaisesti muutoksenhakijalle lisäselvityksen hankkimisesta ylittäessään 30 päivän määräajan. Ilmoittaminen on keskuksen mukaan jäänyt tekemättä lähinnä silloin, kun määräaika ylittyy odotettaessa lisäselvitystä, jonka muutoksenhakija on itse ilmoittanut toimittavansa.

Selvityksensä lopuksi Eläketurvakeskus toteaa, että TyEL:iä säädettäessä eläkelaitokset pitivät parempana säilyttää määräaikojen siirtämisen määräajat ehdottomina. Nyt keskus ilmoitti kuitenkin saaneensa laitoksilta toiveita, että määräaikoja koskevia säännöksiä tulisi lieventää. Eläkelaitokset ovat lisäksi tuoneet esiin valitusten käsittelyajat muutoksenhakuelimissä ja sen, että asian käsittely

niissä kestää usein kohtuuttoman kauan, vaikka valitus olisi toimitettu muutoksenhakuelimelle laissa säädetyssä määräajassa.

2.2.

Työeläkevakuuttajat TELA:n selvitys

Työeläkevakuuttajat TELA on omassa selvityksessään korostanut määräaikojen noudattamisen tärkeyttä. Se toteaa kuitenkin, että muutoksenhakijan kannalta keskeistä on asian käsittelyn kokonaisajalla, jossa siirtoa koskevilla määräajoilla on vain pieni merkitys. TELA:n mukaan vakuutetun kannalta itseoikaisu on nopeampi ja parempi kuin valitusasteen päätökseen perustuva muutos. Sen mukaan määräaikoja koskevaa lainsäädäntöä tulisikin kehittää ottaen huomioon itseoikaisun toteutuminen erityisesti niissä tapauksissa, jossa viivästyminen johtuu muutoksenhakijan toimittamasta lisäselvityksestä ja sen viipymisestä.

2.3

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toteaa selvityksessään lautakunnan (ja sen edeltäjän eläkelautakunnan) olleen aina sitä mieltä, että ehdottomia määräaikoja on noudatettava. Lautakunta myös seurasi yhdessä Eläketurvakeskuksen kanssa määräaikojen noudattamista vuoteen 1995 saakka. Määräaikoja noudatettiin tuolloin melko tarkasti ja jos pidempiä viivytyksiä ilmeni, asiasta oltiin yhteydessä kyseiseen eläkelaitokseen. Seuranta lopetettiin, koska määräaikojen noudattamisessa ei ilmennyt ongelmia.

Muutoksenhakulautakunnan mukaan sen tietohallintojärjestelmiin ei ole sisältynyt mahdollisuutta automaattisesti seurata määräajan noudattamista. Se ilmoitti kuitenkin tehneensä selvityksen antamista varten pienen satunnaisotoksen saadakseen tietoa tämänhetkisestä tilanteesta. Lautakunnan mukaan otoksen perusteella voidaan arvioida, että määräaikoja noudatetaan yleensä vain tyydyttävästi ja viivästymisiä on enemmän kuin 1990 -luvulla. Useimmissa tapauksissa viivästymisen syynä on saapunut lisäselvitys eikä pidempikään määräaika ole riittänyt eläkelaitoksille itseoikaisun harkintaan ja asian toimittamiseen eteenpäin lautakunnalle. Lautakunnan mukaan määräaikojen kattavampi muutoksenhaun yhteydessä tapahtuva seuranta edellyttäisi lautakunnan tietohallintojärjestelmän uudistamista.

Muutoksenhakijan itsensä toimittaman lisäselvityksen ja sen viivästymisen osalta lautakunta toteaa tilanteen tulevan esille myös lautakunnassa silloin, kun muutoksenhakija haluaa asiansa käsittelyä lykättäväksi uuden selvityksen toimittamista varten. Lautakunta kertoo laatineensa selkeät menettelysäännöt näihin tilanteisiin, eikä sen mukaan asian käsittelyä lykätä määrittelemättömien selvitysten odottamiseksi.

Lautakunnan näkemyksen mukaan eläkelaitosten tulee noudattaa laissa säädetyjä määräaikoja lykäyspyynnöistä huolimatta. Niillä on sen mukaan mahdollisuus valitusprosessin vireillä ollessa oikaisuta päätöstään väliaikaisella päätöksellä muutoksenhakijan eduksi. Omista käsittelyajoistaan lautakunta on todennut, että vuonna 2006 keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa on ollut alle viisi kuukautta. Muutoksenhakuprosessi ensimmäisessä valitusasteessa ei sen mukaan pidennä kohtuuttomasti asian lainvoimaiseen päätökseen saattamista.

Lautakunnan mukaan sille esitetään harvoin vaatimuksia TyEL 134 §:ään liittyen. Jos lautakunta tällöin toteaa määräaikojen ylittyneen, otetaan asiaan kantaa päätöksessä. Mitään moitetta konkreettimpaa seurausta säännökseen ei kuitenkaan liity.

Lautakunta toteaa lopuksi, että esillä oleva kysymys määräaikojen noudattamisesta ei ole noussut näkyväksi ongelmaksi huolimatta siitä, että määräaikojen ylityksiä siis tapahtuu. Tämän vuoksi asia ei ole ollut myöskään lautakunnassa laajemmin keskustelun alaisena, eikä lautakunta ole myöskään ottanut kantaa määräaikojen ehdottomuuteen tai oikeellisuuteen. Lautakunnan mukaan ennen mahdollisiin lainsäädäntömuutoshankkeisiin ryhtymistä tulisi selvittää tarkemmin tämänhetkistä tilannetta. Omalta osaltaan se ilmoittaa voivansa kehittää tietohallintojärjestelmänsä siten, että määräaikojen tarkka seuranta on mahdollista.

2.4

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että työeläkelainsäädäntöä uudistettaessa pyrittiin selkeyttämään muutoksenhakujärjestelmää tavalla, joka korostaa oikean lakisääteisen toimeentuloturvan merkitystä vakuutetulle. Myös valitusten siirrolle säädetyn määräajan ehdottomuus oli esillä ministeriössä sekä TyEL:n että toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää koskevan muutoksen yhteydessä. Työeläkejärjestelmään kuuluva itseoikaisumenettely säilyi uudistuksessa ja se annettiin ministeriön mukaan mahdollisuuden nopeasti oikean sosiaaliturvan saamiseen. Eläkelaitoksessa muutoksenhakijan pyynnöstä tapahtuva lisäselvityksen odottaminen on ministeriön mukaan nähtävä osana itseoikaisuprosessia. Kuulemismenettely ei sen mielestä ole siten tarpeen, jos hakija toimittaa riittävää lisäselvitystä asian ratkaisemiseksi.

Ministeriö katsoo, että laissa säädettyä 60 päivän määräaikaa ei tule ylittää, vaan sitä tulee noudattaa myös itseoikaisu tapauksissa. Sen mukaan eläkehakemuksen käsittelyssä tuleekin olla mukana kaikki saatavissa olevat hakijan terveydentilaa koskevat tiedot ja muut asian ratkaisemiseen vaikuttavat tiedot. Tällä varmistetaan ministeriön mukaan eläkkeenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

Ministeriön mukaan muutoksenhakulautakunnat joutuvat valitusta käsitellessään ratkaisemaan myös sen, onko eläkelaitos noudattanut hyvää hallintoa ja onko asian käsittely pitkittynyt laitoksesta johtuvasta syystä. Muutoksenhakijalle annettavassa päätöksessä lautakunnan on otettava perusteluissa kantaa myös siihen, onko eläkelaitoksen mahdollinen menettelyvirhe vaikuttanut asian lopputulokseen.

Ministeriö viittaa lausuntonsa lopussa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan tietohallintojärjestelmän kehittämiseen siten, että tulevaisuudessa olisi mahdollista saada tietoa määräaikojen noudattamisesta yksityisen ja julkisen puolen eläkelaitoksissa. Ministeriö viittaa myös oikeusministeriössä vireillä olevaan hankkeeseen laajentaa itseoikaisumenettely myös muun kuin sosiaalivakuutuksen alalle. Siinä yhteydessä on mahdollista ministeriön mukaan tarkistaa, tarvitaanko valitusten siirtämiseen säädettyjen määräaikojen osalta lainsäädäntömuutoksia.

3

RATKAISU

3.1

Valituksen viivytyksetön käsittely ja syitä määräaikojen ylityksille

Ministeriön lausunnossa ja siihen liitettyssä selvityksessä toisaalta korostetaan määräaikojen noudattamisen tärkeyttä, mutta tuodaan myös esiin näkemyksiä, että ajoittain jopa 60 päivän ehdottomaksi säädetyn määräajan ylittäminen voi olla tarkoituksenmukaista ja myös muutoksenhakijan edun mukaista.

Nämä näkökohdat olivat esillä myös jo keväällä 2005 tilannetta arvioidessani (22.5.2005, dnro 528/2/04). Kun asiaa säätelevä lainsäädäntö on säilynyt asiallisesti ennallaan, totean aluksi, miten arvioin asiaan vajaat kolme vuotta sitten. Arvioin tuolloin valituksen viivytyksetöntä käsittelyä ja 60 päivän määräajan ylittämistä tarkoituksenmukaisuusperusteella seuraavasti:

"Valituksen viivytyksetön käsittely"

Eläkelaitokset hoitavat julkista tehtävää käsitellessään lakisäateisiä eläkeasioita. Tässä toiminnassa niitä velvoittaa näin ollen myös perustuslain 21 §:n jokaisen oikeusturvan takeena oleva oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Jotta eläkeasioiden muutoksenhaun käsittely eläkelaitoksessa tapahtuisi viivytystä, on työntekijäin eläkelain (TEL) 21 a §:ään sisällytetty lisäksi eläkelaitokselle nimenomaiset määräajat, joiden kuluessa sen on siirrettävä sille toimitettu valitus, asiakirjat ja oma lausuntonsa eteenpäin muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Laillisuusvalvonnan kannalta tarkasteltuna sanottu TEL:n säännös on selkeä: eläkelaitoksen on siirrettävä valitus, asiakirjat ja lausuntonsa muutoksenhakuelimelle pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Lisäselvitys oikeuttaa poikkeamaan tästä määräajasta, mutta valituskirjelmä on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Lakiteksti on 60 päivän määräajan osalta kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Käsitykseni mukaan eläkelaitoksen onkin järjestettävä valituskäsittelynsä siten, että se pystyy hoitamaan asianmukaisesti säännöksen mukaiset velvoitteensa. Eläkelaitoksen on nähdäkseni otettava esimerkiksi juhlapyhät ja henkilökunnan vuosilomat huomioon töiden suunnittelussa voidakseen taata laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen. Myös sairaustapauksissa eläkelaitoksen tulee mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä työjärjestelyin takaamaan valitusten käsittelyn ja siirtymisen häiriötön kulku.

Puheena olevilla määräajoilla on pyritty osaltaan nopeuttamaan valitusasioiden käsittelyä. Muutoksenhakuelimet ratkaisevat valituksia pääsääntöisesti niiden saapumisjärjestyksessä, joten määräaikojen noudattamisella valitusten siirroissa on myös käytännössä merkitystä yksittäisen asian kokonaiskäsittelyn kannalta. Eläkevalitusten käsittelyajat muutoksenhakuasteissa ovat nykyisin kuitenkin pitkiä, eläkelautakunnassa noin puoli vuotta ja vakuutusosastoissa peräti 14 kuukautta, joten valituksen siirron keston vaikutus valituksen kokonaiskäsittelyaikaan jää usein hyvin vähäiseksi. Määräaikojen ylityksestä ei aiheudu myöskään oikeudenmenetyksiä, vaan valitus käsitellään normaalissa järjestyksessä huolimatta siitä, että eläkelaitos olisi laiminlyönyt noudattaa esimerkiksi 60 päivän määräaika. Määräaikoja voidaan pitääkin luonteeltaan eläkkeenhakijan turvaksi säädettyinä, valituksen käsittelyä ohjaavina määräaikoina.

Parhailaan on eduskunnassa käsiteltävänä hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijän eläkeläiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp). Esityksessä nyt puheena olevat määräajat on ehdotettu säilytettäväksi sellaisinaan (lakiehdotuksen 134 §). Määräaikoihin ei ole ehdotettu tässä suhteessa muutoksia myöskään samanaikaisesti käsiteltävinä olevissa hallituksen esityksessä Eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaiksi lainsäädännöksi (HE 155/2003 vp) ja sen täydentämisestä annetussa esityksessä (HE 47/2005 vp). Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnos-

saan viittaama selvitystyö ei siis ole ainakaan vaikuttanut hallituksen esityksen sisältöön siten, että säännöksiä oltaisiin muuttamassa.

Niin kauan kuin säännös on kirjoitettu nykyiseen ehdottomaan muotoonsa, tulee eläkelaitosten nähdäkseni myös noudattaa säännöksen määräaikoja. Saamani selvityksen mukaan eläkelaitokset siirtävätkin valtaosan valituksista muutoksenhakuelimille säännöksen mukaisten määräaikojen kuluessa. Aina näin ei kuitenkaan tapahdu ja joissakin tapauksissa eläkelaitokset ylittävät 60 päivän määräajan tietoisesti.

Tarkastelenkin seuraavaksi niitä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, joiden perusteella sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja muut selvitysten antajat pitävät 60 päivän määräajan ajoittaisia ylityksiä oikeutettuina.

60 päivän määräajan ylittäminen tarkoituksenmukaisuusperusteella

Totean aluksi, että lainsäädäntö oikeuttaa eläkelaitoksen poikkeamaan pääsääntöisestä 30 päivän määräajasta esimerkiksi lisäselvityksen vuoksi. Tältä osin korostan kuitenkin, että nähdäkseni lisäselvitys ei sinänsä oikeuta eläkelaitosta lykkäämään valituksen siirtoa edes yli pääsääntöisen 30 päivän, vaan eläkelaitoksen tulee näissäkin tapauksissa pyrkiä siirtämään valitus muutoksenhakuelimelle pääsääntöön mukaisesti. Laillisuusvalvonnan ja myös nyt esillä olevan yksittäistapauksen kannalta merkityksellisempi on kuitenkin laissa säädetty 60 päivän määräaika ja sen ylittäminen.

Pohdittaessa niitä syitä, joilla määräajan ylityksiä perustellaan, on aluksi tarkasteltava itseoikaisumenettelyä. Itseoikaisun tarkoituksena on se, että eläkelaitos arvioi eläkkeenhakijan asiaa tämän laittaman valituksen perusteella vielä kerran ennen kuin siirtää asian muutoksenhakuelimeen.

Itseoikaisumenettely on siis sekin luotu eläkkeenhakijan oikeusturvan takeeksi. Hänen valituksessaan esittämiinsä seikkoihin ja liittämäänsä selvitykseen ottaa kantaa aina aluksi eläkelaitos, joka voi muuttaa antamansa kielteisen päätöksen. Muutoksenhakuelimelle asia päättyy vasta sen jälkeen, jos eläkelaitos ei katso voivansa hyväksyä valittajan vaatimuksia kokonaisuudessaan. Menettely on myös käytännön toiminnan kannalta perusteltu, vältytäänhän sillä useissa tapauksissa asiakirjojen siirtämiseltä valituselimeen.

Käytännössä yleisin tilanne, jossa eläkelaitokset saamani selvityksen perusteella ylittävät 60 päivän määräajan, on se, että muutoksenhakija on ilmoittanut toimittavansa työkyvyttömyyseläkevalitukseensa lisäselvitykseksi uuden lääkärinlausunnon. Hän saattaa mahdollisesti jopa pyytää eläkelaitosta odottamaan lausuntoa ennen kuin eläkelaitos käsittelee asiaa itseoikaisuna. Ilman uutta lääketieteellistä selvitystä eläkelaitos ei pääsääntöisesti muuta antamaansa kielteistä eläkepäätöstä, vaan siirtää asian muutoksenhakuelimelle. Voiko eläkelaitos siis eläkkeenhakijan oikeusturvan vuoksi tällaisessa tapauksessa laiminlyödä 60 päivän määräajan noudattamisen?

Määräajan laiminlyönnin vaikutus valitusasian kokonaiskäsitteleyaikaan jää aiemmin kertomallani tavalla usein hyvin vähäiseksi. Eläkelaitoksen ja muutoksenhakuelimen välisen asiakirjaliikenteen kannalta lisäselvityksen odottamista voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna. Kun valituksen siirtäminen muutoksenhakuelimelle merkitsee muutoksenhakijalle kielteistä ratkaisua itseoikaisumenettelyssä, voidaan pitää myös hänen kannaltaan parempana sitä, että eläkelaitos odottaa lisäselvitystä ennen kuin antaa kielteisen ratkaisunsa.

Muutoksenhakijan oikeusturva ei kuitenkaan käsitykseni mukaan kärsi, vaikka eläkelaitos siirtäisikin valituksen muutoksenhakuelimelle odottamatta lisäselvitystä. Muutoksenhakija voi nimittäin toimittaa eläkevalitukseensa lisäselvitystä myös valituksen vireillä ollessa ja näihinkin lisäselvityksiin ottaa ensimmäisenä asteena kantaa eläkelaitos. Jos eläkelaitos tällöin päätyy arviossaan siihen, että muutoksenhakijalla olisikin esimerkiksi oikeus hakemaansa eläkkeeseen, tulee sen myöntää hakijalle eläke väliaikaisella päätöksellään ja ilmoittaa myönnöstä muutoksenhakuasteelle.

Valituksen siirtämättä jättämisessä odotettavissa olevan lisäselvityksen takia on nähdäkseni enemmänkin kyse käsittelyn yksinkertaistamisesta eikä niinkään muutoksenhakijan oikeusturvan toteutumisesta. Eläkelaitosten käsittelemien valitusten suuren määrän vuoksi menettelyn sujuvuuden ja yksinkertaistamisen merkitystä ei tule toki vähätellä, mutta käsitykseni mukaan sillä ei kuitenkaan voida perustella laissa säädetyn määräajan laiminlyöntejä.

Kun tarkastelen tilannetta laillisuusvalvonnan näkökulmasta, katson, että niin kauan kuin puheena oleva säännös on 60 päivän määräajan osalta kirjoitettu nykyiseen ehdottomaan muotoonsa, tulee eläkelaitosten myös kaikissa tapauksissa määräaika noudattaa huolimatta siitä, että valitukseen olisi odotettavissa lisäselvitystä. Laitosten tulee käsitykseni mukaan siirtää valitukset laissa säädettyjen määräaikojen kuluessa eteenpäin muutoksenhakuelimelle ja tarvittaessa ilmoittaa sille, että asiaan on tulossa myöhemmin lisäselvitystä ja myös eläkelaitoksen uusi lausunto. Jos muutoksenhakija on nimenomaisesti pyytänyt laitosta odottamaan esimerkiksi uutta lääkärinlausuntoa, tulee laitoksen nähdäkseni tarvittaessa ilmoittaa myös muutoksenhakijalle valitusasian siirtämisestä ja mainita myös syy siirtoon (laissa säädetty määräaika). Samalla muutoksenhakijalle tulee kuitenkin korostaa, että tämä voi siirrosta huolimatta toimittaa lupaamansa lääkärinlausunnon eläkelaitokselle."

3.2

Asian nykytilan arviointia

Kuten myös sosiaali- ja terveysministeriön nyt antamasta lausunnosta käy ilmi, määräaikojen ehdottomuus oli siis esillä vuoden 2007 alussa voimaan tullutta TyEL:iä säädettäessä. Lainsäädäntö kuitenkin säilyi tältä osin entisellään. Tilanne määräaikojen noudattamisen suhteen on nähdäkseni myös pysynyt ennallaan: eläkelaitokset pitävät määräaikojen noudattamista tärkeänä, mutta samanaikaisesti ne ilmoittavat ylittävänsä niitä yksittäistapauksissa. Asia on käynyt ilmi myös keskusteluissa, joita olen käynyt eläkelaitoksissa niihin suorittamillani tarkastuksilla.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan selvitystään varten laatima otos osoittaisiksi nähdäkseni, että myöskään käytännössä parannusta tilanteeseen ei ole tullut. Lautakunnan otoksen mukaan määräaikojen ylityksiä näytti nimittäin tapahtuvan jopa enemmän kuin kymmenen vuottasitten, jolloin lautakunta seurasi määräaikojen noudattamista systemaattisesti.

Tilanne on siis nähdäkseni edelleen se, että eläkelaitokset ovat tietoisia laissa säädettyjen määräaikojen ehdottomuudesta, mutta siitä huolimatta ne ylittävät niitä yksittäistapauksissa. Käsitykseni mukaan ylityksiä tapahtuu nimenomaan edellä selostamallani tarkoituksenmukaisuusperusteella.

3.2.1

Lainsäädännön muutostarve

Nykyinen lainsäädäntö ei hyväksy ehdottoman määräajan ylittämistä missään olosuhteissa. Kun eläkelaitokset siis käsitykseni mukaan joissakin tapauksissa laiminlyövät tietoisesti laissa säädettyjen määräaikojen noudattamista, on tarpeen tarkastella lainsäädännön muutostarvetta. Osa eläkelaitok-

sista oli ilmoittanut Eläketurvakeskukselle näkemyksensä, että määräaikoja koskevia säännöksiä tulisi lieventää. Myös TELA on selvityksessään viitannut lainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Käsitykseni mukaan ongelmana mahdollisilla lievennyksillä ja joustoilla määräaikoihin olisi se, että nykyinen selkeä lainsäädäntö monimutkaistuisi ja saattaisi johtaa helposti tulkintaongelmiin.

Nykyinen säännös turvaa nähdäkseni hyvin muutoksenhakijoiden oikeutta valitustensa viivytyksettömään käsittelyyn työeläkelaitoksissa. Määräajan noudattamiseen säädettävä lievennys heikentäisi tältä osin muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Lisäksi eläkelaitokset jo nykyisinkin antavat eläkkeenhakijoille väliaikaisia myöntöpäätöksiä, mikäli valituksen vireillä ollessa laitokselle toimitettu lisäselvitys antaa siihen aihetta. Tämä menettely turvaa osaltaan muutoksenhakijoiden oikeutta saada asiassaan oikea päätös ilman aiheetonta viivytystä.

Käsitykseni mukaan ratkaisua nykyisin esiintyviin ongelmiin ei tulekaan hakea lainsäädännön muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan viitannut oikeusministeriössä vireillä olevaan hankkeeseen oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä. Kyseessä on oikeusministeriön tammikuussa 2007 käynnistämä komiteatyöskentely (komiteanmietintö 2007:1), jossa on tarkoitus pohtia oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä ja laajentamista. Toimikunta julkaisi välimietinnön 31.10.2007. Se on käsitellyt siinä laajasti oikaisumenettelyn käyttöönottoa eri hallinnonaloilla. Sosiaalivakuutusjärjestelmässä omaksuttu valituksen käsittelyn yhteyteen sidottu itseoikaisumenettely on vain yksi mietinnössä arvioiduista oikaisukeinoista.

Nyt puheena olevat määräajat on mainittu mietinnössä, mutta niiden toimivuutta ei ole erikseen arvioitu. Sen sijaan toimikunta on yleisesti arvioinut, että oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi voisi olla perusteltua säätää vaatimuksen käsittelemiselle ja ratkaisemiselle säädettävästä määräajasta. Mietinnössä mainitaan kolmen kuukauden määräaika, mutta korostetaan samalla asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Määräajan ylittämisen mahdollisten seurausvaikutusten arviointi jätetään mietinnössä toimikunnan jatkovalmistelun varaan. Tuolloin on toimikunnan mukaan varmistettava myös, että kannanotot ovat yhteneväisiä viranomaisen passiivisuuden sääntelytarpeita arvioivan oikeusministeriön työryhmän linjausten kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön on luonnollisesti seurattava sanotun toimikuntatyön tuloksia ja otettava ne tarvittaessa huomioon arvioitaessa eläkelaitosten toimintaa itseoikaisusäännösten toimeenpanossa.

3.2.2

Eläkelaitosten suhtautuminen määräaikoihin

Nykyisessä tilanteessa on nähdäkseni olennaista, että eläkelaitokset noudattaisivat kaikissa tilanteissa laissa säädettyjä määräaikoja.

Saamissani selvityksissä on vedottu siihen, että määräaikojen laiminlyönnit eivät ole nousseet ongelmaksi ja että valitusten käsittelyaikojen pituus muutoksenhakuelimissä on suurempi ongelma.

Työeläkeasioiden osalta tämä pitääkin paikkansa vakuutusosoikeuden osalta. Siellä valitusten käsittelyaikojen pituus on ollut ongelmana jo pitkään. Sen sijaan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakun-

nassa valitusten käsittelyajat ovat käsitykseni mukaan pysyneet kohtuullisina. Se, että työeläkevalituksen käsittelyaika vakuutusoikeudessa olisikin pitkä, ei kuitenkaan oikeuta eläkelaitosta laiminlyömiin sitä velvoittavaa lainsäädäntöä.

On myös totta, että nyt puheena olevat määräaikojen laiminlyönnit eläkelaitoksissa eivät ole olleet esillä yhtä näkyvästi kuin esimerkiksi vakuutusoikeuden käsittelyajat. Käsitykseni mukaan muutoksenhakijat eivät ole aina tietoisia määräajoista ja niitä koskevasta lainsäädännöstä. Hyvin harvoin kantelijatkaan ovat osanneet vedota laissa säädettyihin määräaikoihin arvostellessaan eläkeasiansa pitkää käsittelyaikaa.

Käsitykseni mukaan muutoksenhakijoiden tulee voida luottaa siihen, että eläkelaitokset noudattavat laissa säädettyjä määräaikoja. Määräaikojen noudattaminen on käsitykseni mukaan nähtävä myös osana koko työeläkejärjestelmän toiminnan uskottavuutta. Laissa säädetyn määräajan laiminlyöminen ei lisää muutoksenhakijan luottamusta siihen, miten hänen asiaansa laitoksessa hoidetaan. Asiaa muutoksenhakijoiden kannalta arvioitaessa on lisäksi muistettava, että heidänkin on haettava saamiinsa päätöksiin muutosta laissa säädetyn määräajan kuluessa. Tämän määräajan ylittäminen vaikkapa vain yhdellä päivällä merkitsee pääsääntöisesti valituksen jättämistä tutkimatta. Määräaikoja koskevaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole tulkittu esimerkiksi siten, että määräajan ylittyminen merkitsisi samalla sitä, että eläkelaitos on hyväksynyt muutoksenhakijan valituksessaan esittämät seikat kaikilta osin.

Määräaikaa ei tule nähdäkseni ylittää siis edes muutoksenhakijan sitä pyytäessä. Esitin tämänkin näkemykseni jo keväällä 2005 antamassani ratkaisussa, jota olen selostanut edellä jaksossa 3.1.

Ministeriön lausunnossa ja siihen liittyvissä selvityksissä on keskitytty lähinnä tarkastelemaan 60 päivän ehdottoman määräajan noudattamista. Eläketurvakeskus on kuitenkin ilmoittanut eräänä havaintonaan, että kaikki eläkelaitokset eivät ole säännönmukaisesti ilmoittaneet muutoksenhakijoille lisäselvityksen hankkimisesta silloin, kun ne ylittävät 30 päivän määräajan. Määräajan ylitys on jäänyt keskuksen mukaan ilmoittamatta lähinnä silloin, kun määräaika ylittyy odotettaessa selvitystä, jonka muutoksenhakija on itse ilmoittanut toimittavansa. Näissä tapauksissa laitoksilla ei nähdäkseni olekaan laista johdettavissa olevaa velvollisuutta ilmoittaa määräajan ylityksestä, sillä lakivelvoittaa niitä ilmoittamaan muutoksenhakijoille lisäselvityksen hankkimisesta silloin, kun lisäselvityksen hankkiminen aiheuttaa 30 päivän määräajan ylityksen. Käsitykseni mukaan on kuitenkin hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista informoida eläkkeenhakijaa myös 30 päivän määräajan mahdollisesta ylityksestä silloin, kun tämä ilmoittaa esimerkiksi puhelimitse toimittavansa lisäselvitystä.

Sen sijaan silloin, kun 30 päivän määräaika ylittyy eläkelaitoksen hankkiman lisäselvityksen johdosta, tulee laitoksen ilmoittaa asiasta viipymättä eläkkeenhakijalle. Käsitykseni mukaan eläkelaitosten tulee ottaa myös tämän säännöksen asianmukainen noudattaminen huomioon työskentelytavoissaan.

3.2.3

Määräaikojen noudattamisen seuranta ja valvonta

Muutoksenhakulautakunnan suorittama seuranta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on ilmoittanut selvityksessään sillä olevan valmiuksia kehittää tietohallintojärjestelmänsä tavalla, mikä mahdollistaisi määräaikojen noudattamisen seurannan muutoksenhakuasteessa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin nähdäkseni pidettävä mielessä, että puheena oleva kysymys 30 ja 60 päivän määräaikojen noudattamisesta ei kosketa ainoastaan työeläkelaitoksia, vaan myös muita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivia lakisääteistä pakollista sosiaaliturvaa käsitteleviä vakuutuslaitoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi työtaturma-asioita käsittelevät vakuutuslaitokset. Lisäksi vastaavat määrääjat velvoittavat työttömyysturva-asioita käsitteleviä työttömyyskassoja, jotka toimivat niin ikään ministeriön hallinnonalalla.

Muutoksenhakuelinten toimesta tapahtuva määräaikojen seuranta voi luonnollisesti toimia apuvälineenä ministeriölle sen valvoessa ja kehittäessä alaistensa laitosten toimintaa. Käsittekseni mukaan määräaikojen seurannan tulisi kattaa kaikki etuuslajit. Näin ollen tulisi harkita myös, että tapaturma-asioiden, työttömyysturva-asioiden ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan kehitettäisiin jokaiseen vastaava valvontajärjestelmä, jotta olisi mahdollista saada tietoa määräaikojen noudattamisesta niiden käsittelemissä asiaryhmissä. Lisäksi myös muutoksenhaku ylimpään muutoksenhakuelimeen eli vakuutusosikeuteen on nähdäkseni määräaikojen suhteen samassa asemassa muun muutoksenhaun kanssa. Kattava seuranta edellyttäisi näin ollen, että määräaikojen noudattamista myös sinne tapahtuvan muutoksenhaun osalta valvottaisiin.

Seurannan järjestäminen jo vakuutuslaitoksissa

Nyt puheena olevat määrääjat velvoittavat kuitenkin nimenomaisesti vakuutuslaitoksia. Käsittekseni onkin se, että ensisijaisesti niiden asiana olisi kehittää omia tietojärjestelmiään ja työprosessejaan siten, että määrääaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan.

Eläketurvakeskus on selvityksessään ilmoittanut, että osalla eläkelaitoksista onkin käytössään järjestelmä, joka hälyttää ajoissa, jotta valitus saadaan siirrettyä muutoksenhakuelimelle määrääajassa. Määrääaikojen seurannan sisällyttäminen jo laitosten tietohallintojärjestelmiin auttaa nähdäkseni valitusten käsittelijöitä seuraamaan määrääaikoja ja edesauttaa niiden noudattamista.

Vakuutuslaitosten menettelytapojen valvonta Vakuutusvalvontaviraston tehtävänä

Työeläkelaitosten ja muiden vakuutuslaitosten toimintaa valvoo Vakuutusvalvontavirasto. Se toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, mutta on laitosten valvonta- ja tarkastustoiminnassaan itsenäinen. Hallituksen esityksessä laiksi Vakuutusvalvontavirastosta (HE 163/1998 vp) on todettu nimenomaisesti, että vaikka virasto toimii sosiaali- ja terveysministeriön yleisen ohjauksen alaisuudessa, on se päätöksenteossaan itsenäinen eikä ministeriö voi antaa ilman lainsäädännön nimenomaista valtuutusta virastolle velvoittavia määräyksiä vakuutusvalvonnan toimintalinjoista.

Virasto valvoo sekä vakuutuslaitosten vakavaraisuutta että niiden menettelytapoja. Käsittekseni mukaan nyt puheena olevien määräaikojen noudattamisen nimenomainen valvonta vakuutuslaitoksissa kuuluisi näin ollen Vakuutusvalvontaviraston ja sen menettelytapayksikön toimialaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei hankkinut nyt puheena olevaan asiaan lausuntoa Vakuutusvalvontavirastolta. Arvioidessani asiaa edellisen kerran keväällä 2005, virasto oli antanut ministeriölle lausunnon, ettei sille ollut tullut tietoon ongelmia määrääaikojen noudattamisessa.

Vierailin 19.3.2008 Vakuutusvalvontavirastossa keskustelemassa sen toimintaan liittyvistä ajankohdaisista aiheista. Otin siinä yhteydessä esille myös nyt puheena olevien määräaikojen noudattamisen. Viraston edustajat ilmoittivat, että asia ei ole ollut esillä viraston vakuutuslaitoksiin suorittamassa menettelytapavalvonnassa. Viraston edustajat ilmoittivat asian kuuluvan sinänsä viraston suorittaman

menettelytapavalvonnan alaisuuteen. Keskustelussa käytiin läpi myös viraston valvontatoiminnan itsenäisyyttä suhteessa sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaan hallinnonalan yleiseen ohjaukseen. Viraston edustajien mukaan ministeriön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa voidaan sopia valvontatoiminnan painopistealueista. Virasto voi myös ryhtyä itsenäisesti valvontatoimenpiteisiin ministeriöltä saamiensa tietojen tai sen kanssa käymiensä keskustelujen pohjalta.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Käsitykseni mukaan valituksen siirtämistä säätelevä nykyinen lainsäädäntö määräaikoineen on selkeä ja turvaa muutoksenhakijoiden oikeutta valituksen viivytyksettömään käsittelyyn eläkelaitoksissa.

Lainsäädännön sisältämien määräaikojen ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa on tästä huolimatta ollut ongelmia. Eläkelaitosten tuleekin toiminnoissaan ottaa huomioon se, että säännökset määräaikoineen ovat sitovia eivätkä suosituksia, minkä vuoksi määräaikoja on noudatettava. Laissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen on tältä osin nähtävä myös vakuutuslaitoksia ja kokososiaaliturvajärjestelmän toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyvänä kysymyksenä. Käsitykseni mukaan tähän arvioon ei olennaisesti vaikutase, että valitusten käsittelyaikojen pituus muutoksenhakuelimissä on sosiaaliturvajärjestelmässämme edelleen eräiltä osin vakava ongelma. Se ei myöskään oikeuta eläkelaitoksia olemaan noudattamatta laissa säädettyjä määräaikoja.

Saatan tältä osin jaksossa 3.2. esittämäni käsityksen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulee hallinnonalansa ylimpänä viranomaisena seurata, että työeläkelaitokset ja myös muut sen hallinnonalalla toimivat laitokset, joihin sovelletaan nyt puheena olevia säännöksiä, noudattavat asianmukaisesti valitusten siirroille säädettyä lainsäädäntöä määräaikoineen. Ministeriön tulee nähdäkseni tuoda asiaa esille niin koulutuksen yhteydessä kuin laitoksia ohjeistaessaan. Lisäksi ministeriön tulee nähdäkseni huolehtia siitä, että laitokset kehittävät tarvittaessa omia työmenetelmiään ja tietojärjestelmiään sellaisiksi, että ne pystyvät myös seuraamaan määräaikojen noudattamista.

Tämän lisäksi ministeriön on nähdäkseni hallinnonalansa yleisen ohjauksen keinoin pyrittävä varmistamaan myös muutoin määräaikojen noudattamisen seuranta ja valvonta. Tässä yhteydessä sen tulee ottaa huomioon hallinnonalallaan toimivan Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuudet vakuutuslaitosten menettelytapojen valvojana.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 30.1.2009 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin ministeriössä ja sen hallinnonalalla on ryhdytty valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi.

Pyydän ministeriötä saattamaan tämän ratkaisuni tiedoksi asiassa selvityksiä antaneille. Ministeriö tiedottanee päätöksestä tarvittaessa muutoinkin hallinnonalallaan. Lähetän ratkaisustani lisäksi jäljennöksen Vakuutusvalvontavirastolle tiedoksi.