

31.12.2025

EOAK/3678/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä

KUNTOUTUSTUEN MAKSAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sitä, että Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma (Varma) ei ollut maksanut hänelle myöntämäänsä kuntoutustukea. Kantelija kertoi tiedustelleensa asiaa yhtiöstä useita kertoja saamatta kuitenkaan syytä tuen maksamisen viivästymiseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Varma antoi oheisen 4.7.2025 päivätyn selvityksen, josta ilmenee seuraavaa.

2.1 Kantelijan hakemuksen käsittelyvaiheet

Kantelija oli hakenut työeläkelakien mukaista määräraikaista työkyvyttömyyseläkettä eli kuntoutustukea 18.2.2025 Varmaan saapuneella hakemuksella, johon hän toimitti asian käsittelemiseksi tarvittavan lääkärinlausunnon 18.3.2025. Varmassa tehtiin 20.3.2025 etuuden edellyttämä lääketieteellinen arvio, minkä jälkeen hakemus siirtyi 21.3.2025 eläkkeenlaskennan käsittelyyn.

Kantelija tiedusteli käsittelyn tilannetta puhelimitse ensimmäisen kerran 7.4.2025. Tällöin hänelle oli kerrottu, että Varma on myöntänyt hänelle kuntoutustuen ja asian käsittely etenee seuraavaksi eläkkeenlaskentaan. Kantelijaa oli myös kehoitettu ottamaan yhteyttä verohallintoon eläkkeen maksamisessa tarvittavan verokortin toimittamiseksi Varmaan.

Kantelija kiirehti asiaansa puhelimitse uudelleen 23.5.2025. Hänen hakemuksensa otettiin eläkkeenlaskennan käsittelyyn 27.5.2025 ja ohjattiin EU-eläkelaskennan asiantuntijan käsiteltäväksi. Kantelija kiirehti etuuden maksamista 30.5.2025 ja 3.6.2025. Tällöin kantelijalle pahoiteltiin tilannetta ja kerrottiin, että asian käsittelyä kiirehditään. Hänelle ei kuitenkaan pystytty antamaan tarkkaa päivämäärää.

Varma antoi asiaan päätöksen 6.6.2025 ja maksoi etuuden kantelijan tilille 16.6.2025. Lisäksi se antoi hänelle 13.6.2025 päätöksen viivästyskorotuksen maksamisesta 1.6.2025 lukien. Viivästyskorotus on maksettu kantelijalle 16.6.2025.

2.2 Varman näkemys menettelystään

Varma ilmoittaa kertovansa etuudenhakijoille heidän tiedustellessaan asiansa käsittelyä, että hakemukset käsitellään saapumisjärjestyksessä mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot on vastaanotettu.

Yhtiön mukaan sen digitaalisen asiointipalvelun käyttökatko tammikuussa 2025 on vaikuttanut eläke- ja kuntoutushakemusten käsittelyyn. Varma informoi asiasta asiakkaitaan ennakkoon digitaalisessa asiointipalvelussaan sekä mm. 19.12.2024 julkaistussa uutisessa verkkosivuillaan. Yhtiö ilmoitti, että käyttökatkoksen takia hakemusten käsittelyaika voi olla normaalia pidempi.

Varman näkemyksen mukaan kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely ja etuuden maksaminen ovat tapahtuneet työeläkelakien ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Hakemus on otettu käsittelyyn ja käsitelty kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä, vaikka eläke- ja kuntoutushakemusten käsittelyaika on keväällä 2025 voinut olla normaalia pidempi. Myös kantelijan asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin on Varman näkemyksen mukaan vastattu asianmukaisesti.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi viranomaisen on saman pykälän 2 momentin mukaan esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Käsittelyaikoja koskevan yleisen sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja. Säännöksessä ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida.

Laillisuusvalvonnassa sitä arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt.

Edelleen asian käsittelyn vaatimaan aikaan ja samalla käsittelyajan hyväksyttävyyteen saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on katsottu olevan merkitystä käsittelyajan pituudelle. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti.

Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin (HE 72/2002 vp, s. 74). Edelleen käsittelyn viivytyksettömyyttä on katsottu voitavan arvioida myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla (HE 50/2013 vp, s. 8 ja siinä viitattu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu [dnro 1587/4/11](#)).

Hallintolain säännöksiä sovelletaan työeläkelaitoksissa niiden käsitellessä lakisääteisiä eläkevakuutuksia.

Työntekijäin eläkelaisissa ovat lisäksi nimenomaiset säännökset viivästyskorotuksen maksamisesta. Lain 115 §:n 1 momentin mukaan eläkelaitoksen on maksettava viivästynyt eläke viivästysajalta korotettuna, jos eläkkeen maksaminen viivästyy. Lain 116 §:n 1 momentin mukaan eläkkeen korotus lasketaan viivästysajan jokaiselta päivältä, ei kuitenkaan ennen kuin kolme kuukautta on kulunut sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana työntekijä on esittänyt eläkelaitokselle vaatimuksensa sekä eläkkeen perustetta koskevan sellaisen selvityksen, joka häneltä voidaan kohtuudella vaatia ottaen huomioon myös eläkelaitoksen mahdollisuudet hankkia selvitys.

Viivästyskorotusta koskevan sääntelyn alkuperäisten perusteluiden mukaan useassa tapauksessa etuutta koskeva ensimmäinen päätös annetaan melko pian hakemuksen saapumisen jälkeen. On kuitenkin tapauksia, joissa asian ratkaiseminen viivästyy muun muassa sen vuoksi, että tarvitaan lisäselvityksiä esimerkiksi hakijan terveydentilasta tai tietyn työsuhteen olemassaolosta. Edelleen todetaan, että nyt kysymyksessä olevissa lakisääteisissä vakuutuksissa viivästyskoron tehtävänä olisi ennen muuta olla riittävä korvaus siitä vahingosta, jonka etuudensaaaja viivästysajan johdosta kärsii. Lisäksi viivästyskorkoa koskevalla sääntelyllä pyrittäisiin osaltaan ennalta ehkäisemään viivästymisiä etuutta koskevien asioiden käsittelyssä (HE 16/1984 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä on erikseen arvioitu säädetyn kolmen kuukauden määräaikaan toteutuksen, että korkolain mukaisen kuukauden määräajan säätäminen ei olisi vakuutus- ja eläkelaitoksille kohtuullista, koska laitokset joutuvat usein hankkimaan lisäselvityksiä tai saattamaan ratkaisuehdotuksensa tietyn elimen käsiteltäväksi ennen kuin päätös voidaan antaa. Ehdotetussa määräajassa etuudet arvioitiin voitavan yleensä suorittaa (HE 16/1984 vp, s. 4).

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka käsittelyaikaa olisikin jäljellä, on etuudet luonnollisesti maksettava viivytyksettä sen jälkeen, kun eläkelaitoksella on käytettävissään riittävät selvitykset etuuden myöntämiseksi (HE 16/1984 vp, s. 8).

3.2 Arvioinnin lähtökohtia

Kun Varma on jo ratkaissut kantelussa tarkoitetun etuusasian ja kantelun vireille tulon jälkeen lisäksi maksanut etuudelle viivästyskorotusta, kyse on nyt siitä, mikä merkitys työntekijän eläkelain viivästyskorotusta koskevalla sääntelyllä ja viivästyskorotuksen maksamisella on arvioitaessa jälkikäteen laillisuusvalvonnallisesti eläkelaitoksen menettelyä eli asian käsittelyaikaa, ja lisäksi siitä, mikä merkitys tässä arviossa on hallintolaissa säädetyllä velvoitteella käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.

Viivästyskorotusta koskevan sääntelyn yleisenä tavoitteena on ollut paitsi hyvittää viivästys asiakkaille konkreettisesti myös ehkäistä ennalta etuutta koskevien asioiden käsittelyn viivästyminen. Lisäksi sääntely lähtee siitä, että etuus on maksettava heti, kun siihen on olemassa edellytykset, vaikka lakisääteinen viivästyskorotuksen maksamisvelvoitteen kannalta merkityksellinen määräaika ei olisi vielä kulunut.

Edellä todettuun nähden totean, että viivästyskorotusta koskeva sääntely ei sinänsä yleisesti merkitse sitä, että etuuksien käsittelyajat jäisivät sen vuoksi laillisuusvalvonnallisen tarkastelun ulkopuolelle eli että asian käsittelyaikaa ei voitaisi arvioida siitä näkökulmasta, onko asia käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta viivästyskorotusta koskeva sääntely merkitsee siten yhtäältä sitä, että jos viivästyskorotus tulee maksettavaksi, asiaa ei lähtökohtaisesti ole käsitelty ilman aiheetonta viivytystä ja oikeusasiamies voi harkintansa mukaan kohdistaa menettelyyn myös laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Toisaalta silloinkin, kun viivästyskorotus ei voisi tulla lainkaan maksettavaksi eli käsittelyaika olisi hakemuksen hyväksymistilanteissa laissa määriteltyä enimmäiskäsittelyaikaa lyhyempi tai hakemus hylättäisiin, asian käsittelyaika voi silti olla laillisuusvalvonnan näkökulmasta aiheettoman pitkä.¹

3.3 Arviointi

Kun Varma on nyt maksanut kantelijan eläkkeeseen viivästyskorotusta, se on käsitykseni mukaan itsekä katsonut kantelijan hakemuksen käsittelyn viivästyneen työeläkelaisissa tarkoitetulla tavalla.

Viivästyskorotuksen alkupäivästä (1.6.2025) on nähdäkseni puolestaan pääteltävissä, että Varma on katsonut kantelijan toimittaneen hakemukseensa jo helmikuussa selvityksen, jota häneltä kohtuudella voitiin edellyttää.

¹ Todettakoon vertailun vuoksi laillisuusvalvonnassa jo aiemmin katsotun, että se, että vakuutus-oikeus oli arvioinut ja ratkaissut kysymyksen kantelijan oikeudesta oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä annetun lain mukaiseen korvaukseen, ei estä laillisuusvalvojaa arvioimasta käsittelyaikaa perustuslaissa säädetyä viivytyksettömän käsittelyn näkökulmasta (apulaisoikeusasiamiehen päätös [EOAK/74/2017](#), julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi).

Työeläkelain edellä kohdassa 3.1 selostettujen säännösten ja niiden perusteluiden perusteella voidaan mielestäni lähteä siitä, että vakuutuslaitosten tulisi ratkaista eläkehakemukset ja maksaa etuus viimeistään neljän kuukauden kuluessa hakemuksen vireilletulosta välttyäkseen maksamasta suoritukselleen viivästyskorotusta. Tämä neljän kuukauden enimmäisaika laitoksella olisi nähdäkseni käytössään silloin, kun hakemus saapuu sille kuukauden alussa. Kaikissa tapauksissa hakemus tulee kuitenkin käsitellä hallintolain edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan asiassa huomioni kiinnittyy siihen, kuinka pitkä aika oli kulunut Varmassa sisäisesti tehdystä työkyvyttömyyden lääketieteellisestä arviosta kantelijalle lähetettyyn eläkepäätökseen.

Saamani selvityksen mukaan lääketieteellinen arvio asiassa tehtiin jo 20.3.2025 eli siis kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta ja jo kahden päivän kuluttua kantelijan toimittaman lääkärinlausunnon saapumisesta. Tämän jälkeen hakemus oli siirretty eläkkeen laskennan työjonoon, jossa se oli ollut noin kaksi kuukautta ennen kuin se otettiin käsittelyyn.

Selvityksestä ei ilmene eikä tiedossani muutenkaan ole, mikä oli työkyvyttömyyseläkehakemusten, varsinkaan myönteiseen ratkaisuun päätyneiden, keskimääräinen käsittelyaika hakemuksen saapumisesta eläkepäätöksen antamiseen yhtiössä keväällä 2025.

Varma on selvityksessään ilmoittanut asiointipalvelun käyttökatkon tammikuussa vaikuttaneen eläkehakemusten käsittelyyn. Sen 19.12.2024 asiasta antaman tiedotteen mukaan ajalla 16.–29.1.2025 ovat olleet poissa käytöstä kaikki henkilöasiakkaiden eläkkeisiin ja kuntoutukseen liittyvät asiointipalvelut.

Minulla ei ole perusteita epäillä, etteikö sanottu kahden viikon pituinen käyttökatko olisi vaikuttanut eläkkeiden käsittelyyn ja käsittelyaikoihin.

Varma ei ole kuitenkaan selvityksessään avannut lainkaan sitä, kuinka paljon esimerkiksi hakemusten keskimääräinen käsittelyaika piteni käyttökatkon jälkeen verrattuna sitä edeltäneeseen aikaan, eikä sitä, missä eläkehakemuksen käsittelyvaiheissa ruuhkautumista ilmeni.

Nyt esillä olevaan kanteluun saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisesti eläkkeen laskentavaihe oli Varmassa ruuhkautunut pahoin tammikuussa 2025 olleen kahden viikon käyttökatkon jälkeen.

Tämä asianhallinnan käyttökatko Varmalla oli tiedossa jo joulukuussa 2024, jolloin se myös tiedotti asiasta asiakkaitaan. Se, varautuiko yhtiö käyttökatkon aiheuttamaan eläke- ja kuntoutusasioiden ruuhkautumiseen ja millä tavoin, ei kuitenkaan selvityksestä ilmene.

Yhtiö ei ole nähdäkseni myöskään tuon joulukuussa 2024 antamansa tiedotteen jälkeen julkaissut tiedotetta hakemuskäsittelyn viiveistä. Saamani selvityksen perusteella tammikuun lopulla 2025 ollut kahden viikon käyttökato eläkekäsittelyssä on näkynyt vielä myöhään keväällä hakemuskäsittelyn vakavana ruuhkautumisena eläkkeen laskennassa.

Varma ilmoittaa selvityksessään, että kantelijan hakemus on käsitelty saapumisjärjestyksen mukaisessa järjestyksessä eli näiltä osin siis nähdäkseni yhdenvertaisesti muiden hakemusten kanssa.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan asia on pystytty käsittelemään runsaassa viikossa sen jälkeen, kun hakemus otettiin eläkkeen laskennassa käsittelyyn.

Ottaen huomioon, että eläkkeiden laskennassa on ollut tällainen käsittelyruuhka, olisi mielestäni ollut paikallaan informoida asiasta eläkkeenhakijoita myös yleisellä tiedotteella sen lisäksi, että kullekin eläkkeenhakijalle, jonka asia on ollut laskennan työjonossa, asiasta tarvittaessa informoitiin.

Edellä mainitut viivästyskorotukset lankeavat maksettavaksi luonnollisesti vain silloin, kun vakuutuslaitos myöntää hakijalle tämän hakeman eläkkeen. Mikäli Varma olisi esimerkiksi kantelijan asiassa päättänyt lääketieteellisessä arvioinnissaan hylkäävään ratkaisuun, ei päätöksen antaminen olisi käsitykseni mukaan edellyttänyt hänen eläkkeensä määrän täsmällistä laskentaa. Tiedossani ei ole, kuinka kauan hylkäävän päätöksen antaminen hakijalle kestää laskettuna asian lääketieteellisen arvioinnin tekemisestä, mutta arvioisin lopullisen eläkepäätöksen voivan syntyä noissa tilanteissa varsin nopeasti.

Varma on ilmoittanut verkkosivuillaan (käyty 30.12.2025) työkyvyttömyyseläkkeen käsittelyn kestävän keskimäärin neljä viikkoa. Kun informaatio on tarkoitettu nimenomaan eläkkeen hakijoille, käsitykseni mukaan tämän on tarkoitettava aikaa hakemuksen saapumisesta päätöksen antamiseen. Lisäksi se suosittelee sivuillaan tekemään hakemuksen noin 2–3 kuukautta ennen sairauspäiväraha-oikeuden päättymistä mutta kuitenkin vasta hakijan saatua lääkärinlausunnon, jossa lääkäri suosittelee hänelle kuntoutustukea tai työkyvyttömyyseläkettä sairauspäivärahan jatkoksi.

Tuohon ilmoitettuun keskimääräiseen aikaan kuuluvat käsitykseni mukaan, kun muutakaan ei ole ilmoitettu, sekä myönteiset että kielteiset ratkaisut. Tästä voidaan mielestäni päätellä, että eläkkeen määrän laskentaan ja siten lopullisen myönteisen päätöksen antamiseen ei nykyisin kulu erityisen pitkä aika myönteisen lääketieteellisen arvion tekemisestä. Käsitykseni mukaan vakuutuslaitoksilla on nykyisin omissa järjestelmissään jo varsin kattavasti valmiina kaikki tarvittavat tiedot työsuhteista niistä kertyneine eläkkeineen, mikä mahdollistaa eläkepäätöksen antamisen suhteellisen ripeästi.

Varman ilmoittama neljän viikon keskimääräinen käsittelyaika eroaa varsin paljon noin neljän kuukauden pituisesta enimmäiskäsittelyajasta, jonka ylittyminen merkitsee vakuutuslaitoksille velvollisuutta maksaa eläkkeelle viivästyskorotusta. Vaikka viivästyskorotussääntelyssä on siis kyse vain myönnetylle eläkkeelle maksettavasta korotuksesta, on sääntelyssä mielestäni sisäänkirjoitettuna nähtävissä vakuutuslaitoksille velvoite käsitellä eläkehakemus tietyssä ajassa.

Kun arvioidaan sitä, onko vakuutuslaitos käsitellyt hakemuksen ilman aiheetonta viivytystä, voidaan perustellusti esittää kysymys, tulisiko käsittelyajan arvioinnissa käyttää vertailukohtana muiden vastaavien hakemusten käsittelyaikaa vakuutuslaitoksessa. Näin toimitaan hyvin yleisesti niissä etuuksissa, joissa hakemuksen käsittelylle ei ole laissa säädetty nimenomaista määräaikaa eikä sellaista ole muutoinkaan etuutta koskevasta sääntelystä johdettavissa.

Käsitykseni mukaan eläkkeenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu edellyttäisi, että yksittäisen eläkehakemuksen käsittelyaikaa verrattaisiin muiden vastaavien hakemusten käsittelyaikoihin. Jos esimerkiksi Varmassa kahden toisiinsa vaadittavan työmäärän suhteen vertailukelpoisen hakemuksen käsittelyajat olisivat 4 viikkoa ja 10 viikkoa, käsitykseni mukaan jälkimmäisen hakemuksen käsittelyssä yhtiön voitaisiin katsoa laiminlyöneen käsitellä hakemus ilman aiheetonta viivytystä, vaikka työeläkelain mukaista viivästyskorotusta se ei eläkkeelle joutuisikaan maksamaan.

Edellä kerrotun perusteella katson, että arvioitaessa sitä, onko vakuutuslaitos käsitellyt eläkehakemuksen ilman aiheetonta viivytystä, tarkastelukohtana on käytettävä muiden vastaavien hakemusten keskimääristä käsittelyaikaa laitoksessa.

Saamani selvitysten mukaan nyt puheena olevana ajankohtana eläkehakemusten käsittely Varmassa oli asianhallinnan käyttökaton vuoksi pahasti ruuhkautunut. Laillisuusvalvonnassa hakemusten ruuhkautumista ei ole kuitenkaan vakiintuneesti pidetty hyväksyttävänä syynä käsittelyn viivästymiselle.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, mikä oli ollut keväällä 2025 sanottujen hakemusten keskimääräinen käsittelyaika Varmassa, joten kantelijan hakemuksen vertailu siihen ei ole mahdollista. Varma on kuitenkin ilmoittanut käsitelleensä hakemukset saapumisjärjestyksessä, ja lisäksi se on siis maksanut kantelijan eläkkeeseen viivästyskorotuksen.

4 TOIMENPITEET

Saatan Varman tietoon jaksossa 3 esittämäni käsitykset kantelijan hakemuksen käsittelyn viivästymisestä sekä eläkkeiden laskennan ruuhkautumisesta yhtiössä ja siitä tiedottamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän Varmalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.