



ASIA **Asian viipyminen ja käsittelyaika-arvion antaminen**

KANTELU

Kantelija arvosteli 4.10.2018 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa OKV/1608/1/2018 vakuutusosoikeuden menettelyä asiansa käsittelyssä. Kantelun mukaan hänen tapaturma-asiassa tekemänsä valitus oli ollut tuolloin vireillä vakuutusosoikeudessa yli viisi vuotta. Kantelija arvosteli myös sitä, että hänelle oli toistuvasti annettu vakuutusosoikeudesta asiansa koskeva käsittelyaika-arvio, joka ei pitänyt paikkaansa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi asiassa 12.10.2018 vastauksensa, jossa hän totesi, että kantelija oli tehnyt vakuutusosoikeudelle hyvitysvaatimuksen oikeudenkäynnin viivästymisestä ja kyseinen vaatimus oli vakuutusosoikeuden käsiteltävänä. Asian vireillä olon vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen ei tuossa vaiheessa ryhtynyt kantelua tutkimaan.

Kantelija on tehnyt asiassa uuden kantelun 28.11.2018. Kantelun mukaan vakuutusosoikeudesta oli kyseisenä päivänä ilmoitettu, ettei kantelijan asiassa anneta päätöstä marraskuussa 2018 aikaisemmasta ilmoituksesta huolimatta. Vakuutusosoikeus ei myöskään ollut antanut uutta arviota ratkaisupäivämäärästä. Vakuutusosoikeuden lainvastainen menettely on kantelun mukaan aiheuttanut kantelijalle huomattavaa vahinkoa päätöksenteon pitkittyessä useilla vuosilla. Sen vuoksi kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan asian ja puuttumaan vakuutusosoikeuden menettelyyn.

SELVITYS

Vakuutusosoikeuden ylituomari A on antanut 24.1.2019 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on osaston 1 johtajana toimivan vakuutusosoikeustuomarin B:n 23.1.2019 päivätty ja vakuutusosoikeustuomari C:n 23.1.2019 päivätty selvitys.

RATKAISU

1 Asian viipyminen

Oikeusohjeista

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Tuomioistuinlain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan päällikkötuomari huolehtii tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä. Hän asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja huolehtii niiden toteutumisesta.

Tuomioistuinlain 8 luvun 6 §:ssä säädetään osaston johtajan tehtävistä. Pykälän mukaan osaston johtaja johtaa osaston työskentelyä. Hän huolehtii erityisesti työn yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä osastolla sekä työskentelyn tuloksellisuudesta.

Tuomioistuinlain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia. Tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti. Pykälän 3 momentin mukaan tuomariin sovellettavista virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säädetään lisäksi valtion virkamieslain (750/1994) 4 luvussa ja muualla laissa.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Ennen 1.1.2017 voimaan tullutta tuomioistuinlakia vakuutusosoikeuden ylituomarin tehtävistä, vakuutusosoikeuden osastoista ja osaston johtajan tehtävistä säädettiin vakuutusosoikeuslain 2 §:n 2 momentissa ja 9 §:ssä. Ylituomarin ja osaston johtajat pääasialliset tehtävät olivat vastaavat kuin mainituissa tuomioistuinlain säännöksissä.

Tapahtumatietoja

Kantelijan valitusasia tuli vireille vakuutusosoikeudessa 12.8.2013 ja vakuutusosoikeudesta saadun tiedon mukaan se ratkaistiin 12.6.2019 annetulla päätöksellä. Asian käsittelyaika oli siten 5 vuotta ja 10 kuukautta. Vakuutusosoikeuden selvityksen mukaan tapaturmavakuutusasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 14 kuukautta. Kantelijan asian käsittely on ylitänyt 4 vuodelle ja 8 kuukaudella keskimääräisen käsittelyajan.

Kantelija on tehnyt vakuutusosoikeudelle valituksensa käsittelyaikana vaatimuksen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Vakuutusosoikeus on 12.6.2019 antamallaan päätöksellä ratkaissut vaatimuksen ja määrännyt Suomen valtion maksamaan kantelijalle hyvityksenä oi-

keudenkäynnin viivästymisestä 6 000 euroa ja sen korotuksena 1 000 euroa eli yhteensä 7 000 euroa.

Vakuutusosoikeus on todennut hyvitystä koskevan päätöksensä perusteluissa, että kantelijan asian käsittelyaikaa vakuutusosoikeudessa on pidentänyt kantelijan vakuutusosoikeudelle toimittama huomattavan laaja asiakirja-aineisto, jonka vakuutusosoikeus on ensimmäisenä asteena tutkinut sekä kantelijan asiamiehen kaksi lykkäyspyyntöä, jotka ovat pitkittäneet asian käsittelyä yhteensä noin neljällä kuukaudella. Vakuutusosoikeus on todennut, että kun otetaan huomioon asian laatu ja laajuus sekä vakuutusosoikeudelle toimitettu uusi selvitys ja edellä mainitut lykkäyspyynnöt, on oikeudenkäynti vakuutusosoikeuden vastuulla olevista syistä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla viivästynyt yhteensä neljällä vuodella siten, että se on loukannut kantelijan oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Koska tapaturmaeläkettä koskeva asia on liittynyt välittömästi kantelijan toimeentuloon ja se on siten ollut erityisen merkittävä, on kantelijan katsottu olevan oikeutettu myös hyvityksen korotukseen.

Selvityksistä ja lausunnosta

Kantelijan tapaturma-asian käsittely on kuulunut ratkaisukokoonpanolle, jonka puheenjohtajana on toiminut vakuutusosoikeustuomari C. C on selvityksessään todennut, että kantelijan asiassa oli kysymys poikkeuksellisen hankalasta asiasta, jossa vaadittiin muun muassa aivovamman ja kaularankavamman korvaamista tapaturmalainsäädännön nojalla. Jaostolla oli samaan aikaan käsiteltävänä useita hankalia asioita. Aivovammoja koskevissa asioissa on erityisenä ongelmana se, että lääkärikunnassa esiintyy perustavaa laatua olevia näkemuseroja aivovammadiagnostiikan kriteereistä. Asiassa jouduttiin seuraamaan muun muassa aivovammoja koskevan Käypä hoito –suosituksen uudistamistyötä ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön kehittymistä. Kantelijan asian käsittely viivästyi myös C:n työn tehokkuutta haitanneiden seikkojen vuoksi, joihin hän on pyrkinyt puuttumaan.

Vakuutusosoikeustuomari B:n selvityksen mukaan kantelijan asia on ollut käsiteltävänä osastolla 1, jonka johtajana hän on toiminut 1.4.2018 alkaen. B oli kiirehtinyt kantelijan asian käsittelyä C:lle lähettämillään sähköpostiviesteillä 14.8., 27.9. ja 26.11.2018, jonka lisäksi B arvelee käyneensä keskusteluja kantelijan asian etenemisestä.

Ylituomari A:n lausunnon mukaan B:tä edeltäneeltä osaston johtajalta saadun tiedon mukaan hän oli useaan otteeseen ottanut asian esille C:n kanssa ja kehottanut häntä ratkaisemaan kantelijan asian, mutta asian käsittely ei edennyt. Lausunnon mukaan asiaa ei siirretty pois C:ltä, koska tämä oli jo ottanut kantaa sen käsittelyyn liittyviin kysymyksiin.

Arviointi

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kantelijan asia oli C:n käsiteltävänä eri vaiheissaan yli 2 vuotta. Selvityksensä mukaan hänellä oli samaan aikaan käsiteltävänä useita hankalia asioita, joihin myös kantelijan asia lukeutui. Lisäksi käsillä oli C:n työnteon tehokkuuteen vaikuttavia asioita. Vakuutusosoikeuden lausunnosta ja selvityksistä saa käsityksen, ettei vakuutusosoikeudessa edellä mainitusta seikoista huolimatta ryhdytty edellä kuvattuja kiirehtimiskehotuksia vaikuttavampiin ja konkreettisempiin työnjohdollisiin toimenpiteisiin asian ratkaisuun saamiseksi.

Osaston johtajan tehtävänä on huolehtia osastollaan työn suunnittelusta ja järjestämisestä sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Vakuutusosoikeuden toimintakyvystä, tuloksellisuudesta ja kehittämistä vastaa viime kädessä ylituomari. Edellä kuivatussa tilanteessa olisi asioiden käsit-

telyn tuloksellisuudesta sekä vakuutusosoikeuden toimintakyvystä vastuussa olevan johdon tullut ryhtyä muunkinlaisiin työnantajan käytettävissä oleviin työnjohdollisiin esimerkiksi työnjakoa tai töiden jakamista koskeviin tai vastaaviin toimenpiteisiin. Tämä olisi ollut perusteltua paitsi yleisesti vakuutusosoikeuden toimintakyvyn ja työn tuloksellisuuden, mutta myös kyseessä olevan tuomarin työhyvinvoinnin sekä muutoksenhakijoiden oikeusturvan vuoksi.

Tapahtuneesta huolimatta vakuutusosoikeuden ylijohtajan lausunnossa ei ollut otettu kantaa siihen, kuinka vastaavien tilanteiden syntyminen aiottiin jatkossa estää ja kuinka asioiden käsittelyn viivytykseltä oli tarkoitus jatkossa varmistaa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelijan valitusasian käsittely on viivästynyt ja se on osittain johtunut vakuutusosoikeuden menettelystä. Vakuutusosoikeus on itsekin tämän todennut oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevassa päätöksessään. Viivästymiselle ei ole esitetty hyväksyttäviä syitä, joten sen on katsottava olleen aiheutonta.

2 Käsittelyaika-arvioiden antaminen

Vakuutusosoikeuslain 16 §:n 1 momentissa säädettiin siitä, että asian käsittelyyn vakuutusosoikeudessa sovellettiin hallintolainkäyttölakia. Vakuutusosoikeuslaki kumottiin 1.1.2017 voimaan tullella tuomioistuinjailla. Nykyisin hallintolainkäyttölain soveltamisesta asian käsittelyyn vakuutusosoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain 1 §:n 2 momentissa.

Hallintolainkäyttölain 30 a §:n mukaan valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 85/2012 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että käsittelyaika-arvio olisi informatiivinen eikä se sitoisi tuomioistuinta. Se voitaisiin antaa yksinkertaisessa menettelyssä eikä sen antaminen vaatisi kyseessä olevan tapauksen lähempää selvittämistä.

Kantelunsa mukaan kantelija on 7.10.2015, 28.9. ja 30.12.2016, 6.4., 11.10. ja 7.11.2017 sekä 13.2., 23.4., 1.7. ja 4.9.2018 tiedustellut käsittelyaika-arviota asiassaan. C on antanut hänelle ratkaisuaikakohdasta erilaisia arvioita. Marraskuussa 2018 kantelija on saanut tiedon, että hänen asiaansa ei tulla ratkaisemaan aikaisemmin arvioidulla tavalla marraskuussa 2018 ja tuolloin ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja ei ollut ilmoittanut uutta arviota päätöksen antamisajankohdasta.

C:n selvityksen mukaan asiassa oli erittäin vaikea antaa käsittelyaika-arviota ja annetut arviot osoittautuivat liian optimistisiksi.

Käsittelyaikaa koskeva arvio ei ole tuomioistuinta sitova. Edellä mainitun hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan käsittelyaika-arvion antaminen on tarkoitettu tehdä yksinkertaiseksi niin, ettei se vaadi yksityiskohtaista asiaan perehtymistä. Käsittelyaika-arvio on kuitenkin yksittäisessä asiassa annettu arvio eikä kyseisen asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa koskeva tieto. Tarkoituksena on vähentää asianosaisen epävarmuutta ja huolta asiansa ratkaisemisesta. Vaikka arvio onkin suuntaa antava, tulee sen kuitenkin perustua kyseisen yksittäisen asian käsittelyyn ja olla todellisuutta vastaava. Muutoksenhakijan tulee voida saada realistinen käsitys asiansa käsittelystä ja siihen kuluva ajasta. Muussa tapauksessa lainkohdan tarkoitus jää toteutumatta.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella käsittelyaika-arvion antaminen kantelijan asiassa lienee ollut muun muassa asiassa toimitettujen lisäselvitysten vuoksi hankalaa. Siitä huolimatta

katson, että hallintolainkäyttölain 30 a §:n tarkoitus on jäänyt toteutumatta, kun kantelijalle annetut käsittelyaikaa koskevat arviot ovat toistuvasti jääneet toteutumatta.

Useat ylimalkaiset ja paikkansapitämättömät arviot eivät myöskään kerro siitä, että asia olisi puheenjohtajan hallinnassa ja sellaisenaan se on jo seikka, jonka tulisi herättää työnjohdollista huolta. Viittaan tältä osin arviointiini kohdassa 1.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan tapaturma-asiaa koskevan valituksen käsittely oli kestänyt vakuutusosoikeudessa 5 vuotta ja 10 kuukautta. Käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä ja käsittely on viivästynyt aiheettomasti. Viivästys on loukannut kantelijan perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Vakuutusosoikeus on siten laiminlyönyt velvollisuutensa kantelijan asian käsittelyssä.

Vakuutusosoikeus on itsekin todennut oikeudenkäynnin viivästyneen ja määrännyt valtion maksamaan siitä kantelijalle hyvitystä. Korvauksen tarkoituksena on hyvittää kyseistä loukkausta kantelijalle. Laillisuusvalvojana tehtävänäni on kuitenkin arvioida vakuutusosoikeuden menettelyn lainmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa vakuutusosoikeuteen kohdistuviin toimenpiteisiin havaitsemani lainvastaisen menettelyn tai velvollisuuksien laiminlyönnin perusteella eikä korvauksen määrääminen lähtökohtaisesti vaikuta laillisuusvalvonnalliseen arviointiin. Totean kuitenkin, että vakuutusosoikeus on hyvitystä koskevan päätöksen antaessaan samalla myöntänyt kantelijan edellä mainitun perus- ja ihmisoikeuden tulleen loukatuksi ja se on siten loukkauksesta ja laiminlyönnistään tietoinen.

Vaikka kantelijan asian käsittelyaika on ollut kohtuuton ja käsittely on viivästynyt huomattavasti, totean, että kantelijan asiaa käsitelleen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajan selvityksestä ilmenevien, viivästymisen taustalla olevien seikkojen vuoksi katson riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää vakuutusosoikeustuomari C:n ja vakuutusosoikeuden vakavaa huomiota Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan säännökseen oikeudenkäynnistä kohtuullisessa ajassa ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Viittaan lisäksi kohdassa 1 vakuutusosoikeuden ylituomarin ja osaston johtajan vastuista esittämäni ja pyydän vakuutusosoikeutta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä tapaturma-asioiden käsittelyn viipymisen estämiseksi jatkossa. Samassa yhteydessä pyydän vakuutusosoikeutta toimittamaan tiedon 1.9.-31.12.2019 ratkaistujen tapaturma-asioiden käsittelyajoista. Mainitut tiedot tulee antaa viimeistään 10.1.2020.

Kantelija oli useita kertoja tiedustellut arviota asiansa käsittelyajasta vakuutusosoikeudelta. Hänelle oli toistuvasti annettu arvio asian ratkaisuaikajankohdasta, mutta arviot olivat jääneet toteutumatta. Käsittelyaika-arvion antamista säätelevän hallintolainkäyttölain 30 a §:n tarkoituksena on, että asianosainen saa realistisen käsityksen asiansa käsittelyyn kuluvasta ajasta. Kantelijan

tapauksessa kyseinen tarkoitus on jäänyt toteutumatta. Sen vuoksi kiinnitän käsittelyaika-arvioita antaneen vakuutusosoikeustuomari C:n huomiota kyseisen säännöksen tarkoitukseen ja sen noudattamiseen.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi