



## ASIA **Asian riittävä selvittäminen ja viipyminen**

### KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 14.3.2016 osoittamassaan kantelussa asioidensa käsittelyä Kansaneläkelaitoksessa (Kela). Hänen mukaansa Kela käsitteli tammikuun 2007 ja maaliskuun 2014 välisenä aikana virheellisesti hänen asiansa sairauspäiväraha-asiana, vaikka kantelijan olisi tullut saada kuntoutustukea sairauspäiväraha-ajan tultua täyteen. Kantelija on kantelunsa mukaan maaliskuussa 2014 tekemässään hakemuksessa ilmoittanut olleensa työkyvyttömyyden tammikuusta 2007 alkaen, mutta Kela ei kantelijan lukuisista pyynnöistä ole korjannut asiaa, vaan on katsonut kantelijan sairauden alkaneen vasta maaliskuussa 2014. Kela on kantelun mukaan laittomasti ohjannut kantelijan työkyvyttömyyden työttömäksi maaliskuun 2008 ja maaliskuun 2014 väliseksi ajaksi. Kantelija arvostelee myös sitä, että hän ei ole alkuvuosina saanut neuvontaa Kelasta.

### SELVITYS

Kela on antanut 23.5.2016 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on 13.5.2016 päivätty eteläisen vakuutuspiirin selvitys ja työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen selvitys sekä kantelijan Kelalle osoittamia hakemuksia ja niihin annettuja päätöksiä sekä tulosteita Kelan tietojärjestelmässä olevista yhteydenotoista. Kela on toimittanut lisäksi 29.6.2016 päivätyn lisälausunnon, jonka liitteenä on eteläisen vakuutuspiirin 23.6.2016 päivätty lisäselvitys. Mainitut asiakirjat toimitetaan päätöksen mukana kantelijalle tiedoksi.

### RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

## Arviointi

### Sairauspäivärahaa koskeva hakemus 3.3.2014

Käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan kantelija haki 3.3.2014 päivätyllä hakemuksella sairauspäivärahaa ja ilmoitti hakemuksessaan sairausajaksi 01.2007-01.2015. Hakemuksessa todettiin, että sen liitteeksi toimitetaan HYKS/työkyvyntutkimuspoliklinikan B-lausunto maaliskuun 2014 lopussa tai huhtikuun alussa. Hakemukseen on annettu 7.4.2014 päätös, jonka mukaan kantelijalle on myönnetty sairauspäiväraha ajalle 14.3.2014-31.1.2015. Hänelle ei ole päätöksen mukaan maksettu sairauspäivärahaa omavastuuajalta 3.-13.3.2014. Päätöksessä ei ole ratkaistu asiaa kantelijan työkyvyttömyydestä ja oikeudesta sairauspäivärahaan 3.3.2014 edeltävältä ajalta.

Kelan antaman selvityksen mukaan Kelaan saapui 14.3.2014 kantelijan edellä mainitun sairauspäiväraha hakemuksen liitteeksi B-lääkärintlausunto kantelijan työkyvyttömyydestä 3.3.2013-31.1.2015. Selvityksen mukaan lausunnon tekstiosasta saattoi kuitenkin tehdä johtopäätöksen, että työkyvyttömyyden alkamisaika olisi ollut 3.3.2014 eikä 3.3.2013. Kantelija oli ollut toimintakykytutkimuksissa HYKS psykiatrian poliklinikalla ajalla 4.12.2013-3.3.2014. Kyseisen selvityksen perusteella kantelijan arvioitiin olleen sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla työkyvytön 3.3.2014 lukien.

Kela on todennut lausunnossaan, että kantelijan sairauspäiväraha hakemusta käsiteltäessä työkyvyttömyyden alkamisajankohta olisi tullut selvittää tarkemmin hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla ja päätöksessä olisi tullut hallintolain 44 ja 45 §:n mukaisesti ottaa kantelijan sairauspäiväraha-oikeuteen myös 3.3.2014 edeltävältä ajalta. Päätös on lausunnon mukaan puutteellinen sisällöltään ja perusteluiltaan eikä kantelija ole saanut valituskelpoista päätöstä oikeudestaan sairauspäivärahaan hakemaltaan ajalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Sairausvakuutuslain 15 luvun 2 §:ssä säädetään korvausten ja etuuksien hakemisesta ja velvollisuudesta tietojen antamiseen. Pykälän 1 momentin mukaan korvauksen tai etuuden hakijan on annettava Kansaneläkelaitokselle etuuden tai korvauksen myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot.

Hallintolaki säätelee yleislakina hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä. Lain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lain 44 ja 45 §:ssä säädetään hallinto-

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta. Lain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Lain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Kantelija haki edellä mainitulla sairauspäiväraahakemuksellaan päivärahaa ajalle tammikuu 2007 tammikuu 2015. Hakemuksessa ei ollut päivän tarkkuudella yksilöity, mistä lähtien hän haki sairauspäivärahaa. Kantelijan toimittamassa lääkärinlausunnossa hänen oli katsottu olevan työkyvytön 3.3.2013 lukien, mutta Kelassa lausunnossa tarkoitetun työkyvyttömyyden alkamisajankohdan oli katsottu olevan 3.3.2014. Edellä mainitun perusteella kantelijan työkyvyttömyyden alkamisaika on hänen esittämästään selvityksestä huolimatta ollut epäselvä. Asiakirjojen mukaan asiaa ei Kelassa siitä huolimatta selvitetty tarkemmin. Kyseisessä tilanteessa Kelan olisi tullut sille hallintolain 31 §:n mukaisesti kuuluvan selvittämismääräyksen perusteella selvittää työkyvyttömyyden alkamisajankohta tarkemmin ennen päätöksen tekemistä. Totean, että Kelan menettely asian selvittämisessä ei ole ollut hallintolain 31 §:n mukaista.

Hallintolaki säätelee päätöksen muotoa, sisältöä sekä perustelemista ja sitä kautta myös päätöksentekoa. Perimmältään viranomaisen päätöksentekovelvollisuus perustuu perustuslain 21 §:n 1 momenttiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn asian käsittelyyn sisältyy myös päätöksen tekeminen. Edelleen on katsottu, että viranomaisen päätöksen on sisällettävä kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai kannanotto vaatimuksen tutkimatta jättämisestä. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Keuruu 2016, s. 297-298)

Hallintolain 44 ja 45 §:n säännökset täydentävät perustuslain 21 §:n 1 momenttia ja säätävät tarkemmat vaatimukset lainkohdasta ilmenevälle päätöksentekovelvoitteelle.

Edellä esitetyllä tavalla Kelalla on ollut velvollisuus kantelijan sairauspäiväraahakemusta ratkaistessaan ottaa kantaa hänen vaatimukseensa kaikilta osin. Kela ei ole 7.4.2014 tekemässään päätöksessä ratkaissut kantelijan vaatimusta sairauspäivärahasta hänen hakemallaan tavalla tammikuusta 2007 lähtien, vaikka hänelle olisi tullut antaa myös tuolta osin päätös, johon hän olisi voinut hakea muutosta. Menettely ei tältä osin ole ollut perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista eikä hallintolain 44 ja 45 §:n mukaista.

Kantelija arvostelee myös sitä, että hänen edellä mainittu hakemuksensa on käsitelty sairauspäiväraahakemuksena, vaikka se olisi tullut käsitellä kuntoutustukea koskevana asiana. Totean tältä osin, että kantelijan hakemus on koskenut nimenomaisesti sairauspäivärahaa. Työkyvyttömyyseläkettä hän on hakenut 8.9.2014 Kelaan saapuneella hakemuksella, johon on annettu ratkaisu joulukuussa 2014. Käytettävissä olevien tietojen perusteella asiassa ei ole tältä osin ilmennyt aihetta laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun.

#### Valituskirjelmien käsitteleminen

Kelan lisäselvityksestä ilmenee, että kantelija lähetti 4.3.2016 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan sähköpostiviestin, jossa hän kanteli Kelan toimista ja vaati kaikkia asioitaan tutkittavaksi tammikuusta 2007 alkaen. Viesti koski muun muassa sairauspäivärahaa ja kuntoutustukea. Lautakunta toimitti 10.3.2016 viestin Kelalle.

Lisäselvityksen mukaan kantelija toimitti 29.2.2016 Kelaan valituksen 5.2.2016 annetusta päätöksestä. Kantelija viittasi valituksessaan kuntoutustukeen, vaikka valituksessa oli merkintä,

että kysymys oli sairaanhoitokorvauksen etuudesta. Kantelija katsoi valituksessaan, että Kela oli käsitellyt hänen hakemuksensa vuosina 2008-2015 sairauspäiväraha-asiana, vaikka hänen asiansa olisi pitänyt käsitellä kuntoutustukena. Selvityksen mukaan kantelijalle ei ollut 5.2.2016 annettu päätöstä kuntoutustuesta. Kela ei selvityksen mukaan toimittanut 29.2.2016 saapunutta valitusta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Edelleen lisäselvityksen mukaan kantelija toimitti 13.3.2016 Kelaan kolme valitusta, jotka koskivat sairauspäivärahaa, työkyvyttömyyseläkettä ja työmarkkinatukea. Kantelija ilmoitti sairauspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta valittavansa 1.3.2008 annetuista päätöksistä ja kuntoutustuen osalta 1.3.2015 annetusta päätöksestä. Selvityksen mukaan kyseisinä päivinä Kela ei ollut antanut kantelijalle etuuspäätöksiä. Kantelija vetosi valituksissaan samoihin seikkoihin kuin kantelussaan.

Kelan lisäselvityksen mukaan kaikki edellä mainitut valitukset olivat jääneet toimittamatta eteenpäin valitusviranomaisille. Lisäselvityksen mukaan Kela on sittemmin toimittanut kantelijan sairauspäivärahaa koskevan valituksen lausuntoineen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle 22.6.2016 ja työmarkkinatukea koskevan valituksen lausuntoineen työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle 27.6.2016 sekä työkyvyttömyyseläkettä koskevat valitukset lausuntoineen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle 29.6.2016.

Kansaneläkelain 79 §:n, sairausvakuutuslain 17 luvun 3 §:n ja työmarkkinatuesta annetun lain 31 §:n mukaan kyseisissä laeissa tarkoitettuja Kelan päätöksiä koskevat valituskirjelmät ja Kelan lausunnot on toimitettava 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kyseisten lainkohtien mukaan edellä mainitusta määräajasta voidaan tietyin edellytyksin poiketa, mutta silloinkin valituskirjelmiä ja Kelan lausunto on toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Kyseisten lainkohtien tarkoittamat Kelaa velvoittavat käsittelyajat lasketaan valitusajan päättymisestä.

Edellä mainittujen valituskirjelmien käsittely ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole ollut täysin ongelmaton, koska niitä ei ole voitu selkeästi kohdistaa koskemaan tiettyjä päätöksiä. Kela on kuitenkin lisäselvityksessään toteamallaan tavalla myöhemmin katsonut kantelijan toimittamat kirjoitukset valituksiksi ja toimittanut ne muutoksenhakuelimille käsiteltäväksi. Valituskirjelmien toimittaminen muutoksenhakuelimille on jossain määrin viivästynyt edellä mainitusta syystä. Koska valituskirjelmia ei käytettävissäni olevan selvityksen mukaan ole kyetty kohdistamaan tiettyihin päätöksiin, ei valitusasian käsittelyä Kelassa ole mahdollista täysin arvioida edellä mainittujen säännösten perusteella. Totean kuitenkin näkemyksenäni, että kun tämän kanteluasian selvittämisen yhteydessä kirjoitusten on katsottu olevan valituskirjoituksia ja ne on toimitettu muutoksenhakuviranomaisille, olisi se voitu - edellä mainitut säännökset ja perustuslain 21 §:n 1 momentti huomioon ottaen – tehdä toteutunutta nopeammin.

## Muuta

Kantelu koskee myös sitä, että kantelija on Kelan toimesta laittomasti ohjattu työttömäksi työnhakijaksi maaliskuun 2008 ja maaliskuun 2014 väliseksi ajaksi eikä hän ole saanut alkuvuosina neuvontaa Kelasta. Tältä osin kantelu koskee yli kaksi vuotta vanhoja asioita. Kantelusta ja saadusta selvityksestä ei ilmene sellaista erityistä syytä, että minulla olisi tältä osin enää tässä vaiheessa aihetta tutkia asiaa ja ottaa siihen kantaa.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kansaneläkelaitos ei ole kantelijan 3.3.2014 päiväämään sairauspäiväraha hakemukseen 7.4.2014 antamassaan päätöksessä ratkaissut kantelijan vaatimusta kokonaisuudessaan. Kantelijan työkyvyttömyyden alkamisajankohtaa ei myöskään ole selvitetty riittävästi ennen ratkaisun tekemistä asiassa. Sen vuoksi kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota hallintolain 31 §:n säännökseen asian selvittämisestä ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen asian käsittelemisestä asianmukaisesti sekä hallintolain 44 ja 45 §:n säännöksiin hallintopäätöksen sisällöstä ja perustelemisesta.

Saatan Kansaneläkelaitoksen tietoon myös edellä ilmaisemani käsitykseni kantelijan valituskirjelmien viipymisestä.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen