

27.3.2018

EOAK/74/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIAN PITKÄ KÄSITTELYAIKA

1 ESITIEDOT

Kanteluasia EOAK/1054/2016

Kantelija oli arvostellut 12.4.2016 päivätyssä kirjoituksessaan työttömyysturvavalitustensa käsittelyaikojen pituutta. Hän oli kertonut työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan käsitelleen hänen valitustaan yhdeksän kuukautta. Vakuutusosoikeudesta hän oli kertomansa mukaan puolestaan saanut arvion siellä tuolloin vireillä olevan valituksensa odotettavissa olevasta käsittelyajasta. Kantelijan saaman arvion perusteella hänen valituksensa käsittelyaika vakuutusosoikeudessa tulisi olemaan 22 kuukautta.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja antoi ratkaisunsa 23.5.2016 (EOAK/1054/2016). Kantelijan valituksen käsittelyaika työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa ei antanut hänelle aihetta enempään toimenpiteisiin, koska asiassa ei näiltä osin ilmennyt hänen mukaansa aihetta epäillä lautakunnan laiminlyöneen käsitellä valitusta ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeusasiamies ilmoitti kantelijalle lisäksi, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitystä, jos oikeudenkäynti viivästyy. Lain 7 §:n mukaan hyvitystä on vaadittava pääasiassa käsittelevältä tuomioistuimelta. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja ennen pääasian käsittelyn päättymistä.

Koska kantelijan valituksen käsittely oli parhaillaan vireillä vakuutusosoikeudessa, apulaisoikeusasiamies Pajuoja kiinnitti kantelijan huomiota mahdollisuuteen esittää vakuutusosoikeudelle edellä mainitun lain mukainen vaatimus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Edellä kerrotun perusteella apulaisoikeusasiamies Pajuoja ei ryhtynyt tutkimaan asiaa vakuutusosoikeuden osalta enempää.

Vakuutusosoikeuden ratkaisut 4.10.2016

Vakuutusosoikeus antoi 4.10.2016 päätöksensä kantelijan työmarkkinatukiasiassa ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä koskevassa asiassa. Se hylkäsi hänen valituksensa pääasiassa pysyttäen näin ollen työttömyysturvavalituskunnan päätöksen.

Vakuutusosoikeus hylkäsi myös kantelijan vaatimuksen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Näiltä osin se viittasi päätöksensä perusteluissa aluksi oikeusohjeisiin muun muassa seuraavasti:

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan arvioidaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti:

- 1) asian laatu ja laajuus;
- 2) asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä;
- 3) asian merkitys asianosaiselle.

Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista.

Lain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin kestonä huomioon otettava aika alkaa, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Oikeudenkäynnin kestonä huomioon otettava aika alkaa kuitenkin jo oikaisuvaatimuksen tai muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän vaatimuksen tekemisestä, jos tällainen vaatimus on lain mukaan tehtävä ennen kuin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Erityisestä syystä oikeudenkäynnin kestonä huomioon otettava aika voi alkaa tätä aikaisemmasta ajankohdasta.

Vakuutusosoikeus siteerasi myös lain esitöitä:

Lain 4 §:n osalta esitöissä (hallituksen esitys 233/2008 vp) todetaan, että viivästymisen arviointi tapahtuu aina yksittäistapauksittain, eikä ole mahdollista yleisellä tasolla tyhjentävästi säätää, milloin oikeudenkäynti on viivästynyt. Oikeudenkäynnin kesto laskettaisiin oikeudenkäynnin alkamisesta siihen, kun ehdotetussa 9 §:ssä tarkoitettu ratkaisu hyvityksestä tehdään. Arvioitavana on, onko oikeudenkäynnin toteutunut kesto tuossa yksittäistapauksessa kohtuullinen. Tätä arvioitaessa otettaisiin huomioon erityisesti: 1) asian laatu ja laajuus, 2) asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä sekä 3) asian merkitys asianosaiselle. Kysymys oikeudenkäynnin viivästymisestä olisi ratkaistava viime kädessä eri seikkojen kokonaisarvostelun perusteella. Huomioon tulisi ottaa ensinnäkin, kuinka laaja tai muuten vaikea asia on.

Merkityksellinen kriteeri on myös se, miten eri osapuolet ovat toimineet asian käsittelyssä ja miten se on vaikuttanut asian viipymiseen. Erityisesti hyvitystä vaatineen asianosaisen, mutta myös hänen vastapuolensa toimilla saattaa olla merkitystä. Asianosaisen toimiin voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi, jos asianosainen viivyttää vastauksissaan ja muissa tuomioistuimen määräämissä toimitissa ilman hyväksyttävää syytä. Esimerkiksi tuomioistuimen käsittelytoimien osalta tulisi kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko asian käsittelyyn sisällynyt pitkiä passiivisia jaksoja, jolloin asiassa ei ole tapahtunut toimenpiteitä. Huomioon tulisi ottaa myös asian merkitys hyvitystä vaatineelle asianosaiselle.

Koska oikeudenkäynnin viivästymisen arviointi perustuu ihmisoikeustuomioistuimessa yksittäistapauksittain suoritettavaan arviointiin, kohtuulliselle kestolle ei ole asetettavissa sellaista yleistä rajaa, jota voitaisiin käyttää apuna kansallisessa soveltamisessa. Ihmisoikeustuomioistuin on tosin lausunut joissakin tuomioissaan, että jonkinlaisena tavoitteena tulisi pitää, ettei mikään oikeusaste käsittelisi asiaa vuotta kauemmin.

Käytännössä viivästymisestä saattaa olla kysymys silloin, kun suhteellisen tavanomaisen, laajahkon asian käsittely on kestänyt kokonaisuudessaan noin viisi vuotta tai enemmän. Erityisen joutuisaa käsittelyä vaativissa asiaryhmissä kohtuullisen käsittelyajan vaatimus voi ylittyä jo aiemmin. Erityisen vaikeissa asioissa hyväksyttävä kokonaiskäsittelyaika voi toisaalta muodostua huomattavankin pitkäksi, jollei missään yksittäisessä vaiheessa tapahdu valtion vastuulle jäävää viivästymistä. Yli 10 vuoden käsittelyajat eivät kuitenkaan yleensä tällöinkään ole hyväksyttäviä.

Tämän jälkeen vakuutusosoikeus arvioi kantelijan oikeudenkäynnin kestoa:

Kantelijan valituskirjelmä koskien Kansaneläkelaitoksen (Kela) 23.1.2014 antamaa päätöstä on saapunut Kelalle 29.1.2014, josta se oli siirretty työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan 28.3.2014. Lautakunta ratkaisi asian 5.11.2014. Kantelijan valitus vakuutusosoikeudelle saapui vakuutusosoikeuteen 15.1.2015. Vakuutusosoikeus antoi päätöksensä 4.10.2016. Asian käsittelyaika vakuutusosoikeudessa on ollut noin 1 vuosi 10 kuukautta ja asian kokonaiskäsittelyaika noin 2 vuotta 9 kuukautta.

Perustelujensa lopuksi vakuutusosoikeus arvioi kantelijan asian käsittelyn viivästymistä:

Arvioitavana olevassa asiassa muutoksenhakulautakunta oli hylännyt kantelijan valituksen koskien työmarkkinatukea 20.10.2013 alkaen. Asia ei ole ollut laadultaan vaikea eikä siihen liittyvä materiaali poikkeuksellisen laaja. Asiaan ei liity vaiheita, jolloin sen käsittely olisi ollut pitkiä aikoja pysähtyneenä ilman käsittelyä eteenpäin vieviä toimenpiteitä. Noin 1 vuoden 10 kuukauden käsittelyaika vakuutusosoikeudessa ja 2 vuoden 9 kuukauden kokonaiskäsittelyaika kahdessa eri tuomioistuimessa ei voida pitää kohtuuttoman pitkänä. Näin ollen kantelijan oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa ei ole loukattu eikä hyvityksen määräämiselle siten ole perusteita.

2 KANTELU

Kantelija kirjoitti oikeusasiamiehelle uudelleen 5.1.2017 ja katsoi, että hänen valitustensa pitkät käsittelyajat loukkaavat hänen perusoikeuksiaan. Kantelijan mukaan kyse on ollut hänen perusturvastaan ja hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko hänellä oikeutta hyvitykseen Suomen valtiolta.

3 SELVITYS

3.1 Selvitys- ja lausuntopyyntö vakuutusosoikeudelle 31.3.2017

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja pyysi kantelun johdosta vakuutusosoikeudelta selvitystä ja lausuntoa. Hän totesi selvityspyynnössään, että myös laillisuusvalvonnassa käsittelyaikojen pituus vakuutusosoikeudessa on ollut esillä. Pajuoja viittasi 7.6.2016 antamaansa ratkaisuun (dnro 3503/4/15) asiassa, jossa vakuutusosoikeus oli käsitellyt opintotukivalitusta 1 vuoden ja 11 kuukautta, kun sanottujen valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli ollut samoihin aikoihin noin 12–13 kuukautta. Vakuutusosoikeus oli vedonnut selvityksessään muun muassa siihen, että asia oli ollut keskimääräistä vaikeampi ratkaista. Pajuoja katsoi ratkaisussaan, että mainitun pituisen keskimääräisen käsittelyajan voidaan arvioida muodostuvan ratkaisuihin, joiden käsittelyaika vaihtelee esimerkiksi välillä 10–16 kuukautta, jolloin asteikon yläpäähän sijoittuvat vaikeimmat asiat. Hän totesi, että asian käsittelyn pitkittymistä noin 10 kuukaudella keskimääräisestä käsittelyajasta ei voida kokonaisuudessaan selittää vakuutusosoikeuden esittämillä seikoilla, ja katsoi vakuutusosoikeuden laiminlyöneen käsitellä valitusta ilman aiheetonta viivytystä.

Pajuoja viittasi myös apulaisoikeuskanslerin kahteen julkaistuun ratkaisuun. Ratkaisussa OKV/665/1/2013 (päätöspäivä 2.12.2014) apulaisoikeuskansleri oli katsonut valituksen käsittelyn viivästyneen kohtuuttomasti, kun vakuutusosoikeus oli käsitellyt eläkkeensaajan hoitotukiasiaa kaksi vuotta keskimääräisen käsittelyajan ollessa 13,5 kuukautta. Edelleen 24.6.2015 antamassaan ratkaisussa (OKV/1419/1/2014) apulaisoikeuskansleri piti lähes vuoden ja 10 kuukauden käsittelyaika sairauspäiväraha-asiassa kohtuuttoman pitkänä. Sanottujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ollut noin 12 kuukautta.

Pajuoja totesi myös, että valitusten käsittelyajat eri asiaryhmissä vakuutusosoikeudessa vaihtelevat jonkin verran ja lisäksi myös kanteluiden kohteena olevien valitusasioiden vaikeusasteessa on eroja. Siitä huolimatta hän totesi, että laillisuusvalvontakäytännössä on varsin vaikiintuneesti katsottu vakuutusosoikeuden laiminlyöneen käsitellä valitusta ilman aiheetonta viivytystä, jos käsittelyaika on ollut lähes kaksi vuotta, ja noin 10 kuukautta yli keskimääräisen käsittelyajan. Näin siitäkin huolimatta, että vakuutusosoikeus olisi vedonnut esimerkiksi asian vaikeuteen. Nyt puheena olevan asian ratkaisussa vakuutusosoikeus on todennut, että asia ei ole ollut laadultaan vaikea eikä siihen liittyvä materiaali poikkeuksellisen laaja.

Lausuntopyyntönsä lopussa Pajuoja oli vielä todennut näkemyksensä, että se, että vakuutusosoikeus on siis arvioinut ja ratkaissut kysymyksen kantelijan oikeudesta oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain mukaiseen korvaukseen, ei kuitenkaan estä laillisuusvalvojaa arvioimasta käsittelyaikaa perustuslaissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn näkökulmasta.

3.2 Vakuutusosoikeuden lausunto selvityksineen

Vakuutusosoikeuden kantelijan asiat ratkaisseen kokoonpanon vakuutustuomarit, puheenjohtaja A sekä vakuutusosoikeustuomari B, ja esittelijä C antoivat asiaan 30.5.2017 selvityksensä. Selvityksen mukaan kantelijan työmarkkinatukiasia oli valmistelussa notaari D:llä 15.1.–3.8.2015. Sen päätyttyä asia jaettiin 21.9.2015 esittelijä C:lle 21.9.2015. Hänen laatimansa ratkaisuehdotus siirtyi kiertoön jäsenten katsottavaksi 5.10.2015. Tämän jälkeen asia siirtyi 19.10.2015 tarkastavalle jäsenelle, jonka poissaolon vuoksi juttu siirtyi uudelle tarkastavalle jäsenelle, vakuutusosoikeustuomari B:lle 14.1.2016.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskeva asia tuli vireille vakuutusosoikeuteen 7.3.2016. Asia oli valmistelussa notaari D:llä 7.3.–24.3.2016 ja siirtyi esittelijä C:lle 24.3.2016. Tämän myötä kantelijan työmarkkinatukiasia siirtyi myös takaisin C:lle 30.3.2016. C:n ratkaisuehdotus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevassa asiassa siirtyi kiertoön jäsenten katsottavaksi 13.4.2016 ja samalla työmarkkinatukiasia siirtyi notaari D:lle. Jutut siirtyivät oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan asian tultua kierrosta tarkastavalle jäsenelle B:lle 4.5.2016 ja tältä edelleen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajalle A:lle 17.5.2016.

A on ollut lomalla ajoilla 13.6.–26.6.2016 ja 25.7.–28.8.2016, B ajoilla 4.7.–5.8.2016 ja 23.9.–27.9.2016 sekä C ajalla 27.6.–7.8.2016.

Työmarkkinatukiasian käsittely vakuutusosoikeudessa on kestänyt 1 vuoden ja 10 kuukautta. Se on ylittänyt asiaryhmän keskimääräisen käsittelyajan, joka on vuonna 2015 ollut 13,6 kuukautta ja vuonna 2016 13,1 kuukautta. Käsittelyn viivästymiseen keskimääräisestä käsittelyajasta on vaikuttanut tarkastavan jäsenen vaihtuminen. Lisäksi siihen on vaikuttanut erityisesti oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan asian vireille tulo vasta 7.3.2016.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskeva laki on laajentunut koskemaan hallintolainkäyttöasioita 1.6.2013 lukien. Sen soveltamisen osalta ei ole ollut vielä juurikaan oikeuskäytäntöä. Pääasian ratkaiselle ratkaisukokoonpanolle se on ollut ensimmäinen. Vakuutusosoikeus on ottanut harkinnassaan huomioon muun muassa ratkaisun KHO:2015:139, jossa noin kahden vuoden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja hieman yli kolmen vuoden kokonaiskäsittelyaikaa kahdessa eri oikeusasteessa ei voitu pitää kohtuuttoman pitkänä.

Vakuutusosoikeus on 5.6.2017 päivätyssä lausunnossaan viitannut ratkaisukokoonpanon selvityksessä esittämään ja todennut lisäksi, että vakuutusosoikeus on kehittänyt aktiivisesti sisäisiä työmenetelmiään. Keväällä 2010 päättyneen logistiikkaprojektin tuloksia seurataan ja toimin-

nan kehittämistä on jatkettu ja tavoitteena on edelleen ollut keskimääräisen käsittelyajan lyhentäminen ja käsittelyaikojen vaihteluiden vähentäminen. Työprosessien kehittämiseksi vakuutusosoikeudessa on vuodesta 2010 alkaen tehostettu asianhallintajärjestelmän toimintojen hyväksi käyttämistä sisäisessä työskentelyssä.

Esittelijöillä ja vakuutusosoikeustuomareilla on käytettävissään asianhallintajärjestelmän tiedot, kuten henkilökohtainen työlista, johon on merkitty kullakin nimissään olevat asiat niiden kiireellisyysjärjestyksessä. Kehittämistoimista huolimatta käsittelyaika voi joidenkin asioiden kohdalla muodostua keskimääräistä pidemmäksi kuten kantelijan asiassa on edellä mainituista syistä käynyt.

Vakuutusosoikeus on saanut oikeusministeriön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa lisäresursseja käsittelyajan lyhentämiseksi vuodelle 2017. Keskimääräinen käsittelyaika onkin alkuvuoden aikana saatu lyhennettyä 12,3 kuukauteen ja tämän kehityksen voidaan odottaa edelleen jatkuvan.

Kantelijan asian käsittely on kestänyt vakuutusosoikeudessa keskimääräistä käsittelyaikaa pidempään. Henkilökunnan vaihtumiset ja poissaolot aiheuttavat aina viraston toiminnassa uudelleen järjestelyjä ja voivat siten viivästyttää asioiden käsittelyä. Vakuutusosoikeus katsoo, että edellä mainitut seikat huomioon ottaen kantelijan asian käsittelyssä ei ole tapahtunut aiheetonta viivytystä.

4 RATKAISU

Käsittelen tässä ratkaisussani aluksi vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen arviointia laillisuusvalvonnassa yleisesti. Sen jälkeen tarkastelen kantelijan asian käsittelyaikaa. Lopuksi arvioin vakuutusosoikeuden kantelijalle antamaa ratkaisua koskien oikeudenkäynnin viivästymisen hyvitämistä.

4.1 Vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen arviointi laillisuusvalvonnassa

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja oli vakuutusosoikeudelle toimittamassaan selvitys- ja lausuntopyynnössä tuonut esiin laillisuusvalvonnassa annettuja ratkaisuja liittyen oikeudenkäynnin kestoon vakuutusosoikeudessa.

Vakuutusosoikeus käsittelee vuosittain yli 6 000 valitusasiaa. Se tuottaa asiaryhmäkohtaisia tilastotietoja muun muassa valitusten käsittelyajoista ja ilmoittaa samalla, mikä on ollut valitusten keskimääräinen käsittelyaika kussakin asiaryhmässä. Valitusten keskimääräiset käsittelyajat vakuutusosoikeudessa ovat viimeisen viiden vuoden aikana vaihdelleet välillä 11,8–13,3 kuukautta. Työttömyysturvavalitusten keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet vuosittain hieman tätä kaikkien valitusten keskimääräistä käsittelyaikaa pidemmät.

Laillisuusvalvonnassa on verraten harvoin katsottu, että tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen keskimääräiset käsittelyajat olisivat niin pitkiä, että ne vaatisivat laillisuusvalvojalta erityistoimenpiteitä. Kun sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ajautui noin 10 vuotta sitten erityisen pahaan jutturuuhkaan ja valitusten käsittelyajat siellä pidentyivät merkittävästi keskimääräisen käsittelyajan ollessa pisimmillään 18,4 kuukautta, apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen otti asian tutkittavakseen ja pyysi lautakunnan toiminnasta vastaavalta sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä lautakunnan toimintaedellytysten turvaamisesta. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen antoi puolestaan 26.10.2017 ratkaisun (EOAK/4079/2017), jossa tarkasteltavana oli kuluttajariitalautakunnassa käsitellyn asian käsittelyaika. Asiassa ilmeni, että sanottujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2016 ollut lähes 15 kuukautta. Kantelijan asia oli sinänsä käsitelty sanotun ajan puitteissa, mutta koska lautakun-

nan tuli säädösten perusteella ratkaista asiat 90 päivässä siitä, kun sillä on käytössään tarvittava selvitys, oikeusasiamies pyysi ratkaisussaan toimittamaan 30.6.2018 mennessä tietoja ratkaistuista asioista ja niiden käsittelyajoista. Lisäksi hän pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan 30.6.2018 mennessä niistä ministeriön ja kuluttajariitalautakunnan toimenpiteistä, joilla kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat saadaan laissa säädetyn mukaiseksi. Sanotussa kuluttajariitalautakunnan tilanteessa olennaisena erona esimerkiksi vakuutusosoikeuteen on kuitenkin se, että lautakunnalle on siis laissa säädetty määräaika asian käsittelyn kestolle.

Muutoksenhakijoiden kannalta noin vuoden pituista valituksen käsittelyaikaa voidaan pitää pitkänä. Vakuutusosoikeuden keskimääräiset käsittelyajat eivät ole olleet kuitenkaan sellaisia, että laillisuusvalvonnassa olisi ryhdytty erityisiin toimenpiteisiin liittyen esimerkiksi vakuutusosoikeuden käytössä oleviin resursseihin. Valitusten käsittelyaikojen pituuteen tuomioistuimissa vaikuttavat nimittäin ratkaisevasti ne henkilöstöresurssit, jotka tuomioistuimella on käytössään. Vakuutusosoikeuden käytössä olevia resursseja on ajoittain lisätty, kun on ollut havaittavissa painetta käsittelyaikojen pidentymiseen. Kyse on ollut määräaikaisista resurssilisäyksistä. Näiltä osin kuitenkin totean, että määräaikaisten tuomareiden nimittämistä ei ole tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta pidetty täysin ongelmattomana.

Resurssilisäysten ohella vakuutusosoikeus on pyrkinyt nopeuttamaan valitusten käsittelyä käsittelyprosessia tehostamalla. Vuoden 2016 alusta tulivat lisäksi voimaan säädösmuutokset koskien vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja. Muutoksilla vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettiin tietyissä asioissa luomalla kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Lisäksi säädettiin, että lainkäyttöasioita ei kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä ratkaista muodollisessa istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisissä asioissa ratkaisu on nykyisin mahdollista tehdä ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Pääsääntönä on kuitenkin edelleen asioiden ratkaiseminen varsinaisessa istunnossa. Tämän muutoksen osalta lainmuutos sisältää lakivaliokunnan lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö seuraa yksimielisten asioiden ratkaisemista ilman muodollisen istunnon pitämistä koskevan sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia sekä antaa lakivaliokunnalle vuoden 2018 loppuun mennessä selvityksen siitä, millaisissa ja kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menettelyä on sovellettu, miten se on toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutusosoikeuden toimintaan ja asianosaisten oikeusturvaan.

Sanotuilla muutoksilla näyttäisi olevan positiivinen vaikutus vakuutusosoikeuden käsittelyaikoihin. Vuonna 2017 valitusten keskimääräinen käsittelyaika vakuutusosoikeudessa oli 11,8 kuukautta. Käsittelyaika oli laskenut edellisvuoden 12,7 kuukaudesta siis lähes kuukaudella.

Kun kanteluasioissa on tarkasteltu sitten yksittäisen valituksen käsittelyaikaa, valitusten keskimääräiselle käsittelyajalle on annettu merkitystä, koska valitusasiat vakuutusosoikeuden asiaryhmissä muodostavat varsin homogeenisen kokonaisuuden. Jos esimerkiksi asiaryhmässä valituksen keskimääräinen käsittelyaika on ollut 12 kuukautta, niin laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu tuon muodostuvan valitusasioista, joiden käsittelyaika vaihtelee esimerkiksi noin 9 kuukaudesta 15 kuukauteen. Asteikon yläpäässä ovat tuolloin asiat, joiden käsittelyaika on pidentänyt esimerkiksi lisäselvitysten hankkiminen tai asian erityinen vaikeus.

Tilanteissa, joissa oikeusasiamies on katsonut vakuutusosoikeuden laiminlyöneen käsitellä valitusta ilman aiheetonta viivytystä, ei ole esitetty viivästysten hyvittämistä, vaan pääsääntöisesti laillisuusvalvoja on saattanut vakuutusosoikeuden tietoon käsityksensä siitä, että asiaa ei ole hänen mukaansa käsitelty ilman aiheetonta viivästystä. Joissakin tapauksissa vakuutusosoikeudelle on saatettu antaa huomautus käsittelyajan oltua erityisen pitkä. Käsitykseni mukaan vastaava on ollut ratkaisukäytäntö myös muita tuomioistuinta koskevassa laillisuusvalvonnassa.

4.2 Kantelijan asian käsittelyaikaan vaikuttaneet seikat

Kantelijan asia oli siis tullut vireille vakuutusoikeyteen 15.1.2015. Se oli siirretty elokuussa asian esittelijälle, joka oli laatinut esityksen ja ratkaisuehdotuksen siihen syyskuun loppupuolella. Asia oli kiertänyt työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen nimeämällä jaoston jäsenillä ja siirtynyt tarkastavalle jäsenelle 19.10.2015. Sanotulta tarkastavalta jäseneltä asia oli kuitenkin siirretty hänen tulevan äitiyslomansa vuoksi uudelle tarkastavalle jäsenelle 14.1.2016.

Ratkaisukokoonpanon jäsenen vaihtumiseen asian käsittelyä viivästyttävänä syynä on laillisuusvalvontakäytännössä suhtauduttu yleensä torjuvasti: viranomaisten tulee järjestää toimintansa siten, etteivät henkilövaihdokset viivästyä aiheuttomasti ratkaisutoimintaa. Jonkin verran viivästystä niistä lähes aina aiheutuu. Vakuutusoikeyden ei ole selvityksessään avannut enempää sitä, miten ja missä vaiheessa tieto tarkastavan jäsenen vaihtotarpeesta on tullut ratkaisukokoonpanon puheenjohtajan tietoon. Nyt saadun selvityksen perusteella kantelijan asia on ollut äitiyslomalle jäävällä tarkastavalla jäsenellä lähes kolme kuukautta ennen kuin se on siirretty toiselle tarkastavalle jäsenelle. Sanottuna aikana kantelijan asia ei ole edennyt lainkaan ja asiassa onkin näiltä osin nähdäkseni ollut aiheetonta viivästystä.

Vakuutusoikeyden on maininnut syyksi asian ratkaisun viivästykselle myös sen, että kantelija oli tehnyt viivästyshyvitysvaatimuksen vasta 7.3.2016. Myös tämä seikka antaa minulle aihetta kriittiseen pohdiskeluun.

Ajankohtana, jolloin kantelija teki hyvitysvaatimuksensa, hänen asiansa oli ollut vireillä vakuutusoikeydessa hieman alle 14 kuukautta. Vuonna 2014 valitusten keskimääräinen käsittelyaika puheena olevassa asiaryhmässä oli ollut 13,9 kuukautta ja vuonna 2015 13,6 kuukautta. Vakuutusoikeydessa asiat käsitellään pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä niiden saapumisjärjestyksessä. Vakuutusoikeyden ei määrää asialle istuntopäivää eikä muutoksenhakijalla ole muutoinkaan tiedossa hänen asiansa ratkaisupäivä samalla tavoin kuin esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa.

Kantelija on tehnyt hyvitysvaatimuksensa siinä vaiheessa, kun hänen asiansa oli ollut vireillä suunnilleen sen verran kuin mikä on ollut sanottujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika vakuutusoikeydessa. Käsitykseni mukaan tämä on ollut luonteva ajankohta hyvitysvaatimuksen esittämiselle. Käsitykseni mukaan ei olisi tuomioistuintenkaan toiminnan kannalta suotavaa, että muutoksenhakijat tekisivät hyvitysvaatimuksia myöskään liian varhaisessa vaiheessa.

Oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä annetun lain 9 §:n mukaan tuomioistuin ratkaisee hyvitysasian samalla kun se ratkaisee pääasian. Kun kantelija teki 7.3.2016 hyvitysvaatimuksensa, hänen pääasiansa oli ollut uudella tarkastavalla jäsenellä arvioitavana 14.1.2016 alkaen. Seuraavaksi asia olisi siis mennyt jaoston puheenjohtajalle. Ottaen huomioon sen, että itse pääasia ei ollut ollut vakuutusoikeyden omankaan ilmoituksen mukaan erityisen vaikea, voitaneen olettaa, että ilman hyvitysvaatimusta kantelijan pääasia olisi tullut ratkaistuksi niissä puitteissa, joista edellä mainittu runsaan 13 kuukauden keskimääräinen käsittelyaika muodostuu.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan 7.3.2016 saapunut hyvitysvaatimusasia oli siirretty työmarkkinaoloja tuntevien jäsenten tutustuttavaksi 13.4. Sen jälkeen asia oli siirtynyt tarkastavalle jäsenelle 4.5. ja edelleen jaoston puheenjohtajalle 17.5.2016. Käsitykseni mukaan myös kantelijan työmarkkinatukiasia oli siirtynyt tuossa vaiheessa jaoston puheenjohtajalle.

Tuossa vaiheessa viivästysyhvityksiasia oli ollut vakuutusosoikeudessa vireillä hieman yli kaksi kuukautta. Jaoston puheenjohtaja oli ollut jäämässä vuosilomalle kuukauden kuluttua eli 13.6.2016. Hänen, tarkastavan jäsenen ja esittelijän lomien vuoksi kantelijan asiaa ei ole voitu ratkaista ajalla 13.6.–28.8.2016. Tuo ajanjakso pitää sisällään käsitykseni mukaan myös istun- totaun. Kantelijan asia ratkaistiin lopulta 4.10.2016.

Vakuutusosoikeus ratkaisi kantelijan asiat siis seitsemän kuukauden kuluttua hyvitysvaatimuk- sen esittämisestä. Pidän kulunutta aikaa pitkänä. Käsitykseni mukaan hyvitysvaatimuksen esittäminen ei saisi lähtökohtaisesti viivästyttää juuri lainkaan itse pääasian käsittelyä.

Vakuutusosoikeuden asiaa käsitellyt jaosto on selvityksessään vedonnut siihen, että oikeuden- käynnin viivästymisen hyvittämisestä hallintoasioissa ei ole ollut juurikaan oikeuskäytäntöä ja että kyseiselle jaostolle asia on ollut laatuaan ensimmäinen. Sinänsä oman toiminnan ja asian käsittelyn keston arviointi hyvitysmielessä ei näkemykseni mukaan tulisi olla erityisen aikaa vievää, etenkin jos tuomioistuin pystyy ratkaisemaan pääasian keskimääräisen käsittelyai- kansa puitteissa ja jos nämä keskimääräiset käsittelyajat ovat kohtuullisia. Asian kokonais- käsittelyajan arviointi edellyttää sen sijaan myös vakuutuskäsittelyä edeltävien vaiheiden tar- kastelua ja suhteuttamista muihin vastaavanlaisiin tapauksiin.

Huomioni kiinnittyy vakuutusosoikeuden toiminnassa lisäksi siihen, että vakuutusosoikeus oli jo huhtikuussa arvioinut, että viivästysvaatimus tulisi aiheuttamaan asian käsittelyyn yli puolen vuoden viipeen. Kantelija oli nimittäin esittämänsä hyvitysvaatimuksen jälkeen pyytänyt vakuu- tusosoikeudelta asiansa käsittelyaika-arviota, ja vakuutusosoikeus oli ilmoittanut hänelle 12.4.2016, että päätöksen todennäköinen postitusaika on lokakuussa 2016.

Saamani selvityksen perusteella ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja näyttäisi saaneen kante- lijän kummatkin asiat ensimmäisen kerran käsiteltäväkseen vasta 17.5.2016 eli noin kuukausi ennen hänen vuosilomansa alkamista. Kantelijan työmarkkinatukia-asia ei siis ole vakuutusoi- keuden omankaan ilmoituksen mukaan ollut erityisen vaikea, joten sen vakuutusosoikeus olisi nähdäkseni todennäköisesti pystynytkin ratkaisemaan viimeistään kesäkuun alussa. Viiväs- tysasia on kuitenkin aiheuttanut sen, että ratkaisu on siirtynyt kesän jälkeiseen aikaan.

Kokonaisuudessaan arvioiden katson, että kantelijan työmarkkinatukiasian käsittelyssä on vii- västystä, josta osa olisi voinut olla vältettävissä esimerkiksi tehokkaammalla prosessinjohtol- la. Näillä viivästymisillä tarkoitan ensinnäkin tarkastavan jäsenen vaihtumista, joka on merkin- nyt asian käsittelyn pysähtymistä lähes kolmen kuukauden ajaksi. Lisäksi katson, että ratkai- sukokoonpanon puheenjohtajan olisi tullut viivästysvaatimuksen saavuttua kiinnittää huomiota siihen, että kantelijan työmarkkinatukiasia oli ollut vireillä jo yli vuoden, ja pyrkiä varmistamaan se, että viivästysyhvityksivaatimuksen aiheuttama lisäviive jäisi mahdollisimman lyhyeksi. Otta- en huomioon sen, että vakuutusosoikeus oli jo huhtikuussa arvioinut kantelijan asioiden tulevan ratkaistuiksi vasta lokakuussa, katson, että tähän ei ole asiassa kiinnitetty riittävästi huomiota.

Käsitykseni mukaan vakuutusosoikeuden voidaankin katsoa laiminlyöneen käsitellä kantelijan asiaa osittain ilman aiheetonta viivytystä.

4.3 Hyvityksen määrääminen oikeudenkäynnin viivästymisestä

Kuten olen edellä jo todennut, laillisuusvalvontakäytännössä ei ole tehty hyvitysesityksiä, vaika ratkaisussa olisikin katsottu vakuutusosoikeuden laiminlyöneen käsitellä valitusta ilman aihee- tonta viivytystä. Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädettiin muutoksenhaki- joiden oikeussuojakeinoksi oikeudenkäyntien liiallisen keston vuoksi. Oikeusasiamiehen tehtä- vänä ei ole toimia ylimääräisenä muutoksenhakukeinona.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan muuttaa tai kumota niiden antamia päätöksiä eikä puutua muutoinkaan niiden harkintavaltansa nojalla tekemiin ratkaisuihin, elleivät ne ole ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin.

Kun arvioitavana on tuomioistuimen lainvoimainen päätös, niin oikeusasiamiehen tehtäväksi jää lähinnä sen arviointi, voidaanko hyvitysvaatimuksen ratkaisseen tuomioistuimen katsoa ylittäneen harkintavaltansa tai käyttäneen sitä väärin.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että vakuutusosoikeus on ratkaissut kantelijan viivästyshyvityksiasian sille lain mukaan kuuluvan harkintavaltansa puitteissa. Näin siitäkin huolimatta, että olen edellä jaksossa 4.2 katsonut, että kantelijan asian käsittely ei ole sujunut kaikilta osin ilman aiheetonta viivytystä.

Mutta kuten tuosta aiemmin esittämästäni voi jo päätellä, asiassa olisi nähdäkseni voinut päätyä myös toisenlaiseen lopputulokseen. Tarkastelenkin vielä lopuksi vakuutusosoikeuden viivästyksiasiansa antaman päätöksen perusteluja.

Vakuutusosoikeuden antamasta päätöksestä ei käy ilmi, onko vakuutusosoikeus ottanut oikeudenkäynnin kestoja ja mahdollista viivästyä arvioidessaan huomioon laillisuusvalvojen kannanotot, ja minkä merkityksen se on niille antanut.

Sen sijaan se on perusteluissa viitannut erityisesti lain esitöihin liittyen jo 2010 yleisissä tuomioistuimissa voimaan tulleeseen hyvityslakiin (HE 233/2008 vp).

Näiltä osin haluan kiinnittää huomiota seikkaan, jonka oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on nostanut esille jo säädettyä lainmuutosta, jolla viivästyshyvitykset ulotettiin koskemaan myös hallintolainkäyttöasioita. Oikeusasiamies on nimittäin kiinnittänyt huomiota kysymykseen hyvityksen määrän arvioinnista. Hän on todennut 24.10.2012 eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (Dnro 3941/5/12), että korvausmäärän rakentuminen vuositasolla arvioitavalle tasolle (1 500 euroa valtion vastuulle jäävältä viivästyneeltä vuodelta) on pääsääntönä asianmukainen, mutta ei kuitenkaan ota huomioon erittäin nopeaa käsittelyä vaativia tilanteita, joissa asian hyväksyttävä käsittelyaika liikkuu vuosien sijasta korkeintaan muutamissa viikoissa tai kuukausissa.

Oikeusasiamies Jääskeläinen viittasi lausunnossaan tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon määräämistä koskeviin asioihin ja lasten huostaanottoasioihin, ja esitti lakiin nimenomaista säännöstä, jossa todettaisiin poikkeus hyvityksen määräämisestä vuosiarvioperusteella.

Lakivaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään (LV 13/2012), että hyvityslain 3, 4 ja 6 §:n säännökset turvaavat kohtuullisen hyvityksen myös erityisen nopeaa käsittelyä vaativissa asioissa. Valiokunnan mukaan hyvityksen saaminen ei edellytä, että viivästys olisi kestänyt vähintään vuoden. Se on kuitenkin lisännyt kantanaan, että käytännössä vuotta lyhyempi viivästys voi vain poikkeuksellisesti loukata oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, ja maininnut vapaudenriistoasiat lähinnä kyseeseen tulevana tilanteina.

Vakuutusosoikeus on kantelijalle antamansa hyvityspäätöksen perusteluissa viitannut lain esitöihin ja perusteluista onkin nähdäkseni nähtävissä edellä mainittu vuositasolta lähtevä viivästyssajattelu. Esitöistä on poimittu EIT:n toteama, että jonkinlaisena tavoitteena tulisi pitää, että mikään oikeusaste ei käsitelisi asiaa vuotta kauemmin. Edelleen perusteluissa todetaan, että käytännössä viivästyksistä saattaa olla kyse, kun tavanomaisen, laajahkon asian käsittely on kestänyt kokonaisuudessaan noin viisi vuotta tai kauemmin. Erityisen joutuisaa käsittelyä vaativissa asiaryhmissä kohtuullisen käsittelyajan vaatimus voi ylittyä jo aiemmin.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat liittyvät hyvin usein suoraan muutoksenhakijan toimeentulon turvaan. Näin myös nyt puheena olevassa asiassa. Työmarkkinatuessa on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta oikeudesta perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että työttömyysturva-asioissa, kuten muissakin perustoimeentulon turvaan kuuluvissa etuusasioissa, ilman aiheetonta viivästystä tapahtunut käsittely on erittäin tärkeää.

Totean tässä yhteydessä, että vakuutusosoikeus ei ole päätöksessään viitannut oikeuskäytännössä annettuihin viivästysratkaisuihin. Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä se on sen sijaan ilmoittanut ottaneensa harkinnassaan huomioon muun muassa ratkaisun KHO:2015:139, jossa noin kahden vuoden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja hieman yli kolmen vuoden käsittelyaikaa kahdessa eri oikeusasteessa ei voitu pitää kohtuuttomana.

Kovin vertailukelpoinen tuo ratkaisu ei kuitenkaan nähdäkseni ole ottaen huomioon käsiteltävien valitusasioiden asiakysymykset. Sanotussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioitavana olleessa asiassa on nimittäin ollut kyse siitä, edellyttääkö enintään kahdeksan tuulivoimalaitoksen hanke ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Kyse on siis ollut yleisluontoisemmasta ja laajaa ihmisryhmää koskevasta asiasta, kun taas nyt esillä olevassa asia on koskenut kantelijaa henkilökohtaisesti eikä se ole ollut siis edes vakuutusosoikeuden omankaan ilmoituksen mukaan erityisen työläs.

Oma näkemykseni onkin se, että moniin vakuutusosoikeudessa ratkaistaviin asioihin soveltuu huonosti kaavamainen laskentatapa, jossa hyvityksen määrä lasketaan vuosikorvauksen perusteella, jonka määrä on 1 500 euroa jokaiselta valtion vastuulle jäävältä viivästyneeltä vuodelta.

Oikeuskirjallisuudessa Maria Majanen on kirjoituksessaan (Defensor legis N:o 5/2017, s. 743) todennut, että oikeuskäytännössä ei ole aina sovellettu mainittua kaavamaista laskentatapaa. Hän on maininnut esimerkkinä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 1.6.2016 antaman ratkaisun nro 16/0365/4, jossa Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti omaishoidon tukea koskevan asian kahden vuoden ja kahdeksan kuukauden kokonaiskäsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä ja määräsi hyvittäväksi kahdeksan kuukauden viivästymistä vastaavan 1 000 euron suuruisen hyvityksen.

Käsitykseni mukaan sanotunlaiset omaishoidon tukiasiat ja myös monet vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat lukeutuvat luonteeltaan ja käsittelyajoiltaan oikeusasiamies Jääskeläisen mainitsemien erityisen nopeaa käsittelyä vaativien asioiden ja toisaalta hyvitysajattelussa ja kaavamaisessa viivästyksen vuosiarvioajattelussa esillä olleiden useiden vuosien oikeudenkäyntien välimaastoon. Niiden kohdalla tehtävissä viivästyshyvitysarviointeissa alle vuoden mittaisten viivästysten hyvittämistä ja alle 1 500 euron hyvitysten maksamista voidaankin nähdäkseni pitää ihmis- ja perusoikeusmyönteisenä laintulkintana.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 4.2 ja 4.3 esittämäni käsitykset vakuutusosoikeuden ja kantelijan asiaa käsitelleen ratkaisukokoonpanon tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni vakuutusosoikeudelle tiedoksi.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle tiedoksi.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.