



ASIA Päätöksen perusteleminen

ASIAN VIREILLETULO

A arvosteli 25.8.2012 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa (OKV/1119/1/2012) muun muassa vakuutusosoikeuden 19.6.2012 antamaa päätöstä Dnro 7240/2011/2398, joka koski Valtiokonttorin sotilasvammalain mukaista korvausta koskevassa asiassa antamaa päätöstä. Asiaa tuolloin selvitetessä ilmeni, että Valtiokonttori oli antanut A:n asiassa uuden päätöksen, johon oli vielä mahdollista hakea muutosta. Sen vuoksi A:n kantelua ei otettu oikeuskanslerinvirastossa tutkittavaksi.

Otin kuitenkin vakuutusosoikeuden menettelyn omana aloitteena tutkittavaksi siltä osin, täyttääkö mainitun vakuutusosoikeuden päätöksen perustelut hallintolainkäyttölain 53 §:n vaatimukset päätöksen perustelemisesta.

SELVITYS

Vakuutusosoikeus on antanut 5.10.2012 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on vakuutusosoikeustuomari B:n ja C:n sekä vakuutusosoikeussihteeri D:n 5.10.2012 päivätty selvitys.

MUUT ASIAKIRJAT

Asiaa ratkaistaessa on käytössä ollut vakuutusosoikeuden asiakirjavihkot Dnro 7240/2011/2398, 3752/2010/4a, 4874/2007/4c, 9656/2003/4c, 8902/97/4d, 7504/96/4b ja 8345/95/4c sekä korkeimman oikeuden päätös VA2012/160. Mainitut asiakirjat koskevat A:n sotilasvammalain mukaisen asian käsittelyä.

RATKAISU

Säädökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla.

Vakuutuslainsäädännön 16 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelyssä vakuutuslaitosten osalta sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä.

Hallintolainkäyttölain 9 luvussa säädetään päätöksenteosta. Lukuun sisältyvän 51 §:ssä säädetään asian ratkaisemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

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

Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen (HE 217/95 vp) yksityiskohtaisten lain 53 §:ää koskevien perustelujen mukaan päätöksen perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisten oikeusturvan kannalta. Esityksen mukaan asianosaisten on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Esityksen mukaan tarkat perustelut lisäävät luottamusta lainkäyttöviranomaisiin. Säännöksen tarkoituksena olisi esityksen mukaan tähdentää huolellisen perustelemisen tärkeyttä lainkäytössä ja tarvetta kehittää perusteluja.

Oikeuskirjallisuudessa on hallintolainkäyttölain 53 §:stä todettu muun muassa, että säännöksen sanamuoto vaatii ehdottomasti ilmaisemaan sekä seikat että selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Seikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä tavallisesti konkreettista tosiseikkaa ja selvityksillä tarkoitetaan sitä aineistoa, johon ratkaisun perusteena oleva seikka nojautuu. ”Selvityksissä on kysymys todistusharkinnan ilmaisemisesta sisältäen ainakin implisiittisesti myös päätelyketjun, arvostelmat ja todennäköisysharkinnan.” Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustelujen tulee olla tosiasia-perusteluiltaan avoimia sekä tosiseikkojen selostuksen että näytön tai todisteiden arvioinnin puolesta. ”Tosiasiat on esitettävä perusteluissa konkreettisesti, millä on erityinen merkitys todistusharkinnan ilmaisemisessa. Perusteluissa on vältettävä yleisluontoisia, erittelemättömiä ja tarkemmin mihinkään viittaamattomia lausumia kuten ”asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan” tai ”asiassa muutoin saatu selvitys huomioon ottaen.” Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustelujen analyttisyyden vaatimusta tehostaa myös HLL 51.1 §:n lause, jonka mukaan ”Valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa”. (Veijo Tarukanen, Heikki Jukarainen; Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, 3. painos, Saarijärvi 2000, s. 292-293)

Vakuutuslaitosten päätös

Vakuutuslaitosten A:n asiassa antaman 19.6.2012 päivätyn päätöksen Dnro 7240/2011/2398 ratkaisukohdassa on todettu, että: ”Valtiokonttorin päätöstä ei muuteta. Valitus hylätään.”

Päätöksen perusteluissa on todettu, että: ”Vakuutusoikeus hyväksyy Valtiokonttorin päätöksen perustelut. A:n painajaisunista ja räjähdyspainevamman kolmanneksi osaksi aiheuttamasta kuulon huonontumisesta johtuvaa työkyvyttömyysastetta ei voida arvioida määrättyä 10 %:a suuremmaksi.”

Valtiokonttorin 1.12.2011 antamassa päätöksessä, johon vakuutusoikeuden päätöksessä viitataan, on todettu päätöksen perusteluina, että: ”Työkyvyttömyysasteen suuruuteen vaikuttavat seikat eivät ole olennaisesti muuttuneet. Esitetty terveydentilaa koskeva selvitys ei osoita, että korvatun vammanne tai sairautenne tilassa olisi tapahtunut sellaista pahenemista, että se vaikuttaisi työkyvyttömyysasteeseen.”

Vakuutusoikeuden selvitys ja lausunto

A:n edellä mainitun asian ratkaisemiseen vakuutusoikeudessa osallistuneiden B:n, C:n ja D:n selvityksessä on todettu, että A:n voimassaoleva työkyvyttömyysaste on 10 % ja hän haki työkyvyttömyysasteensa oikaisemista. Päätöksestä ilmenee, että asiassa on sovellettu sotilasvammalain 26 §:n 1 momenttia, jonka mukaan jos ne seikat, joista elinkoron tai täydennyskoron tahi lisähuoltoeläkkeen suuruus riippuu, olennaisesti muuttuvat, voi valtion tapaturmavirasto oikaista korvausmäärän. Elinkoron suuruudesta säädetään sotilasvammalain 8 §:ssä. Sen mukaan jos vahingoittuneen tai sairastuneen työkyvyttömyysaste on vähintään kymmenen sadalta, annetaan hänelle elinkorkoa. Työkyvyttömyysasteella tarkoitetaan lukua, joka osoittaa, minkä verran vahingoittuneelle tai sairastuneelle jääneen vajavuuden yleensä on katsottava vähentävän mahdollisuuksia selviytyä elämässä.

Selvityksessä on todettu, että sotilasvammalain mukainen työkyvyttömyysasteen suuruuden määrittäminen perustuu täysin vapaaseen harkintaan. Myös elinkoron suuruuteen vaikuttavien seikkojen muutoksen olennaisuus perustuu täysin vapaaseen harkintaan. Selvityksen mukaan käytännössä elinkoron suuruuden määrittäminen perustuu vakiintuneeseen korvauskäytäntöön, josta ei ole olemassa kirjallista oikeuslähdemateriaalia. Sotilasvammalainsäädäntö ei anna minkäänlaista lainsäädännöllistä pohjaa päätösten perustelemiselle, mikä selvityksen mukaan vaikeuttaa huomattavasti sotilasvammapäätösten perustelemista.

Selvityksessä on todettu, että A:n asiassa on syytä ottaa huomioon se, että hänen työkyvyttömyysasteensa oli jo aiemmin vahvistettu Valtiokonttorin 26.4.2002 antamalla lainvoimaisella päätöksellä 10 %:ksi. Sen jälkeen A on useamman kerran hakenut Valtiokonttorilta työkyvyttömyysasteensa oikaisua ja vakuutusoikeus on kolme kertaa hylännyt A:n työkyvyttömyysasteen oikaisuhakemuksen, viimeksi 31.5.2011 antamallaan päätöksellä. Kantelussa tarkoitettussa asiassa oli jälleen kysymys siitä, onko A:n elinkoron suuruuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtunut olennaista muutosta.

Selvityksen mukaan asiaa on vaikeaa perustella laveammin. Selvityksen mukaan olennaista asian ratkaisun kannalta oli se, oliko A:n terveydentilassa sotilasvammalain nojalla korvattujen vammojen ja sairauksien osalta tapahtunut olennaista muutosta huonompaan suuntaan. A esitti ainoana uutena selvityksenä 10.11.2011 päivätyn lääkärinlausunnon, joka on varsin suppea eikä se perustu mihinkään uusiin, perusteellisiin tutkimuksiin. Lausunnossa ainoastaan selostetaan yleisellä tasolla traumaperäistä stressireaktiota ja kuvataan lyhyesti A:n potemia oireita, joiden olemassaoloa ei ole miltään taholta kiistetty. Selvityksen mukaan lääkärinlausunnosta ei ilmene mitään sellaiseen viittaavaa, että A:n terveydentilassa olisi tapahtunut olennaista muutosta huonompaan suuntaan eikä lausunnossa todeta, että A:n psyykkiset oireet olisivat pahentuneet 26.4.2002 jälkeen. Lausunnon antanut lääkäri on katsonut, että A:n psyykinen haitta on vähintään 30 %, kun se on aiemmin ollut vain 5 %. Hän ei kuitenkaan ole mitenkään perustel-

lut, miksi hän on katsonut psyykkisen haitan kohonneen näin paljon. A:n hakemuksensa tueksi esittämässä lääkärintlausunnossa ei ole selvityksen mukaan esitetty mitään sellaista, mikä olisi mahdollistanut valituksen hylkäämisen perustelemisen lääketieteellisin argumentein. Lausunnossa ei selvityksen mukaan ole esitetty ainuttakaan sellaista lääketieteellisesti relevanttia argumenttia, johon olisi voitu esittää lääketieteellisiä vasta-argumentteja. A:n potemia psyykkisiä oireita on selvityksen mukaan perusteellisemmin selvitetty jo vuonna 1995 eikä hänen psyykkisten vaivojensa pahentumisesta sen jälkeen ole esitetty asiaan vaikuttavaa selvitystä. Lääkärintlausunnon selostaminen vakuusoikeuden päätöksessä ei olisi tuonut mitään todellista lisäarvoa päätöksen perusteluihin, minkä lisäksi A:n voidaan otaksua tietävän täsmällisesti hakemuksensa tueksi esittämänsä lääkärintlausunnon sisällön.

Selvityksessä on todettu, että sotilasvamma-asioissa on yleistä, että korvauksensaajat, joille on aikanaan vahvistettu työkyvyttömyysaste, hakevat ikääntymisen ja sairauksien pahenemisen myötä säännöllisin väliajoin työkyvyttömyysasteensa korottamista. Syynä siihen on se, että monet etuudet, kuten vuotuisen kuntoutuksen määrä, riippuvat työkyvyttömyysasteen suuruudesta. Työkyvyttömyysasteen suuruudella on siis usein varsin suuri merkitys sotilasvammalain mukaisten korvauksien saajille. Vakuutusoikeuden päätös asiassa, jossa on kysymys sotilasvammalain mukaisen työkyvyttömyysasteen vahvistamisesta ensimmäisen kerran, tulee selvityksen antajien käsityksen mukaan perustella tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisesti. Sen sijaan työkyvyttömyysasteen oikaisuhakemuksia koskevia päätöksiä ei heidän käsityksensä mukaan ole tarpeen aina perustella kovin laveasti.

Vakuutusoikeuden lausunnossa on todettu, että se on viime vuosina pyrkinyt parantamaan antamiensa päätösten perustelujen tasoa. Lausunnon mukaan, kun kuitenkin otetaan huomioon vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden määrä ja henkilöresurssien vähentäminen, on lisäperustelujen tai kokonaan uusien perustelujen kirjoittaminen haastavaa, mistä syytä vakuutusoikeudessa pyritään hyödyntämään alemman muutoksenhakuasteen tai milloin sellaista ei ole ensimmäisen asteen päätöksen perusteluja aina silloin kuin se on mahdollista.

Vakuutusoikeus on katsonut lausunnossaan, että A:n muutoksenhakuasiassa antamasta päätöksestä ilmenee riittävällä tavalla mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty ja että asian ratkaisemiseen osallistuneet virkamiehet ovat toimineet voimassa olleiden oikeusohjeiden ja heillä olevan harkintavallan mukaisesti. Lausunnon mukaan vakuutusoikeuden päätös on perusteltu vastaavalla tavalla kuin muutkin vakuutusoikeuden samankaltaisissa tilanteissa antamat päätökset.

Arviointi

Ratkaisun perusteleminen on osa päätöksentekoprosessia. Perustelujen laatiminen edellyttää asiassa esille tulleiden seikkojen ja selvitysten tarkkaa punnintaa, mikä puolestaan varmistaa osaltaan lainmukaiseen ratkaisuun päätymistä. Perustelujen perimmäinen tehtävä on ilmaista, miksi asiassa on esille tulleita seikkoja ja selvityksiä arvioimalla päädytty päätöksestä ilmenevään ratkaisuun. Perusteluista on ilmevä, miksi lakia on kyseisessä tapauksessa sovellettu ja tulkittu tietyllä tavalla. Perusteluiden perusteella asianosainen voi varmistua siitä, että hänen asiansa on käsitelty asianmukaisesti ja ratkaistu lainmukaisesti. Perustelut ovat tärkeitä myös ratkaisun lainmukaisuuden jälkikäteisessä arvioinnissa, minkä lisäksi niillä on merkitystä lainkäyttöviranomaisiin tunnettavan luottamuksen vuoksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Suomea koskevassa ratkaisussaan Hirvisaari v. Suomi (27.9.2001, App 49684/99), jossa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että vakuutusosoikeuden perustelut työkyvyttömyyseläkeasiassa olivat vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta, todennut, että perusteluvollisuuden laajuus vaihtelee tapauksen luonteen ja siitä ilmenevien olosuhteiden mukaan.

Perustelujen ei aina tarvitse olla yhtä laajat. Sinänsä on myös mahdollista, että muutoksenhaku-tuomioistuin voi viitata perusteluinaan alemman muutoksenhakuasteen tai ensimmäisen asteen päätöksentekijän perusteluihin, mutta tämä edellyttää sitä, että kyseinen aste on perustellut oman päätöksensä riittävästi.

Alkuperäisessä kantelussaan A arvosteli muun muassa vakuutusosoikeuden ratkaisua hänen asiassaan. Hän kirjoitti kantelussaan muun muassa, että: ”Tunnen olevani kova osaisiin kuuluva rintama-sotilas, olen monta kertaa hakenut Valtiolta jälkepäin lisää prosentteja huonolla tuloksella lukee vain hylätty.”.

A, joka hakiessaan muutosta Valtiokonttorin päätöksen oli 86-vuotias, ei käyttänyt muutoksenhaussa asiamiestä tai avustajaa. Vakuutusosoikeudelle toimittamassaan muutoksenhakukirjelmäs-sä 1.12.2011 A kertoi kokemistaan painajaisunista ja kirjoituksensa lopussa hän esitti kysy-myksen: ”Miksi valtio ei anna näihin vammoihin haitta-asteita rintamamiehille.”

A:n edellä mainituista kirjoituksista on käsitettävissä, että hän ei mitään ilmeisimmin ole kokenut saaneensa asiassaan perusteltua ja ymmärrettävää ratkaisua.

Valtiokonttori oli perustellut A:n asiassa antamaa päätöstään hyvin lyhyesti toteamalla, ettei esitetty terveydentilaa koskeva selvitys osoita, että A:n korvatun vamman tai sairauden tilassa olisi tapahtunut sellaista pahenemista, että se vaikuttaisi hänen työkyvyttömyysasteeseensa.

A:n hakemuksen liitteenä olleesta hänen terveydentilastaan annetussa 10.11.2011 päivätyssä lausunnossa psykiatrian erikoislääkäri E on todennut, että aikoinaan A:n haitta-asteeksi on to-dettu 10 %, mistä 5 % psyykkisistä syistä. Lausunnon mukaan sen antohetkellä arvioituna psyykkinen haitta oli vähintään 30 %.

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanossa olleiden antaman selvityksen mukaan ratkaisun olennainen kohta oli A:n terveydentilan mahdollinen muutos. Kyseisessä selvityksessä on to-dettu, että asiaa oli vaikea perustella laveammin. Kuitenkin oikeuskanslerinvirastolle annetussa selvityksessä on analysoitu A:n uutena selvityksenä Valtiokonttorille esittämää edellä mainit-tua lääkärinlausuntoa ja sen puutteita sekä kerrottu, miksi siitä ei ole ilmennyt perusteita A:n työkyvyttömyysasteen muuttamiseksi. Mikäli päätös olisi perusteltu esimerkiksi edellä maini-tuilla tiedoilla, olisivat perustelut näkemykseni mukaan olleet A:lle ymmärrettävämmät, infor-matiivisemmat ja hyödyllisemmät kuin annetussa päätöksessä esitetty yleinen viittaus A:n ter-veydentilasta esitettyyn selvitykseen. Päätöksen perusteluista olisi tällöin yksilöidysti ilmennyt se, miksi A:n asiassa esittämä selvitys ei ollut sellainen, että työkyvyttömyysprosenttia olisi sen perusteella voitu muuttaa. Samalla A olisi saanut tietoa siitä, minkälaista selvitystä hänen tulisi esittää, mikäli hän mahdollisesti tekisi asiassa uuden hakemuksen.

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon osallistuneiden selvityksessä mainittu asian merki-tyksellisyys asianosaiselle samoin kuin päätöksentekijän laaja harkintavalta asian ratkaisemi-nessä korostavat mielestäni entisestäänkin perustelujen tärkeyttä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Se, että työkyvyttömyysasteen arviointi voi tulla useita kertoja arvioitavaksi uusien hakemusten perusteella, ei mielestäni voi olla ainakaan automaattisesti peruste päätösten vähäisemmälle perustelemiselle. Sinänsä lienee niin, ettei toistuviin samaa asiaa koskeviin hakemuksiin annettavien päätösten perustelemiselle voida asettaa yhtä laajaa perusteluvollisuutta kuin ensimmäiselle päätökselle edellyttäen kuitenkin, ettei uusissa hakemuksissa ole esitetty uusia vaatimuksia tai selvityksiä, joihin tulee ottaa kantaa.

A oli Valtiokonttorille tekemässään hakemuksessa esittänyt uuden selvityksen terveydentilastaan, mihin olisi mielestäni voitu edellä esitetyllä tavalla ottaa yksilöidysti kantaa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä Arviointi -kohdassa esittämilläni perusteilla katson, että vakuutusosoikeuden A:n asiassa 19.6.2012 antama päätös olisi perustuslain 21 §:n ja hallintolainkäyttölain 53 §:n perusteella tullut perustella kattavammin. Vakuutusosoikeuden lausunnon mukaan mainittu vakuutusosoikeuden päätös on perusteltu vastaavalla tavalla kuin muutkin vakuutusosoikeuden samankaltaisissa tilanteissa antamat päätökset. Sen vuoksi kiinnitän vakuutusosoikeuden huomiota perustuslain 21 §:n ja hallintolainkäyttölain 53 §:n asettamiin vaatimuksiin päätösten perustelemisessä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen