

29.1.2009

Dnro 1490/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSET TULEE TEHDÄ ISTUNNOISSA

1 KANTELU

Neljä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan esittelijää arvostelit 30.4.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneessa kirjeessään muutoksenhakulautakunnan menettelyä kokouspäätösten päiväämisessä.

He viittasivat oheistamaansa lautakunnan varapuheenjohtajan esittelijöille antamaan määräykseen, jonka mukaan lautakunnassa käsiteltäviä asioita voidaan päivätä ratkaistuksi jaostossa sellaisinakin päivinä, jolloin jaosto ei ole tosiasiallisesti kokoontunut. Kantelijoiden mukaan menettelyn tarkoituksena on ilmeisesti lyhentää valitusten käsittelyaikoja. He epäilevät kuitenkin, että menettely ei ole lainmukaista. He viittasivat myös esittelijöiden vastuuseen allekirjoittamistaan päätöksistä.

3 RATKAISU

3.1 Lautakunnan selvitys ja lausunto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta totesi selvityksensä ja lausuntonaan seuraavaa.

Selvitys

a) Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksentekomenettelystä

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1299/2006) 8 §:n mukaan lautakunnan lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä viisi- tai kolmijäsenisessä jaostossa, vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. Lain 9 ja 10 §:n mukaan viisijäseninen jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä edellyttäen, että ne jaoston jäsenet, jotka eivät ole paikalla, ovat kirjallisesti ennen kokousta ilmoittaneet yhtyvänsä esittelijän esitykseen ja samalla kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet. Kolmijäseninen jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja ja yksi jäsen edellyttäen, että kolmas jäsen on ilmoittanut kirjallisesti ennen kokousta yhtyneensä esittelijän esitykseen ja samalla kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan täysistunto on 19.1.2007 vahvistanut lautakunnalle työjärjestyksen, jonka mukaan valitusasiat valmistellaan esittelyä varten lautakunnan vakinaisen henkilö-

kunnan toimesta. Esivalmistelun jälkeen asiat lähtevät ennakkoon kiertämään lautakunnan sivutoimisten jäsenten perehtymistä varten. Perehtymiskierron jälkeen ne palaavat lautakunnan toimistoon, josta ne jaetaan esittelijöille. Esittelijä tuo valitusasiat lautakunnan jaoston istuntoon siten, että käsittelyyn otetaan vain ne asiat, jotka on pyydetty keskusteluun. Tämä tarkoittaa sitä, että ennakkoluennassa yksimieliset asiat hyväksytään lista-asioina ottamatta niitä enää yksittäisinä asioina keskusteluun lautakunnan jaoston istunnossa.

Pääsääntöisesti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätös valitusasiassa päivätään lautakunnan jaoston istuntopäivälle. Poikkeuksellisesti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 9 ja 10 §:ää on tulkittu siten, että jaoston päätös on katsottu voitavan päivätä ennakoita suunnitellulle istuntopäivälle ilman, että jaosto on tosiasiallisesti kokoontunut istuntoon. Näin on katsottu voitavan menetellä ennakkoluennassa yksimielisesti ratkaistujen asioiden osalta silloin, kun jaoston kokous on lykkäytynyt keskusteluun menevien asioiden osalta päätösvallan puuttuessa.

b) Perustelut menettelylle

Oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa on yksi kansalaisten perusoikeuksista. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan on toiminnassaan huolehdittava erityisesti siitä, että sille annetut resurssit kohdistetaan mahdollisimman tehokkaasti. Tätä silmällä pitäen lautakunnan on tarkasteltava kriittisesti omia toimintatapojaan ja pyrittävä tunnistamaan mahdolliset huonot ja viivästyttävät käytännöt sekä korjaamaan ne. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ongelmana ovat kohtuuttoman pitkiksi venyneet valitusten käsittelyajat. Tämän vuoksi lautakunnan päätöksentekomenettelyssä on pyritty sivuuttamaan sellaisia vaiheita ja käytäntöjä, jotka viivästyttäisivät yksittäisten valitusasioiden käsittelyä ja johtaisivat toiminnan tavoitteille virheelliseen suuntaan. Lautakunnan hallintojaosto on käsittelyaikaa ja asiakirjojen kiertoaikaa pohtiessaan katsonut, että yksimieliset asiat voidaan poikkeuksellisesti päivätä suunnitellulle istuntopäivälle ilman, että jaoston kokous on tosiasiallisesti toteutunut. Tästä on ollut se etu, että ennakkoluennassa yksimielisesti ratkaistut asiat on voitu siirtää jälki valmisteluun ilman, että niiden on tullut odottaa esittelylistaan sisältyvien keskusteluasioiden käsittelyä jossakin myöhemmin pidettävässä jaoston istunnossa.

Lausunto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta katsoo, että sen menettely on ollut perusteltua. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittely on pääsääntöisesti kirjallista. Asiat ratkaistaan lautakunnan jaoston kokouksessa, jolloin asiat käsitellään ja hyväksytään listakokonaisuuksina. Erilliseen suulliseen esittelyyn otetaan vain ne asiat, jotka on erityisesti pyydetty keskusteluun. Jos kaikki ennakkoluentaan osallistuneet jaoston jäsenet eivät ole paikalla kokouksessa, jaoston päätösvaltaa koskevat säännökset edellyttävät, että keskusteluasiat siirretään johonkin myöhemmin pidettävään lautakunnan jaoston kokoukseen, jossa kaikki jaoston jäsenet ovat kokouksessa paikalla. Yksimieliset asiat voidaan sen sijaan päättää heti. Sen vuoksi yksittäisen asian kannalta ei ole käytännössä mitään eroa sillä, onko se todettu ratkaistuksi kokouksessa lista-asiana ilman erillistä käsittelyä, vai onko se päivätty ennalta sovitulle kokouspäivälle, vaikka jaoston kokous on sittemmin poikkeuksellisesti jouduttu peruuttamaan. Valittajien oikeusturva ei menettelystä vaarannu. Molemmissa tapauksissa asia on tutkittu ja ratkaistu esivalmistelussa ja ennakkoluennassa sekä teknisesti päivätty lautakunnan jaoston tosiasialliselle tai suunnitellulle istuntopäivälle.

Esittelijä varmistaa allekirjoituksellaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kokouspöytäkirjan ja päätöksen, jotka päivätään tietylle päätöksentekopäivälle. Esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Päätös on lautakunnan päätös ja sen päivääminen lautakunnan päättävissä elimissä tehdyn päätöksen mukaisesti on sellainen tekninen toimenpide, jolla ei ole välitöntä yhteyttä

esittelijän toimesta tapahtuneeseen valitusasian esittelyyn.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ilmoituksen mukaan selvitys ja lausunto on käsitelty sen hallintojaostossa.

3.2

Asian arviointia ja kannanotto

Asiassa on kyse sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksentekomenettelystä ja sitä säätelevän lainsäädännön eli lähinnä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (22.12.2006/1299) 2 luvun säännösten tulkinnasta. Lain 8 §:n mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä viisi- tai kolmijäsenisessä jaostossa, vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. Lain 9 §:n mukaan lautakunnan viisijäseninen jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä edellyttäen, että ne jaoston jäsenet, jotka eivät ole paikalla, ovat kirjallisesti ennen kokousta ilmoittaneet yhtyvänsä esittelijän esitykseen ja samalla kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet. Kolmijäseninen jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja ja yksi jäsen edellyttäen, että kolmas jäsen on ilmoittanut kirjallisesti ennen kokousta yhtyneensä esittelijän esitykseen ja samalla kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet.

Näiden säännösten ensisijainen tulkinta kuuluu käsitykseni mukaan lautakunnalle itselleen sekä muutoksenhakuasteena toimivalle vakuutusosikeudelle. Tiedossani ei ole, että nyt puheena oleva kysymys olisi kuitenkaan edennyt vakuutusosikeuden tutkittavaksi. Tämä on nähdäkseni ymmärrettävää, sillä tosiasiallisen istunnon pitämättä jäämisestä ei käsitykseni mukaan esimerkiksi muutoksenhakijoilla ole käytännössä mahdollisuutta saada tietoa siten, että he voisivat esittää tältä osin menettelyä koskevan prosessiväitteen. Asia ei myöskään ilmene nyt puheena olevassa menettelyssä annetuista päätöksistä. Myöskään vakuutusosikeudella ei ole käsitykseni mukaan käytössään valituksia käsitellessään muutakaan sellaista oikeudenkäyntiaineistoa, josta se voisi päätellä lautakunnan ratkaisun syntyneen pääsäännöstä poikkeavasti ilman istunnon järjestämistä.

Käsitykseni mukaan muutoksenhakijoiden oikeusturvan asianmukainen toteutuminen edellyttää kuitenkin, että valitusten käsittelyä koskevat säädökset ovat selkeitä ja että muutoksenhakuelimet noudattavat niitä. Säädöksiä ei tule tulkita tavalla, joka saattaisi vaarantaa muutoksenhakijoille viime kädessä perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan asianmukaista toteutumista. Kyse on siis perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeästä asiasta, minkä vuoksi esitän jäljempänä oman näkemykseni lautakunnan menettelystä nyt puheena olevien säädösten soveltamisessa.

Lautakunnan menettelyä säätelevässä laissa on asetettu päätösvaltaisuuden edellytykseksi siis se, että puheenjohtajan lisäksi kokoonpanosta riippuen joko kaksi tai yksi jäsen on paikalla. Lisäksi jaoston muiden jäsenten on tullut kirjallisesti ennen kokousta ilmoittaa yhtyvänsä esittelijän esitykseen.

Lain sanamuoto ja sanavalinnat viittaavat nähdäkseni selvästi siihen, että päätösvaltaisuuden vaatimuksena on, että asiat ratkaistaan kokouksissa, joissa ovat fyysisesti paikalla ainakin puheenjohtaja sekä yksi tai kaksi jäsentä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan selvityksestä on pääteltävissä, että pääsääntöisesti asiat ratkaistaankin jaoston istuntopäivinä pidettävissä kokouksissa. Lautakunta on kuitenkin lähinnä ruuhkautuneen työtilanteensa ja valitusten käsittelyaikojen pidentymisen vuoksi ilmoittanut tulkinneensa poikkeuksellisesti lakia siten, että yksimieliset jutut on katsottu voitavan päivätä ratkaistuksi ennalta suunniteltuna päivänä, vaikka jaosto ei ole tosiasiallisesti kokoontunutkaan vaan istunto on lykkääntynyt.

Valitusten ruuhkautuminen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja sen myötä valitusten käsittelyaikojen pidentyminen kohtuuttoman pitkiksi on käsitykseni mukaan tällä hetkellä erittäin suuri epäkohta. Olen kiinnittänyt asiaan huomiota kanteluratkaisuissani. Asia oli esillä myös sosiaali- ja terveysministeriön kanssa keväällä 2008 käymissäni keskusteluissa. Myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on pitänyt asiaa esillä omilla toimenpiteillään. Valitettavasti tähän mennessä ongelmaa ei ole kyetty ratkaisemaan.

Lautakunta on vaikeassa työtilanteessaan pyrkinyt etsimään toimintavoistaan ja käytännöistään vaihteita, joissa olisi tapojen ja käytäntöjen muutoksella mahdollista lyhentää käsittelyaikoja. Tämä sinänsä kannatettava ja ymmärrettävä pyrkimys ei käsitykseni mukaan saa kuitenkaan merkitä sitä, että lautakunta omaksuisi menettelyn, johon ei löydy tukea lainsäädännöstä tai jota olisi pidettävä suoranaisesti lainvastaisena.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain edellä mainituissa säännöksissä ei ole mainittu nimenomaisesti mahdollisuutta ratkaista asioita ilman jaoston kokousta. Myöskään lain esitöistä ei nähdäkseni löydy tukea lautakunnassa omaksutulle käytännölle.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lisäksi sosiaalivakuutuslalla toimii kolme muuta muutoksenhakulautakuntaa, nimittäin työeläke-, työttömyysturva- ja tapaturma-asioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat. Niitä säätelevissä laeissa on säädetty, että asiat ratkaistaan niiden jaostoissa esittelystä. Päätösvaltaisuuden edellytykseksi on puolestaan mainittu se, että läsnä on puheenjohtajan lisäksi tietty määrä jäseniä. Myös ilmaisu "läsnä" viittaa nähdäkseni fyysiseen paikallaoloon. Näissä muissa lautakunnissa käsittelyajat eivät ole olleet ongelmana samalla tavoin kuin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Tiedossani ei olekaan, että muissa lautakunnissa olisi otettu käyttöön menettelyä, jossa asioita olisi merkitty istutuiksi nyt esillä olevalla tavalla.

Sen sijaan vakuutusosoikeus on ollut viime vuosina toinen muutoksenhakuelin, jossa valitusten käsittelyaikojen pituus on ollut ongelmana. Myös se on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään toimintojaan. Vakuutusosoikeuden toimintaa muutama vuosi sitten arvioinut vakuutusosoikeuden prosessityöryhmä nosti valituskäsittelyn nopeuttamiseksi esiin mahdollisuuden ratkaista yksimieliset asiat kirjallisessa menettelyssä ilman varsinaisten istuntojen järjestämistä. Vakuutusosoikeuden hallintoistunto katsoi kuitenkin, että asia edellyttäisi mahdollisesti lainsäädäntötoimenpiteitä. Voimassa olevan vakuutusosoikeuslain 10 §:n mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Laissa mainitaan myös muita ratkaisukokoonpanoja. Vakuutusosoikeuden hallintoistunnossa on siis nähdäkseni arvioitu, että sitä koskeva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta ratkaista asioita pelkästään kirjallisessa menettelyssä.

Kannanotto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on siis ottanut nyt arvioitavana olevan menettelyn käyttöön nopeuttaakseen pahoin ruuhkautunutta valitusten käsittelyään. Sen mukaan menettely ei ole myöskään vaarantanut muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Käsitykseni mukaan valitusasian käsittelyä ja päätöksentekoa koskevien säännösten täsmällinen noudattaminen on kuitenkin eräs oikeusturvan keskeisimmistä takeista. Tämän vuoksi säännöksiä ei nähdäkseni tule tulkita tavalla, joka saattaisi vaarantaa oikeusturvan asianmukaista toteutumista. Tällaisiin tulkintoihin ei käsitykseni mukaan tule ryhtyä edes asioiden viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteuttamiseksi, vaan ratkaisut käsittelyaikaongelmiin tulee löytää muuta kautta.

Käsitykseni nyt puheena olevasta tilanteesta on se, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain säännökset on kirjoitettu selkeään muotoon eivätkä ne nähdäkseni mahdollista päätöksentekoa ilman tosiasiallisesti tapahtuvaa istuntoa. Näin ollen sosiaaliturvalautakunnan muutoksenhakulautakunnan menettely on ollut käsitykseni mukaan lainvastaista.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnanmenettelyn lainvastaisuudesta lautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän lautakuntaa ilmoittamaan minulle 27.3.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on antanut aihetta.