

21.6.2001

2808/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Juha Niemelä

PÄÄTÖS KANTELUUN TYÖTTÖMYYSTURVAVALITUKSEN VIIVÄSTYMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 27.12.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa työttömyysturvalautakunnan ja Kunta-alan työttömyyskassan menettelyä työttömyyspäivärahaa koskevan valituksensa käsittelyssä.

A kertoo hakeneensa muutosta säädetyssä määräajassa työttömyyskassan toukokuussa 1998 antamaan päätökseen. Kantelussaan hän on selostanut valituksensa käsittelyä ja kiirehtimispyyntöjään. Hänen saamansa käsityksen mukaan asian käsittelyä on viivästyttänyt puuttuva työtodistus, jonka hän oli lopulta itse toimittanut työttömyysturvalautakunnan esittelijälle. Kun valituksen käsittelyyn on kulunut aikaa jo 19 kuukautta, hän pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan asian ja tiedusteleen, onko hänen mahdollista saada korvausta asian viivästymisen hänelle aiheuttamista 750 markan suuruisista ylimääräisistä puhelin-, matka- ja valokopiokustannuksista.

2 SELVITYS

Työttömyysturvalautakunta antoi 1.2.2000 lausunnon ja toimitti sen mukana nähtäväkseni A:lle 21.12.1999 annetun päätöksen ja siihen liittyvät asiakirjat. Lisäksi Kunta-alan työttömyyskassa antoi 15.5.2001 kantelun johdosta selvityksen.

Lausunto ja selvitys oheistetaan.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kunta-alan työttömyyskassa on 27.5.1998 antamallaan päätöksellä myöntänyt A:lle ansioon suhteutettua päivärahaa 28.4.1998 alkaen. A haki muutosta päätökseen työttömyyskassaan 11.6.1998 saapuneella valituksella. Valituksessaan hän oli tyytymätön siihen tapaan, jolla päivärahan perusteena oleva palkka oli määritelty.

Työttömyyskassa toimitti valituskirjelmän edelleen työttömyysturvalautakunnalle 10.8.1998. Valituksen johdosta antamansa lausunnon se toimitti työttömyysturvalautakunnalle 27.1.1999. Työttömyysturvalautakunta antoi päätöksensä 21.12.1999 ja päätös postitettiin A:lle 12.1.2000.

3.2

Kunta-alan työttömyyskassan menettely

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Käsittelyn joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää ja erityisen tärkeää se on silloin, kun on kyse henkilön perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan toteuttamisesta.

Viranomaisille on lainsäädännössä saatettu asettaa lisäksi määräaikoja, joiden puitteissa niiden on asioita käsiteltävä. Työttömyysturvalain 40 a §:n mukaan työttömyyskassan on, mikäli se ei hyväksy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitettyjä vaatimuksia, toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaiselle muutoksenhakuelimelle. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Tämä itseoikaisua koskeva lainkohta tuli voimaan 1.5.1997. Säännös on yhteneväinen muun sosiaaliturvalainsäädännön kanssa. Ensimmäisenä vastaavat säännökset tulivat voimaan eläkelainsäädännössä 1.1.1995 alkaen. Tuolloin hallituksen esityksessä työ- ja kansaneläkelainsäädännön muutoksenhakusäännösten uudistamisesta (HE 117/1994) todettiin, että sääntelyllä on tarkoitus korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelemisessä. Säännösten avulla on haluttu myös nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Kunta-alan työttömyyskassan 27.5.1998 antaman ja postittaman päätöksen valitusaika on päättynyt 3.7.1998. Työttömyyskassan olisi siis työttömyysturvalain 40 a §:n mukaan tullut toimittaa valituskirjelmä ja lausuntonsa työttömyysturvalautakunnalle 30 päivän kuluessa tästä eli viimeistään 2.8.1998. Määräajan viimeinen päivä on ollut sunnuntai ja käsitykseni mukaan laissa asetettu 30 päivän pääsäännön mukainen määräaika on päättynyt maanantaina 3.8.1998. Työttömyysturvalaissa säädetty poikkeuksellinen 60 päivän määräaika on vastaavasti päättynyt 1.9.1998.

Työttömyyskassa toimitti valituskirjelmän työttömyysturvalautakunnalle 10.8.1998. Samalla se ilmoitti toimittavansa asiaan myöhemmin lausuntonsa ja lisäliitteitä.

Työttömyyskassa on antamassaan selvityksessä todennut, että valituskirjelmä on toimitettu muutoksenhakuelimelle säädetyssä määräajassa. Valituksen käsittelyn yhteydessä kassa on todennut käyneen ilmi, että asiakirjoista puuttui yksi työtodistus. Tämän vuoksi se on toimittanut työttömyysturvalautakunnalle ensiksi vain valituskirjelmän. Se ei ole kuitenkaan hankkinut puuttuvaa työtodistusta ja lausunnon se on toimittanut työttömyysturvalautakunnalle vasta 27.1.1999.

Työttömyyskassa on myöntänyt lyöneensä laimin veloitteensa lausunnon antamisessa ja lisäselvityksen hankkimisessa säädetyssä määräajassa. Työttömyyskassan mukaan sillä oli nyt puheena olevana aikana vaikeuksia määräaikojen noudattamisessa. Se on ilmoittanut kiinnittäneensä asiaan erityistä huomiota vuosien 1999 ja 2000 aikana muuttamalla työjärjestelyjä ja lisäämällä työvoimaa. Se on myös pahoitellut asian hidasta käsittelyä.

Kunta-alan työttömyyskassan tarkoituksena on siis ilmoituksensa mukaan ollut aluksi hankkia vali-

tuksen johdosta lisäselvitystä ja siksi lausunnon antamista on siirretty. Lausunto olisi siinäkin tapauksessa pitänyt toimittaa käsitykseni mukaan viimeistään 1.9.1998. Kassa ei ole kuitenkaan lausuntonsa yhteydessä toimittanut lisäselvitystä. Kassa ei ole myöskään kertonut syytä siihen, miksi se ei ole hankkinut asiaan lisäselvitystä. Asiakirjoissa ei ole myöskään merkintöjä siitä, että kassa olisi edes pyrkinyt hankkimaan tällaista lisäselvitystä. Mainittu puuttuva selvitys on käsitykseni mukaan ollut A:n palkkatodistus ajalta 1.-30.4.1996, jonka A on valituksessaan kertonut toimittaneensa kassalle jo aikaisemmin.

Nähdäkseni työttömyyskassa on päätöksessään ja myös valituksen johdosta antamassaan lausunnossa päätenyt siihen, ettei sanotulla palkkatodistuksella ole merkitystä A:n päivärahaoikeuden kannalta. Kun otetaan huomioon se, että kassa oli ensin nimenomaisesti ilmoittanut toimittavansa lisäselvitystä asiaan, olisi lausunnossa ollut käsitykseni mukaan asianmukaista kertoa syy siihen, miksi lisäselvitystä ei kuitenkaan ollut hankittu.

Kunta-alan työttömyyskassa on käsitykseni mukaan laiminlyönyt myös työttömyysturvalain 40 a §:ssä säädetty määrääjat sekä valituskirjelmän että lausunnon toimittamisessa muutoksenhakuelimelle. Valituskirjelmän toimittamisessa viivästyminen on ollut vähäinen, mutta nähdäkseni valituskirjelmää ja lausuntoa on tarkasteltava valituksen käsittelyn kannalta kokonaisuutena, sillä muutoksenhakuelin ei aloita asian tutkimista eikä voi ratkaista asiaa ennen kuin sillä on myös päätöksen antaneen viranomaisen lausunto asiaan. Työttömyyskassan laiminlyönti sanottujen määräaikojen noudattamisessa pitkittää käsitykseni mukaan näin ollen valituksen käsittelyaikaa.

Työttömyyskassa on ylittänyt laissa ehdottomaksi säädetyn 60 päivän määräajan lähes viidellä kuukaudella. Viivästystä ei voida käsitykseni mukaan pitää vähäisenä. Viivästyksen johdosta työttömyysturvalautakunta on päässyt käsittelemään A:n kesäkuussa 1998 työttömyyskassalle toimittamaa valitusta vasta tammikuun 1999 lopussa. Käsitykseni mukaan tapahtunutta viivästystä lausunnon antamisessa ei voida hyväksyä edes kassan mainitsemalla työtilanteella. Puheena olevat määrääjat ovat kassoja velvoittavaa lainsäädäntöä ja niiden on käsitykseni mukaan järjestettävä toimintansa siten, että lakisääteiset velvoitteet voidaan täyttää. Myönteistä on toki se, että Kunta-alan työttömyyskassa on ilmoituksensa mukaan kiinnittänyt toiminnassaan huomiota määräaikojen noudattamiseen.

Edellä lausumillani perusteilla katson Kunta-alan työttömyyskassan menetelleen lainvastaisesti, kun se on vastoin työttömyysturvalain 40 a §:n säännöstä toimittanut lausuntonsa työttömyysturvalautakunnalle A:n työttömyyskassan päätöksestä tekemään valitukseen vasta 27.1.1999. Työttömyyskassan menettelyä en pidä asianmukaisena myöskään siltä osin kuin se ensin ilmoitti hankkivansa lisäselvitystä, mutta päädyttyään toiseen ratkaisuun, ei lausunnossaan esittänyt perusteita sille, miksi lisäselvitystä ei kuitenkaan hankittu.

3.3

Työttömyysturvalautakunnan menettely

Työttömyysturvalautakunta on lausunnossaan ilmoittanut, että A:n valitusta käsitellyt notaari oli laatinut käsittelymuistionsa asiaan 29.1.1999 sen jälkeen, kun asiaan oli saatu työttömyyskassan lausunto. Asia oli jaettu esittelijälle 8.2.1999. Asiaan oli työttömyysturvalautakunnan mukaan pyydetty lisäselvitystä työttömyyskassalta kesäkuussa ja marraskuussa 1999 ja A:lta itseltään marraskuussa 1999. Esittelijän ratkaisuehdotus oli lähetetty kiertämään lautakunnan asianomaisen jaoston jäsenille ja ratkaisu oli tehty 21.12.1999.

Työttömyysturvalautakunnan mukaan asiakirjoissa ei ole merkintöjä siitä, onko lautakunta kiirehtinyt lausunnon ja lisäselvityksen antamista työttömyyskassalta eikä tällaisista pyynnöistä ole lautakunnan mukaan ollut tapana tehdä merkintöjä. Ratkaisuesityksen tekemiseen tässä tapauksessa kului yhdeksän kuukautta, minä aikana hankittiin useaan otteeseen lisäselvitystä. Asian käsittelyyn ovat vaikuttaneet lautakunnan mukaan myös henkilökunnan vuosi- ja sairauslomat. Oma vaikutuksensa käsittelyaikaan on myös ollut sillä, että A:n valitusasia on ollut vaikeasti ratkaistavissa osin selvityksen puutteellisuuden ja osin oikeuskysymyksen vaikeuden vuoksi.

Työttömyysturvalautakunta on lausunnossaan ilmoittanut saaneensa keskimääräistä käsittelyaikaansa lyhennettyä 1990-luvun alkupuolen 12 kuukaudesta 5,5 kuukauteen (1999). Edelleen kuitenkin noin viidessä prosentissa asioista käsittelyaika on lautakunnan mukaan yli 10 kuukautta. Käsittelyaika pitkittävät lautakunnan mukaan lähinnä lisäselvitysten hankkiminen ja niihin liittyvät kuulemiset sekä oikeuskysymysten vaikeus.

Työttömyysturvalautakunta on siis käsitellyt A:n valitusasiaa kassan lausunnon saatuaan runsaat 10 kuukautta. Syynä keskimääräistä pidemmälle käsittelyajalle on ollut osittain lisäselvityksen hankkiminen. A on valituksessaan viitannut palkkatodistuksiin, joten käsitykseni mukaan on ollut luonnollista pyrkiä hankkimaan asiakirjoihin niistä puuttuva palkkatodistus. Koska A oli kertonut toimittaneensa todistukset kassalle, on nähdäkseni ollut perusteltua tiedustella niitä ensimmäiseksi sieltä. Mutta kun kassa on jo kesäkuussa 1999 ilmoittanut, ettei sillä ole sanottua todistusta, olisi työttömyysturvalautakunnan käsitykseni mukaan tullut pyrkiä hankkimaan todistus mahdollisimman pian muualta. Todistusta olisi jo tuolloin voitu pyytää A:lta itseltään. Lautakunnalla on käsitykseni mukaan ollut selvillä myös A:n työnantaja, jolta palkkatodistusta myös olisi voitu pyytää.

Työttömyyspäivärahan hakijan kannalta ratkaisevaa on se, kuinka pitkäksi hänen valituksensa kokonaiskäsittelyaika muodostuu. Työttömyysturvalautakunnan olisi käsitykseni mukaan tullut huomata työttömyyskassassa tapahtunut viivästys. Mikäli valituksen käsittely on viivästynyt jo ennen kuin valitus ehtii muutoksenhakulautakunnalle, tulisi lautakunnan pyrkiä mahdollisuuksiensa mukaan käsittelemään asia osaltaan siten, että valituksen kokonaiskäsittelyaika ei muodostuisi muutoksenhakijan kannalta kohtuuttoman pitkäksi.

Työttömyysturva-asioissa muutoksenhaku on järjestetty siten, että työttömyysturvalautakunta saa pääsääntöisesti valituskirjelmän ja päätöksen antaneen viranomaisen eli työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen lausunnon samanaikaisesti. Sillä ei näin ollen ole mahdollisuuksia valvoa itseoikaisulle asetettujen määräaikaisten noudattamista. Mikäli muutoksenhakija toimittaa valituskirjelmänsä suoraan lautakunnalle, ei asiaa siinäkään tapauksessa kirjata heti vireille lautakuntaan, vaan valitus siirretään työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle mahdollista itseoikaisua varten.

Valitusasia tulee työttömyysturvalautakuntaan vireille silloin, kun valituskirjelmä työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen toimittamana saapuu lautakuntaan. Käsitykseni mukaan lautakunta onkin tästä hetkestä alkaen myös vastuussa valitusasian selvittämisestä ja ilman aiheutonta viivytystä tapahtuvasta käsittelystä.

Tämän vuoksi katson, että myös työttömyysturvalautakunnan tulee osaltaan huolehtia siitä, että työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos noudattavat itseoikaisusäännöksen määräaikoja. Mikäli lautakunta havaitsee, että kassa tai Kansaneläkelaitos on laiminlyönyt toimittamaan lausuntonsa laissa säädettyssä määräajassa, tulee sen käsitykseni mukaan välittömästi pyytää kassaa tai Kansaneläkelaitosta toimittamaan puuttuva lausunto.

Tässä tapauksessa ei ole enää saatavissa selvitystä siitä, onko työttömyysturvalautakunta kiirehtinyt Kunta-alan työttömyyskassaa lausunnon antamisessa.

A on itse kiirehtinyt asiansa käsittelyä työttömyysturvalautakunnassa ja asian esittelijä on A:lle lähettämässään, 19.10.1999 päivätyssä, näkemykseni mukaan asiallisessa kirjeessään pahoitellut asian käsittelyn viivästyminen ja maininnut viivästyksen syyksi muun muassa omat sairauslomansa.

Ottamatta sen enempää kantaa puheena olevaan oikeuskysymyksen vaikeuteen totean lopuksi, että työttömyysturvalautakunta on päätöksellään 21.12.1999 kumonnut työttömyyskassan päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksensä perusteluissa se on muun muassa määrännyt, että A:n työttömyyspäivärahan perusteena oleva palkka määritellään hänen työttömyyttään edeltäneiden 24 kuukauden ajalta. Tässä uudessa käsittelyssä saattaa myös olla merkitystä asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaneen palkkatodistuksen tiedoilla.

3.4

Yhteenveto ja toimenpiteet

A:n valituksen kokonaiskäsittelyaika on siis ollut yli 18 kuukautta, mitä pidän hänen kannaltaan kohtuuttoman pitkänä. Kunta-alan työttömyyskassa ei ole selvityksessään tuonut esiin perusteltuja syitä valituksen käsittelyn viivästykselle. Ansioon suhteutettu työttömyyspäiväraha on etuus, joka pitää sisällään myös henkilön perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan kuuluvan osuuden. Tämän vuoksi onkin nähdäkseni erityisen tärkeää, että myös ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa koskevat valitusasiat käsitellään joutuisasti.

Edellä kerrotun johdosta huomautan eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla Kunta-alan työttömyyskassaa edellä kohdassa 3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Työttömyysturvalautakunta on lausunnossaan esittänyt perusteita A:n valituksen käsittelyn viivästykselle lautakunnassa. Kuten aiemmin olen todennut, lautakunta sai valitusasiakirjat kokonaisuudessaan käyttöönsä vasta tammikuussa 1999. Se on joutunut hankkimaan asiaan lisäselvitystä ja myös esittelijän sairauslomat ovat viivästyttäneet päätöksentekoa. Käsitelykseni mukaan keskimääräistä pidemmälle käsittelyajalle on tässä tapauksessa ollut perusteita eikä lautakunnan toiminta tältä osin anna minulle aiheita toimenpiteisiin.

A:n valituksen kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen kiinnitän kuitenkin lautakunnan huomiota siihen, mitä olen edellä lausunut lisäselvityksen hankkimisesta ja lautakunnan velvollisuudesta osaltaan huolehtia siitä, etteivät valitusten kokonaiskäsittelyajat veny kohtuuttomiksi sekä erityisesti siihen, mitä olen yleisellä tasolla lausunut lautakunnan velvollisuudesta osaltaan valvoa itseoikeusmenettelyn määräaikaisten noudattamista. Korostan kuitenkin, että lautakunta ei käsitelykseni mukaan ole näiltäkään osin menettänyt lainvastaisesti.

Lopuksi totean, että oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu vahingonkorvausvaatimusten eikä asian hoitamisesta aiheutuneiden kulujen korvaamisen käsittely.

Kantelukirjoituksenne liite palautetaan oheisena.