

19.3.2020

EOAK/6891/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKEHAKEMUKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen (Kela), Kevan ja Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiö Elon (Elo) menettelyjä työkyvyttömyyseläkehakemuksensa käsittelyssä.

Kantelija kertoi saaneensa sairauspäivärahaa sen enimmäisajan päättymiseen 28.2.2019 saakka. Hän kertoi jättäneensä työkyvyttömyyseläkehakemuksen Kelalle vasta 17.4.2019, koska kukaan ei ollut neuvonut häntä jättämään hakemusta jo sairauspäivärahakauden lopulla. Hän kertoi tiedustelleensa asiaa muutaman viikon kuluttua, jolloin Kela oli ilmoittanut siirtäneensä hakemuksen Kevalle ja odottavansa tietoja sieltä. Kantelijan mukaan Keva ja Elo olivat tämän jälkeen siirtäneet hänen hakemustaan edestakaisin ja hakemus oli kantelupäivään mennessä edelleen ratkaisematta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela, Keva ja Elo antoivat kukin omat lausuntonsa.

3 RATKAISU

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asian asianmukaiseen käsitykseen kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti. Hallintolain 23 § puolestaan velvoittaa viranomaisista käsittelemään asian ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain säännöksiä sovelletaan myös vakuutuslaitoksiin niiden käsitellessä lakisääteiseen pakolliseen vakuuttamiseen kuuluvia hakemuksia.

Kela, Keva ja Elo ovat omissa selvityksissään käsitelleet yksityiskohtaisesti kantelijan hakemuksen käsittelyä niissä. Selostan seuraavassa tapahtumia pääpiirteissään ja arvioin kunkin vakuutuslaitoksen toimintaa erikseen.

3.1 Kelan menettely

3.1.1 Kelan selvitys tapahtumista

Kelan mukaan kantelijan viimeisin päätös sairauspäivärahasta oli annettu 8.4.2019 eli vasta sen jälkeen, kun sairauspäivärahakausi oli jo päättynyt (28.2.). Kelan mukaan tähän oli vaikuttanut se, että kantelijalta oli jouduttu käsittelyn aikana pyytämään lisäselvityksiä. Kelan mukaan hänelle oli kuitenkin lähetetty jo 3.7.2018 asiakaskirje, jossa oli kerrottu mitä tehdä, jos sairaus jatkuu sairauspäivärahakauden jälkeen. Tässä kirjeessä oli kerrottu myös mahdollisuudesta hakea työkyvyttömyyseläkettä. Lisäksi 8.4.2019 annetussa sairauspäivärahapäätöksessä on ollut maininta siitä, että mikäli hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa käsittely on kesken tai hakemus on hylätty, niin hänellä on oikeus työttömyysetuuteen ja että työttömyysetuuden saaminen edellyttää ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi. Kela toteaa kuitenkin, että kantelijaan oltaisiin kuitenkin voitu olla yhteydessä jo sairauspäivärahakäsittelyn aikana ja kertoa hänelle mahdollisuudesta hakea työkyvyttömyyseläkettä.

Kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemus saapui Kelaan 17.4.2019. Hakemuskäsittelyn alussa tapahtuneen inhimillisen virheen (indeksointivirhe) vuoksi hakemus siirrettiin Kevaan vasta 22.7.2019. Kelan ja Eläketurvakeskuksen sopiman Eläkepalvelusopimuksen mukaan siirron tulisi tapahtua viipymättä.

Tämän jälkeen Keva antoi 26.9.2019 asiassa hylkäävän päätöksen, koska kantelijan työkyvyttömyys ei ollut kestänyt yhtä vuotta. Kela ei tässä vaiheessa ehtinyt antaa asiassa päätöstä, koska kantelijalta selvitettiin, haluaako hän ottaa pelkän kansaneläkkeen maksuun. Kantelija ilmoitti toimittavansa uuden lääkärinlausunnon työkyvyttömyyden jatkuessa. Tämä uusi lääkärinlausunto saapui Kelaan 4.10.2019, minkä jälkeen Kela on jäänyt odottamaan työeläkelaitoksen ratkaisua asiaan. Kelasta on oltu yhteydessä sekä Kevaan että Eloon. Lopulta Keva antoi päätöksen 18.12.2019, jonka jälkeen Kela antoi 20.12.2019 päätöksen asiaan.

Kelan mukaan hakemuksen käsittely kesti n. 35 viikkoa, joka on huomattavasti yli uusien työkyvyttömyyseläkehakemusten tavoitekäsittelyajan (11 viikkoa). Asian käsittelyyn ovat Kelan mukaan vaikuttaneet sairauspäiväraha-asian käsittelyn viivästyminen, Kelassa tapahtunut inhimillinen virhe sekä työeläkepuolella tapahtuneet sekaannukset. Kela pahoittelee kantelijan työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyn viivästymistä.

3.1.2 Kelan menettelyn arviointi

Saamani selvityksen perusteella katson Kelan laiminlyöneen käsitellä kantelijan sille toimittamaa työkyvyttömyyseläkehakemusta riittäväällä huolellisuudella siinä, että se ei siirtänyt asiaa Kevalle viivytyksettä.

Kelan mukaan kyse on ollut inhimillisestä virheestä, eikä minulla ole syytä muuta epäillä. Kelan tulee korostaa henkilöstölleen huolellisuutta saapuneiden hakemusten kirjaamisessa.

Tuon virheen johdosta Keva pääsi käsittelemään kantelijan asiaa vasta heinäkuun lopussa 2019. Päätöksen se antoi kahden kuukauden päästä ja tämän jälkeen uuden joulukuun puolella välissä. Kela antoi oman päätöksensä vasta tämän toisen päätöksen jälkeen. Näiltä osin Kelalla on käsitykseni mukaan ollut perusteita odottaa Kevan myöhempää päätöstä. Se oli nimittäin tiedustellut kantelijalta nimenomaisesti, haluaako hän siirtyä pelkälle kansaneläkelain mukaiselle kuntoutustuelle 1.3.2019 alkaen. Kantelija oli ilmoittanut, ettei halua.

Lisäksi katson, että Kela on täyttänyt neuvontavelvollisuutensa työkyvyttömyyseläkkeen hakemisen suhteen kertoessaan jo kesällä 2018 kantelijalle kirjeessään menettelytavoista sairauspäiväraha-ajan päättyessä. Kirjeestä päivärahoikeuden päättymiseen on kulunut yli puoli vuotta, joten Kelan selvityksessään mainitsema nimenomainen ohjaus sairauspäiväraha-asian käsittelyn myöhemmässäkin vaiheessa olisi luonnollisesti toteuttanut neuvontavelvollisuutta vielä paremmin.

3.2 Kevan menettely

3.2.1 Kevan selvitys

Kevan mukaan kantelijan hakemus kirjattiin sen eläkekäsittelyjärjestelmään 30.7.2019. Kevan asiantuntijalääkäri oli 27.8.2019 arvioinut kantelijan työkyvyttömäksi ajalle 22.10.2018–30.9.2019. Koska lain edellyttämä vähintään vuoden yhtäjaksoinen työkyvyttömyysaika ei täytynyt, olisi ratkaisuasiantuntijan pitänyt Kevan ohjeen mukaisesti kysyä asiantuntijalääkäriltä, voidaanko saadun selvityksen perusteella arvioida, tuleeko työkyvyttömyys jatkumaan ja olla tarvittaessa yhteydessä hakijaan. Ratkaisuasiantuntija ei kuitenkaan tätä huomannut tehdä ja Keva antoi 25.9.2019 hylkäävän päätöksen.

Tämän jälkeen Kevaan saapui 10.10.2019 Kelasta uusi lääkärinlausunto, jossa kantelija oli arvioitu työkyvyttömäksi 31.12.2019 saakka. Lausunnon tarkoituksiksi oli määritelty sairauspäiväraha ja kuntoutus. Lausunto ohjautui Kevan eläkekäsittelyjärjestelmässä ammatillista kuntoutusta käsittelevälle kuntoutusasiantuntijalle, joka ei huomannut, että kantelijalle oli juuri annettu kuntoutustukiasiassa päätös. Kuntoutusasiantuntija päätyi kantelijan työansioiden perusteella siirtämään lääkärinlausunnon Eloon. Kevan mukaan kantelijan ammatillinen kuntoutus olisi kuitenkin kuulunut Kelan vastuulle eikä yhtiön ohjeistuksen mukaan pelkkää lääkärinlausuntoa olisi saanut siirtää toiseen eläkevakuutusyhtiöön. Sanottu kuntoutusasiantuntija oli uutena työntekijänä perehdytyksessä eikä hän osannut arvioida tilannetta kokonaisuutena. Myöskään perehdyttäjä ei ollut huomannut, että siirto toiseen laitokseen oli virheellinen.

Keva lähetti kantelijalle 16.10.2019 kirjeen lääkärinlausunnon siirtämisestä Eloon. Elo tiedusteli 23.10.2019, onko Kevalla tarkoitus siirtää työkyvyttömyyseläkeasia Eloon, vaikka Keva on juuri antanut asiasta päätöksen. Keva lähetti inhimillisen virheen vuoksi työkyvyttömyyseläkehakemuksen Eloon. Kevassa pyynnön vastaanottanut henkilö ei huomannut tällöin, että Keva oli vastikään antanut asiassa päätöksen, eikä asiaa olisi tullut siirtää Eloon käsiteltäväksi.

Kantelija tiedusteli 1.11.2019 asiaansa, mutta asiakasneuvonta ei huomannut, että eläkeasian siirto Eloon oli virheellinen. Vasta kantelijan seuraavan soiton (28.11.2019) perusteella kuntoutustukiasian käsittely alkoi Kevassa uudelleen. Keva myönsi päätöksellään 18.12.2019 kantelijalle kuntoutustuen ajalle 1.12.2018–31.12.2019. Tämän jälkeen Keva jatkoi tukea 30.6.2020 saakka 7.1.2020 antamallaan päätöksellä.

Kevan mukaan kantelijan asian käsittelyssä on ollut puutteita eri vaiheissa eikä asiassa ole toimitettu ohjeiden mukaisesti. Hänen asiaansa ei ole tutkittu kokonaisuutena, vaan eri vaiheissa kantaa on otettu vain yksittäiseen asiakkaan kysymykseen. Keva pahoittelee asian viivästyistä. Tapauksen käsittely ja asian kokonaisuuden hallinta käydään ratkaisuasiantuntijoiden ja kuntoutusasiantuntijoiden kanssa yleisellä tasolla läpi. Keva tehostaa uusien työntekijöiden perehdytyksessä erityisesti perehdyttäjän tarkastusvastuuta.

Lisäksi Keva ilmoittaa selvittävänsä mahdollisuutta muuttaa eläkekäsittelyjärjestelmänsä toimintaa siten, että hylkäyspäätöksen jälkeen saapunut lääkärinlausunto ohjautuisi asiaa käsitelleelle jo valitusajan kuluessa. Nykyisin järjestelmä ohjaa hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen saapuneen uuden lääkärinlausunnon asiaa käsitelleelle ratkaisuasiantuntijalle vasta päätöksen valitusajan päättymisen jälkeen.

3.2.2 Kevan menettelyn arviointi

Kuten Kevan antamasta selvityksestä ilmenee, Keva on laiminlyönyt käsitellä kantelijan asiaa useassa eri kohdassa asianmukaisesti ja yhtiön omien ohjeiden vastaisesti.

Kevassa kesti kaksi kuukautta antaa kantelijan hakemukseen päätös. Käsittelyaika on sinänsä nähdäkseeni kohtuullinen. Saamani selvityksen mukaan Kevan asiantuntijalääkäri oli kuitenkin antanut asiaan arvionsa jo elokuun lopulla. Saamastani selvityksestä ei käy ilmi, miksi Kevalta kesti vielä kuukausi ennen kuin se antoi asiantuntijalääkäriin kannanoton mukaisen päätöksen.

Tämän jälkeen Kevan menettelyssä on useita virheitä, joiden seurauksena kantelijan toimittama uutta lääkärinlausuntoa ei ole otettu asianmukaisesti käsittelyyn, vaan hänen asiansa on siirretty perusteettomasti Elolle. Sieltä se palautui Kevan käsiteltäväksi vasta kantelijan toisen tiedustelun jälkeen. Näistä virheistä voidaan katsoa seuranneen kantelijan asian käsittelyyn aiheutonta viivästystä Kevassa. Koska Kela on odottanut asiassa Kevan päätöstä, on Kevassa tapahtunut viivästys merkinnyt päätöksenteon lykkääntymistä myös Kelassa.

Katson aiheelliseksi sen, että Keva käy nyt tapahtuneet virheet huolellisesti läpi käsittelijöidensä kanssa, kuten se on ilmoittanut tekevänsä. Samalla sen tulee korostaa heille huolellisuuden merkitystä eläkeasioiden käsittelyssä. Ja jos Keva havaitsee järjestelmässään puutteita, jotka myötävaikuttavat tämänkaltaisten virheiden syntymiseen, tulee sen nähdäkseni pyrkiä näitä puutteita korjaamaan.

3.3 Elon menettelyn arviointi

Kuten edellä olevasta käy jo ilmi, Keva siirsi lokakuussa 2019 Elolle kantelijan sille toimittaman lääkärinlausunnon ammatillisena kuntoutusasiانا käsiteltäväksi. Elon antaman selvityksen mukaan kantelija oli tämän jälkeen ollut yhteydessä Eloon 1.11. ja 28.11.2019 ja tiedustellut työkyvyttömyyseläkehakemuksensa käsittelyä. Elo ilmoittaa olleensa koko ajan sitä mieltä, että ratkaiseva eläkelaitos kantelijan työkyvyttömyyseläkeasiassa on Keva, minkä se ilmoittaa kertoneensa myös kantelijalle 1.11. (puhelimitse), 6.11. (tekstiviestillä) ja vielä 28.11. (puhelimitse), jolloin Keva edellä kerrotulla tavalla otti asian takaisin käsiteltäväkseen.

Saamani selvityksen perusteella katson Elon toimineen kantelijan asiassa harkintavaltansa puitteissa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsitykset Kelan laiminlyönnistä hakemuksen siirtämisessä työeläkelaitokselle Kelan tietoon. Edelleen saatan kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykset Kevan laiminlyönneistä kantelijan hakemuksen käsittelyssä ja niistä aiheutuneesta asian käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä Kevan tietoon.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle ja Kevalle.

Päätös lähetetään tiedoksi myös Keskinäiselle työeläkevakuutusyhtiö Elolle.