

7.6.2016

Dnro 3503/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

VIIVÄSTYS OPINTOTUKIVALITUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 4.8.2015 päivätyssä kantelukirjoituksessaan vakuutusosoikeuden, opintotuen muutoksenhakulautakunnan ja Kansaneläkelaitoksen hänen asiassaan antamia ratkaisuja. Asiassa on ollut kyse hänen oikeudestaan opintotukeen vuodelta 2010 ja sen takaisinperinnästä. Ratkaisuissa on katsottu, että kantelijan tulot vuonna 2010 ylittävät vuositulorajan noin 2000 eurolla. Tämän vuoksi häneltä on peritty takaisin 1149,08 euroa. Kantelija pitää ratkaisuja virheellisinä ja huonosti perusteltuina. Hän kertoo esittäneensä asiassa selvityksen siitä, että vuonna 2010 hänen elinkeinotoiminta muuttui merkittävästi elokuussa, kun hän oli aloittanut opiskelut. Kantelija pitää viranomaisen tulkintaa kohtuuttomana.

Lisäksi kantelija arvostelee sitä, että hänen valituksensa käsittelyaika vakuutusosoikeudessa oli noin kaksi vuotta. Se oli huomattavasti pidempi kuin vakuutusosoikeuden tuolloin kotisivuillaan ilmoittama asian odotettavissa oleva käsittelyaika 7–13 kuukautta. Asian kokonaiskäsittelyaika oli kantelijan mukaan yli kolme vuotta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Vakuutusosoikeuden selvitys ja lausunto

3.1.1

Vakuutusosoikeuden selvitys

Vakuutusosoikeuden selvityksen ovat antaneet kantelijan asian ratkaisukokoonpanossa mukana olleet vakuutusosoikeustuomarit.

Ratkaisun perustelut

Päätöksen perustelujen osalta he ovat selostaneet Kelan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätösten perusteluja. Vakuutusosoikeus on hyväksynyt muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustelut todeten lisäksi muun muassa, että kantelija ei ole vakuutusosoikeudellekaan esittänyt sellaista selvitystä, jonka perusteella hänen elinkeinotoimintansa ansiotulot tulisi ottaa huomioon muutoin kuin koko vuoden ajalta keskimääräisenä kuukausitulona siten kuin valituksenalaisessa päätöksessä on tehty.

Vakuutusosoikeustuomarit toteavat, että opintotuen muutoksenhakulautakunnan ratkaisu on kantelijan elinkeinotoiminnan tulojen kohdentamisen osalta perustunut opintotukilain 17 §:n 2 momentin vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Kyseistä käytäntöä on sovellettu myös vakuutusosoikeudessa, joskin vakuutusosoikeudessa on annettu yksittäisiä ratkaisuja, joissa pääsäännön

mukaisesta yritystoiminnasta saatujen tulojen kohdentumisesta on esitetyn selvityksen perusteella poikettu. Vakuutusosoikeus ei ole antanut yritystoiminnan tulojen kohdentumista koskevaa ratkaisua vahvennetussa kokoonpanossa tai täysistunnossa. Finlex-tietokannassa on julkaistu vakuutusosoikeuden vuonna 2001 antama ratkaisu, jossa yritystoiminnasta saatuja tuloja ei ole kohdennettu pääsäännöstä poikkeavalla tavalla. Näin ollen opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perusteluissa mainittua käytäntöä on selvityksen mukaan pidettävä vakiintuneena. Vakuutustuomarit katsovat lisäksi, että vakiintunut oikeuskäytäntö on oikeuslähde eikä sitä tarvitse yksittäisessä päätöksessä oikeuslähteenä perustella erikseen.

Selvityksen mukaan kantelija oli esittänyt otteen toiminimensä kirjanpidosta 1.1.–31.12.2010. Kirjanpidon perusteella ilmeni, että toiminimellä oli sekä tuloja että menoja kantelijan opintojen aloittamisen jälkeen. Asiassa on myös ollut riidatonta, että kantelijan elinkeinotoiminta oli jatkunut opintojen aloittamisen jälkeen.

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perusteluista ilmeni selvityksen mukaan lainmukaisella tavalla sovelletut oikeusohjeet sekä vakiintunut oikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustelut olivat muutoinkin asianmukaiset ja riittävät. Kantelija ei ollut toimittanut vakuutusosoikeudelle uutta selvitystä elinkeinotoiminnastaan eikä hän myöskään ollut valituksessaan vakuutusosoikeudelle vedonnut uusiin elinkeinotoimintaan liittyviin seikkoihin. Tämän vuoksi vakuutusosoikeus on päätöksessään voinut hyväksyä opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustelut. Ottaen huomioon edellä mainittu opintotukilain soveltamista koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö, kantelijan ei ole katsottu esittäneen sellaista selvitystä, joka olisi antanut aihetta muuttaa opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöstä. Tämä on myös kerrottu vakuutusosoikeuden päätöksen perusteluissa.

Vakuutustuomarit katsovat, että vakuutusosoikeus on perustellut ratkaisuaan hallintolainkäyttölaissa edellytetyllä tavalla.

Valituksen käsittelyaika

Selvityksen mukaan kantelijan valitusasia saapui vakuutusosoikeudelle 15.5.2013. Esivalmistelu valmistui 20.8.2013, jonka jälkeen asia odotti jakamista esittelijälle. Se jaettiin 14.1.2014 esittelijälle, joka laati ratkaisukokoonpanon jäsenenä esityksensä ja päätösluonnoksensa 24.2.2014 mennessä.

Sen jälkeen asia jaettiin tarkastavana jäsenenä toimineelle vakuutusosoikeustuomari A:lle 26.2.2014. A laati oman kannanottonsa ja päätösluonnoksensa ja vei asian 25.3.2014 osaston asessorille edelleen puheenjohtajalle jaettavaksi. Asia jaettiin puheenjohtajana toimineelle vakuutusosoikeustuomari B:lle 8.4.2014.

Asia ratkaistiin 24.3.2015, minkä jälkeen päätös päätösasiakirjan viimeistelyn, arkistointivalmistelun ja jälkitarkastuksen jälkeen postitettiin 22.4.2015 kantelijalle.

Asian käsittelyaika vakuutusosoikeudessa on ollut 1 vuosi 11 kuukautta. Selvityksessä myönnetään, että se on asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa, 11,6 kuukautta, pidempi. Vakuutusosoikeuden tilastojen mukaan valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika maaliskuussa 2015 on kuitenkin ollut 13,3 kuukautta. Tämä luku vastaa selvityksen mukaan asiaryhmän oikeaa keskimääräistä käsittelyaikaa.

Vakuutustuomarit katsovat, että kysymyksessä on ollut keskimääräistä vaativampi opintotuki-asia huomioon ottaen, että vakuutusosoikeus oli antanut pari vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä poikkeavaa jaostoratkaisua. Ratkaisuharkinta edellytti kantelijan asian vertaamista ky-

seisiin tapauksiin sekä sen seikan selvittämistä, oliko vakuutusoikeudessa mahdollisesti tehty muitakin soveltamiskäytännöstä poikkeavia ratkaisuja. Esittelijän tiedossa olleiden parin ratkaisun lisäksi muita samansuuntaisia ratkaisuja ei löytynyt. Asiassa on jouduttu miettimään myös opiskelijoiden yhdenvertaisuutta lain edessä.

Vakuutustuomareiden mukaan kantelijan valitusasian käsittelyssä ei ole tapahtunut ratkaisukokoonpanosta johtunutta kohtuutonta viivästystä.

3.1.2

Vakuutusoikeuden lausunto

Vakuutusoikeuden lausunnon ovat antaneet ylituomari ja ma. kansliapäällikkö. Vakuutusoikeus viittaa asian ratkaisukokoonpanon antamaan selvitykseen ja katsoo, että asiassa annetun päätöksen perustelut ovat asianmukaiset ja riittävät.

Käsittelyajan osalta se toteaa, että asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 12,6 kuukautta ja vuonna 2014 13,1 kuukautta. Opintotukiasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2013 12,6 kuukautta, vuonna 2014 11,9 kuukautta ja maaliskuussa 2015 13,3 kuukautta.

Kantelijan asian käsittely vakuutusoikeudessa on kestänyt 1 vuoden 11 kuukautta eli selvästi asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin. Käsittelyn viivästymiseen on vakuutusoikeuden mukaan vaikuttanut asian vaativuus ja vakuutusoikeuden aikaisemman soveltamiskäytännön selvittäminen.

Vakuutusoikeus ilmoittaa, että sen sisäisiä työmenetelmiä ja asianhallintajärjestelmän toimintoja on viime vuosina kehitetty tavoitteena käsittelyajan lyhentäminen ja käsittelyaikojen vaihtelun vähentäminen. Esittelijöillä ja vakuutusoikeustuomareilla on käytettävissään asianhallintajärjestelmän tiedot, kuten henkilökohtainen työlista, johon on merkitty kullakin nimissään olevat asian niiden kiireellisyysjärjestyksessä.

Näistä kehittämistoimenpiteistä huolimatta käsittelyaika voi kuitenkin joidenkin asioiden kohdalla muodostua keskimääräistä pidemmäksi, kuten on käynyt kantelijan valitusasiassa. Käsittelykokoonpanosta johtuvaa aiheutonta viivytystä kysymyksessä olevan asian käsittelyssä on edellä mainitut seikat huomioon ottaen kuitenkin vaikea havaita.

3.2

Menettelyn arviointia

3.2.1

Päätös ja sen perustelut

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hän ei voi kuitenkaan puuttua viranomaisten ja tuomioistuinten harkintavaltansa nojalla antamiin päätöksiin, elleivät ne ole ylittäneet harkintavaltaansa tai käyttäneet sitä väärin.

Saamani selvityksen perusteella katson, että vakuutusoikeus on ratkaissut kantelijan valituksen sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Kirjoitus ei anna minulle näiltä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Vakuutusosoikeuden menettelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Sen 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Totean aluksi, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu sinänsä hyväksyttäväksi vakuutusosoikeuden menettely viitata liitteenä olevan valituksenalaisen päätöksen perusteluihin. Tällöin on kuitenkin edellytetty, että liitteenä olevan päätöksen perustelut ovat riittävät. Lisäksi on korostettu, että vakuutusosoikeuden tulee ottaa perusteluissaan kantaa sille esitettyyn uuteen selvitykseen.

Vakuutusosoikeuden ratkaisujen perusteluiden riittävyys on ollut oikeusasiamiehen kansliassa arvioitavana aiemminkin. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 15.3.2006 antamassaan päätöksessä (Dnro 1768/4/04) arvioinut perustelujen riittävyttä nimenomaan opintotukiasiasa. Hän totesi päätöksen perustelemisvelvollisuudesta yleisellä tasolla muun muassa seuraavaa:

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu oikeusturvan takeisiin, jotka turvataan lailla. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 §:n mukaan, jota vakuutusosoikeuslain (132/2003) 16 §:n pääsääntön 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 sääntönmukaisen muutoksenhakuelimen pääasiakysymyksessä antama ratkaisu, perusteluilla ei olisi ollut merkitystä siinä mielessä, että muutoksenhakijan 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 muutoksenhakukielto 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 sääntönmukaista 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.

Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Pelkästään sovelletun lainkohdan selostaminen ja sen jälkeen johtopäätöksen esittäminen ei ole riittävää perustelemista.

Nämä näkökohdat pätevät myös nyt esillä olevaan tapaukseen. Vakuutusosoikeus on ratkaisusaan hyväksynyt opintotuen muutoksenhakulautakunnan perustelut. Lautakunta on selostanut niissä niin sanotun vapaan tulon käsitettä sekä kantelijan tuloja ja niiden vaikutusta opintotukeen. Lautakunta on viitannut vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan elinkeinotoiminnasta saadut tulot jaetaan tasan kalenterivuoden kuukausille. Jos elinkeinotoiminta on alkanut tai päättynyt kesken kalenterivuoden, pääsäännön mukaisesti tulojen kohdentamisesta voidaan luopua. Kantelijan kohdalla näin ei ollut tilanne, joten hänen elinkeinotoiminnan tulot oli lautakunnan mukaan jaettava pääsäännön mukaisesti koko kalenterivuodelle.

Saamani selvitykseen mukaan kantelija ei ole esittänyt vakuutusosoikeudelle uutta selvitystä elinkeinotoiminnastaan eikä ollut vedonnut uusiin siihen liittyviin seikkoihin. Näin ollen vakuutusosoikeus on nähdäkseni voinut viitata lautakunnan päätöksen perusteluihin, kun sekin on nähdäkseni katsonut asiassa olevan oikeuskäytännössä vakiintuneen pääsäännön kannalta ratkaisevaa se, että kantelijan elinkeinotoiminta ei ole päättynyt tai keskeytynyt kokonaan vuoden 2010 aikana.

Vakuutusosoikeustuomarit ovat selvityksessään todenneet, että asian käsittelyaikaa pidensi se, että vakuutusosoikeus oli parissa jaostoratkaisussaan poikennut sanotusta vakiintuneesta pääsäännöstä. He eivät ole selostaneet selvityksessään näitä poikkeustapauksia enempää. Vakuutusosoikeuden päätöksen perusteluissa niistä ei ole myöskään mainintaa. Avoimempaa perustelukulttuuria osoittaisi nähdäkseni se, että vakuutusosoikeus toisi esiin myös vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä poikkeavia ratkaisuja ainakin silloin, kun niillä voisi olla soveltamiskäytännön kannalta jatkossa yleisempää ennakkollista merkitystä.

3.2.2

Valituksen käsittelyaika

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Asian viivytyksetön käsittely on yksi keskeisistä oikeusturvan takeista.

Yksittäisen virkamiehen velvollisuudesta virkatehtävien viivytyksettömään hoitamiseen säädetään puolestaan valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa.

Kantelijan valitusasian käsittelyaika vakuutusosoikeudessa valituksen saapumisesta päätöksen postittamiseen oli 23 kuukautta. Pidän käsittelyaikaa kantelijan kannalta kohtuuttoman pitkänä. Se on myös vakuutusosoikeuden omankin lausunnon mukaan ylittänyt selvästi asiaryhmän keskimääräisen käsittelyajan, noin 12–13 kuukautta, mikä sekin on sinällään pitkä. Käsitykseni mukaan 13 kuukauden keskimääräisen käsittelyajan voidaan arvioida muodostuvan ratkaisuisista, joiden käsittelyaika vaihtelee esimerkiksi noin 10 kuukaudesta noin 16 kuukauteen. Tämän asteikon yläpäähän sijoittuvat nähdäkseni esimerkiksi asiat, joissa esitetään paljon lisäselvitystä tai jotka ovat ratkaisuharkinnan kannalta vaativampia. Kantelijan valituksen käsittelyaika on tässä asteikkotarkastelussa huomattavan pitkä.

Valitusasian valmistelu vakuutusosoikeudessa on kestänyt kolme kuukautta. Sen jälkeen se on ollut valmiina jaettavaksi esittelijälle noin viiden kuukauden ajan. Käsitykseni mukaan esittelijälle jakaminen on varsinaisesti ainoastaan tekninen toimenpide, jonka olisi voinut tehdä tapahtunutta aikaisemminkin. Valitusasioita jaetaan esittelijöille ymmärtääkseni kuitenkin pää-

sääntöisesti saapumisjärjestyksessä ja tarkoituksena on, että esimerkiksi lisäselvitysten saapumisen vuoksi asioita ei siirretä heti valmistelun päätyttyä esittelijöiden työjonoihin odottamaan.

Esittelijä laati oman esityksensä runsaassa kuukaudessa ja vakuutusosoikeustuomari A merkitsi asiaan oman kannanottonsa ja siirsi asian eteenpäin kuukauden kuluessa. Puheenjohtajana toimineella vakuutusosoikeustuomarilla B:llä asia oli vajaan vuoden ennen sen ratkaisemista.

Vakuutusosoikeustuomarit vetoavat selvityksessään siihen, että asia oli keskimääräistä vaativampi ratkaista ottaen erityisesti huomioon vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä poikkeavat vakuutusosoikeuden ratkaisut ja niiden vaatima harkinta.

He eivät ole liittäneet selvitykseensä mitään asian käsittelyaikana laadittua dokumentaatiota tästä harkinnasta. Tämänkaltainen harkinta onkin usein luonteeltaan sellaista, ettei siitä synny luontevasti dokumentaatiota. Useimmiten vakuutusosoikeustuomarit pohtivat asiaa ja mahdollisesti tutustuvat oikeuskirjallisuuteen ja -käytäntöön ilman että siitä jäisi asiakirjoihin mitään merkintää, ellei tuomari itse sellaista asiakirjoihin laadi.

Minulla ei ole syytä epäillä vakuutusosoikeustuomareiden ilmoittamaa asian vaativuudesta ja sen vaatimasta pohdinnasta. Kyse on nyt siitä, voidaanko tällä pohdinnalla pätevästi perustella ja kuinka pitkälle asian käsittelyn pitkittymistä. Kun vakuutusosoikeus ei ole esittänyt nimenomaista selvitystä asian pohdintaan liittyvästä oikeusvertailusta ja muusta selvittelystä, käsittelyajan viimeinen vuosi näyttäytyy ulkopuolisen tarkastelussa passiivisena ajanjaksona. Käsitykseni mukaan myöskään tuomioistuimen oman soveltamiskäytännön selvittämisen ei pitäisi olla lähtökohtaisesti erityisen paljon aikaa vaativa työvaihe.

Käsitykseni mukaan vakuutusosoikeuden esittämällä selvityksellä asian vaativuudesta ja vaatimasta pohdinnasta ei voidakaan kokonaisuudessaan selittää kantelijan valituksen käsittelyn pitkittymistä noin 10 kuukaudella keskimääräisestä käsittelyajasta. Katson vakuutusosoikeuden laiminlyöneen käsitellä kantelijan valitusasiaa ilman aiheetonta viivytyksiä.

4

TOIMENPITEET

Vastuu kantelijan valitusasian asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä on nähdäkseni ollut ratkaisukokoonpanolla ja viime kädessä sen puheenjohtajalla B:llä. Saamani selvityksen mukaan valitusasia on myös ollut hänen hallinnassaan viimeisen vuoden eli ajan, jonka kuluessa katson aiheettoman viivästyksen tapahtuneen.

Saatan edellä jaksoissa 3.2.1 ja 3.2.2 päätöksen perusteluista ja asian viivytyksettömästä käsittelystä esittämäni näkemykset vakuutusosoikeustuomari B:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni. Samalla lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös vakuutusosoikeudelle.

Asia ei anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.