

5.12.2008

Dnro 1591/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

VAKUUTUSOIKEUDEN MENETTELY TAPATURMAVAKUUTUSLAIN MUKAISESSA KORVAUSASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 8.5.2007 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan vakuutusosoikeuden menettelyä tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassaan.

Kantelija ilmaisi tyytymättömyytensä sen johdosta, että hänen asiansa käsittely kesti vakuutusosoikeudessa noin 3,5 vuotta. Hän arvosteli myös vakuutusosoikeuden 6.2.2007 antaman päätöksen perusteluja. Hän pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä asiassa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kantelija joutui työmatkalla 25.2.1994 liikenneonnettomuuteen, minkä johdosta Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola myönsi hänelle tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia usealla eri päätöksellä. Yhtiö katsoi 12.11.2002 antamassaan päätöksessä, ettei kantelijalle makseta tapaturmaeläkettä 31.10.2002 jälkeen, koska hänen työkykynsä alenema arvioitiin alle 10 %:ksi. Kantelija valitti asiasta tapaturmalautakuntaan (nykyisin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta), joka poisti 28.4.2003 antamallaan päätöksellä valituksenalaisen päätöksen tietyiltä osin ja palautti asian vakuutusyhtiölle uudelleen käsiteltäväksi. Lautakunta hylkäsi valituksen siltä osin kuin kysymys oli kantelijan oikeudesta tapaturmaeläkkeeseen 18.11.2002 jälkeiseltä ajalta.

Kantelija valitti tapaturmalautakunnan päätöksestä vakuutusosoikeuteen, jossa asia tuli vireille 30.6.2003. Selvityksen mukaan juttu jaettiin valmistelun jälkeen esittelijälle 15.10.2004. Asia lähti kiertoon talon ulkopuolisille maallikkojäsenille 18.10.2004 ja palautui kierrosta jaostolle 28.10.2004. Vakuutusosoikeustuomari A toimitti jutun välittömästi sen tarkastettuaan jaoston puheenjohtajalle laamannille. Hän oli 7.12.2004–23.6.2005 välisenä aikana sairauslomalla kolmeen otteeseen ja vuosilomalla kahteen otteeseen. Asiassa annettiin välipäätös koskien suullista käsittelyä 30.6.2005 ja päätös postitettiin kantelijalle 11.8.2005.

Tämän jälkeen laamanni oli 7.7.2005–31.1.2007 välisenä aikana 12:ssa eri jaksossa sairauslomalla ja kolmeen otteeseen vuosilomalla. Hänen sijaisenaan toimi 2.11.2005 alkaen vakuu-

tusoikeustuomari B. Asian esittelijä puolestaan oli 25.10.2005–1.11.2006 välisenä aikana seitsemään eri otteeseen sairauslomalla, minkä johdosta asia siirrettiin 1.11.2006 esittelijä/vakuutusosoikeustuomari A:lle ja samalla vakuutusosoikeustuomari C tuli asiaan puheenjohtajaksi.

Suullista käsittelyä koskevassa, 30.6.2005 annetussa päätöksessä kantelijalle varattiin tilaisuus toimittaa lisäselvitystä. Hän toimittikin uutta selvitystä terveydentilastaan seitsemän eri kertaa, viimeksi 1.9.2006. Lisäselvityksen johdosta asia oli vakuutusosoikeuden lääkärijäsenellä lausunnon antamista varten yhteensä kuusi kertaa. Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola puolestaan antoi lisäselvitysten johdosta lisälausuntoja kuusi kertaa. Päätös asiassa annettiin 6.2.2007 ja lähetettiin kantelijalle 12.3.2007.

3.2 Arviointia

3.2.1 Vakuutusosoikeuden työtilanne ja valitusten käsittelyajat

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuelinten työtilanne ja valitusten käsittelyajat ovat olleet viime vuosina niin pitkät, että asian tilaa on pidettävä suurena oikeusturvaongelmana. Olen kiinnittänyt huomiota vakuutusosoikeuden pitkiin käsittelyaikoihin useissa kanteluihin antamissani ratkaisuihin ja tehnyt muun muassa tästä syystä myös tarkastuksen vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeutta hallinnoiva oikeusministeriö on niin ikään todennut vaikean työtilanteen ja pyrkinyt toimillaan nopeuttamaan valitusten käsittelyaikoja. Asia on ollut esillä myös eduskunnassa. Oikeusministeri Tuija Braxin antamasta vastauksesta (KK 440/2007) käy ilmi niitä toimenpiteitä, joilla ministeriö ja myös vakuutusosoikeus itse ovat pyrkineet vaikuttamaan asiaan.

Oikeusministeriö on muun muassa keväällä 2008 asettanut työryhmän, jonka tavoitteena on kehittää vakuutusosoikeuden toimintaa siten, että oikeusturvan tason heikkenemättä asioiden käsittelyajat vakuutusosoikeudessa lyhenevät. Työryhmän tehtävänä on muassa kehittää eri tavoin vakuutusosoikeuden menettelytapoja. Työryhmän toimikausi on 1.5.2008–30.6.2009.

3.2.2 Vakuutusosoikeuden käsittelyaika kantelijan asiassa

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Yksittäisen virkamiehen velvollisuudesta virkatehtävien viivytyksettömään hoitamiseen säädetään valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa.

Kantelijan asian käsittely kesti vakuutusosoikeudessa yli 3,5 vuotta. Tapaturmavakuutusta koskevien valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vakuutusosoikeudessa 15,1 kuukautta vuonna 2004, vuonna 2005 se oli 15,7 kuukautta ja vuonna 2006 se oli 16,4 kuukautta. Asian käsittely kesti siis yli kaksi vuotta keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin.

Kantelijan valitusasian käsittelyaika on ollut käsitykseni mukaan kohtuuttoman pitkä. Eräänä syynä asian viipymiselle on vakuutusosoikeuden antaman lausunnon mukaan ollut se, että jaoston puheenjohtaja (laamanni) ja asian esittelijä olivat sairauslomalla useaan eri otteeseen. Kantelija on toimittanut myös lisäselvitystä useita kertoja, minkä johdosta vakuutusosoikeuden lääkärijäsen on antanut asiassa lausunnon kuusi kertaa. Vakuutusyhtiö on puolestaan antanut lausunnon ja lisälausuntoja uuden selvityksen johdosta kuusi kertaa ja lausunnot on annettu kantelijalle tiedoksi. Nämä toimenpiteet ovat osaltaan pitkittäneet asian käsittelyä. Selittävänä

tekijänä on eri yhteyksissä tuotu esiin myös se, että vakuutusoikeuden tuomareiden ja esittelijöiden käsittelemät juttumäärät eivät ole olleet vuosina 2004, 2005 ja 2006 oikeassa suhteessa juttujen vaativuuteen. Kysymyksessä on ollut siis muun muassa resurssipula.

Edellä kerrotut syyt selittävät osaltaan kantelijan asian pitkää käsittelyaikaa. Päätökset tulee kuitenkin kaikissa olosuhteissa antaa kohtuullisessa käsittelyajassa. Näin ei ole kantelijan asian käsittelyssä tapahtunut. Kantelijan asian käsittelyaika on ollut niin pitkä, että edellä kerrottuja selittäviä syitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Näkemykseni mukaan jaoston puheenjohtajan sairauslomien jatkuminen samoin kuin jutun esittelijän useat sairauslomat olisivat antaneet aiheen siirtää jutun valmistelu toiselle esittelijälle ja käsittely toiselle puheenjohtajalle huomattavasti tapahtunutta aikaisemmin.

3.2.3

Päätöksen perustelu

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu muun muassa päätösten asianmukaiset perustelut. Jokaisen oikeus saada asiassaan perusteltu päätös on kirjattu Suomen perustuslain 21 §:n 2 momenttiin. Myös hallintolainkäyttölain (586/96) 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmeistä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Näkemykseni mukaan silloin, kun muutoksenhakuasteissa päädytään perustelujen osalta samaan käsitykseen kuin muutoksenhakulautakunnan taikka ensimmäisen asteen ratkaisussa, eikä asiassa ole esitetty uutta selvitystä, jonka merkitystä tulisi päätöksessä arvioida, on viittaus muutoksenhakulautakunnan taikka ensimmäisen asteen perusteluihin mahdollinen. Totean kuitenkin käsityksenäni, että kaikkiin muutoksenhakuasteissa esitettyihin uusiin väitteisiin on otettava kantaa ja että ne on aina perusteltava. Muutoksenhakuasteen päätöksen perustelut ovat tärkeitä myös siitä syystä, että niillä on alemman asteen päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta. Ylimmän asteen ratkaisulla ja sen perusteluilla sosiaaliturvaa koskevissa asioissa on erityistä merkitystä asianosaiselle, koska sillä päätetään lopullisesti hänen sosiaaliturvastaan.

Vakuutusoikeuden 6.2.2007 antamassa päätöksessä viitattiin muutoksenhakulautakunnan päätöksessä mainittuihin perusteluihin ja todettiin lisäksi, että esitetyn uuden selvityksen ei voitu katsoa aiheuttavan muutosta korvausharkintaan. Muutoksenhakulautakunnan päätöksessä on eritelty tapaturmavamman vaikutusta kantelijan toimintakykyyn, mutta perustelut ovat käsitykseni mukaan niukat. Katson kuitenkin, että perusteluja, joihin vakuutusoikeus päätöksessään viittaa, ei voida niukkuudesta huolimatta pitää lainvastaisina. Totean lisäksi käsityksenäni, että vakuutusoikeudelle toimitettu uusi selvitys ei ole sisältänyt sellaisia uusia väitteitä, joihin vakuutusoikeuden olisi tullut ottaa erikseen perustellen kantaa. Tämän johdosta asia ei perustelujen osalta anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4

JOHTOPÄÄTÖKSET

Saatan vakuutusoikeuden tietoon käsitykseni, jonka mukaan valitusasiat tulee kaikissa oloissa käsitellä kohtuullisessa ajassa. Kantelijan valitusasian käsittely on ollut vakuutusoikeudessa poikkeuksellisen pitkä eikä vakuutusoikeuden esiin tuomia selittäviä syitä voida mielestäni pitää hyväksyttävänä. Näkemykseni mukaan jaoston puheenjohtajan sairauslomien jatkuminen samoin kuin jutun esittelijän useat sairauslomat olisivat antaneet aiheen siirtää jutun valmistelu toiselle esittelijälle ja käsittely toiselle puheenjohtajalle huomattavasti tapahtunutta aikaisemmin.