

20.6.2006

Dnro 2708/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

SUULLISEN KÄSITTELYN JÄRJESTÄMINEN VAKUUTUSOIKEUDESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 10.10.2004 päivätyssä kirjeessään vakuutusosoikeutta siitä, että se ratkaisi hänen työkyvyttömyyseläkeasiansa 28.11.2002 järjestämättä asiassa suullista käsittelyä. Hän kertoi lisäksi hakeneensa sanotun vakuutusosoikeuden päätöksen poistamista vakuutusosoikeudelta ja toimittaneensa hakemuksensa liitteeksi Kouvolan hovioikeuden 10.5.2004 antaman tuomion. Vakuutusosoikeus ei kuitenkaan kantelijan mukaan ottanut hovioikeuden eikä siihen liittyvää käräjäoikeuden ratkaisua huomioon, vaan hylkäsi hänen hakemuksensa 2.7.2004 antamallaan päätöksellä.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Suullisen käsittelyn järjestäminen

3.1.1 Oikeusohjeet

Vakuutusosoikeuden puheena olevan päätöksen antoaikaan voimassa olleen vakuutusosoikeudesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan vakuutusosoikeudessa toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi suullinen käsittely siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Lainkohdan mukaan vakuutusosoikeuden on toimitettava suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä siten kuin hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään. Nykyisin viittaukset hallintolainkäyttölain soveltamiseen tältä osin sisältyvät 1.5.2003 voimaan tulleen vakuutusosoikeuslain 16 §:ään.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaan suullinen käsittely on järjestettävä, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Asianosaisen on suullista käsittelyä pyytäessään ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Lain 39 §:ssä säädetään puolestaan, että suullisessa käsittelyssä voidaan kuulustella todistajana henkilöä, jonka asianosainen nimeää.

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on turvattava lailla. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementeistä on lainkohdassa mainittu nimenomaisesti käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Niiden lisäksi oikeussuojaan on katsottu kuuluvan myös muun muassa vaatimus käsittelyn suullisuudesta ja oikeus saada tarvittaessa oikeudellista apua (näin mm. Hallberg, teoksessa Perusoikeudet). Hallintolainkäyttölain 38 § onkin siis nähtävä perustuslaissa säädetyn edellä mainitun oikeuden turvaavana säännöksenä. Käsitykseni mukaan tuomioistuinten tulee säännöksen tulkinnassa ja tehdessään päätöstä suullisen käsittelyn järjestämisestä ottaa huomioon, että kyse on mainitun perusoikeuden turvaamisesta.

Hallintolainkäyttölain 38 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/1995) todetaan, että säännös merkitsee osaltaan suullisten käsittelyjen lisäämistä hallintolainkäytössä. Tarkoituksena oli saattaa lainsäädäntömme vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenkäyntimenettelylle asettamia vaatimuksia. Esityksen mukaan ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että suullisesta käsittelystä muodostuisi menettelyn säännönmukainen vaihe. Asianosaisen mielipiteeseen suullisen käsittelyn järjestämisestä on esityksen mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota. Hän voi arvioida suullisen käsittelyn tarpeellisuutta omasta näkökulmastaan ja ilmoittaa halustaan osallistua suulliseen käsittelyyn.

Säännös sisältää myös syytä, joiden perusteella valitusviranomaisen voi jättää suullisen käsittelyn toimittamatta asianosaisen pyynnöstä huolimatta. Nyt esillä olevan tapauksen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, mitä tarkoitetaan, kun suullisen käsittelyn järjestäminen on ilmeisen tarpeetonta asian laadun vuoksi tai muusta syystä. Hallituksen esityksen mukaan suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos asianosaisen vaatimus hyväksytään. Jos vaatimuksista hyväksytään vain osa, tulee tuomioistuimen arvioida suullisen käsittelyn pyyntöä sen mukaan, millaisiin vaatimuksiin suullisen käsittelyn pyyntö liittyy. Suullinen käsittely voitaisiin jättää myös toimittamatta, jos olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä.

3.1.2

Oikeuskäytäntö

Suullisten käsittelyjen järjestäminen vakuutus-oikeudessa

Hallintolainkäyttölain 38 §:ää on sovellettu oikeudenkäyntiin vakuutus-oikeudessa 1.4.1999 alkaen. Oikeuskirjallisuudessa Eija Siitari-Vanne on tarkastellut vakuutus-oikeuden suullisia käsittelypyyntöjä koskevaa oikeuskäytäntöä (Siitari-Vanne: Hallintolainkäytön tehostaminen, 2005, s. 571–594). Hän on kerännyt teokseensa myös tilastotietoja vuosilta 1999–2003 vakuutus-oikeudelle tehdyistä

suullisen käsittelyn pyynnöistä, niiden hylkäyksistä ja pidetyistä suullisista käsittelyistä.

Niiden tilastotietojen mukaan säännöksen ensimmäisenä soveltamisvuonna vakuutusosikeus järjesti kaksi suullista käsittelyä ja hylkäsi 11 pyyntöä. Sen jälkeen vakuutusosikeudessa on järjestetty vuosittain suullisia käsittelyjä muutamia kymmeniä. Eniten suullisia käsittelyjä järjestettiin vuonna 2001, jolloin niitä pidettiin 36. Suullisten käsittelyjen pyyntöjen hylkäysmäärä on vaihdellut vuoden 2001 kahdestatoista 85:een vuonna 2003. Hallintotuomioistuinten toimintakertomuksesta vuodelta 2005 ilmenee, että viime vuonna vakuutusosikeus järjesti 15 suullista käsittelyä. Suullisten käsittelyjen määrä vakuutusosikeudessa ei siis vaikuttaisi olevan lisääntymässä.

Siitari-Vanteen teokseensa keräämät luvut sisältävät sekä hallintolainkäyttölain 37 §:n että 38 §:n nojalla tehdyt ratkaisut. Hänen mukaansa vakuutusosikeuden julkaistusta oikeuskäytännöstä useimmat tapaukset koskevat perusteita, miksi suullista käsittelyä ei ole järjestetty joko hallintolainkäyttölain 38 §:n tai 39 §:n perusteella. Jälkimmäisessä tilanteessa on kyse ollut siitä, että vakuutusosikeus on katsonut tarpeettomaksi kuulla todistajana henkilöä, joka on antanut kirjallisen todistajankertomuksen. Siitari-Vanteen kirjassaan esille ottamissa tapauksissa ei ole kuitenkaan ollut kyse siitä, että suullisen käsittelyn tarkoituksena olisi ollut lääketieteellisen syy-yhteyden tai muutoin työkyvyn lääketieteellinen arviointi.

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2003:35

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2003:35 ottanut kantaa vakuutusosikeuden menettelyyn siltä osin kuin vakuutusosikeus oli hylännyt suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan vaatimuksen. Muutoksenhakija oli tuossa tapauksessa vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä tapaturmakorvausasiassaan kuullakseen todistajana lääkäriä, joka oli laatinut yhteenvedon muutoksenhakijalle tehdyistä tutkimuksista. Todistelulla haluttiin selvittää tapaturman syy-yhteyttä vammoihin ja haittaan. Vakuutusosikeus oli hylännyt vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä ilmeisen tarpeettomana.

Korkein oikeus kumosi (äänin 4–1) vakuutusosikeuden päätöksen ja palautti asian vakuutusosikeudelle suullisen käsittelyn järjestämistä varten. Sen mukaan asiassa ei ollut ollut sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi suullisen käsittelyn järjestämistä voitiin pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä myös EIS) 6.1 artiklan valossa ilmeisen tarpeettomana. Korkein oikeus otti ratkaisussaan huomioon sen, että vakuutuslaitos ja tapaturmalautakunta eivät olleet päätöksissään juurikaan perustelleet, miksi ne olivat päätyneet haittaluokka-arvioissaan eri lopputulokseen kuin edellä mainittu lääkäri yhteenvedossaan. Eri mieltä ollut oikeusneuvos katsoi sen sijaan, että muutoksenhakijan nimeämän lääkärin kuuleminen todistajana ei olisi voinut johtaa valituksessa esitettyjen vaatimusten hyväksymiseen. Näin ollen suullisen käsittelyn järjestäminen olisi hänen mukaansa ollut asiassa ratkaistavien kysymysten kannalta selvästi tarpeetonta ja tarkoituksetonta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä

Korkein oikeus on ratkaisussaan viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös EIT) 12.11.2002 antamaan kolmeen Ruotsia koskevaan tapaukseen (Lundevall, Salomonsson ja Döry), joista kahteen myös vakuutusosoikeus viittaa selvityksessään.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. EIT on muun muassa edellä mainituissa ratkaisuisaan ilmaissut sen ratkaisukäytäntönsä lähtökohdan, että 6 artiklan 1 kohdassa asetettu vaatimus julkisesta oikeudenkäynnistä käsittää oikeuden suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä asteessa ja että tällainen käsittely voidaan jättää toimittamatta vain poikkeuksellisista syistä. Ratkaisuisissa on kuitenkin toisaalta todettu, että yleensä sosiaaliturvavakuutuksen mukaisia etuuksia koskevat riidat ovat verrattain teknisiä ja niiden lopputulos riippuu lääkäreiden kirjallisista lausunnoista. EIT:n mukaan sellaisia riitoja voidaan usein käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuin on myös pitänyt ymmärrettävänä, että tällä alueella kansallisten viranomaisten tulee kiinnittää huomiota tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukseen. Suullisten käsittelyjen systemaattinen pitäminen voisi olla esteenä sille joutuisuudelle, jota sosiaaliturva-asioissa vaaditaan.

EIT:n edellä mainituista tapauksista yhdessä (Döry) oli kyse muutoksenhakijan oikeudesta sairauspäivärahaan ja erityisesti siitä, oliko hänen työkykynsä alentunut päivärahaan oikeuttavassa määrin. Tuomioistuimet olivat ratkaisseet asian kirjallisten lääkärintodistusten perusteella. EIT:n mukaan asiassa oli kyse noiden kirjallisten lääkärintodistusten tulkinnasta ja sen kysymyksen Ruotsin kamarioikeus (kammarrätten) oli voinut ratkaista asianmukaisesti lääkärintodistusten ja valittajan kirjallisten lausumien perusteella. EIT otti ratkaisussaan huomioon myös sen, että muutoksenhakija ei ollut esittänyt asiassa todistajien kuulemista eikä muutakaan suullista näyttöä, vaan oli pyytänyt suullista käsittelyä voidakseen kuvailla vaivojaan ja työkykyään.

Sen sijaan kahdessa muussa edellä mainitussa tapauksessa tuomioistuin katsoi, että suullisen käsittelyn pitämättä jättäminen merkitsi EIS 6 artiklan 1 kohdan loukkausta. Tapauksessa Salomonsson oli kyse hoitotuen myöntämisestä ja erityisesti siitä, olivatko valittajalle aiheutuneet kulut sillä tasolla, joka oli laissa säädetty hoitotuen myöntämisen edellytykseksi. EIT:n mukaan lääketieteellisillä selvityksillä oli ollut huomattava merkitys kysymystä ratkaistaessa. Lääkärit olivat kuitenkin antaneet toisistaan poikkeavia lausuntoja liittyen valittajan vamman ja nesteen kulutuksen väliseen syy-yhteyteen. Tuomioistuimen mukaan näissä oloissa suullisella käsittelyllä olisi voitu saada asian ratkaisemisen kannalta relevanttia tietoa.

Tapauksessa Lundevall oli puolestaan kyse siitä, olivatko valittajan tuen tarve ja hänen ylimääräiset kulunsa laissa hoitotuen myöntämisen edellytykseksi asetetulla tasolla. Asian lopputuloksen kannalta ratkaisevaa oli erityisesti se, mitkä valittajan tarpeet ja kulut voitiin katsoa johtuvan hänen vammastaan ja

miten suuria eri kuluerät olivat yhteensä. Valittaja oli suullista käsittelyä pyytäessään ilmoittanut, että hän halusi tehdä sosiaalivakuutusvirastolle kysymyksiä ja että hänen tilansa arvioinnin kannalta oikeudelle (kammarrätten) olisi hyötyä hänen kuulemisestaan. EIT katsoi tässäkin tapauksessa, että suullisella käsittelyllä olisi voitu saada asian ratkaisemisen kannalta olennaista tietoa.

Vuonna 2005 EIT antoi lisäksi yhden Ruotsia koskevan tuomion (Miller 8.2.2005). Valittaja oli pyytänyt asiassa lääninoikeutta järjestämään suullisen käsittelyn omalääkäriinsä, vakuutuskassan lääkärin ja päätöksen tehneiden vakuutuskassan jäsenien kuulemiseksi. Kuulemisen aiheena olisi ollut valittajan vammaisuuden aste 13 vuotta aiemmin.

Lääninoikeus oli hylännyt vaatimuksen todeten, että asiasta oli saatavilla kirjallista aineistoa eikä ainakaan lääketieteellisen arvion perusteeseen liittynyt epäselvyyttä. EIT sen sijaan katsoi, että kysymys valittajan vammaisuuden asteesta ei ilmeisesti ollut ollut yksiselitteinen. EIT ei hyväksynyt Ruotsin hallituksen väitettä siitä, että ajan kulumisen vuoksi omalääkäriin suullisesta kuulemisesta ei olisi todennäköisesti ollut mitään hyötyä. EIT:n mukaan lääkäri olisi päinvastoin voinut selvittää potilasasiakirjoihin tekemiään merkintöjä ja lausua niiden merkityksestä lääninoikeudessa ratkaistaville kysymyksille. Tuomioistuimien totesi myös, että lääninoikeudelle tehty valitus ei ollut koskenut pelkästään teknisiä kysymyksiä. Sen mukaan oikeudenhoidon edut (interest of justice) olisi otettu paremmin huomioon, jos valittajalle olisi annettu tilaisuus suullisessa käsittelyssä selvittää henkilökohtaista tilannettaan ao. aikaan. Tuomioistuimien katsoi EIS 6 artiklan 1 kohtaa rikotun, kun suullista käsittelyä ei ollut pidetty. Tuomioistuimen päätös oli äänestyspäätös (4-3). Vähemmistöön jääneet katsoivat, että asian selvitettyyn tilaan nähden lääninoikeuden ei ollut tarvinnut pitää suullista käsittelyä. Heidän mielestään valittajan 13 vuoden takaisen vammaisuuden asteen selvittelyllä lääninoikeudessa olisi ollut vain rajallista arvoa ja lääkärinlausunto olisi vähemmistön mukaan jouduttu mitä todennäköisimmin perustamaan tuolloisiin potilasasiakirjoihin.

Oikeuskirjallisuudessa Matti Pellonpää on tarkastellut EIT:n ratkaisukäytäntöä. Hänen mukaansa EIT on pitänyt pääsääntönä sitä, että artikla edellyttää - myös valtiosisäisesti hallintolainkäytön piiriin kuuluvissa - asioissa julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa, ellei artiklan toisesta virkkeestä mainituista syistä muuta johdu (yleinen moraalinen, järjestys, kansallinen turvallisuus). Pellonpään mukaan sääntö ei ole kuitenkaan poikkeukseton tuomioistuimen myöhempi oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Hänen mielestään tuomioistuimen uudempi oikeuskäytäntö näyttäisi hyväksyvän varsin pitkälle menevät poikkeukset pääsäännöstä. Tältä osin hän viittaa muun muassa edellä selostettuihin Salomonsson ja Döry -tapauksiin (Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 364–367).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole toistaiseksi antanut ratkaisua, jossa olisi ollut kyse suullisen käsittelyn järjestämisestä vakuutuslaitosten oikeudessa. Tuomioistuimissa on kuitenkin parhaillaan vireillä asia, jossa tuomioistuin on ottanut tutkittavaksi valituksen koskien suullisen käsittelyn järjestämistä

vakuutusoikeudessa tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassa (Elo v. Suomi, diaarinumero 30742/02).

3.1.3

Asian arviointia

Hallintolainkäyttölain 38 §:n sisältämä harkintavalta ja laillisuusvalvonta

Hallintolainkäyttölain 38 § antaa siis vakuutusoikeudelle mahdollisuuden olla järjestämättä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä muun muassa silloin, kun se pitää sen järjestämistä asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeettomana.

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että myös tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Toisaalta tuomioistuimille on perustuslaissa säädetty riippumaton tuomiovalta.

Oikeusasiamiehen vakiintuneen toimintakäytännön mukaan oikeusasiamies ei yleensä puutu tuomioistuimissa vireillä oleviin asioihin tai asioihin, joihin on vielä mahdollisuus hakea muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä. Myös näytön arviointiin liittyy niin paljon harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kyseeseen. Myös oikeuskysymykset sisältävät runsaasti harkintavaltaa, eikä oikeusasiamies voi yleensä puuttua tuomioistuimen niiden osalta tekemään laintulkintaan.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen käsitteli sanottua kysymystä puheenvuorossaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2002 (s. 19–21). Hän katsoi, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, minkä vuoksi niiden tulkintaan kohdistuva arvostelu ei yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkinta. Hän korosti puheenvuorossaan myös sitä, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti on perus- ja ihmisoikeus, joiden valvonta on oikeusasiamiehen tehtäväkentässä korostuneessa asemassa. Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää myös tuomioistuinten huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen mielestä prosessuaalisten normien valvonnassa oikeusasiamiehen toiminta on samantyyppistä kuin esimerkiksi EIT:n toiminta ihmisoikeuksien valvontaelimenä. Oikeusasiamiehenkään tehtävänä ei ole toimia "neljäntenä muutoksenhakuasteena". Hänen mukaansa oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvat tyypillisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.

Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeasioissa edellä todettu tarkoittaa käsitykseni mukaan sitä, että oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua varsinaisen eläkeasian perusteena olevan aineellisoikeudellisen säännöksen arviointiin eli siis siihen harkintaan, johon eläkelaitos, muutoksenhakulautakunta tai vakuutusoikeus

eläkeratkaisunsa perustavat, ellei asiassa ole osoitettavissa harkintavallan väärinkäyttöä tai ylitystä. Työkyvyttömyyseläkeasioissa arvioinnin kohteena on tällöin useimmiten etuuden hakijan työkyvyn arviointi.

Sen sijaan hallintolainkäyttölain 38 § on oikeudenkäyntimenettelyä koskeva prosessuaalinen säännös. Käsitykseni mukaan oikeusasiamiehellä on toimivaltansa puitteissa mahdollista arvioida tällaisten prosessuaalisen säännösten soveltamista laajemmin kuin aineellisoikeudellista oikeuskysymystä sisältävää säännöstä.

Hallintolainkäyttölain 38 § antaa kuitenkin vakuutusosikeudelle varsin laajan harkintavallan suullisen käsittelyn järjestämiseen. Vakuutusosikeushan voi hylätä asianosaisen esittämän pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä, jos se pitää sen järjestämistä ilmeisen tarpeettomana. Määritelmä on avoin tulkinnalle. Se saa toki täsmennystä esimerkiksi hallituksen esityksestä, mutta esitys antaa vain suuntaa sille, mitä määritelmän soveltamisessa tulisi ottaa huomioon.

Käsitykseni mukaan hallintolainkäyttölain 38 § ja erityisesti sen sisältämä määritelmä ilmeisen tarpeeton antaa vakuutusosikeudelle laajan harkintavallan arvioida ja tulkita esimerkiksi asiassa jo esitettyä kirjallista näyttöä. Oikeusasiamiehen tehtävänä on kuitenkin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja oikeus suulliseen käsittelyyn on osa perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tämän vuoksi katson, että oikeusasiamiehen tulee valvoa sitä, että tuomioistuimet ottavat hallintolainkäyttölain 38 §:n soveltamisessa huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tässä arvioinnissa korostuu nähdäkseni erityisesti tuomioistuinten päätösten perustelujen merkitys.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, kuten edellä totesin. Hallintolainkäyttölaisissa päätösten perustelemisesta säädetään lain 53 §:ssä. Sen mukaan päätöksen perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Sosiaalivakuutusasioissa erityisesti hylkäävien päätösten perustelujen asianmukaisuus ja riittävyys on tärkeää etuuden hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Myös suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämistä koskevat päätökset on perusteltava asianmukaisesti ja riittävästi. Erityisesti silloin, kun hylkäämisen syynä on ollut se, että suullisen käsittelyn järjestämistä on pidettävä ilmeisen tarpeettomana, on päätöksen asianmukainen perusteleminen tärkeää. Perusteluista tulee käydä riittävästi ja selkeästi ilmi se, miksi vakuutusosikeus on pitänyt suullisen käsittelyn järjestämistä ilmeisen tarpeettomana. Perusteluista on myös mahdollista tehdä arvioita siitä, miten vakuutusosikeus on käyttänyt hallintolainkäyttölain 38 §:n sille antamaa harkintavaltaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja vakuutusosikeuden oikeuskäytännön arviointia

Edellä olen todennut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sosiaaliturvavakuutuksen alaisia etuuksia koskevissa ratkaisussaan tuonut esiin asioiden teknistä luonnetta ja sitä, että ratkaisun lopputuloksen perustana ovat lääkäreiden kirjalliset lausunnot. Tuomioistuin on ottanut huomioon myös tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimuksia ja katsonut, että suullisten käsittelyjen systemaattinen pitäminen voisi olla esteenä sosiaaliturva-asioissa vaadittavalle erityiselle joutuisuudelle.

Nämä molemmat näkökohdat soveltuvat käsitykseni mukaan vakuutusoikeyteen arvioitaessa sen käsiteltävänä olevia valitusasioita, asiamääriä ja asioiden käsittelyaikoja. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vakuutusoikeydessä 14 kuukautta vuonna 2005, mitä pidän liian pitkänä.

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2002 selvitysmiehen tutkimaan oikeusturvan toteutumista vakuutusoikeydessä ja menettelyä työkyvyttömyys- ja tapaturmaeläkeasioissa. Selvitysmies Maija Sakslin tutki tuolloin myös vakuutusoikeyden käytäntöä suullisten käsittelyjen järjestämisessä. Hänen havaintonsa oli se, että vakuutusoikeydessä omaksutun tulkinnan mukaan lääketieteellisiä seikkoja arvioidaan lääkärinlausuntojen perusteella eikä suullinen käsittely ole niissä tämän tulkinnan mukaan yleensä tarpeen. Hänen mukaansa vakuutusoikeyden suullisten käsittelyjen järjestämistä koskevassa harkinnassa näyttäisi vaikuttavan niiden erityisesti esittelijöille aiheuttama suuri työ määrä. Yksittäisissä tapauksissa tuomioistuin näyttäisi Sakslinin mukaan ottavan huomioon myös asianosaiselle aiheutuvat huomattavat kustannukset.

Sakslin päätyi esittämään selvityksessään, että vakuutusoikeyden silloinen käytäntö, jossa oli miltei mahdotonta saada suullista käsittelyä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi, tulisi arvioida uudelleen. Hänen mukaansa järjestelmän yhtenä puutteena voidaan pitää sitä, että etuuden hakija ja ratkaisija eivät kohtaa missään vaiheessa päätöksentekoa.

Sakslinin mukaan käsittelyn välittömyys ja suullisuus tulisi toteuttaa jo ennen vakuutusoikeysvaihetta. Tältä osin muutoksia onkin tulossa, sillä 1.1.2007 alkaen hallintolainkäyttölain 38 § tulee koskemaan suullisen käsittelyn toimittamista työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa (aiemmin eläkelautakunta, nimenmuutos 1.1.2006). Laissa säädetty "ankarampi" velvollisuus järjestää suullinen käsittely tulee siis tulevaisuudessa koskemaan jo muutoksenhakulautakuntaa. Muutos on nähdäkseni perusteltu, sillä on tärkeää, että eläkkeen hakijat saavat mahdollisuuden asiansa ja erityisesti työkykynsä selvittämiseen suullisessa käsittelyssä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Myös valitusten ilman aiheetonta viivytystä tapahtuva käsittely on tärkeää ja olenkin kanteluihin antamissani ratkaisuissa arvostellut myös vakuutusoikeyden käsittelyaikojen pituutta. Käsitykseni mukaan käsittelyaikojen pidentyminen ei voi kuitenkaan olla ratkaiseva kriteeri suullisten käsittelyjen järjestämistä harkittaessa, vaan suullisen käsittelyn tarve on ratkaistava yksittäistapauksittain hallintolainkäyttölain säännösten perusteella.

Käsitykseni mukaan lähtökohtana ei tule myöskään olla se, että suullisen käsittelyn järjestämiseen suhtaudutaan torjuvasti silloin, kun muutoksenhakija on pyytänyt suullista käsittelyä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi. Lääketieteellisissä asioissa on ehkä muita asioita useammin kyse sellaisten seikkojen arvioinnista, joiden riittävä selvittäminen voi tapahtua esimerkiksi kirjallisten lääkärintlausuntojen avulla. Kuitenkin esimerkiksi ratkaisussa Miller v. Ruotsi oli kyse valittajan vammaisuusasteen selvittämisestä 13 vuotta aiemmin ja valittaja oli halunnut kuulla muun muassa hoitavaa lääkäriään. EIT katsoi, että valittajan liittämät lääkärintlausunnot tukivat hänen väitettään. Lisäksi alemmassa asteessa oli äänestetty asiasta. EIT:n mielestä kysymys valittajan vammaisuuden asteesta ei ollut ilmeisesti yksiselitteinen. EIT ei myöskään hyväksynyt Ruotsin hallituksen väitettä siitä, että ajan kulumisen vuoksi valittajan lääkärin suullisesta kuulemisesta ei olisi ollut hyötyä, vaan totesi, että valittajan lääkäri olisi voinut selittää potilasasiakirjamerkintöjään tuomioistuimelle.

Yhteenvedon totean, että suullisia käsittelyjä on järjestetty vakuutusosoikeudessa varsin vähän ja hylkäysten osalta vaikuttaisi siltä, että lääketieteellisten seikkojen selvittämiseen suullisessa käsittelyssä on suhtauduttu pidättyväisesti. Käsitykseni mukaan perusteita tällaisen rajanvedon tekemiselle ei kuitenkaan ole. Myöskään suullisten käsittelyjen aiheuttamilla kustannuksilla sen enempää kuin niiden käsittelyaikoja pidentävällä vaikutuksella ei voida yksittäistapauksessa perustella suullisen käsittelypyynnön hylkäämistä. Yksittäisissä tapauksissa ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä tulee perustaa muutoksenhakijan pyynnölleen esittämien syiden ja asiassa jo olevan kirjallisen selvityksen arviointiin ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 38 §:n sisältämät velvoitteet ja harkintavalta.

Vakuutusosoikeuden 28.10.2002 antaman päätöksen arviointi

LEL Työeläkekassa oli myöntänyt kantelijalle työkyvyttömyyseläkkeenä määräaikaista kuntoutustukea 30.11.1999 saakka. Kantelijan eläkkeen jatkamista koskevan hakemuksen se oli kuitenkin hylännyt. Hän haki eläkelaitoksen päätökseen muutosta eläkelautakunnalta, joka hylkäsi hänen valituksensa 10.8.2000 antamallaan päätöksellä.

Kantelija haki päätökseen muutosta edelleen vakuutusosoikeudelta ja vaati työkyvyttömyyseläkkeen myöntämistä 30.11.1999 jälkeenkin. Lisäksi kantelija ilmoitti näkemyksensä, että asiassa tulisi järjestää suullinen käsittely hänen itsensä ja häntä viimeksi hoitaneen lääkärin (ortopedi) kuulemiseksi. Kantelija uudisti vielä pyyntönsä vakuutusosoikeudelle toimittamansa lisäselvityksen yhteydessä katsoen, että asiassa olisi aihetta kuulla häntä hoitaneita lääkäreitä. Lisäksi hän ilmoitti vakuutusosoikeudelle erillisessä kirjeessään haluavansa olla itse läsnä suullisessa käsittelyssä ja päätöstä tehtäessä.

Vakuutusosoikeus hylkäsi kantelijan vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä. Se perusteli päätöstään seuraavasti:

"Asian käsittely on vakuutusoikeudessa pää(n)sääntöisesti kirjallista. Vakuutusoikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Kuitenkin asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää pitämättä, jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Asianosaista voidaan kuulla totuusvakuutuksen nojalla sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä ratkaistaessa asiaa. Kantelija on ilmoittanut vaativansa asiassa suullista käsittelyä häntä hoitaneen lääkärin ja itsensä kuulemiseksi. Työkyvyttömyyseläkeratkaisu perustuu henkilön sairauden, vian tai vamman aiheuttamasta työkyvyn alenemasta ensisijaisesti lääketieteellisen selvityksen perusteella tehtyyn kokonaisarvioon. Asiakirjoissa on kantelijan asiassa todistajaksi nimenneen lääkärin kirjallisia lausuntoja, joista ilmenee hoitavan lääkärin näkemys hänen työkyvystään ja joita on pidettävä pätevinä ilman valallista vahvistamistakin. Asiakirjoista ilmenee myös kantelijan työkyvyn selvittämiseksi suoritettut kattavat tutkimukset ja niissä ilmenneet sairauslöydökset. Kantelijan työkyvyttömyys on ollut todettavissa 8.1.2002 päivätyn lääkärinlausunnon perusteella. Tämän selvityksen perusteella kantelijan työkyvyttömyys on arvioitu joulukuusta 2001 joulukuuhun 2002.

Vakuutusoikeus katsoo, ettei asian suullisessa käsittelyssä todennäköisesti olisi saatu asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä kantelijan työkyvyttömyydestä ennen joulukuuta 2001 tai 31.12.2002 jälkeen, johon saakka työkyvyttömyyseläke kuntoutustukena myönnetään. Lisäksi vakuutusoikeus katsoo, ettei kantelijan kuulemisella totuusvakuutuksen nojalla ole saatavissa sellaista lisäselvitystä, jolla voitaisiin katsoa olevan asian ratkaisun kannalta erityistä merkitystä. Näillä perusteilla suullisen käsittelyn toimittamista tässä vaiheessa on pidettävä ilmeisen tarpeettomana."

Käsitykseni mukaan vakuutusoikeus on ratkaissut kantelijan asian sille hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetyn harkintavallan puitteissa. Vakuutusoikeuden perustelut suullisen käsittelyn hylkäämiselle antavat minulle kuitenkin aihetta arvosteluun.

Vakuutusoikeus siis myönsi päätöksellään kantelijalle kuntoutustuen 1.1.2002 alkaen 31.12.2002 saakka. Myönnön perusteena on ollut kantelijasta 8.1.2002 kirjoitettu lääkärinlausunto, jota ei ole kirjoittanut kantelijan suullista käsittelyä varten nimeämä ortopedi vaan toisen alan asiantuntijalääkäri. Kantelija toimitti vakuutusoikeudelle myös sanotun häntä hoitaneen ortopedin 25.3.2001 kirjoittaman lääkärinlausunnon. Lausunnossaan ortopedi katsoi kantelijan olleen häntä elokuussa 1998 kohdanneen auto-onnettomuuden jälkeen koko ajan työkyvytön.

Vakuutusoikeuden päätös merkitsi siis osittaisen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen lisäksi myös sitä, että se hylkäsi kantelijan vaatimuksen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisestä ajalta 1.12.1999–31.12.2001. Käsitykseni mukaan kantelijan tarkoitus oli kuulla suullisessa käsittelyssä hoitavaa lääkäriään nimenomaan koskien hänen työkyvyttömyyttään jo 1.12.1999

alkaen. Tämän vuoksi vakuutusoikeuden olisikin käsitykseni mukaan tullut perusteluissaan arvioida kantelijan suullisen käsittelyn pyyntöä seikkaperäisemmin nimenomaan sanotun ajanjakson kannalta. Sen sijaan vakuutusoikeus tyytyi ilmoittamaan pitävänsä kuultavaksi esitetyn ortopedin kirjallisia lausuntoja pätevinä ilman valallista vahvistamistakin. Se ei ole kuitenkaan yhtynyt lausunnoissa esitettyihin johtopäätöksiin kantelijan työkyvystä. Käsitykseni mukaan myös maininta siitä, että kantelijan työkyvyttömyys oli ollut todettavissa 8.1.2002 päivätyn lausunnon perusteella, on tässä yhteydessä harhaanjohtava, kun sanotun lausunnon oli kirjoittanut muun kuin ortopedian erikoisalalan lääkäri.

Vakuutusoikeus totesi perusteluissaan myös, *ettei suullisessa käsittelyssä olisi todennäköisesti saatavissa asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä*. Tältä osin totean, että kantelija ei ollut yksilöinyt valituskirjelmässään, mistä seikoista hän haluaisi hoitavaa lääkäriään kuultavan. Toisaalta vakuutusoikeus olisi voinut tarvittaessa tiedustella asiaa kantelijalta. Käsitykseni mukaan vakuutusoikeudessa on nimittäin vakiintuneena käytäntönä lähettää suullisen käsittelyn pyynnön esittäneelle muutoksenhakijalle tiedustelukirje, jossa häntä pyydetään täsmentämään pyyntöään. Samassa kirjeessä muutoksenhakijalle kerrotaan myös siitä, miten suullisesta käsittelystä mahdollisesta aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen korvausvastuu kohdentuu. Vakuutusoikeus ei lähettänyt kantelijalle tällaista tiedustelukirjettä. Vakuutusoikeudella ei siten nähdäkseni edes ollut täsmällistä tietoa siitä, mistä asioista kantelija halusi hoitavaa lääkäriään kuultavan. Tähän nähden voidaan nähdäkseni varsin perustellusti kyseenalaistaa vakuutusoikeuden perustelujen kohta, jossa se katsoo, *ettei suullisessa käsittelyssä olisi todennäköisesti saatu asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä*. Totean lisäksi, että hallintolainkäyttölain 38 §:n hallituksen esityksessä mainitaan suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen mahdolliseksi silloin, jos *olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä*.

Päätöksen perusteluiden lopussa vakuutusoikeus toteaa vielä, että suullisen käsittelyn toimittamista on *tässä vaiheessa* pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Päätöksellään vakuutusoikeus kuitenkin hylkäsi ylimpänä muutoksenhakuasteena lainvoimaisesti kantelijan työkyvyttömyyseläkevaatimuksen ajalta 1.12.1999–31.12.2001. Se, mihin vakuutusoikeus sanoilla "tässä vaiheessa" viittaa, jääkin epäselväksi.

Vakuutusoikeuden käyttämissä perusteluissa, joilla se hylkäsi kantelijan suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan pyynnön, ei nähdäkseni tuoda riittävästi esiin niitä syitä, joiden perusteella vakuutusoikeus piti suullisen käsittelyn järjestämistä ilmeisen tarpeettomana.

Oma näkemykseni onkin, että kantelijan oikeus perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely.

3.2

Vakuutusoikeuden 2.7.2004 antama päätös

Työntekijäin eläkelain 21 d §:n mukaan vakuutusosoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen, jos se perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lainvastainen.

Kantelija haki vakuutusosoikeudelle 27.6.2003 toimittamallaan hakemuksella edellä selostetun vakuutusosoikeuden 28.11.2002 antaman päätöksen poistamista. Hän oli liittänyt hakemukseensa muun muassa Orimattilan käräjäoikeuden antaman päätöksen ja Kouvolan hovioikeuden antaman tuomion. Kantelija oli lisäksi maininnut yhtenä perusteena päätöksen poistamiselle sen, että vakuutusosoikeus ei ollut järjestänyt asiassa suullista käsittelyä.

Vakuutusosoikeus hylkäsi kantelijan hakemuksen 2.7.2004 antamallaan päätöksellä. Kantelijan mainitsevat yleisten tuomioistuinten ratkaisut on mainittu päätöksessä eikä asiassa ole käsitykseni mukaan perusteita epäillä, etteikö vakuutusosoikeus olisi ottanut niitä huomioon poistohakemusta ratkaistessaan. Hallintolainkäyttölain 38 §:n jättää puolestaan vakuutusosoikeudelle harkintavaltaa suullisen käsittelyn järjestämiseen, kuten olen edellä todennut.

Käsitykseni mukaan vakuutusosoikeus onkin ratkaissut kantelijan poistohakemuksen sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa eikä asia anna tältä osin minulle aihetta muutoinkaan enempään toimenpiteisiin.

Totean tässä yhteydessä lisäksi, että 1.5.2003 voimaan tulleen uuden vakuutusosoikeuslain 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistusta oikeuskäytännöstä ei löydy toistaiseksi sanottuun lainkohtaan perustuvaa ratkaisua. Perinteisesti lainkohdan mukaisena menettelyvirheenä voisi nähdäkseni tulla kyseeseen esimerkiksi asianosaisen kuulemisen laiminlyönti. Vakuutusosoikeuslain 19 §:n tulkinta kuuluu kuitenkin korkeimmalle hallinto-oikeudelle eikä tehtäviini kuulu ottaa kantaa siihen, miten korkein hallinto-oikeus suhtautuisi suullisen käsittelyn pitämättä jättämiseen päätöksen purkuperusteena sen enempää yleisellä tasolla kuin yksittäisessä tapauksessakaan.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.1.3 esittämäni käsitykset vakuutusosoikeuden 28.10.2002 antaman päätöksen perustelujen puutteista sekä oman näkemykseni perusoikeuksia paremmin edistävästä ratkaisusta vakuutusosoikeuden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestä.

Kantelijan pyynnöstä lähetän päätökseni tiedoksi myös häntä vakuutusosoikeudessa avustaneelle asiamiehelle.

- - -