

29.10.2020

EOAK/1904/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

KUULEMISPERIAATE EI TOTEUTUNUT SOSIAALITURVA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi, asiamiehenään OTK, VT, luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan, tutkimaan, onko vakuutusoikeus toiminut lain edellyttämällä tavalla ratkaistessaan ammatillista kuntoutusta koskevan asian (vakuutusoikeuden 10.10.2018 antama päätös, diaarinumerot 1216/2018, 1232/2018 ja 1355/2018).

Kantelijan mukaan vakuutusoikeus oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan ammatillista kuntoutusta ja kuntoutusrahaa koskevan asian asianmukaisesti ja lainmukaisesti, koska se oli perustellut ratkaisuaan seikoilla, jotka kantelija oli tuonut esille vuonna 2016 täysin toiseen etuusasiaan (eläkettä saavan hoitotuki) liittyvän valituksen yhteydessä.

Kantelija kertoi aloittaneensa artesaaniopinnot syksyllä 2017 ja hake-neensa ammatillista kuntoutusta heinäkuussa 2017. Hän oli liittännyt hakemuksen liitteeksi ajantasaisen lääkärinlausunnon, jota vakuutusoikeus ei ollut kuitenkaan ottanut huomioon. Sen sijaan vakuutusoikeus perusteli päätöstään kantelijan toimintakykyyn liittyvillä asioilla, jotka kantelija oli tuonut esille aikaisemmin toista asiaa (hoitotuki) koskevassa valituksessaan. Lisäksi vakuutusoikeus oli sivuuttanut muitakin ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen kannalta ratkaisevaa selvitystä ja se ei ollut päätöksessään kiinnittänyt huomiota perustuslain ja yhdenvertaisuuslain mukaiseen syrjinnän kieltoon, koska päätöksessä oli nimenomaisesti viitattu ikään perusteluna kielteiselle ratkaisulle.

2 SELVITYS

2.1 Alustava selvitys

Kantelukirjoituksen johdosta tehdyssä alustavassa selvittelyssä kävi ilmi, että vakuutusoikeuden päätöksen perusteluissa mainittu valituskirjelmä oli ollut jo asian dnro 1232/2018 sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan asiakirjanipussa eikä kyse ollut siten vakuutusoikeuden hankkimasta asiakirjasta tai selvityksestä.

Kelan Itäisen vakuutuspiirin ratkaisuasiantuntijalta 3.6.2020 saadun tiedon mukaan kyseinen toisen asian valituskirjelmä oli liitetty Kelassa asiaan 17.10.2017 eikä asiakirjoista ollut nähtävissä, että kantelijaa olisi erikseen kuultu kyseisen hoitotuen asiakirjan liittämistä valituksen asiakirjoihin. Kelan alustavan selvityksen mukaan Kela oli 18.10.2017 postittanut valituksesta antamansa lausunnon sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan valmistelumuistion mukaan Kela oli lähettänyt lausuntonsa tiedoksi kantelijan asiamiehelle ja varannut valittajalle mahdollisuuden antaa asiassa vastine lausunnon johdosta 18.10.2017.

2.2 Saatu selvitys

Kantelun ja alustavan selvityksen johdosta Kela antoi asiassa 12.8.2020 ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta 20.8.2020 selvityksen.

2.3 Kelan selvitys tapahtumien kulusta

Kelan selvityksen mukaan se ei voinut myöntää kantelijalle ammatillista kuntoutusta, koska sen arvion mukaan se ei ollut tarkoituksenmukaista. Kelan 7.8.2017 tekemän päätöksen mukaan kantelijalla on merkittäviä työ- ja toimintakyvyn haasteita arjen toiminnoissa eikä haettu koulutus johda hänen terveydentilansa ja ikänsä huomioiden sellaiseen työhön, jossa hänellä olisi mahdollista hankkia olennaisia lisäansioita eläkkeen lisäksi. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa Kela otti kantelijan kokonaistilanteen lisäksi huomioon sen, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hänen terveydentilansa nähden sopivassa työssä jatkamiseen, sopivaan työhön palaamiseen tai työelämään siirtymiseen.

Kantelija valitti Kelan hylkäävästä päätöksestä ja Kela tutki itseoikaisu mahdollisuuden ennen asian lähettämistä eteenpäin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle ratkaistavaksi.

Kela viittasi lautakunnalle 18.10.2017 lähettämässään valituslausunnossa mm. siihen, että kantelijalle oli myönnetty toistaiseksi eläkettä saavan korotettu hoitotuki, koska hän tarvitsee huomattavassa määrin toisen henkilön apua ja valvontaa. Kela katsoi, ettei asiassa ollut perusteita päätöksen oikaisemiselle.

Kelan selvityksen mukaan se oli lähettänyt valituslausunnon liitteenä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle kantelijan valituskirjelmän (saapunut 2.2.2016), jolla hän oli valittanut Kelan 7.1.2016 antamasta päätöksestä koskien eläkettä saavan hoitotukea. Kela oli 16.2.2016 ja 22.3.2016 antamallaan oikaisupäätöksillä myöntänyt kantelijalle korotetun hoitotuen valituskirjelmässä annettujen tietojen perusteella. Selvityksen mukaan Kela oli myös toimittanut valituskirjelmän liitteenä olleen lääkärinlausunnon (18.12.2015) valituslausunnon liitteenä lautakunnalle.

Kela lähetti kantelijalle ilmoituksen valituksen käsittelystä (kuulemiskirje) 18.10.2017. Kirjeen liitteenä oli ollut kopio Kelan valituslausunnosta. Kantelijalle oli kerrottu, että hän voi halutessaan antaa selvityksensä Kelan lausunnosta suoraan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle. Kela oli samalla lähettänyt lautakunnalle kopion kantelijalle lähetetystä kuulemiskirjeestä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (nimi muuttui 1.1.2018) hylkäsi 25.1.2018 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen.

Kantelija valitti lautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen (valitus 8.3.2018). Kela tutki itseoikaisumahdollisuuden ja lähetti asian eteenpäin vakuutusoikeudelle ratkaistavaksi. Kela oli vakuutusoikeudelle postittamassaan valituslausunnossa 23.3.2018 viitannut edelleen mm. kantelijalle toistaiseksi myönnettyyn eläkettä saavan korotettuun hoitotukeen ja siihen, että hän tarvitsee huomattavassa määrin toisen henkilön apua ja valvontaa.

Kela lähetti kantelijalle ilmoituksen valituksen käsittelystä 23.3.2018. Kirjeen liitteenä on ollut kopio Kelan valituslausunnosta. Kantelijalle on kerrottu, että hän voi halutessaan antaa selvityksensä Kelan lausunnosta suoraan vakuutusoikeudelle. Kela on samalla lähettänyt vakuutusoikeudelle kopion kantelijalle lähetetystä ilmoituskirjeestä.

Vakuutusoikeus hylkäsi 10.10.2018 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen koskien ammatillista kuntoutusta.

2.4 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan Kela voi liittää muutoksenhakuelimelle lähetettävien asiakirjojen joukkoon sellaisia muun etuusasian asiakirjoja, joihin valittaja ei ole viitannut. Ratkaistessaan hakemusta tai tutkiessaan itseoikaisumahdollisuutta Kela ei ole sidottu asianosaisen toimittamiin asiakirjoihin. Kelalla on hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus eli sen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 61 §:n nojalla Kelalla on oikeus yksittäistapauksessa käyttää tämän lain mukaista etuutta käsitellessään muiden sille säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamiaan tietoja, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat tämän lain mukaiseen etuuteen ja tiedot ovat lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa ja Kelalla olisi oikeus saada tiedot muutoinkin erikseen. Vastaava tietojen ristiinkäyttöä koskeva säännös löytyy myös muista Kelan etuuksia koskevista laista.

Tässä tapauksessa Kela oli tuonut valituslausunnossa esille hoitotukipäätöksen, koska sillä on voitu katsoa olevan merkitystä arvioitaessa haetun kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta. Arvioinnissa on ollut kyse kokonaisharkinnasta ja hoitotukipäätös on ollut yksi tarkoituk-

senmukaisuutta vastaan puhuva seikka. Hoitotukipäätöksellä ei yksin ole ollut ratkaisevaa merkitystä arviota suoritettaessa. Kun kantelijaa on kuultu valituslausunnoista, on hänellä ollut mahdollisuus esittää näkemyksensä päätöksen merkityksestä. Kelassa on tältä osin toimitu vakiintuneen käytännön mukaisesti. Kantelijan hoitotukiasiaa koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle, koska ne ovat liittyneet hoitotukipäätökseen ja ovat olleet sen perusteena. Kelalla ei ole ollut velvollisuutta kuulla kantelijaa erikseen lautakunnalle lähetetyistä, hoitotukea koskevista asiakirjoista.

Kelan selvityksen mukaan asiassa oli toimittu kuulemisen osalta vakiintuneen ja saadun tiedon mukaan ainakin vuodesta 1995 voimassa olleen käytännön mukaisesti. Käytännössä tämä tapahtuu niin, että Kela lähettää kopion valituslausunnosta valittajalle ja kuulemiskirjeessä hänelle varataan mahdollisuus antaa oma selvitys valituslausunnosta suoraan muutoksenhakuelimelle. Muutoksenhakuelin saa tiedon kuulemisesta siten, että Kela lähettää muutoksenhakuelimelle kopion valittajalle lähetystä kuulemiskirjeestä valituslausunnon liitteenä. Menettely on otettu käyttöön prosessin nopeuttamiseksi. Kun Kela kuulee muutoksenhakijaa samalla kun valituslausunto lähetetään eteenpäin, säästyy aikaa ja resursseja verrattuna siihen, että muutoksenhakuelin suorittaisi kuulemisen. Menettelyn ei ole myöskään katsottu heikentävän tai loukkaavan valittajan oikeusturvaa.

Kelan sisäisten muutoksenhakuohjeiden mukaan valituslausunnossa tulee muun muassa ottaa kantaa kaikkiin vaatimuksiin, jotka valittaja on valituskirjelmässä esittänyt. Lausunnossa tulee mainita, mitä uutta selvitystä hän on toimittanut valituksen liitteeksi. Kelan valituslausunnossa tulee tuoda esille kaikki olennaiset asiaan vaikuttavat seikat. Kun valittajaa kuullaan valituslausunnosta, on hänen mahdollista esittää oma näkemyksensä asiassa ja ottaa puolestaan kantaa Kelan lausunnossa esitettyihin seikkoihin.

Kelan selvityksen mukaan muutoksenhakijaa ei erikseen kuulla asiakirjoista, jotka Kela lähettää valituslausunnon yhteydessä muutoksenhakuelimelle. Tämä on muutoksenhakuelinten tiedossa eli yksittäisen valituslausunnon yhteydessä ei erikseen mainita, että valittajaa ei ole kuultu muusta kuin valituslausunnosta.

Aineisto, jonka Kela lähettää valitusasian yhteydessä muutoksenhakuelimelle, on joko asiakkaan Kelalle toimittamaa aineistoa (esim. valituskirjelmä, hakemus, hakemuksen liite jne.) tai Kelan asiakkaalle lähettämää (esim. valituksenalainen päätös, lisäselvityspyyntö, kuulemiskirje jne.). Muutoksenhakuelimelle ei oma-aloitteisesti lähetetä sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole ns. kulkeneet valittajan kautta (esim. tulosteita etuusjärjestelmästä tai Kelan järjestelmään tehdyistä kirjauksista). Kelan mukaan voidaan sanoa, että oikeudenkäyntiaineisto on tässä mielessä valittajan tiedossa.

Kelan mukaan alemmalle muutoksenhakuasteelle lähetetään sen muutoksenhakuohjeiden mukaan seuraavat asiakirjat luetellussa jär-

jestyksessä: 1) Kelan lausunto, 2) kuulemiskirje, 3) valituskirjelmä liitteineen, 4) kirjallinen päätös, 5) hakemus liitteineen ja 6) muu ratkaisuun vaikuttanut aineisto. Järjestyksestä ja asiayhteydestä on yleensä pääteltävissä, mikä osa aineistosta on valituksenalaiseen päätökseen liittyviä hakemusasiakirjoja ja mikä muuta aineistoa, mutta varsinaista erottelua ei tehdä. Suurin osa valitusasioista kulkee Kelan ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan välillä sähköistä rajapintaa pitkin. Tällöin asiakirjoja ei ole mahdollista teknisistä syistä välittää lautakunnalle edellä mainitussa järjestyksessä. Lautakunta voi kuitenkin asiakirjan sisällön ja saapumispäivämäärän perusteella yleensä päätellä, minkä asian liitteenä se on Kelaan alun perin tullut.

Kela totesi tarkoittavansa tässä selvityksessä muutoksenhakuelimillä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa, opintotuen muutoksenhakulautakuntaa ja vakuutusosikeutta, joiden kohdalla Kela kuulee valittajaa Kelan valituslausunnosta. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan osalta menettelyyn siirryttiin tänä keväänä erityisesti koronatilanteen ja etätyöskentelyn mahdollistamisen johdosta. Aiemmin Kela kuuli valittajaa opintotuen muutoksenhakulautakunnan puolesta myös muista lautakunnalle lähetetyistä asiakirjoista.

Selvityksen mukaan hallinto-oikeuksien osalta kuulemismenettely on toinen. Hallinto-oikeudet huolehtivat kuulemisesta itse. Kun Kela lähettää valituslausuntonsa hallinto-oikeudelle, Kela ei kuule valittajaa valituslausunnosta tai muistakaan hallinto-oikeudelle lähetetyistä asiakirjoista.

Kela ilmoitti selvityksessään näkemyksensä, että vaikka Kela on ottanut tehtäväkseen kuulla valittajaa valituslausunnosta muutoksenhakuprosessin nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi, ei vastuu kuulemisen asianmukaisuudesta huolehtimisesta ole siirtynyt Kelalle. Muutoksenhakuelimen tehtävänä on huolehtia siitä, että hallintolainkäyttölain (HLL) 34 §:n ja nykyisin voimassa olevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 44 §:n mukaiset kuulemista koskevat vaatimukset täyttyvät. Muutoksenhakuelin voi aina tilanteen ja valittajan oikeusturvan sitä edellyttäessä kuulla valittajaa oikeudenkäyntiaineistosta tai sen osasta itse.

2.5 Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvitys

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan (jäljempänä Samu) selvityksen mukaan sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaun ominaispiirteenä on itseoikaisumenettelyn ensisijaisuus. Kyse on tavanomaisesta poiketen ns. valitukseen sidotusta oikaisusta. Siinä ensi vaiheen päätöksentekoviranomainen tutkii oikaisumahdollisuuden valituskirjelmän pohjalta eli osana valitusprosessia. Itseoikaisumenettely perustuu vuonna 1997 hallintolainkäyttölain voimaantulon yhteydessä toteutettuihin menettelytapasäännösten muutoksiin sosiaalivakuutuksen eri etuuslaeissa (HE 7/1997).

Valitusprosessi käynnistyy selvityksen mukaan valituskirjelmän toimitamisella Kelaan. Se, että Kela toimittaa oma-aloitteisesti lausuntonsa

muutoksenhakulautakunnalle perustuu lain säännökseen (KelaKuntL 56 §). Kela käsittelee omaa päätöstään koskevan valituksen oikaisu-asiana ja oikaisee valituksenalaisen päätöksen, jos se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Oikaisusta annetaan päätös, joka on muutoksenhakukelpoinen. Jos Kela ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Samun selvityksen mukaan Kelan tulee laatia lautakunnalle lausunto valituksen johdosta, jos se ei oikaise valituksenalaista päätöstä. Lausunnosta on kuultava valittajaa. Asian käsittely lautakunnassa alkaa siinä vaiheessa, kun Kela toimittaa lautakunnalle valituksen, liiteasiakirjat ja oman lausuntonsa asiasta. Kaikki muutoksenhakulautakunnat ovat sopineet Kelan ja muiden ensiasteen päätöksentekijöiden kanssa kuulemismenettelystä vuoden 1997 lainmuutoksen yhteydessä. Tällöin on sovittu, että ensiasteen päätöksentekijä toimittaa lausuntonsa tiedoksi samanaikaisesti muutoksenhakulautakunnalle ja valittajalle. Valittajalle lähetettävässä saatekirjeessä kerrotaan valitusasian siirtämisestä lautakunnalle ja pyydetään toimittamaan vastine asiassa suoraan muutoksenhakulautakunnalle. Menettely ei vaaranna valittajan oikeusturvaa, mutta nopeuttaa asian käsittelyä ja säästää merkittävästi lautakunnan resursseja. Samuun tulee vuodessa vireille 40 000 – 50 000 uutta asiaa.

Vuonna 2019 voimassa olleen hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selvityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Samu varaa antamansa selvityksen mukaan asianosaisille tilaisuuden lausua kaikista niistä asiakirjoista, jotka Kela on oma-aloitteisesti toimittanut lautakunnalle taikka, jotka Samu on oma-aloitteisesti hankkinut. Asianosaista ei kuulla asiakirjoista, jotka hän on itse toimittanut Kelalle tai Samulle. Kuulemista pidetään ilmeisen tarpeettomana valittajan itsensä toimittamista asiakirjoista, joista hänen katsotaan olevan tietoinen. Samu ei ratkaise asiaa sellaisen aineiston perusteella, joka olisi asianosaiselle tuntematonta. Merkitystä ei ole sillä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on mahdollisesti Kelalle toimitettu.

Valitusviranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi (HLL 33 § 1). Virallisperiaatteen ensisijainen tavoite on varmistaa aineellisen totuuden selvittäminen huolehtimalla siitä, että ratkaisu tehdään riittävän selvityksen perusteella. Valitusviranomaisen ei ole sidottu asianosaisten määräämistoimiin ja selvitykseen. Samu voi hankkia asiassa lisäselvitystä siinä laajuudessa, kun asian ratkaiseminen vaatii. Samulla on oikeus oma-aloitteisesti pyytää ja saada käyttöönsä lääkäriltä tai terveydenhuollon ammattilaiselta sallassapitosäännösten estämättä kaikki kuntoutusasian ratkaisemiseksi tarvittava lääketieteellinen selvitys (KelaKuntL 59 §).

Samussa laaditaan valitusasioiden valmistelun yhteydessä sisäistä käyttöä varten ns. valmistelumuistio. Käytäntö on ollut olemassa 1960-luvulta saakka, eikä se perustu mihinkään säädöksiin. Valmistelumuistion laatii lautakunnan notaari. Valmistelumuistioon kirjataan mm. valitusasian käsittelyn kannalta relevantit asiakirjat. Valmistelumuistio ei ole asiakirjaluettelo kaikista vireillä olevan valitusasian asiakirjoista. Valmistelumuistion tarkoitus on antaa selkeä ja tiivis kokonaiskuva valitusasiasta asian esittelijälle ja lautakunnan jaoston jäsenille.

Mikäli asianosainen pyytää lautakunnalta selvitystä kaikista valitusasiaan liittyvistä asiakirjoista ilmoitetaan hänelle, että hän voi saada jäljennökset kaikista asiakirjoista tai vaihtoehtoisesti hän voi käydä tutustumassa asiakirjoihin lautakunnan tiloissa. Tällaisia asiakirjapyyntöjä tehdään lautakunnalle melko usein. Pelkkää valmistelumuistiota koskevia asiakirjapyyntöjä ei tehdä. Mikäli asiassa laadittava valmistelumuistio on pyyntöhetkellä jo valmistunut, toimitetaan se asianosaiselle muiden asiakirjojen ohessa. Samussa ei laadita erillistä listaa vireillä olevien asioiden kaikista asiakirjoista, koska sellaiselle ei ole tarvetta. Uusia asiakirjoja saapuu lautakuntaan vuosittain arviolta puoli miljoonaa kappaletta.

3 RATKAISU

3.1 Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tästä on eräitä säännöksen 2 momentissa mainittuja poikkeuksia.

Tapahntuma-aikaan voimassa olleen hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §:n mukaan valitusviranomaisen oli huolehdittava siitä, että asia tuli selvitetiksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tuli esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen oli hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan asianosaiselle oli ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännöksen 2 momentin mukaan asian sai ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019) on tullut voimaan 1.1.2020. Lain 37 §:ssä on säädetty asian selvittämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetiksi. 2 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Lain 44 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkitta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemistä.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005, KelaKuntL) 56 §:n mukaan jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 55 §:ssä säädetään.

Mainitun lain 56 §:n 2 momentin mukaan, jos Kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainitun tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Edellä 2 momentissa tarkoitettusta määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Mainitun lain 61 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus yksittäistapauksessa käyttää tämän lain mukaista etuutta käsitellessään muiden sille säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamia tietoja, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat tämän lain mukaiseen etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa ja Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada tiedot muutoinkin erikseen.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (HE 3/2005) todetaan, että Kansaneläkelaitos tarvitsee etuuksien käsittelyssä usein samoja tietoja samoilta viranomaisilta ja laitoksilta. Jotta samoja tietoja ei tarvitsisi toistamiseen hankkia, ehdotettiin lakiin otettavaksi säännös, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus yksittäistapauksessa käyttää jonkin muun etuusasian käsittelyä varten saatuja tietoja tämän lain mukaisia etuuksia täytäntöön pantaessa sekä etuuksien lainmukaisuuden ja oikeellisuuden varmistamisessa. Tietoja käytettäessä edellytetään, että mainitut tiedot ovat välttämättömiä kuntoutusetuuden käsittelyssä ja että Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada kyseiset tiedot muutoinkin tämän lain perusteella. Mahdollisesta tietojen käytöstä on etukäteen informoitava etuudensaajia esimerkiksi hakemuslomakkeissa. Vastaava säännös on myös muissa Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa laeissa, esimerkiksi kansaneläkelain 46 f §:ssä ja sairausvakuutuslain 19 luvun 9 §:ssä.

Edellä mainitun lain 59 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada käsiteltävänä olevan etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot tai sellaiset välttämättömät tiedot, jotka on muuten otettava huomioon tässä laissa taikka Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tai määrättyjen tehtävien toimeenpanemiseksi: 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä; 2) Eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä muulta eläkkeen tai muun korvauksen myöntäjältä ja maksajalta; 3) Potilasvakuutuskeskukselta ja Liikennevakuutuskeskukselta; 4) työnantajalta, työttömyyskassalta ja työpaikkakassalta; 5) oppilaitokselta, oppisopimuskoulutuksen järjestäjältä ja Koulutusrahastolta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada pyynnöstä kuntoutusetuuden ratkaisemista varten lääkäriltä ja muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitetulta ammattihenkilöltä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetulta terveydenhuollon toimintayksiköltä, sosiaalipalvelun tuottajalta ja muulta hoitolaitokselta sekä muulta kuntoutuksen toteuttajalta lausunto ja välttämättömät tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, terveydentilasta, sairaudesta, vammaisuudesta, työ- ja toimintakyvystä sekä hänen hoidostaan ja kuntoutuksestaan ja niihin liittyvistä etuuksista ja korvauksista. Kuntoutusrahaetuuden ratkaisemista varten Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella

muutoksenhakuelimellä on oikeus saada pyynnöstä edellä tarkoitetut tiedot, jos kuntoutusrahaetuuden hakija ei toimita niitä itse.

3.2 Oikeudellinen arviointi

Asiassa saadun selvityksen perusteella kantelijan tiedossa ei ole ollut, että Kela oli viran puolesta liittänyt oman lausuntonsa liitteeksi hänen toisen etuusasian valituskirjelmän ja lääkärintodistuksen sekä toimittanut ne sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle.

Pyysin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa kiinnittämään antamassaan selvityksessä huomiota erityisesti siihen, miten muutoksenhakulautakunnassa huolehditaan ja varmistutaan siitä, että valittaja saa tietoonsa koko oikeudenkäyntiaineiston, joka on muutoksenhakulautakunnassa käytössä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta ilmoitti selvityksessään varaavansa asianosaisille tilaisuuden lausua kaikista niistä asiakirjoista, jotka Kela on oma-aloitteisesti toimittanut lautakunnalle taikka, jotka Samu on oma-aloitteisesti hankkinut. Asianosaista ei kuitenkaan kuulla asiakirjoista, jotka hän on itse toimittanut Kelalle tai Samulle. Kuulemista pidetään ilmeisen tarpeettomana valittajan itsensä toimittamista asiakirjoista, joista hänen katsotaan olevan tietoinen. Samu ei ratkaise asiaa sellaisen aineiston perusteella, joka olisi asianosaiselle tuntematonta eikä merkitystä ole sillä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on mahdollisesti Kelalle toimitettu.

Kela puolestaan viittasi selvityksessään hallintolain 31 §:n mukaiseen selvitysvelvollisuutensa ja kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 61 §:ään perusteena sille, että se voi liittää muutoksenhakuelimelle lähetettävien asiakirjojen joukkoon sellaisia muun etuusasian asiakirjoja, joihin valittaja ei ole viittanut.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan hoitotukiasiaa koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle, koska ne ovat liittyneet hoitotukipäätökseen ja ovat olleet sen perusteena. Kelan mielestä sillä ei ole ollut velvollisuutta kuulla valittajaa erikseen lautakunnalle lähetetyistä, hoitotukea koskevista asiakirjoista.

Totean ensin, että minulla ei ole aihetta epäillä, että Kela olisi ylittänyt harkintavaltaansa siltä osin kuin se lisäsi oikeudenkäyntiaineistoon lääkärinlausunnon ja kantelijan laatiman valituskirjelmän toisessa etuusasiassa. Kelalla ja muutoksenhakuasteilla on asiassa selvittämisvelvollisuus, ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 61 §:n mukaan kelalla on tähän oikeus. Sen sijaan laissa ei ole otettu kantaa siihen, pitäisikö asiakirjojen liittamisestä ja niiden käytöstä toisen valitusasian käsittelyssä ilmoittaa asianosaiselle ja varata hänelle tilaisuus lausua niistä.

Koska muutoksenhakuprosessissa tulee noudattaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta, arvioin tämän toteutumista seuraavasti.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jatkossa EIS) 6 (1) artikla määrittelee perustuslain 21 §:ää vastaavan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus edellyttää, että tuomioistuimen päätös voi perustua vain seikkoihin, joihin oikeudenkäynnin osapuolet ovat voineet tutustua ja joista he ovat voineet esittää kantansa. Olennaista on, että kuulemisen kohteena on kaikki selvitysmateriaali, joka voi olla ratkaisuun vaikuttavana taustaineistona tai päätöksenteon perustana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jatkossa EIT) 6 artiklaa koskevassa soveltamiskäytännössä on korostettu asianosaisten kuulemisperiaatteen tärkeyttä. Kuulemisperiaatteen noudattamiseen kuuluu myös se, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan asianosaisten tietoon ja varataan asianosaisille siten mahdollisuus reagoida siihen. Saman käytännön mukaan asianosaisten itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys luonteeltaan sellainen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Edellä todetun johdosta tuomioistuin voi poiketa kuulemisveloitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti.

EIT on antanut useita Suomea koskevia ratkaisuja liittyen kuulemisen laajuuteen sosiaalivakuutusasioissa. Tapauksessa Hannu Kukkonen v. Suomi (antopäivä 7.6.2007) valittaja oli EIT:lle tekemässään valituksessa yksilöinyt yhden asiakirjan, jota ei ollut lähetetty hänelle vakuutusosoikeuden toimesta. Ratkaisussaan EIT pani merkille, että kyseinen asiakirja oli puolen sivun mittainen henkilökohtainen muistiinpano, jota ei ollut nimenomaisesti osoitettu vakuutusosoikeudelle eikä allekirjoitettu. Asiakirjoista tai vakuutusosoikeuden päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että vakuutusyhtiö olisi nojautunut muistioon. Muistiossa oli sen tarkoituksesta riippumatta mainittu valittajan asenteista sen laatimisen aikana. EIT:n mielestä käsillä oleva tapaus oli erotettava muista Suomea koskeneista tapauksista, joissa EIT oli todennut rikkomuksen, kun asianosaiselle ei ollut annettu tiedoksi vastapuolen lausumaa. Näissä tapauksissa asiakirjat olivat käsittäneet ilmeisesti oikeuden päätökseen vaikuttamista varten jätettyjä perusteltuja lausumia jutuissa tehtyjen valitusten asiakysymyksiin. Kyseinen muistio ei ollut perusteltu lausuma valittajan valituksen asiakysymyksistä eikä todiste, jonka vastapuoli eli vakuutusyhtiö olisi jättänyt vakuutusosoikeudelle sen päätökseen vaikuttamista varten. Se, että valittaja ei ollut tiennyt muistiosta, ei ollut vaikuttanut haitallisesti hänen kykynsä riitauttaa vakuutusyhtiön ja tapaturmalautakunnan päätöksiä vakuutusosoikeudessa. Niin ollen EIT katsoi, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa ei ollut rikottu.

EIT katsoi EIS 6 artiklan 1 kohtaa rikotun K.P. v. Finland-tapauksessa, jossa EIT totesi, että oikeus kontradiktoriseen oikeudenkäyntiin tarkoitti periaatteessa EIS 6 artiklan alaan kuuluvan oikeudenkäynnin asianosaisten tilaisuutta saada tietoonsa kaikki tuo-

mioistuimen päätökseen vaikuttamista varten jätetyt tai esitetyt lausumat ja todisteet sekä lausua käsityksensä niistä. Riippumatta lausuntojen vaikutuksesta viimeisen oikeusasteen vakuutusosoikeuden päätöksiin juuri valittajan asiana oli ollut arvioida sitä, vaativatko asiassa hankitut lausunnot (vakuutusyhtiön ja sosiaaliturvalaitoksen) huomautuksia hänen taholtaan. Siten vakuutusosoikeudella oli ollut velvollisuus varata valittajalle tilaisuus esittää käsityksensä ko. lausunnoista ennen asioista päättämistään.

Myös Suomen omassa oikeuskäytännössä on todettu, että kuulemisperiaatteeseen kuuluu, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan asianosaisten tietoon ja varataan asianosaisille siten tosiasiallinen mahdollisuus reagoida siihen. Saman käytännön mukaan asianosaisen itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Näin ollen tuomioistuimien voi poiketa kuulemisvelvoitteestaan vain hyvin poikkeuksellisesti (KHO 2008:44).

Kela ilmoitti selvityksessään, että tässä tapauksessa se oli tuonut valituslausunnossaan esille hoitotukipäätöksen, koska sillä on voitu katsoa olevan merkitystä arvioitaessa haetun kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta. Kun valittajaa oli kuultu valituslausunnoista, hänellä oli ollut mahdollisuus esittää näkemyksensä päätöksen merkityksestä.

Keskeistä puheena olevassa tapauksessa on se, että valittaja ei ollut saanut tietoonsa kaikkia niitä asiakirjoja, jotka olivat olleet muutoksenhakuasteiden käytössä. Kelan lausuntoon viran puolesta liittämällä valituskirjelmällä oli ollut vaikutusta asian käsittelyssä, koska vakuutusosoikeus oli käyttänyt siinä esitettyä tekemänsä päätöksen perusteluissa. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan tuomioistuimella ei voida katsoa olevan yleistä velvollisuutta toimittaa asianosaiselle kaikkea prosessissa pelkän viittauksen kohteena olevaa informaatiota. Se ei kuitenkaan voi perustaa päätöstään tällaiseen prosessissa viitattuun selvitykseen, jos asianosaista ei ole kuultu sen johdosta (Olli Mäenpää: Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Helsinki 2019, s.349).

Korostan, että asianosaisen oikeus saada tieto ja mahdollisuus lausua vireillä olevan asiansa koko oikeudenkäyntiaineistosta on keskeinen yleinen oikeusperiaate. Tämä oikeusperiaate ei toteudu, jos viranomaisen liittämistä omasta aloitteestaan lisäselvitystä oikeudenkäyntiaineistoon, josta asianosainen ei ole tietoinen. Tämä asiantila ei mielestäni muutu silloinkaan, vaikka kyseessä olisi asianosaisen itsensä Kelalle toimittama asiakirja (jonka sisältö on sinänsä hänen tiedossaan) toisessa etuusasiassa, koska asianosaisella ei ole ollut tietoa juuri kyseisen asiakirjan mukana olosta vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, eikä hänellä ole ollut mahdollisuutta kommentoida sitä ja sen merkitystä toista etuutta koskevassa asiassa. Pelkästään se, että Kela oli omassa valituslausunnossaan maininnut kantelijan aiemman hoitotukipäätöksen, ei ole pitänyt sisällään tietoa siitä, että muutoksenhakuviranomaisen käytössä oli ollut kantelijan valituskirjelmä hoitotukiasiassa ja tuossa asiassa esitetty lääkärintuomio.

Selvityksen mukaan vuoden 1997 lainmuutoksen yhteydessä kaikki muutoksenhakulautakunnat olivat sopineet Kelan kanssa siitä, että Kela huolehtii valittajan kuulemisesta Kelan valituslausunnon johdosta. Mielestäni puheena oleva asia on tuonut esiin sen, että sovittu toimintatapa voi vakavasti vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Näin voi tapahtua, mikäli Kela toimittaa muutoksenhakulautakunnalle lausuntonsa liitteenä asiakirjoja, joista valittajaa ei kuulla ja joiden sisällymisestä oikeudenkäyntiaineistoon ei edes ilmoiteta valittajalle.

Selvitysten perusteella näin menetellään vakiintuneen käytännön mukaisesti silloin, kun kysymys on valittajan itsensä muussa asiassa Kelalle toimittamista asiakirjoista. Samun selvityksen mukaan merkitystä ei ole sillä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on Kelalle toimitettu. Pidän hämmästyttävänä, että Samu ei näe asiassa ongelmaa kuulemisperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta.

Puheena oleva toimintatapa, jossa Kelan huolehtii valittajan kuulemisesta, perustuu sopimukseen eikä lakiin. Käsitykseni mukaan kuulemisessa mahdollisesti tapahtuvista virheistä vastaa viime kädessä Samu, jolle oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta huolehtiminen muutoinkin kuuluu.

Käsitykseni mukaan tässä asiassa kantelijan kuuleminen asianosaisena ei ollut toteutunut hallintolainkäyttölain 34 §:n ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisesti, kun kantelijalle ei ollut ilmoitettu eikä hänelle ollut varattu tilaisuutta lausua Kelan valituslausuntoonsa liittämistä kantelijan muussa asiassa Kelalle antamasta valituskirjelmästä ja lääkärintausunnosta, jotka ovat voineet vaikuttaa asian ratkaisuun.

3.3 Muut asiat

Kantelun mukaan vakuutusosoikeus ei ollut ottanut ratkaisua tehdesään huomioon valitusasiassa esitettyä ajantasaista lääkärintausuntoa ja muuta selvitystä, kuten ei myöskään huomioinut syrjinnän kielltoa iän perusteella.

Vakuutusosoikeuden tehtävänä on arvioida itsenäisesti kaikkia asian käsittelyssä esiin tulleita tosiseikkoja ja oikeuskysymyksiä sekä niiden perusteella päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuimien on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin.

Näistä syistä kantelu ei ole tältä osin johtanut puoleltani enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen virheellisestä menettelystä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja Kansaneläkelaitoksen tietoon. Pidän huolestuttavana sitä, että virheellisenä pitämäni menettely on saadun selvityksen mukaan ollut vakiintuneen käytännön mukainen.

Pyydän sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa ja Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 1.2.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta kuulemisperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen turvaamiseksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuasioissa.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle ja Kansaneläkelaitokselle.