

9.4.2008

Dnro 489/2/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

Kansaneläkelaitos

VALITUKSEN SIIRROLLE SÄÄDETTYJEN MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMINEN KANSANELÄKELAITOKSESSA

1
ASIA

Taustaa

Sosiaaliturvan etuuksia koskevassa lainsäädännössä on säädetty määräajoista, joiden kuluessa etuuksia toimeenpanevien laitosten on siirrettävä niille saapuneet valitukset muutoksenhakuasteille. Näiden määräaikojen noudattaminen on viimeisten vuosien aikana ollut esillä usein kanteluasioita tutkiessani.

Käsiteltävänäni olleissa kanteluasioissa on ilmennyt määräaikojen laiminlyöntejä. Niitä on tapahtunut niin työeläkelaitoksissa kuin myös Kansaneläkelaitoksessa. Olen antanut Kansaneläkelaitokselle useita päätöksiä määräaikojen noudattamisesta jättämisestä. Päätöksissä olen korostanut määräaikojen noudattamisen tärkeyttä ja sitä, että valituksen siirrolle säädöksissä asetettu 60 päivän määräaika on ehdoton.

Kansaneläkelaitos antoi päätösteni johdosta 6.5.2005 kaikille toimihenkilöilleen ohjeen, jossa se painotti määräaikojen noudattamista.

Otin lisäksi vuonna 2004 erään työeläkkeen käsittelyä koskevan kanteluasian yhteydessä määräaikojen noudattamisen työeläkelaitoksissa omana aloitteena tutkittavakseni. Annoin päätökseni asiassa 26.5.2005 (dnro 528/2/04). Katsoin siinä, että tilanne säännöksen mukaisen 60 päivän määräajan noudattamisessa ei ollut tyydyttävä, sillä määräajan ylityksiä vaikutti tapahtuvan säännöllisesti, vaikka määräaika on kirjoitettu laissa ehdottomaan muotoon.

Pyysin ratkaisussani 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi asian johdosta tuolloin myös Kansaneläkelaitokselta lausuntoa asiasta. Kansaneläkelaitos totesi ministeriölle 13.6.2005 antamassaan lausunnossa (dnro 16/010/2005) pitävänsä määräaikojen säilyttämistä laeissa tärkeänä. Laitoksen mielestä pieni jousto 60 päivän ehdottomaan määräaikaan voisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista.

Muutos edellyttäisi kuitenkin laitoksen mukaan nimenomaisen maininnan sisällyttämistä lakeihin.

Ministeriö antoi minulle vastauksensa 27.10.2005 (STM 8/05/2004). Siinä se katsoi, että työeläkejärjestelmässä tapahtuneet määräaikojen ylitykset di nähtävä yksittäisinä tapauksina. Mahdolliset ongelmat olivat liittyneet suurien tietojärjestelmien käyttöönottovaiheisiin. Ministeriön mukaan määräaikojen noudattamisen tärkeyttä oli korostettu eri laitoksissa. Lisäksi tietojärjestelmiä di 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 tapahtunut. Myöskään suhtautumisessa niihin ei ole kanteluasioista ja tarkastuksilla tekemiäni havaintojen perusteella tapahtunut sanottavaa muutosta. Esimerkiksi laeissa säädettyyn 30 päivän määräajan ylitykseen liittyvää velvollisuutta ilmoittaa muutoksenhakijalle lisäselvityksen hankkimisesta laiminlyödään. Muutoinkin 30 päivän määräaika oli ylitetty vetoamalla loma-aikoihin tai ruuhkahuippuihin. Käytettävissäni olleessa aineistossa on viitteitä myös 60 päivän ehdottoman määräajan laiminlyönneistä.

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

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin, että Kansaneläkelaitos toimittaa minulle yleisellä tasolla selvitystä siitä, miten sen käsityksen mukaan laitoksessa on puheena olevia määräaikoja noudatettu Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöilleen toukokuussa 2005 antaman ohjeen jälkeen. Pyysin laitosta tuomaan selvityksessään esiin niitä ongelmia, joita määräaikojen noudattamisessa mahdollisesti edelleen esiintyy, syitä mahdollisiin määräaikojen ylityksiin sekä esittämään mahdollisesti keinoja, joilla määräaikojen noudattamista voitaisiin tehostaa ja joilla niiden noudattamista voitaisiin seurata.

Lisäksi pyysin Kansaneläkelaitokselta lausuntoa määräaikoja koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä ja sen mahdollisesta muutostarpeesta.

Totean myös, että otin samanaikaisesti tutkittavakseni määräaikojen noudattamisen työeläkelaitoksissa (dnro 488/2/07). Siihen asiaan annan ratkaisuni eri päätöksellä.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi asiaan 10.5.2007 lausunnon (dnro 11/030/2007), jonka liitteenä olivat eläke- ja toimeentuloturvaosaston, terveysturva- ja toimeentuloturvaosaston sekä viiden aluekeskuksen antamat selvitykset.

2.1 Aluekeskusten selvitykset

Etelä-Suomen aluekeskus arvioi selvityksessään, että valitusten siirrolle säädettyjä määräaikoja noudatetaan Kansaneläkelaitoksessa tällä hetkellä yleensä paremmin kuin ennen vuotta 2005. Sen mukaan määräajan mahdollinen laiminlyönti saattaa johtua yhteensattumista tai toimihenkilön virheestä. Määräajan ylittymistä on tällöin yleensä voitu selittää esimerkiksi työ-

ruuhkalla tai kiireellä. Aluekeskus ilmoittaa kiinnittäneensä koulutuksessa huomiota määrääi-kojen noudattamiseen.

Lounais-Suomen aluekeskus ei pidä määrääi-kojen laiminlyöntiä alueellaan merkittävänä on- gelmana. Määrääjat ovat sen näkemyksen mukaan käsittelijöiden tiedossa ja niiden noudat- tamista on korostettu koulutuksessa.

Länsi-Suomen aluekeskus on liittänyt selvitykseensä alueensa vakuutuspiireiltä ja opintotuki- keskukselta saamansa selvitykset. Aluekeskuksen mukaan valitusasioiden käsittely on pää- sääntöisesti hyvin organisoitu ja määrääi-kojen noudattamisen tärkeys on ollut esillä koulutuk- sessa. Määrääi-kojen laiminlyöntejä on selvityksen mukaan kuitenkin esiintynyt. Aluekeskuk- sen mukaan syynä niihin on voinut olla ruuhkautunut työtilanne tai henkilökunnan poissaolot. Merkittävämpi syy on kuitenkin keskuksen mielestä lisäselvityksen hankkimisen aiheuttamat viivästykset.

Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan määrääi-kojen noudattamisessa on ilmennyt ongelmia en- sinnäkin ruuhkautuneissa työtilanteissa (yllättäviä poissaoloja, hakemusten määrän yllättävä kasvu). Toisena tilanteena keskus mainitsee asiantuntijalääkäreiden töiden ruuhkautumisen ja kolmantena tilanteet, joissa muutoksenhakija itse ilmoittaa toimittavansa lisäselvitystä. Kes- kuksen mukaan lisäselvitystä on saatettu jäädä odottamaan kohtuuttomankin pitkään. Alue- keskuksen mukaan tilanne kokonaisuudessaan ei ole sen alueella kuitenkaan ongelmallinen.

Pohjois-Suomen aluekeskuksen mukaan määrääi-koja on pääsääntöisesti noudatettu. Asiaa on sen mukaan korostettu myös koulutuksen yhteydessä.

Lisäksi useat aluekeskukset korostivat lisäkoulutuksen tarvetta sekä myös asiaan liittyvän oh- jeistuksen täsmentämistä. Joitakin mainintoja lainsäädännön lieventämisistä esimerkiksi ta- kaisinperintäasioissa tuotiin esiin, mutta pääsääntöisesti lainsäädäntömuutoksiin ei nähty tar- vetta.

2.2

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston selvitys

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto on selvityksessään ilmoittanut, että se ei ole pystynyt toimit- tamaan käsittelemissään työkyvyttömyyseläkevalituksissa valituskirjelmää muutoksenha- kuelimelle säädetyssä määrääjassa läheskään kaikissa tapauksissa.

Syynä määrääajan ylittämiseen on osaston mukaan saattanut olla se, että asiassa on jääty odottamaan muutoksenhakijan lupaamaa lääketieteellistä selvitystä. Useimmiten valituksen siirtäminen on kuitenkin osaston mukaan viivästynyt sen ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi.

Osasto on ilmoittanut jo lisänneensä voimavaroja muutoksenhakuasioiden käsittelyyn. Muu- toksenhaikasiat on lisäksi nostettu osaston asiantuntijalääkäreiden työjonoissa ensisijaisesti käsiteltäviin asioihin. Osasto on myös päättänyt keskittää muutoksenhakuun liittyvien asioiden käsittelyn omaan ryhmäänsä.

Osasto on lisäksi ilmoittanut antaneensa valitusten määrääi-kojen noudattamiseen liittyen kou- lutusta. Lisäksi määrääjat tuodaan esiin muutoksenhakua koskevassa etuusohjeessa.

Määrääi-kojen noudattamiseen ei ole osaston mukaan toistaiseksi olemassa atk-pohjaista val- vontamekanismia. Osaston käsityksen mukaan ohjelmallisen seurannan avulla määrääi-kojen ylittyminen saattaisi olla helpommin estettävissä.

Määräaikoja koskevan lainsäädännön osalta osasto on todennut selvityksensä lopussa, että Kansaneläkelaitos on aikanaan nykyistä lakia säädettäessä esittänyt, että valituksen siirrolle säädetty 60 päivän määräaika on lausunnonantajan näkökulmasta lyhyt. Laitos on tuonut silloin esiin lähinnä ne tilanteet, joissa valittaja hankkii uutta lääketieteellistä lisäselvitystä asiansa vasta valitusvaiheessa. Osaston mukaan laitos on myöhemminkin katsonut, että pieni jousto 60 päivän määräaikaan voisi olla tarkoituksenmukainen. Toisaalta määräaikojen joustavuus saattaisi käytännössä pidentää valitusten käsittelyaikaa, mikä ei olisi osaston mukaan Kansaneläkelaitoksenkaan edun mukaista.

2.3

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston selvitys

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto on selvityksessään todennut, että Kansaneläkelaitoksessa käsitellään vuosittain tuhansia valitusasioita useille eri muutoksenhakuelimille. Määräaikojen laiminlyönteihin johtuvat syyt ovat moninaisia kuten esimerkiksi inhimilliset erehdykset, ruuhkautunut työtilanne, henkilökunnan poissaolot ja pyydettyjen lisäselvitysten viivästyminen. Osaston mukaan yksittäiset kantelut tulisi suhteuttaa muutoksenhakumääriin.

Osaston mukaan on kuitenkin selvää, ettei määräaikojen ylityksiä voi perustella edellä mainituilla syillä vaan Kansaneläkelaitoksen toiminta on organisoitava siten, että se voi täyttää laissa säädetyt vaatimukset.

Osasto ei pidä välttämättömänä määräaikoja koskevan lainsäädännön muuttamista, sillä sen mukaan määräaikojen joustaminen pidentäisi oletettavasti valitusten käsittelyaikoja.

Osaston mukaan tilanne on jo parantunut laitoksen antamien ohjeiden myötä. Asiaan tullaan kuitenkin sen mukaan kiinnittämään huomiota muun muassa koulutuksessa. Myös toimeenpano-ohjeita tullaan osaston mukaan tarkentamaan niiden tilanteiden osalta, jossa muutoksenhakukirjelmä odottaa lisäselvitystä valittajalta ja määräaika on tämän vuoksi vaarassa ylittyä.

2.4

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos selostaa lausunnossaan laitoksen käsittelemiä valitusasioita ja niiden määriä. Laitoksen mukaan tilastotietoja valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisesta ei ole käytettävissä. Kuitenkin määräaikojen ylityksiä tapahtuu sen käsityksen mukaan edelleen. Laitos katsoo kuitenkin saamansa selvityksen perusteella tilanteen parantuneen viimeisten vuosien aikana.

Kansaneläkelaitoksen mukaan määräaikojen noudattamista seurataan laitoksessa eri tavoin. Seuranta toteutetaan yleisen työtilanteen ja työprosessien valvonnan avulla. Lisäksi seuranta keinoina ovat käytössä toimihenkilöiden tehtävien määrittely ja vastuuttaminen sekä muutoksenhaun työjonojen seuranta. Määräaikojen noudattamista seurataan myös yksikkökohtaisilla erityistoimenpiteillä (keskeneräisten tai vireillä olevien muutoksenhakuasioiden tarkistaminen). Laitoksella ei sen sijaan ole käytössä ohjelmallista seuranta määräaikojen noudattamiseen.

Kansaneläkelaitos viittaa lausunnossaan myös toimistoille annettuun muutoksenhakua koskevaan toimeenpano-ohjeeseen ja korostaa määräaikojen noudattamiseen kiinnitetyn viime aikoina laitoksessa paljon huomiota muun muassa koulutustilaisuuksissa. Sen mukaan kantelun

johdosta on tuotu esiin seikkoja, joiden kehittämistä kartoitetaan laitoksessa. Tällaisena selvittämiskohteena laitos mainitsee muun muassa seurannan teknisten työvälineiden kehittämisen.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan määräaikoja koskevien selkeiden säännösten säilyttäminen laissa on tärkeää. Sen mukaan lainsäädännön muutostarvetta tulisikin harkita ja selvittää huolellisesti ennen sen muuttamista. Joustojen sisällyttäminen määräaikoihin voisi sen mukaan johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen ja asioiden monimutkaistumiseen ja määräaikojen noudattamisen valvonnan vaikeutumiseen.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Vuoden 2004 alusta asian viivytyksettömästä käsittelystä on sisältynyt nimenomainen säännös myös hallintolakiin. Lain 23 § velvoittaa nimittäin viranomaisia käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Edellä mainitut säännökset velvoittavat Kansaneläkelaitosta myös sen käsitellessä muutoksenhakuasioita. Niiden lisäksi muutoksenhaun viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi on kansaneläkelaiissa (79 §) sekä etuuksia säätelevissä etuuslaeissa (esimerkiksi työttömyysturvalaki 12 luku 4 § ja sairausvakuutuslaki 17 luku 3 §) säädetty Kansaneläkelaitokselle nimenomaiset määräajat, joiden kuluessa sen on siirrettävä sille toimitettu valitus, asiakirjat ja oma lausuntonsa eteenpäin muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Asiasta säädetään nykyisin seuraavasti:

Jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 77 ja 78 §:ssä säädetään.

Jos Kansaneläkelaitos ei oikaise valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, 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. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, väliaikaisesta päätöksestä on ilmoitettava sille viipymättä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettusta määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Säännös on nähdäkseni selkeä: Kansaneläkelaitoksen on siirrettävä valitus, asiakirjat ja lausuntonsa muutoksenhakuelimelle pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvitaan lisäselvitystä. Muutoksenhakijalle on tällöin ilmoitettava viipymättä hankittavasta lisäselvityksestä. Valituskirjelmä on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

3.2

Määräaikojen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa

Kuten ratkaisuni alussa totesin, olen seurannut valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamista niin työeläkelaitoksissa kuin Kansaneläkelaitoksissa kanteluiden kautta jo useita vuosia. Lisäksi määräaikojen noudattaminen on ollut esillä laitoksiin kohdistamillani tarkastuksilla.

Kansaneläkelaitoksen taholta on selvityksissä tuotu esiin, että tilanne määräaikojen noudattamisessa on parantunut viime vuosina. Kehitystä parempaan suuntaan onkin varmasti tapahtunut erityisesti laitoksen toukokuussa 2005 toimihenkilöilleen osoittaman ohjeen jälkeen. Tuossa ohjeessahan korostettiin määräaikojen noudattamisen tärkeyttä.

Mutta määräaikojen ylityksiä siis tapahtuu edelleen myös Kansaneläkelaitoksessa, minkä laitos on itsekin myöntänyt. Lainsäädäntö on kuitenkin kirjoitettu esimerkiksi 60 päivän säännön osalta ehdottomaan muotoon. Myös Kansaneläkelaitoksessa ollaan käsitykseni mukaan tietoisia tämän määräajan ehdottomuudesta, mutta siitä huolimatta sitä ylitetään yksittäistapauksissa.

Tarkastelenkin seuraavassa niitä tilanteita ja syitä, joita Kansaneläkelaitos on selvityksissään maininnut johtaneen määräaikojen ylittämiseen.

3.2.1

Määräajan ylittäminen ruuhkautuneen työtilanteen tai vastaavan syyn vuoksi

Kansaneläkelaitoksen selvityksissä on tuotu esiin se, että ajoittain määräaikojen ylittäminen on johtunut joko yksittäisen työntekijän tai sitten koko yksikön ruuhkaisesta työtilanteesta. Myös työntekijöiden poissaolot saattavat sen mukaan johtaa määräaikojen ylityksiin.

Nämä seikat eivät oikeuta kuitenkaan Kansaneläkelaitosta laiminlyömään laissa säädettyjä määräaikoja. Tämän on todennut myös muun muassa terveys- ja toimeentuloturvaosasto selvityksessään.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen onkin järjestettävä valitusten käsittely laitoksessa siten, että se pystyy hoitamaan asianmukaisesti säännöksen mukaiset velvoitteensa. Sen on nähdäkseni otettava esimerkiksi juhlapyhät ja henkilökunnan vuosilomat huomioon töiden suunnittelussa voidakseen taata laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen. Myös sairaus- ja muissa poissaolotapauksissa sen tulee mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä työjärjestelyin takaamaan valitusten käsittelyn ja siirtymisen häiriötön kulku.

Saamassani selvityksessä onkin mainintoja siitä, että Kansaneläkelaitos on pyrkinyt työjärjestelyillä parantamaan valitusten käsittelyprosessejaan varmistaakseen, ettei määräaikojen ylityksiä pääse tapahtumaan. Esimerkiksi työkyvyttömyysasioita käsittelevässä eläke- ja toimeentuloturvaosastossa on nähdäkseni tehty näitä toimenpiteitä. Osasto on selvityksessään myöntänyt laiminlyöneensä määräaikoja, joten työmenetelmien kehittäminen osastolla onkin nähdäkseni ollut tältä osin tarpeen.

3.2.2

Määräajan ylittäminen tarkoituksenmukaisuusperusteella

Käsitykseni mukaan määräaikoja ylitetään yksittäisissä tapauksissa varsin usein myös niin sanotulla tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tällöin kyseessä on yleensä tilanne, jossa Kan-

saneläkelaitos odottaa lisäselvitystä ennen kuin se arvioi asiaa itseoikaisumenettelyssä ja mahdollisesti siirtää asian sen jälkeen muutoksenhakuelimelle. Kyseessä voi olla lisäselvitys, jonka kantelija on luvannut toimittaa tai Kansaneläkelaitoksen pyytämä lisäselvitys.

Lainsäädäntöhän oikeuttaa Kansaneläkelaitoksen poikkeamaan pääsääntöisestä 30 päivän määräajasta hankittavan 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 pääsäännön mukaisesti.

Jos laitoksen hankkima lisäselvitys kuitenkin aiheuttaa 30 päivän määräajan ylittymisen, tulee laitoksen ilmoittaa lisäselvityksen hankkimisesta viipymättä muutoksenhakijalle. Säännös ei ole nähdäkseni tältä osin suositus, vaan asettaa Kansaneläkelaitokselle toimintavelvoitteen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa myös tämän säännöksen asianmukainen noudattaminen huomioon kehittäessään valituksen käsittelyyn liittyviä työmenetelmiään.

Käytännössä ja myös laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisempi on kuitenkin laissa säädetty 60 päivän määräaika ja sen ylittäminen lisäselvityksen odottamisen vuoksi.

Kansaneläkelaitos saattaa jäädä odottamaan lisäselvitystä voidakseen ottaa sen huomioon itseoikaisumenettelyssä. Itseoikaisun tarkoituksena on se, että Kansaneläkelaitos arvioi eläkkeenhakijan asiaa tämän laatiman 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 Kansaneläkelaitos, joka voi muuttaa antamansa kielteisen päätöksen. Muutoksenhakuelimelle asia päättyy vasta sen jälkeen, jos Kansaneläkelaitos ei katso voivansa hyväksyä valittajan vaatimuksia kokonaisuudessaan. Menettely on myös käytännön toiminnan kannalta perusteltu, vältytäänhän sillä useissa tapauksissa asiakirjojen siirtämiseltä valituselimeen.

Hyvin usein muutoksenhakija saattaa mahdollisesti jopa pyytää Kansaneläkelaitosta odottamaan esimerkiksi uutta lääkärintlausuntoa ennen kuin se käsittelee asiaa itseoikaisuna. Kansaneläkelaitos ei pääsääntöisesti muuta antamaansa kielteistä päätöstä ilman uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä, vaan siirtää asian muutoksenhakuelimelle. Voiko Kansaneläkelaitos siis hakijan oikeusturvan vuoksi tällaisessa tapauksessa laiminlyödä 60 päivän määräajan noudattamisen odottaessaan lisäselvitystä?

Oma näkemykseni on kuitenkin se, että muutoksenhakijan oikeusturva ei kärsi, vaikka Kansaneläkelaitos siirtäisikin valituksen muutoksenhakuelimelle jäämättä odottamaan lisäselvitystä. Muutoksenhakija voi nimittäin toimittaa valitukseensa lisäselvitystä myös valituksen vireillä ollessa ja näihinkin lisäselvityksiin ottaa ensimmäisenä asteena kantaa Kansaneläkelaitos. Jos se tällöin päättyy arviossaan siihen, että muutoksenhakijalla olisikin oikeus hakemaansa etuuteen, voi se myöntää hakijalle etuuden väliaikaisella päätöksellään ja ilmoittaa myönnöstä muutoksenhakuasteelle. Käsitykseni mukaan käytännössä näin se myös menettelee. Myös muutoksenhakuasteet pystyvät käsitykseni mukaan käsittelemään tällaiset asiat nopeutetussa järjestyksessä, sillä asia ei pääsääntöisesti edellytä niiltä enää päätöstä oikeudesta etuuteen. Muutoksenhakuasteet tekevätkin näissä asioissa usein palautuspäätöksen.

Valituksen siirtämättä jättämisessä odotettavissa olevan lisäselvityksen vuoksi on nähdäkseni enemmänkin kyse käsittelyn yksinkertaistamisesta. Kansaneläkelaitoksen käsittelemien vali-

tusten suuren määrän vuoksi menettelyn sujuvuuden ja yksinkertaistamisen merkitystä ei tule tuki vähätellä, mutta käsitykseni mukaan se ei ole kuitenkaan hyväksyttävä peruste laissa säädetyn ehdottoman määräajan laiminlyömiseen.

Kun puheena oleva säännös on 60 päivän määräajan osalta kirjoitettu ehdottomaan muotoon, tulee Kansaneläkelaitoksen käsitykseni mukaan kaikissa tapauksissa määräaikaa myös noudattaa huolimatta siitä, että valitukseen olisi odotettavissa lisäselvitystä. Sen tulee käsitykseni mukaan siirtää valitukset laissa säädettyjen määräaikojen kuluessa eteenpäin muutoksenhakuelimelle ja tarvittaessa ilmoittaa sille, että asiaan on tulossa myöhemmin lisäselvitystä ja myös Kansaneläkelaitoksen 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 Kansaneläkelaitokselle.

3.3

Lainsäädännön muutostarve

Kun Kansaneläkelaitos on käsitykseni mukaan laiminlyönyt joissakin tapauksissa tetoisesti laissa säädettyjen määräaikojen noudattamista, on tarpeen tarkastella lainsäädännön muutostarvetta. Kansaneläkelaitoksen antamassa selvityksessä on esitetty muutamia toiveita lainsäädännön muuttamisesta siten, että määräajoissa olisi joustoa.

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

Nykyinen säännös suojaa lisäksi nähdäkseni hyvin muutoksenhakijoiden oikeutta valitustensa viivytyksettömään käsittelyyn Kansaneläkelaitoksessa. Määräajan noudattamiseen säädettävä lievennys heikentäisi tältä osin muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Lisäksi Kansaneläkelaitos antaa jo nykyisin etuuden hakijalle väliaikaisen myöntöpäätöksen, mikäli valituksen vireillä ollessa sille toimitettu lisäselvitys antaa siihen aiheita. Tämä menettely turvaa osaltaan muutoksenhakijoiden oikeutta saada asiassaan oikea päätös ilman aiheutonta viivytystä.

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

3.4

Kansaneläkelaitoksen suhtautuminen määräaikoihin

Nykyisessä tilanteessa on sen sijaan nähdäkseni olennaista, että Kansaneläkelaitos noudattaisi kaikissa tilanteissa laissa säädettyjä määräaikoja.

Saamassani selvityksessä on vedottu siihen, että määräaikojen laiminlyönnit eivät ole nousseet ongelmaksi Kansaneläkelaitoksen toiminnassa. Työeläkeasioita koskevan oman aloitteen selvityksissä viitattiin usein myös valitusten käsittelyaikojen pituuden muutoksenhakuelimissä olevan suurempi ongelma.

Valitusten siirtämistä koskevilla määräajoilla on niilläkin pyritty osaltaan nopeuttamaan valitusasioiden käsittelyä. Muutoksenhakuelimet ratkaisevat valituksia pääsääntöisesti niiden saa-

pumisjärjestyksessä, joten määräaikojen noudattamisella valitusten siirroissa on myös käytännössä merkitystä yksittäisen asian kokonaiskäsittelyn kannalta.

Sosiaaliturva-asioista tehtyjen valitusten käsittelyajat muutoksenhakuasteissa ovat nykyisin kuitenkin valitettavasti hyvin pitkiä. Tilanne erityisesti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa on tältä osin ollut viime vuosina huolestuttava, kun valitusten keskimääräinenkin käsittelyaika on niissä molemmissa ollut selvästi yli vuoden. Asia on ollut myös näkyvästi esillä laillisuusvalvontatoimissani.

Valituksen siirron keston vaikutus valituksen kokonaiskäsittelyaikaan jääkin usein hyvin vähäiseksi. Määräaikojen ylityksestä ei aiheudu myöskään oikeudenmenetyksiä, vaan valitus käsitellään normaalissa järjestyksessä huolimatta siitä, että Kansaneläkelaitos olisi laiminlyönyt noudattaa esimerkiksi 60 päivän määräaika. Myös mahdollisen määräajan laiminlyönnin vaikutus valitusasian kokonaiskäsittelyaikaan jää vähäiseksi.

Se, että valituksen käsittelyaika muutoksenhakuelimessä on pitkä, ei kuitenkaan oikeuta eläkelaitosta laiminlyömään sitä velvoittavaa lainsäädäntöä.

Valitusten käsittelyaikojen pituus muutoksenhakuelimissä voi olla osasyynä myös siihen, etteivät määräaikojen laiminlyönnit Kansaneläkelaitoksessa ole olleet näkyvästi esillä. Käsitykseni mukaan muutoksenhakijat eivät ole aina tietoisia määräajoista ja niitä koskevasta lainsäädäntöstä. Hyvin harvoin kantelijatkaan ovat osanneet vedota laissa säädettyihin määräaikoihin arvostellessaan etuusasiansa pitkää käsittelyaika.

Käsitykseni mukaan muutoksenhakijoiden tulee voida luottaa siihen, että Kansaneläkelaitos noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja. Määräaikojen noudattaminen tulee käsitykseni mukaan nähdä myös osana koko Kansaneläkelaitoksen hoitaman sosiaaliturvan uskottavuutta. Laissa säädetyn määräajan laiminlyöminen ei lisää muutoksenhakijan luottamusta siihen, miten hänen asiaansa Kansaneläkelaitoksessa hoidetaan. Asiaa muutoksenhakijoiden kannalta arvioitaessa on lisäksi nähdäkseni 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 Kansaneläkelaitos on hyväksynyt muutoksenhakijan valituksensa esittämät seikat kaikilta osin.

3.5

Määräaikojen noudattamisen seuranta

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee siis kaikissa tilanteissa noudattaa valitusten siirroille säädettyjä määräaikoja. Määräaika ei tule nähdäkseni ylittää edes muutoksenhakijan sitä pyytäessä.

Määräaikojen noudattamisen varmistamiseksi Kansaneläkelaitoksen tulee nähdäkseni kehittää valitusten käsittelyprosesseja sekä niihin liittyviä tietojärjestelmiä siten, että laissa valitusten siirroille säädettyjen määräaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan. Luonnollisesti laitoksen on myös ohjeistettava toimistoja määräaikojen noudattamisessa ja korostettava toimihenkilöille määräaikojen noudattamisen tärkeyttä.

Käsitykseni mukaan laitoksen tältä osin antamat toimeenpano-ohjeet ovat riittävän selkeät. Laitos on myös ilmoittanut kiinnittäneensä koulutuksessa runsaasti huomiota määräaikojen noudattamiseen.

Kansaneläkelaitoksen antamissa selvityksissä on tuotu myös esiin ohjelmallisen atk-pohjaisen järjestelmän luomista määräaikojen noudattamisen valvomiseksi. Määräaikojen kulumisen seurannan sisällyttäminen laitoksen tietohallintojärjestelmiin auttaisi nähdäkseni valitusten käsittelijöitä seuraamaan määräaikoja ja niiden noudattamista. Järjestelmän avulla määräaikojen laiminlyönnit olisi nähdäkseni mahdollista välttää nykyistä paremmin, ainakin inhimillisen virheen mahdollisuus pienenesi ole nnaisesti.

Totean lisäksi tässä yhteydessä, että Eläketurvakeskuksesta saamani tiedon mukaan osalla eläkelaitoksista on nykyisin käytössään järjestelmä, joka hälyttää hyvissä ajoin ennen valituksen siirrolle säädetyn määräajan täyttymistä. Kansaneläkelaitokseen tekemilläni tarkastuksissa olen tutustunut laitoksessa käyttöön otettuun sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään ja sen suomiin mahdollisuuksiin. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tuleekin harkita ohjelmallisen valvontamekanismin luomista sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmäänsä ja siten turvata asiakkaidensa laatimien valitusten käsittely laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

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

Lainsäädännön sisältämien määräaikojen ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa on tästä huolimatta ollut ongelmia. Kansaneläkelaitoksen tuleekin toiminnoissaan ottaa huomioon se, että säännökset määräaikoineen ovat laitosta sitovia eivätkä suositusluonteisia, ja että niitä on näin ollen noudatettava. Laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen on tältä osin nähtävä myös Kansaneläkelaitosta ja koko sosiaaliturvajärjestelmän toimintaa kohtaan tunnetta-vaan luottamukseen liittyvänä kysymyksenä. Käsitykseni mukaan tähän arvioon ei vaikuta ole nnaisesti se, että valitusten käsittelyaikojen pituus muutoksenhakuelimissä on sosiaaliturvajärjestelmässämme edelleen eräiltä osin vakava ongelma. Se ei myöskään oikeuta Kansaneläkelaitosta olemaan noudattamatta laissa säädettyjä määräaikoja.

Saatan näiltä osin jaksoissa 3.2–3.5 esittämäni näkemykset Kansaneläkelaitoksen tietoon. Käsitykseni mukaan sen tulee edelleen korostaa valituksia käsitteleville yksiköille ja toimihenkilöille määräaikojen noudattamisen tärkeyttä. Lisäksi sen tulee kehittää laitoksen työmenetelmiä ja myös valitusten käsittelyssä käytössä olevia tietojärjestelmiään siten, että määräaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan.

Pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 30.1.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin laitoksessa on ryhdytty valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi.

Kansaneläkelaitos saattanee tämän ratkaisuni tiedoksi asiassa selvityksiä antaneille.