

28.6.2002

2026/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

TARKASTUSLAUTAKUNNAN PÄÄTÖSTEN PERUSTELUT

1 ASIA

Kiinnitin 31.12.1996 antamassani päätöksessä tarkastuslautakunnan huomiota siihen, että sen tulisi kehittää työtapojaan niin, että tarkastuslautakunnan kielteiset päätökset perustellaan yksilöllisesti siten kuin Suomen perustuslain 21 §:ssä (silloisessa hallitusmuodon 16 §:ssä) edellytetään. Myös hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätökset on perusteltava.

Koska tarkastuslautakunnan antamien päätösten perustelut eivät olleet tietojeni perusteella kehittyneet asianmukaisesti, katsoin aiheelliseksi 26.9.2000 pyytää tarkastuslautakunnalta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se oli on ryhtynyt, jotta sen päätökset olisivat yksilöllisesti perusteltuja. Tämän johdosta pyysin lautakuntaa selvittämään muun muassa virkamiehilleen järjestettyä koulutusta päätösten perustelujen parantamiseksi, työjärjestelyitä, joihin oli ryhdytty asian edistämiseksi sekä lautakunnan omalle toiminnalleen tässä suhteessa asettamia tavoitteita.

2 SELVITYS

Tarkastuslautakunta antoi 14.11.2000 siltä pyytämäni selvityksen.

Selvityksestä ilmenee, että työkyvyttömyyseläkkeitä ja yksilöllisiä varhaiseläkkeitä koskeviin hylkäyspäätöksiin on sovellettu ns. liitepäätösmenettelyä, jolla tarkoitetaan sitä, että tarkastuslautakunnan päätöksen yhteyteen on liitetty Kansaneläkelaitoksen valituksenalainen päätös. Tarkastuslautakunnan päätöksessä on ainoastaan viitattu ensimmäisen asteen päätöksen hylkäysperusteisiin. Tämä on johtunut valitusasioiden suuresta määrästä ja voimavarat on pyritty kohdentamaan varsinaisten valitusasioiden tutkimiseen. Tällä menetelmällä käsittelyaika on saatu lyhyemmäksi, koska esittelijät ovat voineet esitellä enemmän valitusasioita viikossa. Selvityksessä kiinnitetään vielä huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevat hylkäyspäätökset ovat olleet verrattain hyvin perusteltuja. Tarkastuslautakunta toteaa kuitenkin selvityksessään yhteenvetona, että työkyvyttömyyseläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevien hylkäyspäätösten perusteluissa on edelleen parantamisen varaa.

Asiaryhmissä, joissa Kansaneläkelaitoksen antaman päätöksen perusteet eivät ole aina käyneet yhtä selvästi ilmi, on tarkastuslautakunta selvityksensä mukaan perustellut päätöksiään yksityiskohdaisemmin. Tällainen asiaryhmä on asumistukiasiat.

Selvityksessä selostetaan lautakunnan toiminta- ja taloussuunnitelmaa vuosille 1998-2001. Selvityksen mukaan esittelijöiden viikkotyömäärä oli pitkään 32 asiaa. Määrä oli lautakunnan

käsityksen mukaan siinä määrin suuri, ettei yksilöllisiin perusteluihin kyetty siirtymään alentamatta esittelijöiden viikkotyömäärää. Viikkotyömäärä vähennettiin 30:een. Koska lautakunnan käsityksen mukaan myös joutuisat käsittelyajat ovat osa valittajan oikeusturvaa, katsottiin aiheelliseksi tehdä ehdotukset uusien esittelijän virkojen ja notaarin virkojen perustamiseksi. Esitykset eivät kuitenkaan johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen. Valtiovarainministeriö katsoi, ettei ollut mahdollista lisätä tarkastuslautakunnan henkilökunnan määrää kyseisinä vuosina.

Esittelijän viikottaista työmäärää pienennettiin kuitenkin 1.6.2000 alkaen 30 asiasta 25:een asiaan. Samalla edellytettiin tarkastuslautakunnan sekä sosiaali- ja terveysministeriön tulossopimuksen mukaisesti, että hylkäävissä työkyvyttömyys- ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevissa asioissa siirrytään yksilöllisempiin perusteluihin entisten viittausperustelujen sijaan. Selvityksen mukaan asia järjestettiin siten, että lautakuntaan palkattiin edelliseltä vuodelta siirtyvän määrärahan turvin yksi esittelijä/notaari ylimääräisinä työntekijöinä.

Tarkastuslautakunnan toimintakertomuksista ilmenee, että lautakunnan käsittelyajat vuonna 2000 olivat keskimäärin 4 kuukautta 6 päivää ja vuonna 2001 ne olivat 5 kuukautta 19 päivää. Lautakunnasta puhelimitse saadun tiedon mukaan vuonna 2002 käsittelyajat ovat kasvaneet keskimäärin 7 kuukauden mittaisiksi.

Koulutuksen osalta selvityksessä todetaan, että esittelijät olivat olleet vuonna 2000 kahdessa eri koulutustilaisuudessa.

3

ASIAN ARVIOINTIA

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu muun muassa päätösten asianmukaiset perustelut. Päätösten perusteleminen on käsitykseni mukaan tärkeä ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perustelulla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Jokaisen oikeus saada asiassaan perusteltu päätös on kirjattu Suomen perustuslain 21 §:n 2 momenttiin. Myös hallintolainkäyttölain (586/96) 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluita on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Saman lain 54 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi myös selostus asianosaisten vaatimuksista ja tarpeellisilta osiltaan niiden perusteista, selostus asiassa annetuista selvityksistä sekä päätöksen perustelut ja lopputulos.

Näkemykseni mukaan silloin, kun muutoksenhakuasteessa päädytään perustelujen osalta samaan käsitykseen kuin ensimmäisen asteen ratkaisussa, eikä asiassa ole esitetty uutta selvitystä, jonka merkitystä tulisi päätöksessä arvioida, on viittaus ensimmäisen asteen perusteluihin mahdollinen. Totean kuitenkin käsitykseni, että kaikkiin muutoksenhakuasteessa esitettyihin uusiin väitteisiin on otettava kantaa ja ne on aina perusteltava.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että muutoksenhakuasteen päätöksen perustelut ovat tärkeitä myös siitä syystä, että niillä on alemmanasteen päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta. Ylimmän asteen ratkaisulla ja sen perusteluilla sosiaaliturvaa koskevissa asioissa on puolestaan erityistä merkitystä asianosaiselle, koska sillä päätetään lopullisesti hänen sosiaaliturvastaan.

Olen samaa mieltä tarkastuslautakunnan kanssa siitä, että asianmukaisten perustelujen kirjoittaminen vaatii enemmän aikaa ja myös suurempia resursseja kuin perustelemattomien päätösten. Onkin selvää, että päätöksenteossa tulee löytää tasapaino riittävän yksilöllisten perustelujen ja kohtuullisten käsittelyaikojen välillä ja että myös muilla keinoilla kuin voimavaroilla voidaan vaikuttaa näihin seikkoihin.

Näkemykseni mukaan muutoksenhakuasteella tulee kuitenkin olla käytettävissään riittävät voimavarat sen turvaamiseksi, että yksilöllisesti perustellut päätökset voidaan antaa kohtuullisessa käsittelyajassa. Olen oikeusministeriölle 8.2.2002 antamassani lausunnossa, joka koski toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintöä, todennut, että toimeentuloturva-asioissa on kysymys yksityisten ihmisten perustoimeentulosta, minkä johdosta näiden asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeä. Katsoin, että toimeentuloturva-asioissa on yleensäkin liian pitkät käsittelyajat. Muutoksenhakulautakunnilla tulee mielestäni näin ollen olla käytettävissään riittävät voimavarat sen turvaamiseksi, että päätökset annetaan kohtuullisessa käsittelyajassa, minkä lisäksi päätökset on perusteltava yksilöllisesti. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmälle tuleekin luoda sellaiset toimintaedellytykset, että edellä mainitut joutuisan käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteutuvat.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että jokaisen oikeus saada asiassaan perusteltu päätös on kirjattu hallitusmuotoomme jo vuonna 1995. Tarkastuslautakunnan työkyvyttömyyseläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevien päätösten perusteluissa on näkemykseni mukaan sinänsä tapahtunut myönteistä kehitystä. Perusteluissa on mielestäni kuitenkin edelleen kehittämisen varaa. Totean lisäksi, että päätöksissä on ryhdytty kirjoittamaan yksilöllisiä perusteluja vasta viime vuosina, joten lautakunnan työtapojen muuttuminen tässä suhteessa on tapahtunut kovin hitaasti. Menettelytapojen muutokseen olennaisesti vaikuttava henkilökunnan koulutus on niin ikään käynnistynyt mielestäni varsin myöhään. Katsonkin, että esimerkiksi koulutusta olisi tullut antaa aikaisemmin ja sitä tulisi käsitykseni mukaan antaa jatkossakin säännöllisesti.

4

YHTEENVETO

Saatan edellä kerrotut näkemykseni tarkastuslautakunnan tietoon. Näkemykseni mukaan on tärkeätä seurata sitä, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain vaatimukset täyttyvät tarkastuslautakunnan toiminnassa. Tästä syystä olen päättänyt tehdä lautakuntaan tarkastuksen kuluvan vuoden aikana voidakseni yksityiskohtaisemmin perehtyä niin päätösten perusteluihin kuin käsittelyaikoihin (sekä muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöihin) eri asiaryhmissä.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle. Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmälle tulee luoda sellaiset toimintaedellytykset, että joutuisan käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, johon kuuluu myös asianmukaiset perustelut, toteutuvat.