

8.6.2004

1382/4/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **PÄÄTÖKSEN TIEDOKSISAANTIA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN**

### **1 KANTELU**

A arvosteli oikeusasiamiehelle 31.5.2002 osoittamassaan kirjeessä Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan hänelle 15.11.2001 antamaa päätöstä. A:n mielestä lautakunta on virheellisesti hylännyt hänen sairauspäiväraha~~valituksensa~~nsa.

A pyysi oikeusasiamiestä myös tutkimaan, onko tarkastuslautakunta tulkinut oikein sairausvakuutuslain (SVL) 53, 54 a ja 55 §:iä jättäessään hänen valituksensa myöhään tehtynä tutkimatta. A oli valituksessaan ilmoittanut saaneensa sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen tiedoksi vasta palattuaan pitkältä ulkomaanmatkalta ja A:n mielestä sen pitäisi riittää painavaksi syyksi tutkia valitus. A pitää myös valituksensa käsittelyaikaa tarkastuslautakunnassa pitkänä.

- - -

### **3 RATKAISU**

Käsitykseni mukaan tarkastuslautakunnan menettely sairausvakuutuslain muutoksenhakua ja päätöksen tiedoksisaantia koskevien säännösten (53 § 1 mom., 54 a § ja 55 §) soveltamisessa ei ole ollut lainmukaista.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

#### **3.1 Säädökset**

Sairausvakuutuslain 53 §:n 1 momentin mukaan sosiaalivakuutuslautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta tarkastuslautakunnalta. Kolmannen momentin mukaan valituskirjelmä on toimitettava Kansaneläkelaitokselle 30 päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon.

Lain 55 §:n mukaan valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu hänen ilmoittamallaan osoitteella, jollei muuta näytetä.

Lain 54 a §:n mukaan tarkastuslautakunta voi ottaa myöhästyneenä saapuneen valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

### 3.2

#### Tapahtumat

Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta antoi 15.11.2001 päätöksen A:n valituksen johdosta. Se lähetti päätöksensä 30.11.2001 A:n ilmoittamaan osoitteeseen.

A toimitti valituksen päätöksestä 7.2.2002 Kansaneläkelaitoksen Etelä-Suomen aluekeskukseen.

Tarkastuslautakunta jätti A:n valituksen 15.5.2002 antamallaan päätöksellä myöhään tehtynä tutkimatta. Päätöksen perusteluissa todetaan, että A:n on katsottava saaneen sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen postittamisesta eli 7.12.2001, kun valituksen yhteydessä ei ollut muuta näytetty. Tarkastuslautakunnan mukaan A:n olisi näin ollen tullut toimittaa valituksensa Kansaneläkelaitokselle viimeistään 7.1.2002.

Tarkastuslautakunta totesi myös, että A:n esittämää ulkomaanmatkaa ei voida pitää sellaisena valittajasta riippumattomana painavana syynä, että valitus voitaisiin tutkia myöhästymisestä huolimatta.

### 3.3

#### Tarkastuslautakunnan näkemys

Pyysin tarkastuslautakunnalta lausunnon asiassa. Liitin lausunto pyyntöni erään vakuutusosoikeuden päätöksen, jossa vakuutusosoikeus oli katsonut valittajan saaneen tiedon työttömyysturvalautakunnan päätöksestä vasta palattuaan ulkomaanmatkalta.

Tarkastuslautakunta ilmoitti lausunnossaan tulkitsevansa sairausvakuutuslain 54 a §:n ja 55 §:n välistä suhdetta siten, että jos valittajan esittämää matkaa ei voida pitää painavana syynä, niin silloin ei tule erikseen arvioitavaksi myöskään tiedoksisaantiaika. Tarkastuslautakunnan mukaan on valittajan vastuulla järjestää asiansa matkan aikana siten, että hän saa tiedon tärkeästä postistaan. Lautakunnan mukaan valittaja voisi myös ilmoittaa valitusasteelle pitemmistä matkoistaan, jolloin päätöksen lähettämistä voisi siirtää.

Lautakunnan mukaan A:n ulkomaanmatka oli tavallinen turistimatka ja tällöin on katsottu, että hänellä on ollut mahdollisuus järjestää asiansa edellä kerrotulla tavalla.

Tarkastuslautakunnan mukaan lausuntopyynnön mukana olevasta vakuutusoikeuden ratkaisusta on vaikea päätellä vakuutusoikeuden linjaa, koska vakuutusoikeus ei ole perustellut tarkemmin kantaansa ja koska se jätti valituksen joka tapauksessa myöhään tehtynä tutkimatta.

Valituksen käsittelyajasta tarkastuslautakunta toteaa, että A:n asian käsittelyaika lautakunnassa oli kaksi kuukautta 23 päivää eli huomattavasti alle lautakunnan tuolloisen keskimääräisen käsittelyajan, joka oli lähes kuusi kuukautta. Lautakunta ilmoittaa pyrkivänsä käsittelemään myöhässä tulleet valitukset nopeasti.

### 3.4

#### Kannanotto

Käsitykseni mukaan tarkastuslautakunnan lausunnossaan kertoma säännösten soveltamistapa ei ole lainmukainen. Sairausvakuutuslain 55 § koskee nimittäin vain päätöksen tiedoksisaantia. Siinä ei ole mainintaa painavista syistä eikä sitä sovellettaessa tule käsitykseni mukaan ottaa huomioon lain 54 a §:ää siten kuin tarkastuslautakunta ilmoittaa tekevänsä.

Kun muutoksenhakuelin arvioi sitä, onko sairausvakuutuslain mukainen valitus saapunut sille määräajassa, on sen nähdäkseni ratkaistava ensin se, milloin valittajan on katsottava saaneen tiedon valituksenalaisesta päätöksestä. Tässä arvioinnissa on lähtökohtana edellä kerrottu sairausvakuutuslain 55 §:n mukainen seitsemän päivän ns. tiedoksisaantiolettama: lähtökohta isesti valittajan oletetaan saavan päätöksen tiedoksi seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu hänen ilmoittamallaan osoitteella. Kyseessä on kuitenkin oletama, jonka valittaja voi kumota esittämällään näytöllä. Tähän viittaa säännöksen viimeinen lause "jollei muuta näytetä".

Vuoden 2004 alusta muutettiin eräitä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien menettelysäännöksiä. Yksi keskeinen asia oli kirjata nimenomaisesti lakiin se, että Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia koskevat päätökset voitaisiin hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännöksistä poiketen lähettää edelleen tavallisena kirjeenä.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 160/2003 vp) todetaan, että todisteellista eli siis saantitodistuksella tapahtuvaa tiedoksiantoa perustellaan henkilön mahdollisuudella reagoida mahdollisen määräajan kulumiseen. Kansaneläkelaitoksen etuuksia koskevat päätökset ovat esityksen mukaan aina henkilökohtaisia ja niissä on aina päätöksen anto- ja postituspäivä sekä valitusosoitus. Esityksen mukaan määräajan kulumisen voidaan valituksen osalta arvioida tarvittaessa uudelleen, jos asiassa esitetään riittävä selvitys siitä, että päätöstä ei ole saatu tiedoksi.

Hallituksen esitykseen ei sisällynyt alun perin sairausvakuutuslain 55 §:n muutosta, mutta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön StVM29/2003 vp)

mukaisesti muutettiin lopulta myös sairausvakuutuslain 55 §:ää vastaamaan esityksen sisältöä.

Edellä mainittu hallituksen esitys osoittaa nähdäkseni sen, että muutoksenhakuelimen on ratkaistava ensin päätöksen tiedoksi saaminen. Käsitykseni mukaan tiedoksisaanti olettaman kumoutumista arvioitaessa henkilön käyttäytymisellä eli esimerkiksi sillä, minkälaisella matkalla hän on ollut ja olisiko hänen tullut ilmoittaa matkastaan tms., ei ole merkitystä. Ratkaisevaa on nähdäkseni se, milloin henkilö on tosiasiallisesti saanut tiedon päätöksestä.

Tiedoksisaantipäivän ratkaisemisen jälkeen muutoksenhakuelimen on ratkaistava kysymys siitä, onko valittaja toimittanut valituskirjelmänsä Kansaneläkelaitokselle 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista (sairausvakuutuslaki 53 §). Mikäli valitus on toimitettu myöhästyneenä, voi muutoksenhakuelin kuitenkin ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä. Sairausvakuutuslain 54 a §:n mukainen painavien syiden arviointi tulee nähdäkseni esille vasta tässä vaiheessa. Painavien syiden arviointi kohdistuukin yleensä päätöksen tiedoksisaantipäivän ja valituksen saapumispäivän väliseen ajanjaksoon.

Tarkastuslautakunta on ylin muutoksenhakuaste sairausvakuutuslain mukaisissa asioissa. Näin ollen se käyttää ylintä päätösvaltaa myös lain prosessuaalisten säännösten soveltamisessa. Nyt on kyse kuitenkin sosiaalivakuutuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevista prosessuaalisista säännöksistä ja käsitykseni mukaan tarkastuslautakunnankin on seurattava sosiaalivakuutuksen ylimmän muutoksenhakuasteen eli vakuutusosoikeuden ratkaisuja.

Vakuutusosoikeuden julkaistussa ratkaisukäytännössä ei ole tietääkseni nyt puheena olevaa tilannetta koskevaa ratkaisua. Käsitykseni mukaan kuitenkin tarkastuslautakunnalle esittämäni vakuutusosoikeuden julkaisematon ratkaisu (dnro 3541/2001) on edellä esittämieni periaatteiden mukainen. Tapauksessa työttömyysturvalautakunta oli postittanut päätöksensä valittajalle 15.11.2000. Valittaja oli vakuutusosoikeudelle toimittamassaan valituskirjelmässä kertonut olleensa ulkomailla syyskuusta 2000 alkaen aina 1.1.2001 saakka ja saanut työttömyysturvalautakunnan päätöksestä tiedon vasta 1.1.2001. Vakuutusosoikeus totesi päätöksessään, että valittajan olisi tullut toimittaa valituskirjelmänsä eläkelaitokselle (po työttömyyskassalle) viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä 1.1.2001 jälkeen eli 31.1.2001. Vakuutusosoikeus siis katsoi valittajan saaneen päätöksestä tiedon vasta silloin, kun hän ilmoituksensa mukaan palasi Suomeen. Sillä seikalla, että valittajan valitus tuossa tapauksessa oli joka tapauksessa myöhässä, ei ole nähdäkseni merkitystä tarkasteltaessa tiedoksisaantiolettamaa periaatteellisella tasolla.

Sanottua soveltamislinjaa voidaan käsitykseni mukaan pitää vakiintuneena sosiaalivakuutuksen oikeuskäytännössä. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen oikeustapauserkisterissä on työntekijäin eläkelain mukainen vastaavanlainen vakuutusosoikeuden jo vuonna 1985 antama ratkaisu (vakuutusosoikeuden ratkaisu

19.12.1985 dnro 1550/85). Eläketurvakeskus on myös yleiskirjeissään (mm. A 45/1994 ja A 27/2001) viitannut sanottuun ratkaisuun ja todennut, että ulkomailla oleskelu on ollut peruste siirtää tiedoksisaantijankohtaa myöhemmäksi.

Muutoksenhakua koskevilla prosessuaalisilla säännöksillä on tärkeä merkitys perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan tehokkaan toteutumisen kannalta. Nähdäkseni on tärkeää, että sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelimet soveltavat samansisältöisiä prosessuaalisia säännöksiä yhtenevien linjojen mukaisesti. Käsitkseni mukaan tarkastuslautakunnan menettely sairausvakuutuslain puheena olevien säännöksiä soveltamisessa poikkeaa sosiaalivakuutuksessa muutoin omaksutusta menettelystä tavalla, joka on omiaan vaarantamaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

### 3.5 Tarkastuslautakunnan menettelyn seuraukset

Oma näkemykseni edellä kerrotuista säännöksistä on siis se, että niiden mukaan tarkastuslautakunnan olisi ensin pitä nyt ratkaista se, milloin A:n on katsottava saaneen tiedon sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä ja sen jälkeen ratkaista se, onko valitus saapunut laissa säädetyn määräajan kuluessa.

A esitti valituksensa yhteydessä matkakuvauksen ulkomaanmatkansa lennoista. En ota tässä yhteydessä kantaa siihen, riittääkö hänen esittämänsä näyttö kumoamaan tiedoksisaantiolettaman, koska asian arvioiminen olisi nähdäkseni ollut tarkastuslautakunnan tehtävä.

A:n asian tämänhetkinen tilanne on kuitenkin se, että tarkastuslautakunta on ratkaissut hänen valituksensa 15.5.2002 antamallaan päätöksellä. Päätös on lainvoimainen, joten ennen kuin tarkastuslautakunta voisi ottaa edellä kertomallani tavalla kantaa siihen, milloin A:n on katsottava saaneen sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä tiedon, tulisi tarkastuslautakunnan 15.5.2002 antama päätös kumota.

Sairausvakuutuslain 56 §:n mukaan tarkastuslautakunta voi Kansaneläkelaitoksen esityksestä tai asianosaisen hakemuksesta poistaa antamansa lainvoimaisen päätöksen, jos se perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lain vastainen.

Oikeusasiamiehen hakemuksesta tarkastuslautakunta ei voi päätöstään poistaa eikä tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa sovelleta myöskään hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta (sairausvakuutuslaki 54 § 4 mom.).

Oma käsitykseni kuitenkin on, että tarkastuslautakunnan virheellinen menettely sairausvakuutuslain prosessuaalisten säännösten soveltamisessa merkitsee sitä, että päätös on edellä kerrotulla tavalla ilmeisesti lain vastainen. Päätöksenteko asiassa kuuluu kuitenkin tarkastuslautakunnalle.

A voikin saattaa asian tarkastuslautakunnan tutkittavaksi lähettämällä tarkastuslautakuntaan kirjallisen hakemuksen tarkastuslautakunnan 15.5.2002 antaman päätöksen poistamiseksi.

### 3.6

Muut kantelussa esitetyt seikat

Koska A:lla voi olla oikeus saattaa kysymys oikeudestaan sairauspäivärahaan ajalta 21.2.-6.5.2001 vielä tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi, en ota siihen tässä yhteydessä kantaa. Totean vain yleisesti sen, että oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavaltansa nojalla antamiin päätöksiin, ellei viranomaisen ole ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

A:n sairauspäiväraha valituksen käsittelyajan osalta totean vielä lopuksi, että tarkastuslautakunnan lausunnossaan esittämän perusteella en katso sen tältä osin menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan käsitellä valitukset viivytyksettömästi.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset sairausvakuutuslain säännösten soveltamisesta tarkastuslautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.