



Asian käsittelyn viivästyminen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa

KANTELU

Kantelija on 7.4.2022 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan menettelyä työmarkkinatukea koskevan valituksensa käsittelyssä ja erityisesti valituksen pitkää käsittelyaikaa muutoksenhakulautakunnassa. Kantelijan mukaan hänen valituksensa on tullut vireille muutoksenhakulautakunnassa 2.8.2019. Muutoksenhakulautakunta on antanut asiassa päätöksen 25.11.2020.

Kantelussa on arvosteltu myös muutoksenhakulautakunnan ja sen jäsenten menettelyä. Kantelijan mukaan hänen asiaansa ei muun muassa olisi lautakunnassa asianmukaisesti selvitetty, kaikkia asiassa ilmenneitä seikkoja harkittu ja päätös olisi puutteellisesti perusteltu.

SELVITYS

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on antanut 7.9.2022 päivätyn selvityksen. Muutoksenhakulautakunta on 19.8.2022 toimittanut oikeuskanslerinvirastoon lautakunnan esittelijän, lakimies A:n antaman 6.7.2022 päivätyn selvityksen. Selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

Käytettävissäni on ollut vakuutusosoikeuden 1.3.2022 asiassa antama päätös kantelijan valituksen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Tuomioistuinlain (673/2016) 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimet käyttävät niille perustuslain mukaan kuuluvaa tuomiovaltaa. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimet ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1299/2006) 1 §:n 1 momentin (794/2017) mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (*muutoksenhakulautakunta*) toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työttömyysturvaa koskevissa ja siihen rinnastuvissa asioissa ja Kansaneläkelaitoksen hoitamissa toimeentuloturva-asioissa siten kuin asianomaisissa etuuslaeissa erikseen säädetään.

Edellä mainitun lain 2 §:n (794/2017) 1 momentin mukaan lainkäyttötoimintaa muutoksenhakulautakunnan jaostoissa johtaa kolme päätoimista puheenjohtajaa ja enintään neljä sivutoimista puheenjohtajaa. Päätoimiset puheenjohtajat ovat muutoksenhakulautakunnan ylijohtaja ja johtajat. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnassa on lisäksi sivutoimisina jäseninä vähintään kuusi lääkärijäsentä, vähintään yhdeksän lakimiesjäsentä sekä kahdeksantoista jäsentä, jotka edustavat joko muutoksenhakijoiden tai työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta. Pykälän 3 momentin mukaan puheenjohtajat ja muut jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Kantelijan asiaan muutoksenhakulautakunnassa kyseisenä ajankohtana sovelletun hallintolainkäyttölain (586/1996) 1 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta.

2 Selvitys

2.1 Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvitys

Kantelijan valitus on tullut vireille muutoksenhakulautakunnassa 5.9.2019. Muutoksenhakulautakuntaan on 20.9.2019 saapunut kantelijan vastine, 9.10.2019 työ- ja elinkeinotoimiston valitusvastine ja Kansaneläkelaitoksen lausunto, 22.10.2019 kantelijan selvitys sekä 5.12.2019 kantelijan uusi valitus ja Kansaneläkelaitoksen lausunto. Asian käsittely on alkanut muutoksenhakulautakunnassa 9.12.2019, jolloin se on siirretty muutoksenhakulautakunnan notaarin valmisteltavaksi. Kantelija on 23.12.2019 toimittanut vielä selvityksen. Notaari on saanut valmistelun osaltaan valmiiksi 7.1.2020.

Kantelijan valitusasia on siirretty muutoksenhakulautakunnan esittelijälle 3.4.2020. Esittelijän ratkaisuesitys asiaan on valmistunut 19.10.2020 ja asia on samana päivänä siirretty muutoksenhakulautakunnan jaoston jäsenille ratkaistavaksi ratkaisustuntoon 4.11.2020. Asian käsittely on lykkäätynyt 25.11.2020 ratkaisustuntoon, jossa muutoksenhakulautakunnan 11. jaosto on ratkaissut asian ja antanut päätöksen. Päätös on postitettu 27.11.2020.

Työmarkkinatukiasioiden toteutunut keskimääräinen käsittelyaika on ollut muutoksenhakulautakunnassa 291 päivää vuonna 2019 ja 255 päivää vuonna 2020, eli noin 8-10 kuukautta. Muutoksenhakulautakunnassa on ollut jonkin verran ruuhkaa, sillä vuonna 2020 valitusasioiden määrä on kasvanut huomattavasti muun muassa koronapandemiaan liittyvistä syistä. Valitusmäärien tasaannuttua vuoden 2021 aikana muutoksenhakulautakunnan keskimääräinen käsittelyaika tulee kuitenkin lyhenemään vuoden 2022 aikana. Kantelijan asian käsittelyaika on ollut 450 päivää asian vireille tulosta päätöksen postittamiseen.

Asioiden suuresta määrästä johtuen kantelijan asian käsittely on voitu aloittaa vasta noin 13 viikon kuluttua asian vireille tulosta eli 9.12.2019. Asian valmisteluvaiheessa ei ole ollut viivytystä ja se on valmistunut 7.1.2020. Muutoksenhakulautakunnassa asiat ratkaistaan lähtökohteisesti niiden saapumisjärjestyksessä. Tämän vuoksi asia on jaettu esittelijälle noin 12 viikon kuluttua edellisen vaiheen valmistumisesta, eli 3.4.2020. Asia on siirretty edelleen muutoksenhakulautakunnan jaostolle ratkaistavaksi 19.10.2020. Kyseistä noin kuuden kuukauden aikaa on pidettävä normaalista poikkeavana käsittelyaikana.

Asian käsittely on viivästynyt muutoksenhakulautakunnan keskimääräiseen käsittelyaikaan verrattuna eikä viivytykselle ole ollut asiallisia perusteita. Asian esittelijää on muistutettu asiasta ja käsittelyaikojen kohtuullisena pitämisestä huolehtimisesta. Asiasta muistutetaan yleisesti muutoksenhakulautakunnassa muutoinkin ja henkilökunnan tietoisuutta keskimääräisistä käsittelyajoista ja tavoitteista pidetään yllä.

Kantelijan asian käsittely on kestänyt keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin, eikä asian käsittelyn viivästykselle ole ollut hyväksyttävää syytä. Tästä huolimatta muutoksenhakulautakunta toteaa näkemyksensä, ettei asian käsittelyn viivästyminen muutoksenhakulautakunnassa kuitenkaan ole vaarantanut kantelijan oikeusturvan toteutumista.

2.2 Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan esittelijän selvitys

Muutoksenhakulautakunnan esittelijä, lakimies A on antamassaan selvityksessä todennut, että asia oli jaettu hänelle 3.4.2020 ja ollut valmis kokoukseen siirrettäväksi 19.10.2020. Käsittely oli kestänyt esittelijävaiheessa huomattavasti tavanomaista käsittelyaikaa kauemmin. Lisäksi asia jouduttiin jäsenen esteellisyyden vuoksi siirtämään esteettömään kokoonpanoon. Valitus oli keskimääräistä laajempi ja vaati tavanomaista enemmän perehtymistä. Mitään lisäselvityksiä ei esittelijävaiheessa ole enää saapunut tai pyydetty, eikä asiassa muutoin ollut mitään erityistä syytä, joka selittäisi pitkän käsittelyajan, kuin esittelijän oma työtilanne. Esittelijä oli lykännyt hankalan jutun kirjoittamisen kesäloman jälkeiseen aikaan eikä omaa huolimattomuuttaan ollut tajunnut, miten pitkään se oli jonossa ollut.

3 Arviointi

3.1 Tutkimatta jättäminen

Kantelussa on arvosteltu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenten menettelyä. Erityisesti kantelijan asiaa ei olisi selvitetty lautakunnassa huolellisesti, kaikkia asiassa ilmenneitä seikkoja harkittu ja päätös olisi puutteellisesti perusteltu.

Vakuutusosasto on 1.3.2022 antamassaan työttömyysturvaa koskevassa päätöksessä muun ohessa arvioinut sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan menettelyä kantelijan valitusasian käsittelyssä.

Vakuutusosasto on päätöksessään katsonut, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on huolehtinut asian riittävästä selvittämisestä ja että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös täyttää hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momentissa ja 53 §:ssä ratkaisutoiminnalle säädetyt edellytykset. Vakuutusosasto on lisäksi muun ohessa todennut, että kantelijan työttömyysturva-asia on ratkaistu työttömyysturvalain säännösten mukaisesti, eikä asiassa ole todettavissa hallintolain vastaista menettelyä. Asiassa ei ole ilmennyt myöskään sellaisia seikkoja, joiden perusteella kantelijan perustuslain mukaisia oikeuksia voitaisiin katsoa loukatun.

Vakuutusosoikeuden päätöksen sovelletuissa oikeusohjeissa on mainittu hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 § (*asian selvittäminen*), 51 § (*asian ratkaiseminen*) ja 53 § (*päätöksen perusteleminen*) sekä perustuslain 2 § (*kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*), 19 § (*oikeus sosiaaliturvaan*) ja 22 § (*perusoikeuksien turvaaminen*).

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Tuomioistuimia ja niitä vastaavia muita muutoksenhakuelimiä valvoessaan oikeuskansleri voi puuttua lähinnä selkeisiin menettelyllisiin virheisiin, harkintavallan väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan.

Vakuutusosoikeus on edellä kerrotuin tavoin päätöksessään jo arvioinut sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnan menettelyä kantelijan asian käsittelyssä.

Minulla ei ole aihetta ryhtyä tutkimaan kantelua enemmälti näiltä osin.

3.2 Valituksen käsittelyaika sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa

Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon muun ohessa asian laatu, valittajan oma ja myös muiden asianosaisten käyttäytyminen sekä muutoksenhakuelimen toiminta asian käsittelyssä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvityksen mukaan kantelijan ensimmäinen valitus on tullut vireille lautakunnassa 5.9.2019. Asia on ollut edellä kohdassa 2.1 tarkemmin selostetuilla välitoimilla. Kantelijan uusi/toinen valitus on tullut vireille muutoksenhakulautakunnassa 5.12.2019. Asia on siirretty notaarin valmisteltavaksi 9.12.2019. Kantelija on vielä 23.12.2019 toimittanut muutoksenhakulautakunnalle selvityksen, ja asian valmisteluvaihe on päättynyt 7.1.2020.

Asia on siirretty notaarin valmisteltavaksi runsaat kolme kuukautta asian vireilletulon jälkeen. Tämän jälkeen asia on edelleen siirretty muutoksenhakulautakunnan esittelijälle 3.4.2020 eli noin kolme kuukautta sen jälkeen, kun valmisteluvaihe oli päättynyt. Asia on näin ollen ollut toimenpiteettömänä kahdessa eri vaiheessa, molemmilla kerroilla noin kolme kuukautta. Muutoksenhakulautakunnan selvityksestä ei käy ilmi tarkkaa syytä näille viiveille. Lautakunta on kuitenkin todennut, että asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti niiden saapumisjärjestyksessä. Lautakunta on myös tuonut esille asioiden käsittelyruuhkat vuosina 2020 ja 2021.

Esittelijän ratkaisuesitys on valmistunut 19.10.2020. Asia on siten ollut esittelijän käsiteltävänä ja valmisteltavana yli kuusi kuukautta. Muutoksenhakulautakunta on pitänyt kyseistä noin kuuden kuukauden aikaa normaalista poikkeavana käsittelyaikana. Myös esittelijä on antamassaan selvityksessä tuonut esille, että vaikka asia oli keskimääräistä laajempi ja vaati tavanomaista enemmän perehtymistä, ei käsittelyn viipymiselle ollut mitään muuta erityistä syytä kuin esittelijän oma työtilanne ja huolimattomuus.

Asian käsittely oli lykkääntynyt 25.11.2020 ratkaisustuntoon, jossa päätös on annettu. Päätös on postitettu kantelijalle 27.11.2020.

Työmarkkinatukiasioiden toteutunut keskimääräinen käsittelyaika muutoksenhakulautakunnassa on ollut 291 päivää vuonna 2019 ja 255 päivää vuonna 2020. Kantelijan asian käsittelyaika on ollut 450 päivää asian vireille tulosta päätöksen postittamiseen. Muutoksenhakulautakunta on myöntänyt, että asian käsittely on kestänyt keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin, eikä asian käsittelyn viivästykselle ole ollut hyväksyttävää syytä.

Vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan muutoksenhakuelin ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa.

Muutoksenhakulautakunta on antanut ratkaisun kantelijan kahteen eri valitukseen yhdellä yhteisellä päätöksellä 25.11.2020. Koska kantelijan valitukset ovat liittyneet toisiinsa, minulla ei ole perusteita katsoa, että asioiden yhteiskäsittely sinällään olisi olennaisesti hidastanut käsittelyprosessia.

Asian kokonaiskäsittelyaika on poikennut huomattavasti kyseisen asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta muutoksenhakulautakunnassa. Kantelijan asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa on viivästynyt useissa eri vaiheissa: vireilletulosta asian siirtoon notaarin valmisteltavaksi; asian valmisteluvaiheen päätyttyä asian siirrossa esittelijälle, sekä esittelijän käsittelyssä. Sekä muutoksenhakulautakunta että lautakunnan esittelijä ovat myöntäneet, että asian käsittely oli pitkittynyt.

Kantelijan asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa on edellä todetun perusteella aiheettomasti viivästynyt, eikä poikkeukselliselle käsittelyajalle ole esitetty hyväksyttäviä syitä. Asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei voida pitää kantelijan kannalta kohtuullisena.

Muutoksenhakulautakunta on muistuttanut asian esittelijää käsittelyaikojen kohtuullisena pitämisestä huolehtimisesta sekä yleisemminkin pitää yllä henkilökunnan tietoisuutta keskimääräisistä käsittelyajoista ja tavoitteista.

4 Toimenpiteet

Kiinnitän sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan sekä lautakunnan esittelijän, lakimies A:n huomiota perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen