

30.4.2002

661/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Jyrki Ulvinen

VIIVÄSTYS VALITUSTEN KÄSITTELYSSÄ JA PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN TARKASTUSLAUTAKUNNASSA

1 KANTELU

A arvostelee 4.3.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Kansaneläkelaitoksen ja tarkastuslautakunnan menettelyä sairauspäiväraha-asiansa käsittelyssä. Hänen mielestään hänen oikeusturvansa ei ole toteutunut tässä asiassa.

A arvostelee ensinnä sitä, että tarkastuslautakunnan päätöksistä ei ole mahdollisuutta valittaa puolueettomaan tuomioistuimeen.

Tarkastuslautakunnan menettelystä A toteaa lähettäneensä valituksensa tarkastuslautakunnalle 27.2.1997 ja kiirehtineensä niiden käsittelyä vuoden kuluttua. Päätökset tehtiin 4.3.1998 ja postitettiin hänelle 1.4.1998. A:n käsityksen mukaan tarkastuslautakunnan päätökset ovat puutteellisia, sillä niissä on viitattu ainoastaan valitusten kohteena olevien päätösten perusteluihin. Tarkastuslautakunta ei ole myöskään antanut hänelle tiedoksi lisälausuntoa Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta. A:n näkemyksen mukaan hänen valituksensa sisältö on jätetty kokonaan käsittelemättä, sillä tarkastuslautakunta ei ole ottanut kantaa päätösten sisältöön Suomen ja Yhdysvaltojen välisen sosiaaliturvasopimuksen pohjalta.

A toteaa vielä, että hän on jättänyt hakemuksensa sairausajan päivärahaa Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoon 27.3.1996, jonka jälkeen jokaisessa käsittelyn vaiheessa päätöksentekoa on pitkitetty ja hän on saanut päätökset tarkastuslautakunnasta vasta huhtikuussa 1998. A:n mielestä tällainen asioiden käsittely ei turvaa laillista oikeutta toimeentuloon sairauden ajalta.

2 SELVITYS

Tarkastuslautakunta antoi 30.3.2001 siltä pyydetyn lausunnon. Tarkastuslautakunnan lausunto on tämän päätöksen liitteenä.

A antoi lausunnon johdosta 23.7.2001 vastineen. Tänne on lisäksi hankittu tarkastuslautakunnan A:n valituksista 4.3.1998 antamiin päätöksiin liittyvät asiakirjat Kansaneläkelaitokselta.

3 RATKAISU

3.2

Tarkastuslautakunta sairausvakuutusasioiden viimeisenä muutoksenhakuasteena

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

Sairausvakuutuslain 51 §:n mukaan sairausvakuutusasioissa toimivat muutoksenhakueliminä alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta, jonka toimialueena on koko maa. Sairausvakuutuslain 54 §:n 2 momentin mukaan tarkastuslautakunnan asettaa valtioneuvosto. Tarkastuslautakunnassa noudatettiin asioiden käsittelyssä 31.3.1999 saakka oikeudenkäymiskaaren säännöksiä laillisesta oikeudenkäyntijärjestyksestä. Tämän jälkeen tarkastuslautakunnassa on noudatettu hallintolainkäyttölakia. Lautakunnan jäsenet ovat vannoneet tuomarinvalan ja sen jäsenten oikeudesta pysyä tehtävissään on voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

Tarkastuslautakuntaa voidaan käsitykseni mukaan pitää perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna riippumattomana lainkäyttöelimenä, joten tältä osin perustuslaissa suojattu oikeusturva toteutuu sairausvakuutusta koskevissa valitusasioissa.

Pidän sinänsä perusteltuna sitä, että myös sairausvakuutusasioissa olisi mahdollisuus hakea muutosta riippumattomaan tuomioistuimeen. Vireillä onkin hanke, joka toteutuessaan mahdollistaisi tämän. Valtioneuvosto asetti nimittäin 2.2.2000 toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta. Komitea sai 31.10.2001 valmiiksi mietintönsä (komiteamietintö 2001:9), jossa se esitti muun ohessa, että alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta yhdistettäisiin muun muassa sairausvakuutusta koskevia valituksia käsitteleväksi ensimmäisen vaiheen muutoksenhakulautakunnaksi ja että siitä voisi edelleen hakea muutosta toimeentuloturva-asioita käsittelevään tuomioistuimeen, vakuutus-oikeuteen. Komitean ehdotusten toteutuminen edellyttää kuitenkin jatkotyötä.

Pidän komitean hahmottelemia suunnitelmia oikean suuntaisina ja olen korostanut komitean mietinnön johdosta 8.2.2002 oikeusministeriölle antamassani lausunnossa myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien riippumattomuuden vaatimusta ja niiden aseman vahvistamista.

3.4

Asian käsittelyaika tarkastuslautakunnassa

A:n valitukset tulivat siis vireille tarkastuslautakunnassa 28.2.1997 ja päätökset niihin annettiin 4.3.1998 eli lähes tarkalleen vuoden kuluttua valitusten vireille tulosta. Tarkastuslautakunta on todennut lausunnossaan, että valitukset olivat vireillä noin kaksi kertaa pidemmän ajan kuin valitusasiat keskimäärin. Tarkastuslautakunta ei ole lausuntonsa mukaan kyennyt jälkikäteen selvittämään, miksi A:n valitusten käsittely viivästyi. Tarkastuslautakunta on myöntänyt lausunnossaan, ettei sen asioiden keskimääräinen vireilläoloaika vuonna 1997 ollut riittävän hyvää tasoa, mutta on ilmoittanut, että vuonna 2000 asioiden keskimääräinen vireilläoloaika oli laskenut 4,2 kuukauteen.

Käsitykseni mukaan viranomaisten ja kaikkien julkista tehtävää hoitavien ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää. Toimeentuloturva-asioissa on kysymys ihmisten perustoimeentulosta, minkä vuoksi asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeää. Tarkastuslautakunta ei ole esittänyt perustetta sille, miksi A:n valituksia on käsitelty noin kaksi kertaa keskimääräistä kauemmin. Valitusten asianmukainen käsittely olisi nähdäkseni edellyttänyt, että ne olisi käsitelty tapahtunutta joutuisammin, joskaan näyttöä ei ole siitä, että käsittelyn viivästys olisi ollut tahallista.

A on lisäksi esittänyt, että tarkastuslautakunta olisi jättänyt kuulematta häntä Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan antaman lisälausunnon johdosta. Tarkastuslautakunta ei ole kuitenkaan saadun selvityksen mukaan pyytänyt A:n valitusten johdosta lausuntoa sosiaalivakuutuslautakunnalta, joten tältä osin asiassa ei ole tapahtunut käsittelyvirhettä.

3.5

Tarkastuslautakunnan päätösten perustelut

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Tarkastuslautakunta on 4.3.1998 antamissaan päätöksissä perustellut hylkäävää ratkaisuaan sosiaalivakuutuslautakunnan päätösten perusteluilla ja lainkohdilla. Sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksien perustelut ovat niukat, mutta niissä on kuitenkin tuotu esiin se, mihin tuloihin sosiaalivakuutuslautakunnan tulkinnan mukaan sairauspäivärahan määrän tulee perustua.

Kun A on valittanut tarkastuslautakuntaan, hän on perustellut vaatimustaan muun ohessa Suomen ja Yhdysvaltojen välisellä sosiaaliturvasopimuksella. Tarkastuslautakunta on lausunnossaan myöntänyt päätöstensä puutteena olleen sen, ettei tarkastuslautakunta ole suoranaisesti ottanut kantaa A:n näkemykseen sosiaaliturvasopimuksen vaikutuksista hänen päivärahoikeuteensa. Asiaa olisi tarkastuslautakunnankin näkemyksen mukaan pitänyt käsitellä sen päätöksissä. Tarkastuslautakunta toteaa sittemmin kiinnittäneensä huomiota päätöstensä perusteluihin ja sen mukaan esittelijöiden huomiota on sisäisessä koulutuksessa kiinnitetty siihen, että valittajan tulisi saada vastaus kaikkiin valituksessaan esille nostamiinsa kysymyksiin. Tarkastuslautakunta toteaa vielä, että vaikka sen päätökset A:n valitusasioissa on perusteltu viittaamalla sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksiin, ei tästä voida vetää sitä johtopäätöstä, että hänen valituksensa olisi tutkittu puutteellisesti.

Omana käsityksenäni totean, että päätösten perusteleminen on tärkeää hakijan ja valittajan oikeusturvan kannalta, sillä tämän on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Esimerkiksi perusteluissa oleva pelkkä viittaus alemman asteen perusteluihin voi antaa sellaisen mielikuvan, ettei asiaan olisi perehdytty muutoksenhakijan tekemän väitteen osalta.

Merkityksellistä on sairausvakuutusasioissa myös se, että tarkastuslautakunta on niissä ylin muutoksenhakuaste. Ylimmän muutoksenhakuasteen päätöksen perusteluihin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota, sillä ylimmän asteen päätöksiä perustelemisella on alemman asteen päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta. Aivan erityisesti ylimmän asteen ratkaisulla ja sen perusteluilla on merkitystä asianosaiselle asiassa, jossa lopullisesti päätetään hänen sosiaaliturvastaan.

Käsitykseni mukaan tarkastuslautakunnan päätösten perustelut ovat olleet A:n asioissa puutteelliset. Nähdäkseni tarkastuslautakunnan olisi tullut päätöksensä perusteluissa selvittää, minkä takia se ei katsonut Suomen ja Yhdysvaltojen välisellä sosiaaliturvasopimuksella olevan sellaista merkitystä, että sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksiä olisi tullut muuttaa A:n eduksi. Koska tarkastuslautakunta ei perustellut päätöstään tältä osin, A ei ole sosiaaliturvasopimusta koskevan väitteensä osalta saanut tietää valituksensa hylkäämisen syytä.

Olen aiemmin myös muissa yhteyksissä havainnut tarkastuslautakunnan päätösten perusteluissa puutteita. Olenkin tämän johdosta omasta aloitteestani ryhtynyt syyskuussa 2000 selvittämään yleisesti sitä, mihin toimenpiteisiin tarkastuslautakunta on ryhtynyt, jotta sen päätökset olisivat yksilöllisesti perustellut. Tämä selvitystyö on vielä kesken, mutta tulen antamaan asiassa myöhemmin ratkaisuni.

3.6

Toimenpiteet

Kuten edellä on käynyt ilmi, olen todennut A:n tapauksessa tarkastuslautakunnan menettelyn puutteelliseksi valitusten käsittelyajan ja päätösten perusteluiden osalta. Edellä sanotun johdosta saatan tarkastuslautakunnan tietoon käsitykseni A:n valitusten liian pitkästä käsittelyajasta ja päätösten perusteluiden puutteellisuudesta. Kiinnitän tarkastuslautakunnan huomiota perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ja asianmukaisesti perusteltuna.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

A:n kantelun liitteet palautetaan ohessa.