

KIRJALLINEN KYSYMYS 809/1999 vp

Eläkkeenhakijan tiedonsaantioikeus ja käsittelyajan lyhentäminen*Eduskunnan puhemiehelle*

Työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen voi olla pitkä ja usein yksittäiselle kansalaiselle monimutkainen ja psyykkisesti erittäin rasittava prosessi. Odotusaika on hakijalle joissain tapauksissa myös taloudellisesti vaikea. Itselläni on tiedossa tapaus, jossa henkilö on loukkaantunut useaan eri otteeseen ja ollut noin viisi vuotta lähes koko ajan sairauslomalla. Välillä hän ollut osa-aikatyökokeilussa, joka on lopetettu epäonnistuneena. Tämä henkilö saa pientä osa-aikaeläkettä vakuutusyhtiön päätöksen perusteella sekä Kelasta kuntoutusrahaa yhteensä noin 3 500 markkaa kuukaudessa. Eläkkeenhakijalle on tehty laaja työkyvyn kokonaisarviointi, jossa hänet on todettu kykenemättömäksi tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä. Samanlaiseen arvioon on päätynyt työterveyslääkäri, ja lisäksi psykiatrian konsultaatiossa on todettu, että vuosia jatkunut henkisesti raskas tilanne on vaikuttanut hänen työkykyynsä alentavasti. Työnantaja taas on todennut, ettei henkilölle on tarjottavissa sopivaa työtä, eikä hänen uudeleenkoulutuksensa ole järkevää. Lopulta tänä syksynä työnantaja on irtisanonut kyseisen henkilön, koska hän on ollut jatkuvasti kykenemättömän työhönsä. Tilanne on ollut epämiellyttävä myös työnantajalle, koska työntekijä on ollut vuosia kykenemättömän tekemään työtään, mutta ratkaisua hänen tilanteeseensa ei ole saatu. Pitkään työelämässä ollut, koko elämänsä välillä jopa useampaa työtä samaan aikaan tehnyt ihmi-

nen tuntee itsensä petetyksi. Yhteiskunta ei pidäkään huolta hänestä silloin, kun hän tarvitsisi apua.

Päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä tekee vakuutusyhtiö. Vakuutusyhtiön päätökseen ovat tietysti vaikuttaneet hakijan toimittamat lääkärintodistukset, mutta silti vakuutusyhtiöt eivät perustele päätöstään lääketieteellisesti. Kertomalleni henkilölle on käynyt juuri niin, että vakuutusyhtiö ei anna edes pyydettyä perusteluaan siitä, miten se on päätnyt siihen, että hakija on työkykyinen, vaikka lukuisat lääkärintodistukset väittävät toisin.

Jos vakuutusyhtiö tekee työkyvyttömyydestä kielteisen päätöksen tai päättää myöntää vain osa-aikaeläkkeen, voi hakija valittaa asiasta vakuutusoikeuteen. Tällä hetkellä vakuutusoikeuden käsittelyaika on noin 10 kuukautta. Kertomani henkilö joutuu odottamaan vielä useita kuukausia lopullista päätöstä 3 500 markan kuukausituloilla. Jo tähän mennessä hän on joutunut taloudellisten ongelmien vuoksi myymään asuntonsa.

Väestön vanhentuminen ja työn rasittavuuden lisääntyminen tulevat varmasti lisäämään työkyvyttömyyseläkehakemusten määrää, vaikka työkyvyn ylläpitoon onkin alettu kiinnittää yhä suurempaa huomiota. Hakemusten lisääntymiseen tulisi mielestäni varautua. Eläkkeellesiirtymisiän nostaminen ei voi tapahtua yksittäisen ihmisen elämäntilanteen kustannuksella.

Edellä olevan perusteella ja valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momenttiin viitaten esitän kunnioittavasti valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mitä hallitus aikoo tehdä parantaakseen eläkkeenhakijoiden tiedonsaantioi-

keutta omissa asioissaan ja parantaakseen eläkepääätösten perusteluja ja

mitä hallitus aikoo tehdä vakuutusoiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi?

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1999

Tarja Kautto /sd

Eduskunnan puhemiehelle

Valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa Te, Rouva puhemies, olette toimittanut valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi kansanedustaja Tarja Kautton /sd näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 809/1999 vp:

Mitä hallitus aikoo tehdä parantaakseen eläkkeenhakijoiden tiedonsaantioikeutta omissa asioissaan ja parantaakseen eläkepäätösten perusteluja ja

mitä hallitus aikoo tehdä vakuutus oikeuden käsittelyaikojen lyhentämiseksi?

Vastauksena kysymykseen esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Viimeksi Kansaneläkelaitoksen ja yksityisten alojen työeläkelaitosten päätöksentekoon ja päätösten perustelemiseen on lainsäädäntötasolla kiinnitetty huomiota vuoden 1995 alusta voimaan tulleissa kansaneläkelain ja yksityisten alojen työeläkelakien muutoksissa. Tällöin muun muassa hallintomenettelylain säännöksissä ilmenevät periaatteet ulotettiin soveltuvin osin koskemaan yksityisten alojen työeläkelaitoksia. Kansaneläkelaitosta hallintomenettelylaki on koskenut jo tätä ennen. Edellä tarkoitettuja lainmuutoksia koskevan hallituksen esityksen perusteluosassa todetaan työeläkelaitoksen päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta muun muassa seuraavaa:

"Työeläkeasiassa annetun päätöksen tarkoituksena on välittää asianosaiselle riittävä tieto siitä, miten hänen asiansa on ratkaistu. Tämän vuoksi päätöksestä tulee selvästi ilmetä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai asia muutoin ratkaistu. Päätöksestä tulee ilmetä riittävän selvästi, mihin siinä on otettu kantaa.

Ratkaisun perusteleva liittyä asianosaisen oikeusturvan toteuttamiseen. Jotta asianosainen kykenee arvostelemaan päätöksen oikeellisuutta, tulee päätöksestä ilmetä myös ne perusteet, joilla ratkaisuun on päästy. Perustelevuus pakottaa myös päätöksentekijän harkitsemaan ratkaisuaan perusteellisemmin ja huolehtimaan tarpeellisen selvityksen hankkimisesta. Perusteleva on erityisen tärkeää silloin, kun päätöksessä poiketaan esitetyistä vaatimuksista. Perustelut koskevat toisaalta ratkaisun perusteenä olevia tosiasioita ja toisaalta sovellettuja säännöksiä."

Edellä mainitun hallituksen esityksen antamisen jälkeen Eläketurvakeskus on lähettänyt eläkelaitoksille kaksi yleiskirjettä ohjeiksi eläkepäätösten perustelemisesta; 30.11.1994 päivätty yleiskirje A 23/91 koskee erityisesti työkyvyttömyyseläkepäätöksiä ja 21.10.1994 päivätty yleiskirje A 45/94 koskee eläkepäätöksiä yleensä.

Lisäksi eläkepäätösten perustelemiseen on kiinnitetty huomiota muun muassa sen jälkeen, kun tietosuojavaltuutettu antoi vuonna 1995 määräyksen, jonka mukaan asiantuntijoiden keskusteluja eläkeasiassa ei voida rinnastaa oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:n salassapitovelvollisuuteen oikeuden suljettujen ovien takana käymistä neuvotteluista. Lisäksi tietosuojavaltuutettu määräsi henkilöstörekisterilain nojalla antamaan asianosaisen tarkistettavaksi hänen pyytämänsä asiantuntijalääkäreiden sisäiset muistiot. Tietosuojavaltuutetun määräyksen vuoksi Eläketurvakeskus antoi eläkelaitoksille tiedotteen n:o 21/95.

Eläkkeenhakijoiden oikeusturvan kannalta merkittävänä voidaan pitää tämän vuoden huhtikuun alusta voimaan tullutta uudistusta, jolla hallintolainkäyttölain säännökset pääosin ulotettiin koskemaan eläke- ja muidenkin sosiaalivakuu-

tusasioiden käsittelyä muutoksenhakuelimissä. Voimaan tullut uudistus tarkoittaa muun muassa sitä, että muutoksenhakuelimissä on noudatettava hallintolainkäyttölain 9 luvun säännöksiä asian ratkaisemisen ja päätöksen perustelemisen osalta. Myös päätöksenteon avoimuutta ja julkisuutta lisättiin.

Hakijan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että hän saa tietää ratkaisun ja siihen vaikuttaneet lääketieteelliset ja muut seikat. Nämä tiedot hänen tulee saada ensisijaisesti päätöksen ja sen perustelujen kautta. Perustelujen tulee olla tässä suhteessa riittävän yksilölliset ja selkeät. Lisäksi hakijan on tarvittaessa mahdollista saada tietoonsa sisäiselle käsittelylehdelle merkitty eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin kanta. Muutoksenhakuelinten päätösten osalta valittajalla on mahdollisuus tutustua asian valmisteluun liittyvään esittelijämuistioon.

Työkyvyttömyyseläkkeenhakijoiden, kuten muidenkin eläkkeenhakijoiden, oikeusturvaa asian käsittelyn ja päätöksenteon osalta on pyritty muutenkin parantamaan 1990-luvulla monin lainsäädännöllisin uudistuksin. Vuoden 1995 alusta eläkejärjestelmissä otettiin käyttöön eläkelaitosten itseoikaisumenettely. Tällä pyrittiin nopeuttamaan valitusasioiden käsittelyä silloin, kun

eläkelaitos huomaa esimerkiksi valituksen yhteydessä esitetyn uuden selvityksen perusteella päätöksen virheelliseksi. Tällöin eläkelaitos voi suoraan itse oikaista päätöksen.

Vakuutusosoikeudessa on otettu käyttöön tämän vuoden lokakuussa uusi asianhallintajärjestelmä. Aikaa myöten sen pitäisi osaltaan vaikuttaa valitusasioiden käsittelyaikojen lyhenemiseen vakuutusosoikeudessa. Lisäksi oikeusministeriö käy tämän vuoden joulukuussa vakuutusosoikeuden kanssa tulosneuvottelut, joissa otetaan kantaa myös mahdollisiin vakuutusosoikeuden resursilisäyksiin.

Laajempana hankkeena oikeusministeriössä ollaan asettamassa erillistä selvityselintä, jonka tehtävänä on selvittää sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioden muutoksenhakuasioiden uudistamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö tulee sosiaalivakuutusta koskevien julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön uudistamiseen liittyvien lainmuutosten valmistelun yhteydessä kiinnittämään huomiota koko sosiaalivakuutuksen osalta tietojen saantiin. Lisäksi ministeriö tulee kiinnittämään huomiota koko sosiaalivakuutuksen osalta eläkepäätösten ymmärrettävyyden parantamiseen.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 1999

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho

Till riksdagens talman

I det syfte 37 § 1 mom. riksdagsordningen anger har Ni, Fru talman, till vederbörande medlem av statsrådet översänt följande av riksdagsman Tarja Kautto /sd undertecknade skriftliga spörsmål SS 809/1999 rd:

Vad ämnar regeringen göra för att förbättra pensionssökandenas rätt till information i ärenden som berör dem själva och för att förbättra motiveringarna av pensionsbesluten och

vad ämnar regeringen göra för att förkorta behandlingstiderna i försäkringsdomstolen?

Som svar på detta spörsmål får jag vördsamt anföra följande:

Senast har beslutsfattandet och motiveringen av beslut vid Folkpensionsanstalten och den privata sektorns arbetspensionsanstalter uppmärksamats på lagstiftningsnivå i de ändringar av folkpensionslagen och den privata sektorns arbetspensionslagar som trädde i kraft vid ingången av 1995. I detta sammanhang utsträcktes bl.a. de principer som framgår av bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande till att i tillämpliga delar även gälla den privata sektorns arbetspensionsanstalter. Lagen om förvaltningsförfarande har redan tidigare gällt Folkpensionsanstalten. I motiveringen till den regeringsproposition som gäller ovan avsedda lagändringar konstateras bl.a. följande om innehållet i arbetspensionsanstalternas beslut och motiveringen av dem:

"Avsikten med beslut i arbetspensionsärenden är att till en part förmedla tillräckliga uppgifter om hur hans ärende har avgjorts. Därför skall det av beslutet klart framgå vad parten har rätt till el-

ler skyldighet till eller hur ärendet i övrigt har avgjorts. Av beslutet skall tillräckligt klart framgå vad man har tagit ställning till i detta.

Motiveringen av beslut hänför sig till en parts rättsskydd. För att en part skall kunna bedöma om ett beslut är riktigt, skall av beslutet även framgå de grunder som avgörandet baserar sig på. Skyldigheten att motivera beslutet tvingar också beslutsfattaren att överväga sitt avgörande mera ingående och att se till att nödvändig utredning införskaffas. Motiveringen är särskilt viktig i sådana fall, där beslutet innebär en avvikelse från de yrkanden som framställts. Motiveringarna gäller dels de fakta som ligger till grund för beslutet, dels de stadganden som tillämpats."

Efter avlåtandet av ovan nämnda regeringsproposition har Pensionsskyddscentralen sänt två cirkulär med anvisningar om motiveringen av pensionsbeslut till pensionsanstalterna; cirkulär A 23/91 av 30.11.1994 som gäller i synnerhet beslut om invalidpension och cirkulär A 45/94 av 21.10.1994 som gäller pensionsbeslut i allmänhet.

Vidare har uppmärksamhet fästs vid motiveringen av pensionsbeslut bl.a. sedan dataombudsmannen 1995 meddelade föreskrifter om att diskussioner mellan sakkunniga i ett pensionsärende inte kan jämföras med den tystnadsplikt i 1 kap. 7 § rättegångsbalken som gäller överläggningar som rätten håller inom lyckta dörrar. Dessutom bestämde dataombudsmannen att en part med stöd av personregisterlagen på begäran skall få granska sakkunnigläkarnas interna promemorior. Till följd av dataombudsmannens föreskrifter gav Pensionsskyddscentralen ett meddelande, nr 21/95, till pensionsanstalterna.

Med tanke på pensionssökandenas rättsskydd kan den reform som genomfördes vid ingången av april i år anses vara betydelsefull. Genom re-

formen utsträcktes bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande till att i huvudsak gälla behandlingen av pensionsärenden och även andra socialförsäkringsärenden i besvärinstanserna. Reformen innebär bl.a. att besvärinstanserna skall iakttä bestämmelserna i 9 kap. lagen om förvaltningsförfarande då ett ärende avgörs och beslutet motiveras. Även öppenheten och offentligheten i beslutsfattandet utökades.

Med tanke på sökandens rättsskydd är det nödvändigt att han eller hon får kännedom om avgörandet och om de medicinska och andra faktorer som inverkat på det. Denna information skall sökanden i första hand få genom beslutet och dess motivering. Motiveringen skall i detta hänseende vara tillräckligt individualiserad och klar. Dessutom skall sökanden vid behov kunna få kännedom om den ställning som pensionsanstaltens sakkunnigläkare tagit och som antecknats på ett internt handläggningsblad. När det gäller besvärinstansernas beslut skall den som söker ändring ha möjlighet att bekanta sig med föredragandens promemoria.

Även i övrigt har man genom många reformer i lagstiftningen på 1990-talet försökt förbättra rättsskyddet för sådana som söker invalidpension och även för andra pensionssökande vid behandlingen av och fattandet av beslut i pensionsärenden. Vid ingången av 1995 infördes ett självrättseförfarande för pensionsanstalterna. Genom detta förfarande försökte man göra behand-

lingen av besvärärenden snabbare i sådana fall då pensionsanstalten t.ex. på basis av en ny utredning som företetts i samband med ett besvär upptäcker att beslutet varit felaktigt. I dessa fall kan pensionsanstalten själv direkt rätta till beslutet.

Försäkringsdomstolen har tagit ett nytt dokumenthanteringsystem i bruk i oktober i år. I sinom tid borde detta för sin del medverka till att behandlingstiderna för besvärärenden blir kortare i försäkringsdomstolen. Justitieministeriet för dessutom resultatförhandlingar med försäkringsdomstolen i december i år, i vilka man även tar ställning till eventuella tilläggsresurser för försäkringsdomstolen.

Som ett mera omfattande projekt håller justitieministeriet på att tillsätta ett särskilt utredningsorgan som har till uppgift att utreda en revidering av ärenden som gäller sökande av ändring i socialförsäkrings- och socialunderstödsärenden.

Social- och hälsovårdsministeriet kommer i samband med beredningen av lagändringar som gäller socialförsäkringen och som ansluter sig till revideringen av offentlighets- och datasekretesslagstiftningen att fästa uppmärksamhet vid tillgången till information för hela socialförsäkringens del. Dessutom kommer ministeriet att fästa uppmärksamhet vid en förbättring av möjligheterna att förstå pensionsbesluten för hela socialförsäkringens del.

Helsingfors den 14 december 1999

Social- och hälsovårdsminister Maija Perho