

31.10.2002

696/4/01

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **VIIVÄSTYS TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKETTÄ KOSKEVAN VALITUKSEN KÄSITTELYSSÄ VAKUUTUSOIKEUDESSA**

### **1 KANTELU**

A arvostelee 28.2.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa vakuutusoikeuden menettelyä työkyvyttömyyseläkettään koskevan valituksensa käsittelyssä. A:n mielestä vakuutusoikeus on viivytellyt asian käsittelyssä. Hän pyytää oikeusasiamiehen toimenpiteitä asiassa.

### **2 SELVITYS**

Vakuutusoikeus antoi pyynnöstäni 11.1.2002 lausuntonsa asiasta. Lausuntoon oli liitetty vanhemman vakuutustuomarin B:n ja ma vanhemman vakuutustuomarin C:n 4.1.2002 antama yhteinen selvitys asiasta.

Koska selvityksestä ilmeni, että A:n valitus oli ollut C:n pohdittavana maaliskuusta 2001 lukien, pyysin 18.9.2002 vakuutusylituomaria antamaan asiassa lausuntonsa ja hankkimaan C:n selityksen valituksen tutkimiseen käyttämänsä puolentoista vuoden käsittelyajan tapahtumista. Lisäksi pyysin hankkimaan B:n selityksen siitä, miten hän on huolehtinut A:n valituksen käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä. Ma vanhempi vakuutustuomari C antoi selityksen 25.9.2002, vanhempi vakuutustuomari B antoi selityksen 1.10.2001 ja ma vakuutusylituomari --- lausunnon 4.10.2002.

Edellä mainittu selvitys oheistetaan tähän päätökseen.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Asian käsittely vakuutusoikeudessa**

Vakuutusoikeuden selvityksen mukaan A:n valitus tuli vakuutusoikeudessa vireille 27.12.1999. Vakuutusoikeudessa se jaettiin hänen aikaisemman valitusasiansa ratkaisussa esittelijänä toimineen vakuutussihteerin asiaryhmään. Vakuutusoikeuden selvityksen mukaan A oli nimittäin jo 6.11.1997 saanut vakuutusoikeudelta ratkaisun siinä eläkeasiassa, jonka hän saattoi uudelleen vuoden 1999 lopulla vakuutusoikeuden käsiteltäväksi.

Koska A:n uusi valitus koski samaa asiaa kuin aikaisempi valitus, ei sama esittelijä kuitenkaan voinut enää esteellisyyden vuoksi esitellä uutta valitusta. Tämän vuoksi asia siirrettiin vakuutussihteeri --- 5.10.2000. Selvityksen mukaan esittelijän vaihdos tapahtui mahdollisesti jo aikaisemmin, mutta siitä ei ole jäänyt merkintöjä. Vakuutussihteeri --- jätti valitusasian jaostolle 5.3.2001. Noin

kahden viikon päästä asia tuli ma vanhemman vakuutustuomarin C:n pohdittavaksi ja oli hänen pohdittavanaan lokakuuhun 2002 asti.

C:n selityksen mukaan asiassa pyydettiin vielä Eläketurvakeskuksen asiantuntijalausunto, joka saatiin vakuutusosoikeuteen 23.1.2002. Lausunnon johdosta A:lle varattiin tilaisuus antaa vastaselitys. C kertoi selityksessään suunnitelleensa jo etukäteen, että hän muodostaa asiassa kantansa ja laatii ratkaisuehdotuksensa viikolla 40 eli lokakuun ensimmäisellä viikolla.

Vakuutusosoikeuden kirjaamosta puhelimitse 29.10.2002 saadun tiedon mukaan A:n valitusasia oli istunnossa 10.10.2002 ja vakuutusosoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 23.10.2002.

Vakuutusosoikeuden selvityksen mukaan A:n eläkeasiassa tulee hänen ulkomailla työskentelynsä johdosta sovellettavaksi Euroopan Unionissa (jäljempänä EU) liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia säätelevä asetus 1408/71, joka yhteensovittaa kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Em. asetuksen täytäntöönpanomenettelystä säädetään asetuksessa 574/72. Tässä jälkimmäisessä asetuksessa on muutoksenhakusäännös (48 artikla), joka vakuutusosoikeuden selvityksen mukaan aiheuttaa tässä tapauksessa prosessioikeudellisia ongelmia.

Päällimmäisenä on kysymys siitä, miten kyseinen muutoksenhakusäännös on yhdistettävissä Suomen kansalliseen muutoksenhakujärjestelmään, koska Suomen prosessioikeus ei tunne mahdollisuutta saada hakea samasta päätöksestä muutosta kahta kertaa. Suomen työeläkejärjestelmässä noudatetun käytännön mukaan annetaan useissa EU-maissa työskennelleelle hakemuksesta heti lopullinen eläkepääätös, johon voi hakea muutosta vakuutusosoikeutta myöten. Hakijan eläkehakemukset käsitellään samalla tavoin kaikissa EU-jäsenvaltioissa, joissa hakija on täyttänyt vakuutuskausia. Tämä käytäntö aiheuttaa kuitenkin prosessioikeudellisen ongelman, koska 48 artiklan mukainen muutoksenhaku käynnistyy vasta sen jälkeen, kun hakijan asuinvaltion eläkelaitos antaa kaikista tällaisista eri EU-jäsenvaltioissa annetuista päätöksistä yhteenvedon. Koska yhteenvedon tulee liittää muutoksenhakukelpoinen päätös, olisi eläkkeenhakijalla mahdollisuus hakea uudelleen muutosta asiassa päätösten yhteenvedon perusteella. Vaikka eläkkeenhakijan kannalta tämä menettely onkin perusteltavissa, törmätään tällöin kuitenkin edellä mainittuun kansalliseen prosessioikeudelliseen ongelmaan. Lisäksi selvityksen mukaan työeläkejärjestelmän noudattaman menettelyn ja EU-asetuksen 574/72 välillä on selvityksen mukaan todettavissa ristiriitaa.

### 3.2

#### Käsittelyajan pituus

A:n valituksen käsittely kesti siis vakuutusosoikeudessa lähes kaksi vuotta kymmenen kuukautta. Valitus oli ma vanhemman vakuutustuomari C:n käsiteltävänä lähes vuoden ja seitsemän kuukautta, jona aikana siitä pyydettiin asiantuntijalausunto Eläketurvakeskukselta. Syynä vakuutustuomari C:n käyttämään poikkeuksellisen pitkään käsittelyaikaan olivat selvityksen mukaan tapaukseen liittyvät prosessuaaliset ongelmat.

Vakuutusosoikeuden selvityksessään kuvaama työeläkejärjestelmän noudattama menettely on sen mielestä omiaan jatkossakin aiheuttamaan huomattavia prosessioikeudellisia ongelmia. Tämän vuoksi vakuutusosoikeuden tarkoituksena olikin selvityksen mukaan yrittää A:n asiassa antamallaan ratkaisulla luoda sellainen järjestelmä, joka olisi toimiva sekä EU-asetuksen 574/72 että Suomen kansallisten muutoksenhakusäännösten ja prosessioikeudellisten periaatteiden kannalta ja ottaisi huomioon myös eläkkeenhakijan oikeusturvan. Tällaisen järjestelmän luominen vakuutusosoikeuden antaman ratkaisun kautta vaati eri vaihtoehtojen perusteellista harkintaa, minkä johdosta A:n valitusasiaa ei ollut mahdollista ratkaista normaalien käsittelyaikojen kuluessa.

A:n tapauksen lisäksi vakuutusosoikeudessa on vireillä myös toinen saman ongelman sisältävä kansaneläkelain mukainen valitusasia ja tarkoituksena on antaa tapauksista samansuuntaiset ratkaisut. Myös tässä asiassa C toimii oikeuden jäsenenä ja koordinoi siten ratkaisujen yhdenmukaisuutta.

C totesi minulle antamassaan selityksessä pitkän pohdinta-ajan syyksi sen, että asian ratkaisu edellytti harkinta-aikaa ja ratkaisun kypsymistä vähitellen alitajunnassa. Hänen mukaansa kyseessä olevan jutun lopullisen ratkaisun tekeminen edellytti pohdinnankin jälkeen kuitenkin vielä noin viikon intensiivistä työpanosta, mitä aikaa oli vaikea löytää, kun normaali toiminta jaoston puheenjohtajana vie kaiken työajan ja jaostonkin tulee toimia.

Vanhemman vakuutustuomarin B:n antaman selvityksen mukaan vakuutusosoikeuden viimevuotinen tulostavoite edellyttää, että kukin jaosto ratkaisee yli 100 asiaa kuukaudessa ja jaoston tuloksellisuutta arvioitaessa huomioidaan ensisijaisesti, onko ratkaistujen asioiden määrä riittävä. Tulostavoitteen täyttävä ratkaisumäärä on suuri ja tavoite kova, koska toisaalta vaaditaan yhä kattavampia yksilöllisiä perusteluja. Asiat pitäisi vielä ratkaista ilman aiheetonta viivästystä. Yhtälö on liian vaikea eikä tavoitettuja käsittelyaikoja ole B:n mielestä saavutettavissa nykyisillä resursseilla laadusta tinkimättä. B kertoi seuranneensa C:n kamppailua A:n valitusasian kanssa todeten, että C oli tutkinut asian perusteellisesti.

### 3.3

#### Arviointi

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä säännös sisältää nähdäkseni yleisluonteisen veloitteen siitä, että asiat on pyrittävä käsittelemään mahdollisimman joutuisasti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on oikeudenkäynnin keston kohtuullisen ajan arvioinnissa kiinnitetty huomiota lähinnä tapauksen vaikeusasteeseen sekä oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuinten käyttäytymiseen prosessin kestäessä. Arviointi on kokonaisarviointia, jossa kukin tapaus tarkastellaan erikseen. Myös asian tärkeys valittajan kannalta on merkityksellinen asian arvioinnissa (Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus (2000) s. 328-329).

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on nykyisellään runsaat 13 kuukautta. Selvityksen mukaan tavanomaisesta poikkeavan asian käsittely kestää vakuutusosoikeudessa keskimääräistä käsittelyaikaa huomattavasti kauemmin. A:n tapauksen on selvityksessä todettu olevan tavanomaisesta korostetusti poikkeava. Kaiken kaikkiaan A:n asian käsittely kesti lähes kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta. Tämä käsittelyaika on poikkeuksellisen pitkä ja myös lähtökohtaisesti kohtuuton, koska kyse on perustuslaissa turvatusta oikeudesta perustoimeentuloon.

Kun arvioidaan vakuutusosoikeuden menettelyä, on kuitenkin kiinnitettävä huomiota tapauksen laatuun ja ratkaisun merkitykseen A:n kannalta.

Kuten selvityksestä käy ilmi, yhtenä syynä A:n valituksen pitkälle käsittelyajalle on ollut tapauksen prosessuaalinen vaikeus ja sen periaatteellinen merkitys EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaa koskevan kansallisen muutoksenhakujärjestelmän kannalta. Kyseessä oli siis poikkeuksellisen vaativa asia, enkä sen johdosta katso vakuutusosoikeuden viivytelleen valituksen käsittelyssä lainvastaisesti. Sitä paitsi ratkaisun merkitystä A:n kannalta vähensi se tosiasia, että hän oli jo saanut

yhden vakuutusosoikeuden asiallisen ratkaisun tässä samassa eläkeasiassa.

Totean vielä, että Eduskunnassa on tällä hetkellä käsittelyssä hallituksen esitys vakuutusosoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 101/2002 vp). Esityksen tavoitteena on kehittää vakuutusosoikeuden organisaatiota nykyistä joustavammaksi ja erikostuneemmaksi siten, että vakuutusosoikeustuomarit erikoistuisivat nykyistä enemmän osastollaan käsiteltäviin asiaryhmiin. Tämän olisi tarkoitus tehostaa juttujen käsittelyä ja parantaa ratkaisujen laatua. Tämän valituksen käsittelyaika on osaltaan osoitus siitä, että vaikeiden juttujen käsittelyn tehostaminen onkin aiheellista.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat, katson jääneen näyttämättä, että vakuutusosoikeus olisi tässä tapauksessa A:n valituksen käsittelyssä syyllistynyt aiheettomaan viivytykseen. Koska A:n valituksen käsittelyaika on kuitenkin käsitykseni mukaan edellä sanotusta huolimatta ollut kohtuuttoman pitkä, kiinnitän vakuutusosoikeuden huomiota valitusten joutuisan käsittelyn tärkeyteen sekä erityisesti vaikeiden asioiden käsittelyn tehostamiseen. Mielestäni ei ole suotavaa, että poikkeuksellisen vaikean ja periaatteellisesti tärkeän valitusasian pohdinta jätetään yhden vakuutusosaston tehtäväksi niin pitkäksi aikaa kuin tämän valituksen kohdalla on ollut asianlaita.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni vakuutusosoikeudelle.