

21.4.2008

Oikeusministeriö

24. 04. 2008

Oikeusministeriö

OM 12 / 41 / 2007
LAVO

Viite: Oikeusministeriön 7.4.2008 päivätty kutsu kuulemistilaisuuteen OM 12/41/2007

**VAKUUTUSOIKEUDEN KIRJALLINEN LAUSUNTO PASSIIVISUUSTYÖRYHMÄN
MUISTIOSTA 4.4.2008; Oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästyessä - sääntelyvaihto-
ehtojen esittely ja arviointi****1 Aluksi / nykyiset oikeussuojakeinot**

Vakuutusoikeus yhtyy työryhmän muistiossaan ilmaisemaan kantaan siitä, että yksityisellä pitää olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino tilanteissa, joissa viranomaisen laiminlyönti tai viivyttely hallintopäätöksen teossa vaarantaa yksityisen oikeuksien toteutumisen. Vakuutusoikeus toteaa, että tässä lausunnossa työryhmän muistiota on käsitelty vain vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvien asioiden kannalta eikä huomioon ole otettu muita hallinnonaloja.

Vakuutusoikeuden toimintaa ajatellen edellä mainittu tilanne voisi tulla kyseeseen silloin, kun ensiasteena asiaa käsittelevä taho (esimerkiksi Kansaneläkelaitos, eläkelaitos tai vakuutusyhtiö) ei lainkaan anna päätöstä yksityisen hakemuksen johdosta tai viivyttellessä päätöksen antamisessa. Käytännössä sellainen tilanne, ettei päätöstä vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa anneta lainkaan, on erittäin harvinainen. Sen sijaan sellaisia tilanteita, joissa yksityinen kokee, että hakemusta ensiasteena käsittelevä taho tai muutoksenhakuviranomainen viivyttellessä asian ratkaisemisessa, esiintyy myös käytännössä. Usein kuitenkin viivästys asian käsittelyssä johtuu siitä, ettei hakemuksen liitteinä ole ollut tarvittavaa selvitystä tai että asianosainen itse myöhemmin toimittaa lisäselvitystä asiaansa.

**Vakuutusoikeus
Postiosoite****Käyntiosoite****Puhelin****Telekopio****Sähköposti**PL 338
00121 HELSINKILönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

Vakuutusosoikeuden toimintaa ajatellen on otettava huomioon se, että käytännössä kaikki asiat ratkaistaan ensiasteessa yksityisen tekemän hakemuksen perusteella ja että alakohtaiset erityislait velvoittavat ensias-teen antamaan kirjallisen päätöksen hakijalle sen jälkeen, kun ensiaste on saanut asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset. Lisäksi tietyissä erityis-laeissa (esimerkiksi kansaneläkelaki 106 § ja 107 §, työntekijän eläkelaki 115 § ja 116 § sekä tapaturmavakuutuslaki 41 b §) on jo otettu huomioon tilanne, jossa ensiaste ei anna päätöstä laissa säädetyssä määräajassa. Huomioon on myös otettava se, että usein ensiasteen päätös on riippuvai-nen muun viranomaisen tai toimielimen päätöksestä tai lausunnosta (esimerkiksi työttömyysturva-asiat ja rikosvahinkoasiat).

Vakuutusosoikeus korostaa edelleen, viitaten myös 13.3.2007 päivättyyn lausuntoonsa Oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä OM 2006:21, sitä että uusien oikeussuojakeinoja säädettäessä tulisi välttää se tilanne, että jo ennestään ruuhkautuneet muutoksenhakulautakunnat ja vakuutusosoikeus ruuhkautuisivat mahdollisesti lisää. Näin ollen, vaikkakin yksilön oikeus-suojakeinot viranomaisen laiminlyönti- tai viivyttelytapauksissa ovat tärkeitä, tärkeintä on kuitenkin se, että sekä ensiasteelle että muutoksenha-kuviranomaisille annetaan riittävät resurssit pääasiaa koskevien hakemus-ten ja valitusten joutuisalle käsittelylle.

2 Vaihtoehtojen mallien arviointia

2.1 Yleistä

Vakuutusosoikeuden käsityksen mukaan menettelytapa viranomaisen laimin-lyönti- tai viivästystilanteissa tulisi olla sekä yksityisen että ensiasteena asiaa käsittelevän tahon ja muutoksenhakuviranomaisten kannalta mahdol-lisimman yksinkertainen. Menettelytapa ei myöskään saisi tarpeettomasti kuormittaa muutoksenhakuelimiä tai muita riippumattomia lainkäyttöelimiä turhilla hakemuksilla, valituksilla tai kanteluilla. Näin ollen ei ole suotavaa säätää sellaista järjestelmää, jossa ensiasteen laiminlyönti- tai viivästysti-lanteessa yksityisellä asianosaisella olisi mahdollisuus saattaa asia suoraan tuomioistuimen taikka muun lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Tähän nähden nyt esitetyistä vaihtoehtoisista malleista malli b vaikuttaisi parhaim-malta.

Vakuutusosoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusosoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

Vakuutusoikeus ei pidä suotavana myöskään sitä, että laiminlyönti- tai viivästystilanteissa ensiasteen katsottaisiin antaneen fiktiivisen hylkäävän päätöksen, johon yksityisellä olisi mahdollisuus hakea muutosta. Vakuutusoikeuden käsityksen mukaan yksityisen asianosaisen tulee kaikissa tilanteissa saada pääasiaansa koskeva ensiasteen asianmukaisesti perustelema päätös, jotta hänen oikeusturvansa toteutuisi myös pääasiaa koskevassa muutoksenhaussa.

Vakuutusoikeus tuo esiin myös sen, että useissa vakuutusoikeuden toimialaan liittyvissä asioissa (esimerkiksi lääketieteelliset asiat) sen seikan ratkaiseminen, milloin ensiasteella on ollut käytössään riittävä selvitys asian ratkaisemiseksi ja onko ensiaste viivästynyt päätöksen antamisessa, edellyttää yleensä myös huolellista perehtymistä itse pääasiaan. Näin ollen erillisen oikeussuojakeinon säätäminen pelkästään laiminlyönti- ja viivästysasioiden käsittelyä varten ei välttämättä sovellu vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyyn. Tästä huolimatta alla on kuitenkin esitetty vakuutusoikeuden kannanotot työryhmän muistiossaan esittämiin kysymyksiin.

2.2 Tulisiko viranomaiselle säätää velvollisuus asettaa käsittelyaikatavoite?

Vakuutusoikeus toteaa, että vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa selkeintä olisi säätää lainsäädännössä käsittelyaikatavoite tai velvoittaa viranomainen, jollei käsittelyaikaa ole säädetty laissa, asettamaan käsittelemilleen asioille käsittelyaikatavoite, kuten mallissa b esitetään. Tällainen käsittelyaikatavoitteeseen rinnastettava määräaika on käytännössä jo säädetty, kuten kohdassa 1 on kerrottu, työeläkkeitä sekä työtapaturma- ja ammattitautiasioita koskevissa laeissa, joissa päätös tulee antaa viimeistään, kun kolme kuukautta on kulunut sen kalenterikuukauden lopusta lukien, jonka aikana ensiaste on saanut asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen.

Käsittelyaikatavoitetta säädettäessä on kuitenkin otettava huomioon se, ettei ole perusteltua, että ensiasteet ryhtyvät käsittelyaikatavoitteen puitteissa antamaan päätöksiä puutteellisen selvityksen perusteella, jolloin asioiden käsittely muutoksenhakuasteessa vaikeutuisi. Ensiasteelle tulevat hakemukset voivat olla hyvinkin puutteellisia eikä ensiasteena asiaa

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

käsittelyvähällä taholla välttämättä ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, missä ajassa yksityinen asianosainen riittävän selvityksen ensiasteelle toimittaa. Käsittelyaikatavoitetta ei näin ollen pidä vakuutusosoikeuden käsityksen mukaan sitoa hakemuksen vireille tulon ensiasteessa, vaan ratkaisevaa pitäisi nimenomaan olla se, milloin ensiasteella on ollut käytettävissään riittävä selvitys asian ratkaisemiseksi.

2.3 Tulisiko laissa säätää pakollinen esivaihe hallintoviranomaisessa?

Vakuutusosoikeus pitää kannatettavana sitä, että viranomaiselle säädetään pakollinen esivaihe myös laiminlyönti- ja viivästystapauksissa. Näin ensiasteella olisi mahdollisuus itseoikaista asia myös laiminlyönnin tai viivästykseen osalta eikä muutoksenhakuviranomaisia suoraan kuormitetaisi näillä asioilla.

Yksityisen asianosaisen tulisi siis tilanteessa, jossa pääasiaa ei ensiasteen toimesta ratkaista laissa säädetyn määräajan taikka käsittelyaikatavoitteen puitteissa, toimittaa kiirehtimispyyntö ensiasteena asiaa käsittelevälle taholle, jonka tulisi reagoida kiirehtimispyyntöön mallin b:n mukaisesti.

2.4 Mikä olisi sopiva keino asian vireillepanemiseksi ja minkä tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi asia tulisi saada?

Vakuutusosoikeuden käsityksen mukaan ensiasteen kiirehtimispyyntöön antamasta vastauksesta ja siinä ilmoitetusta käsittelyaika-arvioista ei välttämättä ole tarpeen säätää valitusosoikeutta kuten mallissa b esitetään. Mikäli kuitenkin päädytään siihen, että myös vakuutusosoikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa tulee yksityisellä olla erillinen oikeussuojakeino ensiasteen laiminlyöntiä tai viivästymistä ajatellen, selkeintä vakuutusosoikeuden käsityksen mukaan olisi, ottaen erityisesti huomioon vakuutusosoikeuden toimialaan kuuluvien asioiden erityisluonne, että yksityisellä olisi mahdollisuus tehdä viivästysvalitus muutoksenhakuviranomaiselle eli vakuutusosoikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa muutoksenhakulautakunnille.

Vakuutusosoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusosoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

Vakuutusoikeus katsoo kuitenkin, että valitusoikeus tulisi säätää vasta sen jälkeen kun on nähtävissä, ettei ensiaste korjaa laiminlyöntiä tai viivästystä kiirehtimispyyntönsä johdosta taikka anna pääasiassa päätöstä kiirehtimispyyntöön antamassaan vastauksessa ilmoitetussa määräajassa. Näin vältettäisiin turhien valitusten vireilletulo muutoksenhakulautakunnissa.

2.5 Millainen tulisi olla lainkäyttöelimen toimivalta viivästysasioiden ratkaisemissa?

Laiminlyönti- ja viivästystilanteissa tärkeintä yksityisen kannalta on se, että hän saa ensiasteen päätöksen mahdollisimman pikaisesti ja ettei hän kärsi päätöksen odottamisesta suoraa taloudellista vahinkoa. Näin ollen ensisijainen vaihtoehto viivästysasiaa tutkivalla lainkäyttöelimellä olisi määrätä ehdoton määräaika päätöksen tekemiselle sekä mahdollisesti määrätä myös yksityiselle maksettavasta hyvityksestä.

Vakuutusoikeus ei näe tarpeellisuutta sille, että laissa säädettäisiin vakuutus-oikeuden toimialaan kuuluvien asioiden laiminlyönti- tai viivästysasia tutkivalle muutoksenhakuelimelle mahdollisuus asettaa uhkasakko asiaa ensiasteena käsittelevälle taholle, koska kuten edellä on todettu, asian ratkaisemisen ajankohta on useissa tilanteissa riippuvainen yksityisestä hakijasta ja hänen toimittamastaan selvityksestä taikka muun viranomaisen päätöksestä tai lausunnosta.

Voidaan kuitenkin miettiä sitä, onko esimerkiksi muutoksenhakuelimen asettama määräaika päätöksen antamiselle riittävä toimenpide ilman mitään erillistä uhkaa. Tämä ongelma on vakuutusoikeuden käsityksen mukaan poistettavissa ainakin etuuden myöntämistä koskevien myönteisten päätösten osalta siten, että myös muihin vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyyn ulotetaan samanlainen viivästyskorotussäännös kuin jo nyt on käytössä työeläkeasioiden osalta. Näin välttyttäisiin siltä, että asianosainen kärsisi suoraa taloudellista vahinkoa tilanteessa, jossa ensiasteena asiaa käsittelevä taho ei ole antanut myönteistä päätöstä riittävän joutuisasti. Ensiasteen tulisi siis päätöstä antaessaan ottaa kantaa myös mahdolliseen viivästyskorotukseen ja yksityisellä olisi mahdollisuus hakea tähän päätökseen muutosta joko sekä pääasian ja viivästyskorotuksen osalta tai vain viivästyskorotuksen osalta.

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

Edelleen jää kuitenkin pohdittavaksi, pitäisikö vakuutusoikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa säätää maksettavaksi rahallinen hyvitys myös päätöksen odottamisesta, siitakin huolimatta, että ensiasteen päätös on hakijan kannalta kielteinen eikä hakijalle aiheudu suoranaista taloudellista vahinkoa. Lisäksi on otettava huomioon, että osa ensiasteen ratkaisuksista (esimerkiksi takaisinperintäpäätökset) ovat sellaisia, ettei viivästyskorotuksen kautta tuleva hyvitys niihin sovellu. Vakuutusoikeus katsoo, että tärkeintä on taata se, ettei yksityiselle koidu suoraa taloudellista vahinkoa ja näin ollen kielteisen ensiasteen päätöksen odottamisesta ei ole syytä säätää mahdollisuutta saada rahallista hyvitystä.

2.6 Voidaanko laillisuusvalvonnasta kehittää riittävän tehokas oikeussuojamenettely?

Vakuutusoikeus ei näe estettä sille, että nykyistä laillisuusvalvontaa kehitettäisiin lainsäädännöllä siten, että se takaisi yksilölle riittävät oikeussuojakeinot asiaa ensiasteena käsittelevän tahon laiminlyönti- ja viivästystapauksissa.

Vakuutusoikeuden toimialaan liittyvissä asioissa tehdään nykyiselläänkin paljon kanteluita ja useat niistä koskevat nimenomaan ensiasteen tai muutoksenhakuelimen viivästymistä asian käsittelyssä. Kun kuitenkin otetaan huomioon vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden erityisluonne, niin laillisuusvalvojan toimivalta viivästystilanteissa olisi samalla tavoin rajallinen kuin lainkäyttöelimenkin.

3 Lopuksi / jatkokehittäminen

Vakuutusoikeus viittaa oikeusministeriön työryhmämietintöön 2006:21 (Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan), jossa työryhmän ehdotuksen mukaista viivästyskantelua oikeudenkäynnin viivästystilanteissa ei ehdoteta ulotettavaksi erityistuomioistuimiin (vakuutus-oikeuteen). Tähän nähden, kun otetaan lisäksi huomioon jo olemassa olevassa lainsäädännössä olevat määräykset asioiden käsittelystä ja päätösten antamisesta, ei erillisen oikeussuojakeinon säätäminen ensiasteena asiaa

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

21.4.2008

käsittävän viranomaisen laiminlyönti- tai viivästystapauksessa ole, kuten edellä on todettu, välttämättä lainkaan tarpeen vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Mikäli kuitenkin päädytään säätämään erillinen oikeussuojakeino myös vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta vakuutusoikeus korostaa sitä, että lainsäädännön ja käytettävän termistön tulee olla selkeä, jotta väärinkäsityksiltä välttyttäisiin ja jotta esimerkiksi valitustilanteessa yksityinen asianosainen ei lähtisi selostamaan taikka hakemaan muutosta myös itse pääasiaan. Erillisellä oikeussuojakeinolla ei myöskään tulisi rasittaa muutoksenhakuelintä siten, että sen varsinainen toimenkuva eli valitusasioiden ratkaiseminen vaarantuisi.

Edellä mainittuun nähden vakuutusoikeus esittää työryhmän pohdittavaksi myös sen vaihtoehdon, että voitaisiinko vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta pitää riittävänä oikeussuojakeinona sitä, että lainsäädännössä säädettäisiin pelkästään velvollisuudesta suorittaa viivästyskorotusta myönnetylle etuudelle, mikäli päätöstä ei ole tehty laissa säädetyssä määräajassa taikka viranomaisen asettamassa käsittelyaikatavoitteessa ilman, että yksityiselle taattaisiin erikseen oikeutta saattaa viivästysasia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.



Timo Havu

Ylituomari



Tuula Kivari

Vakuutusoikeustuomari

Vakuutusoikeus
Postiosoite

PL 338
00121 HELSINKI

Käyntiosoite

Lönnrotinkatu 13 C
00120 HELSINKI

Puhelin

010 36 43200

Telekopio

010 36 43100

Sähköposti

vakuutusoikeus@oikeus.fi