

15.3.2006

Dnro 1768/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VALITUKSEN JA PURKUHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ VIRHEITÄ TUOMIOISTUIMISSA

1

KANTELU

A arvosteli 24.6.2004 saapuneessa kirjeessään vakuutusoikeuden menettelyä vaimonsa B:n työttömyysetuutta koskeneen asian käsittelyssä. A:n mukaan päätöksen perustelut olivat puutteelliset, koska niistä ei ilmennyt, millä perusteella hänen vaimonsa oli katsottu päätoimiseksi opiskelijaksi vastoin työttömyysturvalain asiaa koskevaa säännöstä.

Lisäkirjeessään 4.8.2004 A arvosteli korkeinta hallinto-oikeutta siitä, että hänen vaimonsa hakemus, joka oli koskenut vakuutusoikeuden antaman päätöksen uudelleen käsittelyä, oli palautettu hänelle kansliapäällikön hallinnollisella kirjeellä. Kirjeen mukaan korkein hallinto-oikeus ei ollut asiassa toimivaltainen, kun taas A – viitaten vakuutusoikeudesta annetun lain muutokseen – katsoi korkeimman hallinto-oikeuden olleen toimivaltainen purkamaan vakuutusoikeuden päätöksen.

3

RATKAISU

Käsitykseni mukaan vakuutusoikeuden B:n työttömyysturva-asiassa 23.8.2001 antama päätös ei täyttänyt perustuslain 21 §:stä ilmenevää ja hallintolainkäyttölain 53 §:ssä säädettyä päätöksen perustelemisselvollisuutta. Näin on siksi, että päätöksestä ei ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet siihen, että B:tä oli puheena olevana ajankohtana voimassa olleen työttömyysturvalain 5 b §:n 2 momentin tarkoittamalla tavallapidetty päätoimisena opiskelijana tilanteessa, jossa tapauksen tosiseikat ja puheena olevassa säännöksessä mainitut edellytykset eivät täysin vastanneet toisinaan.

Katson myös korkeimman hallinto-oikeuden menetelleen virheellisesti, kun se oli ilman laillista perustetta palauttanut B:n korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoittaman vakuutusoikeuden päätöksen uudelleen käsittelyä koskeneen (poisto)hakemuksen kansliapäällikön sijaisen hallinnollisella kirjeellä tekemättä asiassa lainkäyttöpäätöstä hakemuksen hylkäämisestä tai asian tutkimatta jättämisestä.

Edelleen katson, että kyseinen hallinnollinen kirje oli asiasisältönsä puolesta osin harhaanjohtava, mitä tulee korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan vakuutusoikeuden päätösten purkamiseen nähden.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Vakuutusosoikeuden 23.8.2001 antaman päätöksen perustelemisesta

3.1.1

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu oikeusturvan takeisiin, jotka turvataan lailla. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 §:n mukaan, jota vakuutusosoikeuslain (132/2003) 16 §:n pääsäännön perusteella sovelletaan myös asian käsittelyyn vakuutusosoikeudessa, päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Perustelujen keskeinen tehtävä liittyy ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvaan. Kyseisen säännöksen tarkoituksena onkin tähdentää huolellisen perustelemisen tärkeyttä lainkäytössä ja tarvetta kehittää perusteluja (HE 217/1995 vp). Perustelemisvelvollisuus ikään kuin pakottaa ratkaisun tekijän huolelliseen ja johdonmukaiseen asian punnitsemiseen (perustelujen merkityksestä yleisesti, ks. Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, 2005, s. 540–550).

Koska kyseessä oli nyt ollut vakuutusosoikeuden eli ylimmän ja samalla viimeisen säännönmukaisen muutoksenhakuelimen pääasiakysymyksessä antama ratkaisu, perusteluilla ei olisi ollut merkitystä siinä mielessä, että B:n olisi niiden perusteella tullut voida arvioida muutoksenhaun tarpeellisuutta tai menestymisen mahdollisuutta siinä.

Toisaalta samasta syystä johtuen perustelujen merkityksen voidaan katsoa myös korostuneen. Koska tuomioistuimen ei kuulu jälkikäteen perustella ratkaisujaan, asianosaisen ei ole mahdollista saada informaatiota lopputulokseen johtaneista seikoista muutoin kuin nimenomaan päätöksen perustelujen kautta. Päätöstä koskeva muutoksenhakukiello ei siten poista perusteluvollisuutta. Totean myös, että ylimmän oikeusasteen perusteluilla on usein merkitystä yleisemminkin muissa samanlaisissa asioissa, koska niiden avulla alemmat oikeusasteet, muut viranomaiset ja yksityiset henkilöt saavat tiedon niistä kannanotoista, joilla on periaatteellista tai muuta yleistä merkitystä.

Edelleen totean myös, että viranomaisen harkintavallan laajuus ei vaikuta perusteluvollisuuden ulottuvuuteen. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä merkitys näille on annettu. Näiden seikkojen merkitys korostuu etenkin nyt esillä olevan kaltaisissa tilanteissa, joissa säännönmukaista muutoksenhakuoikeutta ei enää ole. Kyse on vakuutusosoikeuden lainkäyttötoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta merkittävästä asiasta. Perustelujen avulla voidaan arvioida, onko vakuutusosoikeus käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa.

Korkein hallinto-oikeus on nyttemmin 30.12.2005 antamallaan päätöksellä hylännyt B:n tekemän vakuutusosoikeuden 7.6.2004 antamaa päätöstä koskeneen purkuhakemuksen, jossa hän oli hakenut myös nyt esillä olevan 23.8.2001 annetun päätöksen purkamista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei vakuutusosoikeudessa ollut tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen myöskään sillä perusteella, että vakuutusosoikeuden päätöstä ei

olisi perusteltu. Sen seikan arvioiminen, miten vakuutusoikeus oli soveltanut työttömyysturvalain 5 b §:ää, ei kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.

3.1.2

Kannanotto

Vakuutusoikeudessa asian ratkaisemiseen osallistuneiden vakuutustuomarin ja vakuutusoikeussihteerin selvityksen mukaan työttömyysturvalautakunnan 10.2.2000 antaman päätöksen perustelut olivat varsin niukat mutta kuitenkin riittävän selkeät ja seikkaperäiset, joten vakuutusoikeus oli omassa päätöksessään tyytynyt viittaamaan niihin, vaikka laajempi perustelu olisi voinutkin olla toivottavaa.

Katson voivani yhtyä edellä esitettyyn näkemykseen työttömyysturvalautakunnan päätöksen perustelujen niukkuudesta. Katson myös voivani yhtyä siihen, että vakuutusoikeuden oli lähtökohtaisesti ollut mahdollista viitata työttömyysturvalautakunnan päätöksen perusteluihin – tämä kuitenkin edellyttäen, että ne olivat olleet asianmukaiset. Totean myös, että ratkaisevaa on tällöinkin, että perusteluista käy ilmi tuomioistuimen todella arvioineen sisällöllisesti sille muutoksenhaussa esitettyjä vaatimuksia (ks. Mäenpää 2005, s. 543).

Olenkin eri mieltä vakuutusoikeuden kanssa työttömyysturvalautakunnan päätöksen perustelujen riittävydestä. Lautakunnan päätöksen perusteluissa on ensiksi selostettu sovellettavaksi tulleen työttömyysturvalain 5 b §:n (680/1997) sisältöä. Sen 1 momentin mukaan henkilöllä, joka on katsottava päätoimiseksi opiskelijaksi, ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan. Päätoimisena opiskeluna pidetään pykälän 2 momentin mukaan työttömän henkilön aloittamia lukion, ammatillisen oppilaitoksen tai kansanopiston päiväopetuksena järjestettäviä opintoja sekä korkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtäävää opiskelua. Saman lainkohdan mukaan koulutusta pidetään aina päätoimisena, jos koulutuksen edellyttämä työmäärä ylittää kyseisessä lainkohdassa tarkemmin määritellyt rajat. Henkilön, joka on aiemmin opiskellut päätoimisesti, opiskelua pidetään 3 momentin mukaan päätoimisena siihen saakka, kun hän on todisteellisesti päättänyt opintonsa.

Kyseisen säännöksen siteeraamisen jälkeen päätöksen perusteluissa oli päädytty siihen, että B:n korkeakoulututkintoon tähtäävää opiskelua oli pidettävä päätoimisena opiskeluna ja ettei hän ollut todisteellisesti päättänyt opintojaan. Näillä perusteilla lautakunta hylkäsi B:n valituksen.

Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Pelkästään sovelletun lainkohdan selostaminen ja sen jälkeen johtopäätöksen esittäminen ei ole riittävää perustelemista. Esillä olevassa asiassa olisi ollut ratkaisevaa sen arvioiminen, mitä päätoimisella opiskelijalla tarkoitetaan ja oliko B ollut sellainen, ja jos oli, millä perusteella. B oli itse valituksissaan vedonnut nimenomaan siihen seikkaan, ettei hänen opiskelunsa ollut päätoimista.

Työttömyysturvalautakunnan päätöksessä ei kuitenkaan ollut enemmälti perusteltu sitä, miksi se oli katsonut B:n opiskelun olleen päätoimista siitä huolimatta, että opiskelu oli alkanut hänen ollessaan töissä. Toisin sanoen hän ei ollut aloittanut opiskelua työttömänä ollessaan siten kuin työttömyysturvalain asianomaisessa säännöksessä oli edellytetty. Lautakunta oli siten tosiasiallisesti siirtynyt normin siteeraamisesta suoraan johtopäätökseen arvioimatta tarkemmin tapauksen tosiasia-perusteita puheena olevan säännöksen sisältämiin edellytyksiin nähden.

Kyseisen säännöksen tavanomainen kielellinen tulkinta johtaa mielestäni siihen, että päätoimisena opiskeluna on pidettävä henkilön työttömänä ollessaan aloittamia opintoja. Tätä tukevat säännöksen yksityiskohtaiset perustelut (HE 88/1997 vp), joiden mukaan henkilöä, joka kokoaikatyössä olollaan ja samanaikaisesti edenneillä opinnoillaan on osoittanut, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen

työn vastaanottamiselle, ei pidetä päätoimisena opiskelijana. Kyseisessä säännöksessä oli myös määritelty päivärahoikeus nimenomaan tilanteissa, joissa työtön henkilö aloitti opiskelun. Sen sijaan lainvalmisteluasiakirjoissa ei ollut otettu kantaa tilanteeseen, jossa henkilö työssä ollessaan aloitti opinnot mutta jäi välillä työttömäksi.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että B oli ollut opinnot aloittaessaan töissä ja työsuhteet olivat olleet verraten pitkiä lukuun ottamatta joitakin työttömyysjaksoja, joiden aikana häntä ei ollut pidetty päätoimisena opiskelijana. B olikin valituksessaan vedonnut nimenomaan siihen, että hän oli opinnot aloittaessaan töissä ja että estettä työttömyyskorvauksen maksamiselle edellisten työttömyysjaksojen ajalta ei aiemmin ollut.

B oli nähdäkseni rinnastettu – siitä huolimatta, että hän oli aloittanut opinnot työssä ollessaan – sellaiseen henkilöön, joka olisi aloittanut opintonsa työttömyysjakson aikana. Näin ollen vaikka hän oli pääosin ollut koko ajan töissä samalla opiskellen, hänet oli lyhyen työttömyysjakson ajaksi luokiteltu päätoimiseksi opiskelijaksi.

Vakuutusosoikeuskin oli siten käytännössä B:n tapauksen tunnusmerkkeihin nähden soveltanut työttömyysturvalain 5 b §:n 2 momenttia toisin kuin sen sanamuodosta olisi ollut ymmärrettävissä, kun se oli sellaisenaan hyväksynyt työttömyysturvalautakunnan päätöksen perustelut. Tätä ei kuitenkaan ollut lainkaan perusteltu, vaikka kyseessä mitä ilmeisimmin oli ollut tulkinnanvarainen tilanne (äänestysratkaisu äänin 3–2). Mielestäni laintulkintakysymyksiä on perusteluissa syytä käsitellä silloin, kun jonkin säännöksen soveltaminen ei ole suoraan johdettavissa tosiasia-perustelujen pohjalta. Vakuutusosoikeuden olisi siten viimeisenä muutoksenhakuasteena tullut päätöksensä perusteluissa selostaa, mistä syystä se oli tulkinnut kyseistä lainkohtaa niin, että se oli katsonut voivansa hyväksyä työttömyysturvalautakunnan ratkaisun.

Asianosaisen on voitava todeta päätöksen perusteluista valitusviranomaisen päättelyn kulku. Perusteluissa on selostettava, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Sovelletun oikeusohjeen lisäksi ratkaisusta on käytävä ilmi riittävän selvästi, miksi päätöksestä ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Valitusviranomaisen on esimerkiksi selostettava, mistä syystä se on tulkinnut lainkohtaa päätöksestä ilmenevällä tavalla.

Mielestäni vakuutusosoikeuden B:n valitukseen 23.8.2001 antaman päätöksen perusteluissa ei ollut vastattu hänen valituksensa tueksi esittämiin perusteisiin. B oli vedonnut erityisesti siihen, ettei hän ollut päätoiminen opiskelija. Vakuutusosoikeuden päätöksessä ei otettu asiaan erikseen kantaa vaan viitattiin vain työttömyysturvalautakunnan päätökseen, joka niin ikään jätti kysymyksen vastausta vaille. Vakuutusosoikeuden päätöksen puutteellisten perustelujen johdosta B ei siten päätöksen perusteella ollut ymmärtänyt, millä perusteella vakuutusosoikeus oli päättänyt arvioinnissaan hänelle kielteiseen lopputulokseen.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät Suomessa riippumattomat tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen puolestaan tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet muiden viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tavoin noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti säädettyihin oikeusturvan takeisiin, jotka turvataan lailla. Päätöksen perustelemista määrittelevä hallintolainkäyttölain 53 § on puolestaan tämän perustuslaillisen toimeksiannon edellyttämä säännös.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että vakuutusosoikeus oli laiminlyönyt perustuslain 21

§:stä ilmenevän ja hallintolainkäyttölain 53 §:ssä säädetyn perustelemisvelvollisuutensa ja siten menettelyt asiassa lainvastaisesti.

Korostan myös sitä, että tuomioistuimen voimavaroihin liittyvät syyt eivät sinänsä oikeuta poikkeamaan laissa säädetystä velvoitteista, koska julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja tämä velvoite sitoo myös yksittäisiä tuomioistuimia. Yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa tuomioistuimen työtilanne on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon.

Edellä todetun johdosta en katso aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin kenenkään yksittäisen tuomioistuimen jäsenen osalta. Sen sijaan saatan käsitykseni vakuutusosoikeuden menettelyn lainvastaisuudesta vakuutusosoikeuden tietoon.

3.2

Korkeimman hallinto-oikeuden menettely

3.2.1

Asian taustaa

A arvosteli korkeinta hallinto-oikeutta siitä, että hänen puolisonsa B:n korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoittama vakuutusosoikeuden päätöstä koskenut uudelleenkäsittelypyyntö oli palautettu kansliapäällikön sijaisen hallinnollisella kirjeellä toteamuksin, ettei vakuutusosoikeuden päätösten poistaminen kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. A:n mukaan korkein hallinto-oikeus olisi vakuutusosoikeudesta annetun lain 1.5.2003 voimaan tulleen muutoksen johdosta ollut toimivaltainen.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että vakuutusosoikeus oli 23.8.2001 antamallaan päätöksellä dnro 4558/2000/1738 hylännyt B:n valituksen ja 19.9.2002 antamallaan päätöksellä dnro 8972/2001/2453 niin ikään hylännyt B:n hakemuksen, joka oli koskenut ensiksi mainitun päätöksen poistoa.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan oli 17.3.2003 antamallaan päätöksellä taltionumero 571 jättänyt toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta B:n hakemuksen, joka oli koskenut viimeksi mainitun vakuutusosoikeuden päätöksen poistoa/purkua.

Vakuutusosoikeus oli vuorostaan 7.6.2004 antamallaan päätöksellä dnro 3372/2003/1777 hylännyt B:n hakemuksen, joka oli koskenut vakuutusosoikeuden 23.8.2001 ja 19.9.2002 antamien päätösten poistamista.

Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus oli kansliapäällikön sijaisen 29.6.2004 päivätyllä hallinnollisella kirjeellä dnro H 174/04 vielä palauttanut B:lle toimivaltaan kuulumattomana hänen vakuutusosoikeuden 7.6.2004 antamaa päätöstä koskeneen poistohakemuksensa.

Kantelun tutkinnan aikana korkein hallinto-oikeus kuitenkin otti B:n edellä mainitun hakemuksen käsiteltäväksi lainkäyttöasiana. Korkein hallinto-oikeus on nyttemmin 30.12.2005 antamallaan päätöksellä taltionumero 3751 hylännyt B:n hakemuksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa on kiinnitettävä huomiota oikeusturvajärjestelmään kokonaisuutena. Kaikki korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevat asiat käsitellään selvityksen mukaan perusteellisesti, mutta niitä ei ole mahdollista

eikä oikeudellisesti syytäkään käsitellä samoin menettelytavoin. Kohtuullisten käsittelyaikojen turvaamiseksi käsittelyn on oltava tehokasta ja oikeassa suhteessa asian laatuun ja laajuuteen. Sen takia on selvityksen mukaan tärkeää, että asioita seulotaan ja ohjataan tarkoituksenmukaiseen valmisteluun sekä tarvittaessa myös hallinnolliseen käsittelyyn.

Selvityksen mukaan kirjeisiin vastataan yleensä hallinnollisin menettelyin, jos korkein hallinto-oikeus on jo ratkaissut asian valituksen ja myöhemmin vielä ylimääräisen muutoksenhaun johdosta, eikä asiassa ole esitetty lainkäyttötoiminnan edellyttämiä vaatimuksia. Näin menetellään selvityksen mukaan myös silloin, kun asian käsittely ei kuulu lainkaan korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Toisaalta hallintolainkäytössä vallitsevasta vahvasta oikeusturvaperinteestä seuraa, että oikeudellisesti vähänkin epäselvät asiat otetaan yleensä käsiteltäväksi lainkäyttöasioissa. Tämä on mahdollista siinäkin tapauksessa, että asiaa olisi jo aikaisemmin käsitelty hallinnollisesti.

3.2.2

Hakemuksen palauttamisesta hallinnollisella kirjeellä

Totean ensinnäkin, että hallintolainkäyttölain 68 §:n mukaan menettelystä ylimääräisessä muutoksenhaussa on soveltuvin osin voimassa, mitä kyseisessä laissa säädetään valituksesta. Saman lain 51 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään 2 momentin mukaan tutkimatta.

Edellä mainitussa lainkohdassa mainitulla "muulla esteellä" tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan prosessinedellytysten olemassaoloa (HE 217/1995 vp). Muutoksenhakuviranomaisen toimivaltaisuus on eräs tällaisista asian käsittelemisen perusedellytyksistä, jotka ovat hallintolainkäytössä ehdottomia ja otettava huomioon viran puolesta.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella korkeimman hallinto-oikeuden on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava muun muassa hakemukset menetetyt määräajan takaisinsaamisesta ja lainvoiman saaneen päätöksen purkamisesta sellaisissa hallintoasioissa, jotka kuuluvat tämän tuomioistuimen taikka hallituksen käsiteltäviin.

Perussäännös ylimpien tuomioistuinten ratkaisukokoonpanosta on perustuslain 100 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa puheena olevana ajankohtana, säädettiin korkeimman hallinto-oikeuden viisijäsenisestä peruskokoonpanosta. Pykälän 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista myös kolmijäsenisenä tietyt erikseen säädettyt asiat. Kyseistä momenttia on sittemmin muutettu lailla 700/2005 siten, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat voidaan käsitellä kolmijäsenisessä kokoonpanossa, jos hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta (5 kohta).

Tarkempia säännöksiä ja määräyksiä korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoista, asioiden käsittelyjärjestyksestä ja muista työskentelytavoista on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa asetuksessa (702/1977) ja korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä (86/1979).

Mielestäni epäselvyyttä B:n kirjelmän luonteesta ei ole ollut. Tämän puolesta puhuu se, että asia oli sittemmin otettu käsiteltäväksi lainkäyttöasiana eli lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevana asiana. Toisin sanoen kyse ei ole ollut esimerkiksi siitä, että kirjelmä olisi ollut mahdollista ymmärtää esimerkiksi yleisluonteiseksi mielipiteenilmaisuksi, johon lähtökohtaisesti olisi voitu vastata hallinnollisella kirjeellä.

Käsitykseni mukaan hallintolainkäyttölaista ei ole saatavissa tukea menettelylle, jossa hallintotuomioistuimelle toimitettu purkuhakemukseksi tarkoitettu ja tuomioistuimessa sellaiseksi myös ymmärretty kirjelmä palautetaan hakijalle hallinnollisella kirjeellä tekemättä lainkäyttöratkaisua hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai hylkäämisestä. Myöskään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta laista tai sen nojalla annetusta asetuksesta ei käsitykseni mukaan ole saatavissa tukea korkeimman hallinto-oikeuden omaksumalle menettelylle.

Myöskään korkeimman hallinto-oikeuden selvityksestä ei ilmene, mihin oikeussääntöön se oli menettelynsä perustanut. Toisaalta siitä on pääteltävissä, ettei kyseessä ole ollut yksittäistapaus. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa kantaa kenenkään yksittäisen tuomioistuimen virkamiehen menettelyyn.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät Suomessa riippumattomat tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen puolestaan tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet muiden viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tavoin noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valvottaviensa harkintavallan käyttöön oikeusasiamies voi puuttua vain, jos harkintavallan rajat on ylitetty tai sitä muutoin on käytetty väärin.

Tuomioistuimet voivat järjestää toimintansa lainsäädännön asettamissa puitteissa. Johtopäätökseni on, että korkein hallinto-oikeus oli menetellyt asiassa oikeudellisesti ongelmallisella tavalla, vaikka menettelyn taustalla oleva tavoite kohtuullisten käsittelyaikojen turvaamisesta on ihmisten oikeusturvan näkökulmasta sinänsä kannatettava. Tähän tavoitteeseen tulee kuitenkin pyrkiä oikeudellisesti kestävin keinoin.

Korkeimman hallinto-oikeuden menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että kyseessä oli ollut ylimääräinen muutoksenhaku, jossa B:n oikeusturva ei tosiasiallisesti ollut vaarantunut sen johdosta, että hakemus oli palautettu hänelle lainkäyttöpäätöstä tekemättä. B:n asia oli myös sittemmin otettu käsiteltäväksi lainkäyttöasiana – tosin vasta esillä olevan kantelun tutkinnan seurauksena.

Saatan edellä esittämäni näkemykset korkeimman hallinto-oikeuden menettelystä sen tietoon.

3.2.3

Palautuskirjeen sisällön asianmukaisuudesta

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön sijaisen 29.6.2004 päivätyssä kirjeessä, jolla B:n hakemus oli hänelle palautettu, oli todettu, että korkein hallinto-oikeus oli jo päätöksellään 17.3.2003 taltionumero 571 ilmoittanut B:lle, ettei vakuutus-oikeuden lainvoiman saaneen päätöksen poistaminen kantelun johdosta tai purkaminen kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ei kirjeen mukaan voinut käsitellä asiaa.

Tapauksen erityispiirre on siinä, että asiassa oli edellä viitatus päätöksen antamisen jälkeen tapahtunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaa koskenut lainmuutos 1.5.2003 lukien, jolloin uusi laki vakuutus-oikeudesta (132/2003) oli tullut voimaan. Sen 19 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutus-oikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Lain 24 §:n 2 momentin mukaan päätöksen purkamista koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta ennen lain voimaan tuloa annettuihin vakuutus-oikeuden päätöksiin.

Purkamisen perusteena voi olla vain vakuutusosoikeudessa tapahtunut menettelyvirhe mutta ei seikka, että vakuutusosoikeus on soveltanut lakia virheellisesti arvioidessaan muutoksenhaun johdostamennettelyä vakuutusosoikeutta edeltäneessä asian käsittelyvaiheessa (HE 101/2002 vp). Muut hallintolainkäyttölaissa säädetyt purkuperusteet eivät myöskään tule kyseeseen.

Edellä mainitun vakuutusosoikeuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan jos hakemuksessa ei lainkaan mainita purkuperusteena vakuutusosoikeuden menettelyvirhettä, asia ei kuulu miltään osin korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Asian siirtäminen vakuutusosoikeudelle sen sijaan voisi tulla kyseeseen. Kun kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta on ilmeisen selvä, siirrosta ei hallintolainkäyttölain 29 §:n mukaan tarvitse tehdä lainkäyttöpäätöstä. Velvollisuutta asian siirtämiseen ei kuitenkaan ole.

Korkein hallinto-oikeus on nyttemmin 30.12.2005 antamallaan päätöksellä hylännyt B:n tekemän vakuutusosoikeuden 7.6.2004 antamaa päätöstä koskeneen purkuhakemuksen, koska asiassa ei vakuutusosoikeudessa ollut tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Sikäli kuin asia oli käsitelty hallinnollisessa järjestyksessä, kyse oli ollut hallintomenettelystä. Oikeus hyvään hallintoon on perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeutena, ja hallintomenettelyssä tulee noudattaa hallintolain (434/2003) 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös menettelyllinen neuvontavelvollisuus (HE 72/2002 vp, s. 57). Tähän voidaan mielestäni katsoa kuuluvan esimerkiksi tietojen antaminen viraston toimivaltaan kuuluvista asioista, koska oman toimivaltansa tuntemus on viranomaistoiminnan perusedellytys.

Johtopäätökseni on, että B:lle lähetetyn kirjeen, jolla hänen hakemuksensa oli palautettu, sisältö oli ollut epätasällinen, mitä tulee korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan vakuutusosoikeuden päätösten poistamiseen nähden. Tästä on osoituksena myös se, että korkein hallinto-oikeus oli ottanut hakemuksen tutkittavakseen, vaikkakin se oli sittemmin hylätty. Näin ollen B:lle oli perustellusti voinut jäädä virheellinen käsitys lainmuutoksen vaikutuksesta hänen asiaansa.

Korkeimman hallinto-oikeuden puheena olevan kirjeen laatijan jäätyä eläkkeelle en katso aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin kenenkään yksittäisen virkamiehen suhteen. Sen sijaan kiinnitän tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden huomiota hyvän hallinnon hallinnollisten kirjeiden täsmällisyydelle asetamiin vaatimuksiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen vakuutusosoikeuden menettelystä vakuutusosoikeuden tietoon sekä kohdissa 3.2.2 ja 3.2.3 esittämäni käsitykset korkeimman hallinto-oikeuden menettelystä korkeimman hallinto-oikeuden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän mainituille tuomioistuimille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.